

DIAZ  
B. LEONAR  
04.4.91

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

FACULDADE DE ARQUITETURA

PROPUR - PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO  
E REGIONAL

POLÍTICAS PÚBLICAS DA HABITAÇÃO E DO TRANSPORTE  
O Caso da Região Metropolitana de Porto Alegre

MARIA SOARES DE ALMEIDA

Dissertação de Mestrado submetida ao PRO-  
GRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO UR-  
BANO E REGIONAL (PROPUR) da Universidade  
Federal do Rio Grande do Sul, como parte  
dos requisitos para a obtenção do título  
de MESTRE EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL.

Aprovada em .... de ..... de 198...

Banca Examinadora:

Orientador:

\_\_\_\_\_

PRESIDENTE

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Porto Alegre - PROPUR/UFRGS/OUTUBRO - 1989

## S U M Á R I O

AGRADECIMENTOS .....	7
RESUMO .....	9
INTRODUÇÃO .....	11
CAPÍTULO I - A CIDADE E SEU ESPAÇO	
1 - Pressupostos Gerais.....	20
2 - O Espaço Urbano .....	23
3 - A Produção do Espaço .....	29
3.1 - A Divisão Social do Espaço e o Setor Habitacional .....	38
3.2 - A Configuração Urbana e a Acessibilidade .....	43
CAPÍTULO II - O ESTADO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS	
1 - O Papel do Estado .....	49
2 - A Política Urbana .....	58
3 - A Política Habitacional e o Estado .....	63
4 - A Questão da Habitação Popular e a Intervenção do Estado no Brasil - Perspectiva Histórica .....	77
5 - O Transporte e o seu Papel a Nível Urbano .....	123
6 - Os Transportes Urbanos no Brasil - Perspectiva Histórica .....	127

### CAPÍTULO III - HABITAÇÃO E O TRANSPORTE NA RMPA

1 - A Região Metropolitana de Porto Alegre	
Contextualização .....	159
1.1 - Introdução .....	159
1.2 - Caracterização da Década de 1970/1980 .....	161
2 - As Políticas Públicas Habitacionais na RMPA .....	171
2.1 - A Política Habitacional e o PDM .....	171
2.2 - Período 1977 a 1979 .....	189
2.3 - Período 1979 a 1983 .....	195
2.4 - O Último Período - 1984 a 1986 .....	223
3 - O Transporte e as Políticas Públicas na RMPA .....	241
3.1 - O Transporte e o Planejamento Metropo- litano - Considerações Gerais .....	240
3.2 - O Plano de Transporte e o seu Diagnós- tico - 1974 .....	252
3.3 - As Proposições e os Projetos Decorrentes .....	254
3.4 - O Período de 1986 .....	265
CONCLUSÕES .....	271
BIBLIOGRAFIA .....	284
ANEXOS:	
Anexo I - O Conceito de Renda da Terra na Teoria Marxista .....	292
Anexo II - A Região Metropolitana - Contextualização (Texto Complementar) .....	301

Arq. MARIA SOARES DE ALMEIDA

POLÍTICAS PÚBLICAS DA HABITAÇÃO E DO TRANSPORTE  
O Caso da Região Metropolitana de Porto Alegre

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre.

Porto Alegre, 1989

À família Luiz Osório de Almeida,  
minha família original.

Ao Alberto Parussini, meu marido.

À Marciane, minha querida filha.

## AGRADECIMENTOS

A todos que de várias formas tornaram possível a elaboração deste trabalho, expresso meu agradecimento, muito especialmente:

ao Professor Osmar Jorge Lengler, que como orientador apoiou decisivamente todas as etapas de desenvolvimento deste trabalho;

ao Professor Oberon da Silva Mello por sua participação no desenvolvimento das primeiras idéias aqui contidas;

a Professora Iara Regina Guimarães Castello, coordenadora do Programa que por seu constante apoio e incentivo, tornou possível o término desta dissertação;

ao Arquiteto Carlos Furtado pelas constantes discussões e debates em torno das idéias aqui desenvolvidas;

ao Engenheiro Antonio Berfran Rosado pelo apoio recebido e pela troca de idéias a respeito das questões do transporte metropolitano;

a METROPLAN e sua equipe técnica pelo fornecimento dos dados básicos aqui utilizados;

a Leda Koch pelo apoio no fornecimento da bibliografia e sua ordenação no texto;

a Vera Pinheiro e Cristina Souza responsáveis pela datilografia;

ao Flávio responsável pelos desenhos;

E a todas as demais pessoas que de uma maneira ou de outra colaboraram para este trabalho.

POLÍTICAS PÚBLICAS DA HABITAÇÃO E DO TRANSPORTE

O Caso da Região Metropolitana de Porto Alegre

## RESUMO

Este trabalho analisa a questão habitacional e o transporte coletivo na Região Metropolitana de Porto Alegre. Enfocou três aspectos desta problemática - a participação do Estado na produção da habitação popular e na produção do transporte coletivo regional através da análise das políticas públicas respectivas; o consumo destas mercadorias - a habitação e o transporte pela população de baixa renda; e especificamente o papel que desempenharam estas políticas ao nível da organização do espaço urbano metropolitano.

Inicia-se com a formulação de um marco teórico referencial que aborda os conceitos de produção do espaço urbano e da renda da terra procurando desvendar a natureza da urbanização capitalista. A seguir, o papel e as formas de intervenção do Estado capitalista nesta produção. Através do reconhecimento da evolução das políticas públicas da habitação e do transporte no Brasil traça-se um perfil do desempenho e direcionamento que, ao longo do tempo, estas foram assumindo e sua participação na organização do espaço urbano. Ao mesmo tempo, procura-se o reconhecimento dos reais objetivos de sua formulação em cada período histórico considerado.

Por fim, pelo estudo de caso, analisa-se a Região Metropolitana de Porto Alegre e a implementação das políticas da habitação e do transporte na década de 1970 e na primeira metade da década de 1980, concentrando-se a investigação no período de 1976 a 1986, avaliando-se a sua inserção no espaço territorial da metrópole e a efetiva apropriação por parte da população de baixa renda do produto destas políticas.

A parte conclusiva procura evidenciar os resultados extraídos da investigação empírica, estabelecendo-os sob o enfoque das formulações teóricas desenvolvidas no primeiro e segundo capítulos deste trabalho.

## INTRODUÇÃO

Este trabalho trata da questão da organização interna das cidades. Das cidades brasileiras. Mais especificamente, da Região Metropolitana de Porto Alegre.

As idéias centrais desenvolvidas tiveram como origem as reflexões suscitadas pela experiência no exercício de atividade profissional em um órgão de planejamento que teve, ao longo de sua história, a atribuição complexa do planejamento regional em um período da história do País onde predominou o centralismo e o autoritarismo governamental.

As constantes contradições entre a prática do planejamento e os objetivos, que expressos nos planos, se resumiam enfaticamente na expressão "melhoria da qualidade de vida da população", e os objetivos inerentes às políticas públicas praticadas pelo poder central, instigaram o interesse em avaliar as reais alianças que se estabeleceram entre o capital e o Estado e que levaram a influir decisivamente na organização do espaço metropolitano.

Os objetivos dos planos regionais e a montagem de cenários futuros pressupunham uma cidade organizada a partir de critérios como a proximidade entre os locais de habitação e do trabalho, a diminuição das interdependências entre centros urbanos, controle da expansão urbana e preservação do meio ambiente, critérios estes totalmente ausentes do modelo territorial configurado à medida que a metrópole duplicava a sua população.

A investigação dos mecanismos que de fato comandaram a ocupação do espaço metropolitano, está, portanto, no centro dos objetivos deste trabalho, reconhecendo-se previamente que este seria apenas a incursão em alguns de seus aspectos. Nesta direção e com este propósito que se desenvolve o presente trabalho.

Era necessário estabelecer uma adequada delimitação do problema para proceder-se a abordagem desejada.

Tinha-se presente os altos investimentos oriundos das políticas públicas do transporte e da habitação que tinham sido aplicados nas regiões metropolitanas, no período considerado.

Por outro lado, perseguia-se, no âmbito da comunidade técnica voltada ao planejamento urbano, as idéias progressistas do desenvolvimento de ações integradas que pudessem ampliar os efeitos dos recursos escassos aplicados, pretendendo-se o atendimento às necessidades de uma população e seus segmentos mais carentes.

O que se observava, entretanto, era a falência destes objetivos e a predominância de práticas governamentais setorializadas e que, ao buscarem seus próprios objetivos se especializavam obedecendo lógica própria e percorrendo caminhos distintos daqueles contidos nos planos urbanísticos. Dentro deste contexto, foram formulados os primeiros pressupostos deste trabalho.

Pretendia-se a abordagem da questão do uso do solo, ou seja, a distribuição das atividades no espaço intra-urbano, visto não só como suporte e receptáculo do desenvolvimento destas mesmas atividades, mas também como elemento integrante e interferente neste processo. Enfocou-se nesta ampla questão dois aspectos básicos - a localização da população urbana e as relações que se estabelecem no exercício das atividades de trabalho, educação, lazer, etc. e que se viabilizam através dos meios de transporte.

E ainda, mais especificamente, focalizou-se: o transporte coletivo urbano, a população usuária deste meio de transporte e a forma de distribuição do local de moradia desta população no espaço da cidade.

Centraram-se os objetivos da investigação na compreensão das relações do transporte coletivo urbano e a distribuição espacial de habitação da população usuária em um contexto urbano determinado. Elege-se a Região Metropolitana de Porto Alegre como área de investigação empírica, abordando-se:

- a forma de distribuição habitacional da população usuária do transporte coletivo urbano no espaço metropolitano;
- o transporte coletivo urbano, isto é, o transporte visto como meio, através do qual esta mesma população se relaciona para o exercício de suas atividades;
- a interação existente entre esta forma de distribuição da população no espaço urbano metropolitano e os meios de transporte coletivo ofertados.

Dentro deste referencial, adotam-se as seguintes delimitações de abordagem para o encaminhamento do estudo de caso:

- População Usuária do Transporte Coletivo: privilegiou-se o segmento social com até três salários mínimos de renda familiar;
- Transporte Coletivo Urbano: privilegiou-se o Trem Metropolitano - TRENSURB, dado os altos investimentos públicos alocados na implantação do sistema, a infra-estrutura para a mudança de modo de transporte no Eixo Norte da Região, o que exigiu um sistema institucional específico para a sua operação;
- Período Histórico Considerado: privilegia-se o período que abrange a década de 70 e a primeira metade da década de 80, adotando-se como marco final de investigação o ano de

1986.

Ou seja, a tarefa principal consistia em determinar a relação do transporte coletivo e a produção do espaço da habitação da população dependente e cativa deste mesmo transporte para o exercício de suas atividades e sua espacialização no contexto urbano-metropolitano.

O trabalho desenvolveu-se em três capítulos. O primeiro formula um marco conceitual estabelecido a partir do enfoque "a priori" colocado para o trabalho, ou seja, de que a cidade é a expressão de uma sociedade e que somente através do reconhecimento e compreensão do estágio de seu desenvolvimento sócio-econômico vai ser possível a compreensão do modelo territorial e da inter-relação de seus componentes. Ou seja, de que a configuração espacial das cidades é o resultado de um processo histórico dado e do funcionamento de uma estrutura econômico-social marcada pelas relações de produção que se estabelecem.

Posiciona-se o desenvolvimento deste marco conceitual no âmbito da teoria marxista, no pressuposto de que é a partir de suas categorias de análise que será possível atingir, com maior precisão a compreensão do funcionamento de uma sociedade de classes dominada pelos interesses da classe hegemônica, ou seja, os interesses do capital num momento histórico determinado, já que pretendia-se o enfoque da questão das cidades brasileiras e mais especificamente da Região Metropolitana de Porto Alegre.

O segundo capítulo enfoca a questão do Estado Capitalista

e seu papel na formulação e implementação das políticas públicas da habitação e do transporte. A relevância desta questão para a compreensão dos agentes intervenientes na organização do espaço das cidades e metrópoles brasileiras e, especificamente, das relações entre o transporte coletivo e a localização da população de baixa renda, determina um aprofundamento no exame da evolução das políticas públicas do transporte e da habitação ao longo de um período histórico determinado, aprofundando-se, ao mesmo tempo, o reconhecimento do papel que desempenhou o Estado e suas alianças com o capital privado na produção do espaço da habitação popular e do transporte coletivo.

O terceiro capítulo trata da verificação das conseqüências destas políticas ao nível da organização do espaço territorial da Região Metropolitana de Porto Alegre, dentro da investigação de um período histórico de 1976 a 1986. As conseqüências da aplicação destas políticas na formação do modelo territorial analisado, associadas às reflexões decorrentes do marco teórico permitiram o encaminhamento das conclusões deste trabalho.

Importante, ainda, é explicitar alguns dos conceitos frequentemente utilizados ao longo deste trabalho.

O conceito de "periferia" é tomado como forma de referência da localização da população cujos níveis de renda não lhes permite ter acesso a uma habitação em área urbanizada. O conceito não engloba a "situação periférica" somente do ponto de vista espacial, pois esta pressupõe uma localização com relação

a um ponto central. O conceito é ampliado no sentido de referência a qualquer localização físico-espacial que corresponda à ausência de condições de habitabilidade, locais desprovidos de infra-estrutura básica. Estes podem ou não corresponder a pontos periféricos com relação às áreas centrais das cidades ou estarem inseridos em localizações muito próximas a elas.

Como "sub-habitação" (ou favela) considera-se a condição deficiente da habitação, não correspondente a padrões considerados mínimos, estabelecidos segundo critérios técnicos e que incluem além do espaço do "habitat" de uma família, as condições do espaço urbano em que está inserida. As condições mínimas da habitação correspondem a dimensões mínimas por pessoa<sup>1</sup>, a materiais e técnicas construtivas, condições de aeração e salubridade, bem como as infra-estruturas básicas, disponibilidade de água e esgoto, energia elétrica, etc. O espaço urbano em que se insere a habitação é parte integrante do conceito, pois a este também se agregam condições mínimas de disponibilidade de serviços e equipamentos complementares, como pavimentação, transporte, serviços comunitários, a escola, o posto de saúde, etc. Vinculado a este, o conceito de marginalidade é aqui empregado como expressão da população que, por sua condição de renda, não tem acesso aos benefícios da urbanização, isto é, está condicio-

---

<sup>1</sup> O Plano de Desenvolvimento Metropolitano considerou como mínima a área de 7,5 m<sup>2</sup> por pessoa no domicílio.

nada a viver à margem das condições mínimas de vida, entre elas a habitação.

Por "baixa renda" considera-se, para efeitos deste trabalho, a renda familiar que vai de 0 a 3 salários mínimos (média do salário mínimo regional no período considerado).

## **CAPÍTULO I**

### **A CIDADE E SEU ESPAÇO**

- 1 - Pressupostos Gerais
- 2 - O Espaço Urbano
- 3 - A Produção do Espaço
  - 3.1 - A Divisão Social do Espaço e o Setor Habitacional
  - 3.2 - A Configuração Urbana e a Acessibilidade

## 1 - PRESSUPOSTOS GERAIS

"A produção do espaço, em suas linhas mais gerais, consiste na modificação do território para que sobre o mesmo possa assentar-se e viver uma população; se a produção do espaço é capitalista, a produção se realiza para o mercado, e o território modificado, o espaço produzido, tem um valor de troca, é uma mercadoria" (CASTRO, 1979, p.13).

O parágrafo acima reflete o pensamento primeiro a que nos remete a questão urbana, ou seja:

- a vinculação indissociável do espaço produzido para o habitar urbano e as formas de organização da sociedade, as relações econômicas, sociais, políticas e culturais que se realizam em um momento histórico dado. A cidade do capital é parte integrante do sistema sócio-econômico em que se insere e produto deste mesmo sistema.

Assim, a compreensão, análise e avaliação da questão urbana passam necessariamente pela compreensão do sistema sócio-econômico no qual se insere, o das relações estabelecidas entre seus cidadãos.

Isto nos leva à primeira postura deste trabalho, ou seja, que é através em grande parte da teoria marxista e nos concei-

tos de produção do espaço que vamos encontrar embasamento teórico para a compreensão e análise dos fenômenos contidos nas cidades inseridas no contexto do sistema capitalista. Nestas, onde mais agudamente suas contradições se manifestam, vamos encontrar a produção do espaço de vida urbana ligado a "negócios imobiliários", considerados uma atividade produtiva, uma reprodução do capital, construindo para o mercado, pertencente e parte integrante do sistema capitalista. A produção desta mercadoria, o espaço do "habitar urbano", tem um alto valor de troca, originado dentro da lógica do sistema, valor este que se realiza no mercado pela venda de mercadorias produzidas.

Entende-se que a cada modo de produção e a cada etapa histórica corresponde um modelo territorial, ou seja, uma forma específica de organização do espaço e uma dinâmica também específica de evolução, de transformação deste espaço, cujas "marcas" ficam mais ou menos impressas no espaço físico. Este tem uma certa durabilidade, decorrendo daí que formas espaciais, fruto de sucessivos momentos históricos, podem conviver em um mesmo território. Portanto, à cada etapa da evolução da sociedade e do sistema produtivo em que está inserido corresponderão manifestações específicas de "modelos territoriais" explicadas dentro da visão do modo de produção dominante no tempo e na formação social que se trate.

O conceito de produção do espaço pode encontrar, e de fato encontrará, resistências nas formas mais "acadêmicas" de interpretar a teoria. É necessário transpor o conceito de "produção" a aspectos considerados improdutivos e considerar as fa

ses de produção por que passa o capital em sua metamorfose, ou seja: capital - matéria-prima - trabalho - mercadoria.

O capital produtivo onde se realiza a ampliação e se produz mais-valia se identifica com a produção de mercadorias no ciclo da produção industrial ou da produção primária (quando realizada de forma capitalista), onde o capital se amplia através da apropriação do trabalho produtivo. O comprador da força de trabalho consome-a fazendo trabalhar aquele que a vende. Este se converte em força de trabalho, em trabalhador agindo, trabalhando. Na materialização de seu trabalho, este transforma matéria-prima em objetos aptos à satisfação das necessidades do homem, isto é, em "valores de uso". Esta "produção" de valores de uso não muda em nada se ocorrer ou não sob o controle do capital. Os componentes que intervêm no processo de trabalho são: 1) a atividade adequada a um fim, ou seja, o próprio trabalho; 2) seu objeto e 3) seus meios.

O que distingue as diversas épocas econômicas não é o que produzem, mas sim como produzem, com que instrumentos o fazem. Os instrumentos de trabalho não são apenas o marco indicador do desenvolvimento da força de trabalho do homem. São também o expoente das condições sociais em que trabalha. Elevar estes conceitos a outras instâncias, como a produção do espaço, requer algum aprofundamento na verificação do que e do como se efetiva esta produção. É necessário se chegar a um delineamento mais preciso do conceito de "espaço", ou melhor dito, de que espaço está se tratando e em seguida esclarecer em que âmbito se dá sua "produção".

## 2 - O ESPAÇO URBANO

O espaço urbano, enquanto categoria de análise, expressa a dimensão física, suporte para o desenvolvimento de atividades humanas. O homem transforma o espaço natural em espaço construído para o exercício de suas atividades, que se dão através de relações sociais. O homem, enquanto indivíduo, é um ser social, e são as relações sociais que determinam o conteúdo de atividades por ele exercidas.

O estudo do espaço é relativamente recente na história humana. Surgiu com a revolução industrial, quando se agudizaram os problemas decorrentes da aglomeração urbana, quando o processo de produção retira o homem do campo e o transfere para o âmbito das cidades, isto é, dos centros de produção de mercadorias (as fábricas). Não é por acaso que as primeiras manifestações do pensamento sistemático sobre espaço urbano se dão nos países pioneiros do capitalismo industrial. A existência de um descompasso entre as necessidades de ordem material e os recursos indispensáveis para satisfazê-las dentro do desenvolvimento do capitalismo torna consciente as limitações impostas pelo espaço disponível e gerado pelo sistema, fenômeno este inerente ao seu funcionamento.

O sistema capitalista provoca e exige a concentração es-

pacial da população e das atividades.

Mas de que espaço estamos tratando, ou seja, qual é a nossa categoria de análise?

Para um primeiro delineamento, limita-se, ao nível deste trabalho, a questão de como se configuram espacialmente as cidades, interessa, portanto, o "aspecto" intra-urbano, e não o interurbano, o espaço geográfico de uma região. Neste âmbito, entende-se como "configuração espacial" das cidades o conjunto de elementos que se distribuem e se localizam em determinada superfície territorial.

Há uma dimensão física deste conjunto que pode ser visualizada, ou seja, apreendida pelo campo visual, e uma outra dimensão que não se pode ver de imediato. O horizonte entre um e outro campo se estabelece na medida da profundidade das análises procedidas. A primeira apreensão é de todo modo necessária e parece preceder toda elaboração científica.

A análise da configuração espacial de um conjunto de elementos pode tomar várias dimensões. Pode-se analisar os seus elementos pelo lugar que ocupam no espaço, onde o conceito de distâncias entre os elementos é o principal objeto de estudo. Ou ainda medidas de concentração, dispersão, tomando-se os elementos físicos em suas caracterizações sintéticas (estudo de padrões de referências, densidades, distâncias médias, etc.).

Outra dimensão seria a observada relação entre os elemen-

tos do espaço, isto é, os fluxos que determinam estas relações, introduzindo-se outros conceitos como acessibilidade, intensidade, direção. É o campo básico dos estudos sobre o sistema de circulação da população e de mercadorias, abrangendo todo um conjunto de técnicas e teorias desenvolvidas principalmente para o estudo dos sistemas de transporte e de tráfego urbano (CORAGGIO, 1977).

As correntes espacialistas, principalmente do campo de geografia, procuram, através do estabelecimento de leis de distância ou interação entre os elementos do espaço urbano, chegar à formulação de teorias que estabeleçam relações gerais entre fenômenos físicos e sociais.

O que parece crítico é o posicionamento generalista ou pretensamente "científico" de tais teorias, que encobre o nível mais complexo das relações sociais e o entendimento de seus "condicionantes".

Entretanto, aqui também se quer afirmar que não se está visualizando o espacial somente como um aspecto derivado das estruturas sociais.

Há fatores espaciais que vão contribuir, influenciar, beneficiar ou restringir processos de relações econômicas, so-

ciais, culturais <sup>1</sup>.

Entende-se, entretanto, que somente a partir de uma visão totalizante é que se poderá tentar aprofundar a questão da configuração espacial das cidades, extrapolando a visão estática e descritiva de sua formação, atingindo a dimensão dinâmica, de transformação e evolução através do tempo com o objetivo de compreender o efetivo funcionamento do sistema social e as suas "conseqüências" ao nível do espaço que determina e pelo qual é influenciado. O espacial é somente um aspecto deri-

---

<sup>1</sup> Modernamente, autores como Panerai e Jean Castex, que representam toda uma corrente do pensamento contemporâneo sobre a questão urbana, procuram resgatar a importância dos métodos de análise do espaço físico afirmando que, "além das dimensões econômicas e sociais, o espaço possui lógica própria e que deve ser feita uma investigação para explicar suas leis. Partindo de análise de aglomeração de pequenas dimensões, nas quais os fenômenos são pouco numerosos, as observações sistemáticas fornecem material para uma comparação de situações diferentes, comparando cidades da mesma importância em sítios diferentes, em regiões diferentes, a fim de compreender o espaço urbano no seu desenvolvimento não considerando a cidade como uma obra acabada, estável, mas como meio de evolução". Há, portanto, sucessivos níveis de estudos do urbano. O que talvez seja fundamental é tentar um "corte vertical" que permita partir de uma visão abrangente que corresponderia à compreensão das estruturas sociais e de suas "leis" determinantes para chegar à compreensão analítica da estrutura física do espaço, enquanto forma e "suporte" para a realização das atividades humanas, passando pela possibilidade de descrição e explicação que se abre a cada nível. Há a necessidade ainda de referência às categorias de percepção da evolução e mudança por que passam.

vado das "estruturas sociais" que o determinam. Não querendo limitar a importância do estudo do espaço enquanto "forma" física, configuração de seus elementos, o que se constitui numa das diferentes dimensões de análise do mesmo fenômeno, isto é, da organização humana enquanto estrutura social sobre um determinado espaço territorial.

Os conceitos de estrutura estão na base de teorias formuladas no sentido de permitir conhecer o fenômeno urbano enquanto análise da "forma" dos elementos físicos que o compõem. As idéias de tipo e tipologia, a análise da morfologia urbana, espaço público e privado e suas relações, elementos recorrentes e excepcionais, crescimento do tecido urbano, formas deste crescimento multidirecional, linear, etc. As análises de paisagem urbana, entendida como espaço visual de cidade, bem como os conceitos de identificação, orientação e uso têm na obra de Keven Lynch uma das mais importantes expressões. A citação aqui colocada pretende somente identificar correntes do pensamento contemporâneo sobre o urbano, sem avançar na sua avaliação, dado as limitações deste trabalho.

Há necessidade de referência, ainda, da evolução e mudança por que passam as estruturas espaciais decorrentes dos processos de transformação por que passa a Sociedade. Requer a percepção e análise dos processos de produção e reprodução das relações sociais, através de um período de tempo determinado.

A superação da visão espacialista para uma visão globalizante da configuração espacial e sua dinâmica de transformação

através do tempo remeteria a possibilidades mais efetivas de proposições futuras de ordenamento espacial urbano. Os "modelos" de cidades tão característicos das primeiras investigações da cidade industrial do fim do século XIX e começo do século XX pretenderam sempre a superação dos problemas das cidades emergentes da evolução do capitalismo industrial.

Hoje, a formulação de modelos futuros não pode ser, ao nosso ver, proposta sem que se passe por uma avaliação e previsão da evolução das estruturas das relações sociais.

O presente estudo limita-se aqui à análise e avaliação de uma determinada estruturação espacial, partindo da compreensão das estruturas e das relações sociais que a determinam, o que pressupõe aceitar a existência desta relação "biunívoca".

### 3 - A PRODUÇÃO DO ESPAÇO

Para as considerações sobre os processos de relações sociais e as correspondentes estruturas urbanas dentro do modo de produção capitalista, tomamos como questão básica o conceito de produção do espaço.

O ponto-chave a ser corretamente interpretado e que interessa a este trabalho é o de tornar claro, na medida mais aproximada possível, o que se quer basicamente compreender, ou seja, a produção do espaço para as atividades que se realizam no meio urbano, local do habitar, da produção, do consumo, da gestão, etc. Considerada uma atividade produtiva, sua construção genericamente se realiza para o mercado (mercado imobiliário) e, portanto, é uma produção de espaços que pertence à atividade produtiva do capitalismo. Há um produto final que é uma mercadoria com valor de troca, criado pela atividade produtiva.

Vários autores têm se dedicado a investigar como se pode, através das categorias de análise da teoria marxista, analisar a formação do valor de troca desta mercadoria "terra urbana" no processo de produção capitalista. O ponto de partida tem sido sempre o exame do conceito de renda da terra que encerra ainda contradições e várias interpretações, dado que encontramos sempre uma transposição de conceitos sobre o caso agrário

e, portanto, sobre a formação de renda da terra agrícola com a finalidade de examinar as relações específicas de produção e circulação oriundas da aplicação do capital da agricultura (YUJNOVSKY, 1975).

"A propriedade fundiária supõe que certas pessoas têm o monopólio para dispor de determinadas porções do globo terrestre como esferas privativas de sua vontade particular, com exclusão de todas as demais vontades. Isto posto, trata-se de esclarecer o valor econômico, isto é, a valorização desse monopólio na base da produção capitalista" (MARX V.G., 1894, p.705).

A produção capitalista não se dá só no espaço, mas é a produção do próprio espaço urbano, sendo, portanto, um processo similar à fabricação de outras mercadorias.

Partindo da identificação de que a terra, não sendo produto do trabalho, não tem em si mesma valor algum, adquire valor através de uma real relação de produção. Para MARX, a análise parte da identificação de três atores sociais: o capitalista arrendatário, o proprietário fundiário e o trabalhador agrícola assalariado.

"É natural que na prática se considere renda fundiária tudo o que o arrendatário paga ao proprietário na forma de tributo pela permissão para explorar a terra. Qualquer que seja a composição ou a fonte desse tributo, tem ele com a renda fundiária propriamente dita este traço comum: o monopólio sobre um pedaço do globo terrestre capacita o intitulado proprietário para cobrar, impor um gravame. Outro traço comum a

esse tributo, como a renda fundiária, determina o preço da terra, o qual nada mais é que a receita capitalizada do aluguel da terra" (MARX, vol.6, p.717).

Na propriedade urbana ou rural, onde desaparece a figura de um dos atores, qual seja, o capitalista arrendatário, não deve confundir a análise, pois este está fundido na mesma figura do capitalista proprietário fundiário. É importante assinalar que é a partir da existência da propriedade privada do solo que se realiza a renda fundiária em qualquer de suas formas, as quais correspondem a estágios diversos de desenvolvimento do processo social de produção. Sobre isto diz MARX:

"O apropriar-se da renda é a forma econômica na qual se realiza a propriedade fundiária, e a renda fundiária supõe propriedade fundiária, que determinados indivíduos sejam proprietários de determinadas parcelas do globo terrestre" (MARX, op.cit., p.127).

As diferentes formas de renda fundiária são, pois, a realização econômica de propriedade fundiária, forma através da qual, por uma "ficção jurídica", como afirma ainda MARX, se apropriam determinados indivíduos de parte do globo terrestre.

A segunda questão básica é que toda a renda fundiária é mais-valia produto do trabalho excedente. Na forma menos desenvolvida é diretamente produto excedente. No modo capitalista de produção, a renda fundiária é sempre sobra acima do lucro, acima da porção do valor das mercadorias, o qual por sua vez consiste em mais-valia (trabalho excedente).

A terceira questão posta por MARX é:

"A valorização econômica da propriedade fundiária, no desenvolvimento da renda fundiária, aparece como sendo peculiar à circunstância de o montante dessa renda não ser determinado pela intervenção do beneficiário, mas pelo desenvolvimento do trabalho social, que dele não depende e não participa. Esta peculiaridade da renda fundiária é comum a todos os ramos de produção e a todos os produtos do sistema de produção de mercadorias e mais precisamente na produção capitalista, que em seu conjunto é produção de mercadoria" (MARX, op.cit., p.730).

Estas três afirmativas delineiam os contornos básicos da formação da renda da terra e dão embasamento para aprofundar o conceito fundamental de produção do espaço, isto é, que no bojo desta questão estão os condicionantes principais, quais sejam:

- a propriedade privada do solo é que determina a condição básica de apropriação de mais-valia gerada pela existência de renda fundiária;
- que toda a renda fundiária é mais-valia, trabalho excedente e
- que todo o desenvolvimento de renda fundiária reaparece como determinado pelo desenvolvimento do trabalho social e, portanto, é produção de uma mercadoria.

Parte-se destas três afirmativas de MARX para logo a seguir examinar como pode-se transpor e estender para o caso ur-

bano os mesmos conceitos e verificar a consistência de sua aplicabilidade.

Para isto, verificam-se alguns estudos de autores como YUJNOVSKY (1977), FLICHMAN (1977), CUNHA e SMOLKA (1980), colocando os pontos fundamentais postos em discussão. O que se apresenta de imediato é a afirmação de que a renda de terra no caso urbano aparece no momento de compra e venda, em sua forma capitalizada.

Isto quer dizer que a renda aparece e se consubstancia como tal no momento de compra e venda do terreno urbano. Como se gera esta renda?

YUJNOVSKY, levando esta verificação a análises mais detalhadas, distingue Renda Diferencial I e II e Renda Absoluta como desenvolvida por MARX<sup>1</sup>. À semelhança dos conceitos de renda diferencial e absoluta analisados para o caso agrário, YUJNOVSKY afirma que a Renda Diferencial I aparece quando se pode produzir, em determinados terrenos, bens e serviços a custos mais reduzidos que os que regem o preço do mercado. Como se determina esta diferenciação para a terra urbana? A resposta

---

<sup>1</sup> Não cabe, no âmbito deste trabalho, estender a discussão sobre os conceitos de renda desenvolvidos por MARX, mas sim tomá-los como ponto de partida e dado do problema. O ANEXO 1 desenvolve e procura esclarecer os conceitos de renda de terra nas suas formas de Renda Diferencial I e II e Renda Absoluta conforme encontram-se em MARX.

a esta questão está centrada em dois fatores, a saber: a localização, isto é, a posição relativa que o terreno ocupa no espaço urbano, e a construtibilidade, isto é, a capacidade de suporte deste terreno com relação à edificação.

A localização, como fator importante na determinação de locais de assentamentos de atividades urbanas, está vinculada ao fator de relação entre os usos diferenciados - maior ou menor distância entre os mesmos. Por exemplo, entre habitação/trabalho, entre produção/consumo, etc., o que remete a outro fator a este vinculado, que é a acessibilidade relacionada com a variável tempo. Ainda o fator localização está relacionado com o conceito de melhor e pior terra e, portanto, com os fatores ambientais-climáticos, topografia, salubridade, condições de paisagem. Por exemplo, as melhores localizações para a habitação encontram-se em geral nas terras altas e secas, em pontos de aeração e insolação privilegiados, onde a paisagem permite a visualização de maiores horizontes, em detrimento das terras baixas, sujeitas a inundações, pouco ventiladas e úmidas. Por outro lado, para a indústria, com grandes plantas horizontais, os terrenos devem ser planos e secos, em detrimento de encostas ou cotas altas.

O fator construtibilidade está relacionado tanto com as condições naturais dos terrenos - enquanto condições de suporte para as edificações - natureza geológica e topográfica do solo, como, e principalmente, com as condições criadas socialmente, e com os fatores determinados pelo Estado, através de definição de padrões para construção, tais como: zoneamento de

usos, taxas de ocupação, índices de aproveitamento, etc.

Em resumo, a renda no caso do urbano aparece sob a forma capitalizada no momento da compra e venda do imóvel, o que se expressa no preço cobrado pela terra, pelo proprietário. Se a terra apresenta benfeitorias ou imobilizações, o preço de venda traz embutida a renda capitalizada acrescida do preço dos imóveis atualizados. No caso de locação do imóvel, parcela do aluguel corresponde à renda do solo e outra ao juro e à amortização do capital investido no mesmo.

A renda diferencial I está associada a diferenças quanto à localização e construtibilidade. Localizações mais favoráveis são em grande parte criadas à medida que o espaço vai sendo construído e são decorrentes das relações sociais que se estabelecem. Estão associadas à acessibilidade.

A renda diferencial II resulta da diferença entre a aplicação do capital e a possibilidade de obtenção de crédito no setor de construção, permitindo a adoção de tecnologias construtivas com grau de eficiência e níveis de custos diversos. São também decorrentes de investimentos em capital social básico, ou seja, equipamentos urbanos e infra-estrutura (seja em terras públicas ou privadas) que ficam incorporadas à terra e possibilitem o seu uso para fins urbanos.

A renda absoluta no setor agrário é aquela que surge quando o preço de mercado é maior que o preço de produção da pior terra, o qual se deve ao efeito de barreira que impõe a pro-

priedade da terra em seu conjunto para a inversão de capitais. A causa é a propriedade imobiliária do solo.

"A renda de monopólio se forma por uma imperfeição do mercado. Na renda absoluta o preço de mercado é maior que o preço de produção podendo ser este menor ou igual ao valor de mercadoria. Esta surge como consequência da adoção da suposição, como condição necessária, que no agrário há uma composição orgânica menor que a média, o que faz com que o preço de produção seja menor que o valor do produto." (YUJNOVSKY, 1977).

As rendas absolutas e de monopólio podem ser visualizadas no urbano como comparecem na atividade agrícola.

A renda absoluta cuja causa geradora é a propriedade da terra constitui a expressão do conjunto de proprietários de terra urbana. Se esta se manifesta na forma de controle por parte de alguns sobre terras com características específicas, diz-se que há o aparecimento de renda de monopólio.

Cabe ainda dizer que para uma mesma localização pode haver a concorrência de vários usos com o que a renda absoluta poderá decorrer daquela que no mercado pode pagar mais por sua utilização.

Ao nível da habitação, estes mecanismos de valorização da terra vão determinar uma possibilidade da apropriação diferenciada do solo dependendo do nível da renda dos segmentos sociais, provocando uma segregação social no espaço. Volta-se a

esta questão a seguir.

Assim, estes fatores, que no seu conjunto vão influir na formação da renda, quer ela assuma o caráter de Renda Diferencial, Renda Absoluta ou Renda de Monopólio, determinarão a divisão social e econômica do espaço. Ou, mais especificamente, como aponta LIPIETZ, a estrutura urbana viria determinada por:

- "- a divisão técnico-econômica do trabalho que está configurada ao nível das forças produtivas e das relações de produção que implicam uma determinada divisão técnico-econômica do espaço - em um local se localiza a indústria, outro a residência, outro o comércio;
- a divisão social do trabalho, que está determinada pelas relações sociais de produção, que corresponderá à divisão social do espaço - diferenciação de áreas residenciais, segundo níveis de renda;
- as formas de produção do espaço, segundo a estrutura do setor imobiliário, tamanho das empresas promotoras" (LIPIETZ, 1974).

Cada um destes aspectos está relacionado com a fase de desenvolvimento do modo de produção capitalista, da forma de apropriação da renda do solo, dependente por sua vez das formas de produção do espaço, da estrutura das empresas promotoras e do papel do Estado na promoção do bem coletivo que permite a valorização dos bens individuais e que permeia toda a produção individual do espaço.

No enfoque deste trabalho, duas questões básicas serão e-

xaminadas a seguir, ou seja:

- 1ª - a divisão social do espaço e o setor habitacional - segregação urbana;
- 2ª - o papel que desempenha a acessibilidade gerada por um sistema de transporte, o qual determina para a cidade uma específica possibilidade de uso e intensidade.

### 3.1 - A Divisão Social do Espaço e o Setor Habitacional.

A qualquer observador do espaço urbano da cidade do modo de produção capitalista, especificamente a cidade brasileira, o que de imediato se evidencia é a "segregação" do espaço habitacional. Distintamente, a localização da habitação revela a divisão social de uma sociedade de classes, onde os ingressos familiares ocorrem em desníveis tão acentuados.

Voltemos à questão inicial e básica, ou seja, a renda de terra e a formação do preço do solo urbano, que por decorrência está associado diretamente com a divisão social do espaço.

Como diz LIPIETZ:

"... o precio del suelo <sup>2</sup> no es consecuencia

---

<sup>2</sup> Por preço do solo entende-se que é a expressão "monetária" da renda proporcionada pela propriedade do solo.

de la competencia por el terreno sino la existencia de la propiedad territorial que permite al poseedor de um título jurídico poner "su" terreno a disposición de uno de los competidores por medio de um "tributo" que puede ser muy elevado aun en ausencia de competencia intensa (LIPIETZ, 1974, p.146).

A divisão social do espaço, em última instância, decorre da variação do valor dos imóveis urbanos que se forma da magnitude da renda que o proprietário é capaz de extrair de lote.

Está-se tratando neste momento de abordar não a produção do espaço, mas seu consumo pela população.

Este consumo, portanto, está condicionado pela "possibilidade dos vários segmentos sociais, dependente de seus ingressos terem acesso ao valor dos imóveis urbanos, isto é, pagar aos detentores do capital imobiliário - proprietário da terra ou o produtor da mercadoria habitação (edificação).

A variação do valor da terra urbana, anteriormente abordada, associada à apropriação desigual por parte dos segmentos sociais, provoca uma ocupação estratificada do espaço, isto é, uma organização em zonas de grande homogeneidade social interna e forte disparidade de "qualidade" espacial. Chama-se a isto, como vários autores já assim analisaram este fenômeno, segregação urbana.

As classes sociais de maior poder aquisitivo têm, por um lado, a flexibilidade da escolha do melhor local para o seu

assentamento e maior mobilidade espacial, restando às classes de mais baixos ingressos os assentamentos nas terras mais baratas ou o imperativo de se localizarem totalmente fora do mercado de terra, provocando o fenômeno das "invasões".

Assim, a localização das distintas classes sociais na estrutura urbana é determinada pela capacidade de consumo de terrenos que apresenta cada classe de renda.

As condições ambientais, os fatores de infra-estrutura, sítios privilegiados em relação à paisagem e natureza são apropriações preferenciais das médias e altas rendas.

LIPIETZ, ao fazer referência à questão da divisão social do espaço, a examinou através de sua complexidade:

"Além de um direto rebatimento das estruturas econômico-sociais, resulta das práticas de dominância de um grupo social sobre o conjunto da Sociedade. As conseqüências ao nível do espaço podem ser claramente apreciadas pela configuração espacial resultante - segregação de grupos sociais, os investimentos em infra-estrutura e equipamentos sociais privilegiando o espaço dos grupos dominantes e promovendo a maior valorização do solo, as práticas políticas e administrativas do uso do solo - leis de zoneamento e regimes urbanísticos, utilizados como instrumentos de controle social. A determinação específica de áreas valorizadas do solo urbano são objeto do processo de controle e dominação de classe" (LIPIETZ, 1974, p.29-30).

A complexa diferenciação do espaço urbano é o reflexo, por

tanto, desta ação concreta que a Sociedade faz sobre o mesmo e que se expressa segundo as relações sociais decorrentes do modo de produção dominante.

Para melhor visualizar esta questão, necessariamente deve-se abordar a forma como se dá a formação dos valores do solo. Encontra-se ainda em LIPIETZ a melhor formulação quando o autor analisa as relações da produção do solo. O conceito de "tributo diferencial" associado ao conceito de "renda diferencial" em MARX, definindo a valorização diferencial do solo urbano <sup>3</sup>.

O tributo diferencial é o mecanismo essencial no estabelecimento do valor da terra urbana, o mecanismo de realização social do espaço.

LIPIETZ distingue duas formas em que se apresenta o tributo diferencial - exógeno e endógeno.

O primeiro, quando o sobrelucro do capital investido é determinado pelas condições próprias ao terreno dos processos de circulação e produção.

Estas "condições próprias do terreno" são determinadas

---

<sup>3</sup> Para LIPIETZ, o termo tributo expressa o valor pago aos proprietários da terra na ocasião de venda do terreno; este preço/tributo se realiza, portanto, através da relação proprietário da terra e produtor imobiliário na troca do direito de dispor do solo.

tanto pelas características físicas do mesmo, como pela situação do terreno com relação à divisão social do espaço que, de fato, se constitui na forma mais importante de diferenciação do seu preço final.

O segundo se caracteriza pela influência do nível do capital investido no terreno no decorrer do processo de construção. Quando o sobrelucro por área depende da quantidade investida na mesma, denomina-se extensivo; quando depende da quantidade de capital já investido, denomina-se intensivo.

A distribuição das áreas residenciais dos segmentos sociais de baixos ingressos, objeto de enfoque principal deste trabalho, terá na conceituação acima um elo de especificação teórica, capaz de explicar com mais clareza os mecanismos que a determinam ou que são determinantes à configuração do espaço urbano e ao fenômeno de segregação urbana.

Para concluir este item considera-se que a paisagem urbana está "marcada" pela distribuição das habitações no espaço produzido pela diferenciação social que o caracteriza, em função da capacidade social de cada segmento de se apropriar do espaço. A "leitura" da cidade capitalista se dá em função da renda de cada segmento social e pode ser feita pela correspondente visão de uma estratificação urbana. Nos casos em que esta assume características extremas, pela forte diferença entre extratos de renda, pode-se denominá-la de "segregação urbana!"

### 3.2 - A Configuração Urbana e a Acessibilidade

O estudo do espaço urbano não prescinde, além da problemática da localização das atividades com toda a sua gama de interpretações, da abordagem de outra questão básica que é a relação estabelecida entre seus elementos.

Já vimos como o modo de produção capitalista estabelece (ou provoca) a divisão do espaço. Esta divisão, ou seja, a separação de usos e atividades, faz com que os fluxos de pessoas e mercadorias entre os diferentes setores se constituam numa "rede" de interligação, decorrente do processo de intercâmbio que se estabelece entre seus elementos (locais de atividades).

Estes fluxos gerados podem ser estudados através de vários enfoques. Conceitos como acessibilidade, proximidade, adjacências, direção e intensidade permitem analisar o padrão espacial que seguem estes fluxos gerados pelo funcionamento do conjunto.

São as inter-relações internas e suas articulações com o conjunto da estrutura urbana.

O quadro de inter-relações que se realizam entre os elementos de produção e consumo em uma unidade dada pode dar uma idéia mais clara da complexa rede de relações que se estabelece e se reproduz em função do sistema produtivo. Esta inter-relação está naturalmente marcada pelo sistema de produção capitalista.

Há uma complexa rede de inter-relações que se estabelece no meio urbano e que gera uma estrutura de conexões (vias) e fluxos (meio de transporte, comunicações por rede, etc.).

Interessa examinar as interligações específicas que se realizam entre os locais da habitação e do trabalho e ao nível do processo de reprodução da força de trabalho.

O espaço do intercâmbio ao nível das relações da produção e da reprodução da força de trabalho é o espaço, portanto, do transporte urbano.

O sistema de transporte gera ao nível do espaço territorial diferentes "acessibilidades", isto é, determina a cada ponto da cidade várias possibilidades e intensidades de uso. Pode-se afirmar que a divisão econômica e social do espaço está estreitamente relacionada com a estrutura de acessibilidade gerada pelo sistema de transporte e que há uma influência biunívoca entre o grau de acessibilidade gerado pelo sistema de transporte e a renda do solo. Esta provoca uma hierarquização dos usos do solo que por sua vez vão influenciar no sistema de interligação entre seus elementos - produção e consumo - determinando uma hierarquia no sistema de transporte.

Localizações mais favoráveis, ou seja, aquelas que permitam maiores facilidades de acesso, implicarão custos mais baixos de deslocamentos, reduzindo, conseqüentemente, o custo final de realização das atividades.

Assim, o custo do consumo final de qualquer atividade e

no caso específico da habitação, este é fator importante. Resulta não apenas do preço do imóvel que tem sua formação conforme descrito até aqui, mas também dos custos de acesso às demais atividades, seja aos locais de emprego ou aqueles indispensáveis à reprodução da força de trabalho. Estes custos além de um valor monetário podem ser medidos através dos tempos com prometidos com o deslocamento ou a qualidade deste deslocamento medidos através de níveis de conforto.

Aos custos da habitação somam-se necessariamente o custo dos deslocamentos no meio urbano. Para a população trabalhadora que vende no mercado a sua força de trabalho os custos do deslocamento são fundamentais, pois é necessário que estes se desloquem do local de moradia aos locais de emprego. A associação destes dois fatores, localização e acessibilidade, vão acarretar maiores ou menores gastos com os deslocamentos e, por conseqüência, com a habitação. Áreas melhor localizadas, isto é, mais acessíveis, vão exigir menor dispêndio com o transporte o que implicará menor gasto com a habitação. Esta melhor localização equivalente a um ganho extra se transforma em renda da terra incorporando-se ao seu valor final.

A propriedade privada da mesma proporciona que este ganho seja apropriado individualmente.

Assim, os investimentos públicos e, portanto, sociais, nas infra-estruturas do transporte que transformam a superfície do território em áreas mais acessíveis vão provocar o aumento do preço da terra, pois estas vantagens locacionais vão ser in-

corporadas no valor do solo.

Cabe ressaltar que este é um dos aspectos contraditórios decorrente da existência da propriedade privada do solo, que em última instância vai contribuir para a segregação social do espaço. O preço do solo representa, portanto, um valor que não está acessível a todo o habitante urbano. Somente terá possibilidade de assentamento aquele que dispõe de renda monetária capaz de pagar pelo seu valor. Como o sistema capitalista não tende a manter o conjunto da sociedade em um patamar mínimo de renda monetária, segmentos importantes da população se vêem alijados deste mercado.

Esta parte da população habitará as piores terras ou, como estas também incorporam renda fundiária, como já visto, se verá fora do mercado da terra urbana.

Os efeitos sobre o espaço serão diferentes preços do solo, produtos do conjunto de relações sociais, econômicas e políticas sobre o espaço. A segregação do espaço da habitação está vinculada, portanto, tanto diretamente ao preço da terra como indiretamente ao sistema de acessibilidades - estrutura de vias e meios de transporte. Esta segregação variará, como afirma DURÁN, com as distintas fases em que se encontra o modo de produção capitalista.

"... La estructura urbana de la ciudad capitalista depende de las características de cada fase de desarrollo del modo de Producción Capitalista, que hace variar tanto la División Económica y Social del Espacio (como resultado de las nuevas formas de producción, consumo y

relaciones sociales que lleva consigo), como las formas de producción del espacio (tamaño de las promociones, estructuras del sector promotor, formas de gestión, etc.) y la estructura y las características de los sistemas de transportes urbanos" (DURÁN, 1980, p. 59).

A participação do Estado na produção do espaço da cidade capitalista e sua influência tanto na formação de setores da habitação e do transporte será o tema a seguir. Ao mesmo tempo, encaminha a questão seguinte - examinar a questão da cidade brasileira, ou mais especificamente a RMPA - Região Metropolitana de Porto Alegre.

## **CAPÍTULO II**

### **O ESTADO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS**

- 1 - O Papel do Estado
- 2 - A Política Urbana
- 3 - A Política Habitacional e o Estado
- 4 - A Questão da Habitação Popular e a Intervenção do Estado no Brasil -  
Perspectiva Histórica
- 5 - O Transporte e o seu Papel a  
Nível Urbano
- 6 - Os Transportes Urbanos no Brasil -  
Perspectiva Histórica

## 1 - O PAPEL DO ESTADO

Tratou-se, até aqui, da questão da produção do espaço, afirmando que esta só pode ser analisada dentro de uma visão compreensiva das relações sociais e do modo de produção econômica em que se acha inserida e da qual é parte integrante. É necessário, para avançar-se, examinar a questão do Estado, enquanto instância político-administrativa de intervenção no espaço urbano e de setor participante de sua produção.

Para lançar algumas luzes a esta questão é imprescindível delimitar um campo tão vasto como este, para abordar precisamente algumas "faces" que possam ser ao mesmo tempo esclarecedoras e suficientes ao tema deste trabalho.

A primeira abordagem será certamente a definição do papel do Estado em formações sociais capitalistas, histórica e espacialmente situadas. Enquanto "relação de formas sociais", o Estado capitalista deve ser visto não como uma superestrutura isolada e auto-suficiente, mas como uma instância de relação de forças sociais, onde atuam as contradições e os conflitos de uma sociedade de classes. Com esta compreensão podemos visualizar o papel do Estado capitalista, não só como "Governo", mas como instrumento de maior poder para os setores dominantes e

diminuição do poder de setores marginalizados da Sociedade.

Este posicionamento coloca-se em oposição a visões funcionalistas, onde o Estado e a instância política estão acima das relações sociais historicamente dadas, local do processo de tomada de decisões sobre as demandas de sociedade atendidas e mediadas pelas políticas públicas. Esta visão encobre os verdadeiros processos pelos quais o Estado adota determinadas linhas políticas e, portanto, age interferindo no meio urbano e na produção de seu espaço.

Encontra-se, no pensamento político de MARX, o Estado como a organização de força disponível e exercitável em um determinado grupo social, ou seja, uma visão "instrumental" do Estado como aparato a serviço da classe dominante - que é a virada radical da concepção ética segundo a qual a força do Estado é antes de tudo uma força moral espiritual (BOBBIO, 1976).

É o que afirma o autor, considerando MARX como o único escritor realista que conduz a concepção do Estado até as últimas conseqüências, e diz mais:

"O Estado não é apenas um instrumento, um aparato, um conjunto de aparatos, dos quais o principal é aquele que serve ao exercício de força monopolizadora, mas é um instrumento que serve à realização de interesses não-gerais, mas particulares (de Classe)".

MARX chega a esta conclusão quando revisa a conclusão pre

cedente das relações entre Sociedade e Estado.

Nas análises pré-marxistas, como em HEGEL, os conflitos sociais se resolvem ou devem se resolver no Estado, elevado a sua forma de convivência mais racional, acima das paixões e interesses particulares. Esta visão "olímpica" do Estado é desmistificada por MARX, que torna mais claro e lança luzes sobre o verdadeiro papel que o mesmo representa para a Sociedade, levando autores como BOBBIO a afirmar que se MARX não tivesse escrito uma crítica da economia, a sua teoria política constituiria uma etapa obrigatória na história da teoria do Estado moderno.

Concorda-se com o autor e a partir desta compreensão do papel do Estado é possível avançar na compreensão do papel que representam as políticas públicas adotadas e suas conseqüências sobre o urbano.

Entretanto, tem-se de considerar a complexidade com que se revestiu a questão do Estado e das relações sociais, a partir de MARX até hoje, principalmente nas cidades capitalistas avançadas ou no contexto do capitalismo periférico terceiro-mundista de interesse específico deste trabalho, o que torna necessário aprofundar alguns pontos-chaves.

Para este propósito é necessário o exame de respostas possíveis a duas questões, quais sejam:

- as funções que desempenha modernamente o Estado; e

- as formas de intervenção estatal no contexto capitalista atual, mais especificamente na produção do espaço das sociedades modernas.

Encontramos em SCHMIDT (1983) a indicação de duas funções básicas retiradas do que o autor denomina de marxismo pós-ortodoxo. São elas funções de acumulação e legitimação.

A acumulação, conforme definido por MARX, é a conversão da mais-valia em capital, ou aplicação da mais-valia como capital.

"... o valor do capital e a mais-valia são quantias de dinheiro e se opera do mesmo modo sua conversão ulterior em capital. O capitalista emprega ambas as quantias na compra de mercadorias que o capacitam a recomeçar a fabricação de seu artigo, desta vez em escala ampliada" (MARX, 1894).

O processo de acumulação capitalista é assim colocado por MARX, que vai gradativamente ampliando sua análise para logo afirmar:

"... o desenvolvimento da produção capitalista torna necessária a elevação contínua do capital empregado num empreendimento industrial e a concorrência impõe a cada capitalista as leis imanentes do modo de produção como leis coercitivas externas. Compele a expandir continuamente seu capital, para conservá-lo, e só pode expandi-lo por meio da acumulação progressiva" (MARX, 1894).

Do ponto de vista geral:

"Acumulação é o processo pelo qual parte do excedente econômico é convertido em novo capital, levando, desta forma, a economia inteira a aumentar sua capacidade produtiva" (SCHMIDT, 1983, p.27).

O aumento do processo de acumulação é visto, assim, como o objeto central do capitalismo, como o elemento básico para o constante aumento dos lucros para o capital.

É, portanto, da absorção gradual de mais-valia extraída da força de trabalho que se alimenta o processo de acumulação capitalista. Quanto maior absorção de trabalho adicional, maior é a demanda de mão-de-obra.

A absorção de novas tecnologias substituindo os trabalhadores pelas máquinas é mecanismo comumente utilizado pelo capitalismo para o desenvolvimento do processo de acumulação.

A busca de avanços sistemáticos ao processo de acumulação tem acarretado ao Estado um papel fundamental. Este interfere na economia, através da indução e produção de bens e serviços necessários ao avanço das bases materiais da produção de mercadorias. Exemplo disso é a ação do Estado na produção de infraestruturas básicas, como o sistema de transporte e energético, os serviços públicos que servem à reprodução de força de trabalho - educação, saúde, incluindo-se aqui a habitação, os sistemas de segurança na manutenção de ordem estabelecida,

a indústria bélica, etc.

Evidencia-se, assim, o papel do Estado como agente, nem acima, nem à margem da Sociedade de classes, mas como parte das relações de poder dos segmentos dominantes.

Para possibilitar o exercício deste papel é fundamental ao Estado a função de legitimação de sua autoridade, implicando o reconhecimento por parte dos membros da Sociedade do "direito" que assiste a indivíduos ou instituições de assumir a tomada de decisões apropriada aos interesses da classe dominante. Aqui pode-se salientar o conjunto de leis que orientam o direito de propriedade sobre bens materiais e, especialmente, a questão da propriedade da terra.

Diz SCHMIDT que:

"A legitimação é uma faculdade possuída pelo Estado em virtude da qual as suas instituições conseguem a adesão à ordem social predominante" (SCHMIDT, 1983, p.29).

E diz mais, que ela é um pré-requisito para garantir a existência e o funcionamento da ordem social em vigor e também um subproduto de uma intensa luta entre ideologias no interior do conjunto social.

A complexidade com que se reveste o papel do Estado em sociedades capitalistas avançadas fez com que a moderna análise política viesse a ampliar as bases teóricas para possibilitar

a compreensão de toda a gama de funções exercidas pelo Estado.

Estas podem ser resumidas nesta afirmação geral:

"A função global do Estado consiste em dar coesão interna aos elementos de um modo de produção ou de uma formação social e por conseguinte se converte em um verdadeiro lugar onde se resolvem as contradições de classe e um verdadeiro instrumento de dominação de uma classe sobre as demais"(SONNTAG,1979).

As formas de intervenção estatal em contexto capitalista se realizam diretamente no processo produtivo, ou indiretamente através de alocação de recursos preexistentes, ou utilizando técnicas de previsão e controle.

A interferência direta no processo produtivo tem muitas causas, mas sempre voltadas ao suprimento de bens e serviços desinteressantes ao produtor individual, por gerar lucros muito baixos ou mesmo não gerá-los. Está aqui contida toda a produção das bases materiais para a expansão industrial, como a produção direta de infra-estruturas, ou o desenvolvimento de tecnologias de porte, etc., como já citado.

Indiretamente, o Estado interfere através da formulação de políticas que encaminham a alocação de recursos já existentes ou que venham a ser obtidos através de empréstimos externos.

Os recursos financeiros sob controle estatal são alocados

assim, com fins reguladores e com vistas às exigências da acumulação capitalista.

O papel do planejamento como instrumento de intervenção do Estado, é importante salientar, tem sido largamente utilizado, principalmente em economias capitalistas subdesenvolvidas, com a finalidade de superação dos entraves ao crescimento do capital e na orientação de alocação de recursos preexistentes<sup>1</sup>. Substituindo ações políticas isoladas, o processo de planejamento tem por finalidade, em geral, criar um conjunto integrado de decisões com vistas à obtenção de maior racionalidade e coerência às ações do Estado. Os objetivos dos processos de planejamento, entretanto, têm de ser analisados dentro da ótica do papel do Estado como até aqui referido, e não encoberto por uma formulação muitas vezes complexa de objetivos voltados ao bem-estar social. Entendendo o papel do Estado como a serviço da acumulação capitalista, tem-se que visualizar os objetivos das técnicas de planejamento adotados sob este mesmo enfoque.

As contradições iminentes deste papel do Estado e dos próprios processos decisórios dos agentes individuais em função de interesses particulares têm impedido, na maioria dos casos,

---

<sup>1</sup> Esta forma de intervenção tem assumido um papel importante em sistemas capitalistas terceiro-mundistas. As relações de dependência exigem a intervenção crescente do Estado na esfera direta da produção econômica para atenuar a fragilidade e debilidade da economia como um todo.

que se atinjam os objetivos prefixados.

Cabe salientar que esta questão é importante no exame da alocação de políticas públicas logo a seguir tratadas.

Em resumo, salienta-se que, quer as formas de intervenção do Estado se dêem através de alocação de recursos existentes, quer diretamente na produção através de ações diretas ou por meios indiretos, utilizando processos de planejamento, esta se faz visando a criação das bases para o desenvolvimento da acumulação capitalista e como tal deve ser analisada.

## 2 - A POLÍTICA URBANA

"Hay un acuerdo general en considerar la política urbana como 'proceso político', que enfrenta a fuerzas sociales, con intereses específicos, o, en la tecnología liberal, a actores que buscan realizar su proyecto por medio de diferentes estrategias" (CASTELLS, 1974, p.294).

Assim se refere CASTELLS ao debate que se realiza e se realizou em torno do campo do estudo da política urbana. Toma-se como ponto de partida esta afirmativa para o exame desta questão.

Tratando-se até aqui do urbano enquanto espaço físico onde se realizam atividades humanas, expressão e contingente de uma organização social historicamente dada, a política urbana pode ser vista como o processo político da intervenção neste espaço, no enfrentamento de forças sociais com interesses específicos.

A cena política na qual se realiza a política urbana é especificamente o poder local. Entretanto, dada a amplitude com que tem-se revestido a política urbana ao nível do País, é de

interesse examiná-la a partir da gestão dos problemas urbanos através dos sistemas institucionalizados - a instância nacional, estadual, o município - o geral e o específico.

O que vêm a ser os objetivos de políticas urbanas? Muitas vezes têm sido vistos como a intervenção do Estado no espaço urbano para o provimento de bens públicos, uma garantia contra a discriminação social, isto é, "instrumento de implementação de produção de bens públicos para consumo social no sentido de garantir a justiça social". Esta visão liberal do papel do Estado e das políticas urbanas, como já foi visto, encobre os verdadeiros e complexos objetivos gerados pela contradição entre a propriedade privada e a socialização ou coletivização do espaço urbano, instrumento de controle político capaz de gerar aumento do poder das classes dominantes.

"O caráter contraditório das políticas urbanas capitalistas, longe de suprimir estas contradições, implica criação de instrumentos capazes de remover os obstáculos à acumulação, promovendo a completa socialização do espaço urbano, ou seja, aumentando o poder das classes dominantes e garantindo seus privilégios"(LOJKINE, 1977).

A formação das bases de expansão do capital de um circuito de acumulação mais baixo para outro mais elevado, como identifica HARVEY (1980), isto é, da produção da mais-valia simples para acumulação ampliada, implica a criação de bases materiais - ampliação de capital fixo. Esta base se traduz em um espaço construído, base para a produção. Esta exige espaço es-

pecífico e infra-estrutura - é a formação de áreas industriais incentivadas e promovidas pelo Estado, que pode até mesmo fornecer a terra urbanizada a preços muito reduzidos ou mesmo de graça ao capital em nome do desenvolvimento regional. Os meios de circulação de mercadorias e força de trabalho, ou seja, o transporte e o sistema viário representam elementos fundamentais ao desenvolvimento do capital. O fornecimento de energia e sistema de comunicações são também exemplos desta ação, que vai favorecer tanto a produção como o consumo. A política urbana favorece, do mesmo modo, bens de consumo coletivo, ou seja, para a força de trabalho. Estes bens são aqueles necessários a sua reprodução e quando não acarretam a formação de mais-valia ao capital privado, este não o produz, deixando ao Estado, ou seja, ao capital socializado a sua produção. Requisitos necessários à reprodução da força de trabalho fazem, portanto, parte das políticas urbanas, ou seja, a rede de equipamentos sociais, os sistemas de recreação e lazer, a segurança e a saúde pública, etc.

Além da produção concreta de bens públicos, estruturas, equipamentos e serviços, a política urbana trata, ainda, da formação das bases de controle sobre as condições que auxiliam constantemente o capital. Medidas como o planejamento do uso do solo, leis de zoneamento e medidas de regulamentação de demandas sociais, o sistema de tributos públicos e tarifas fazem parte de um conjunto de ações de âmbito "político" inserido nos mesmos objetivos de sustentação do processo de acumulação capitalista.

A cidade capitalista cumpre, assim, uma série de funções-chave para o desenvolvimento do processo de acumulação como bem político, de cuja gestão se encarrega o Estado, permitindo a valorização dos bens individuais, apoiando a produção, o consumo e a reprodução da força de trabalho. A intervenção do Estado aparece, assim, como elemento fundamental no processo de estruturação do espaço urbano.

A produção à propriedade privada da terra, a intervenção no sentido da valorização do setor imobiliário, principalmente ao nível da produção da habitação, são formas através das quais se materializa esta intervenção. A habitação e sua produção como espaço necessário à reprodução da força de trabalho têm sido historicamente assumidas diretamente pelo Estado, como superação do problema representado pela incapacidade do sistema de dar respostas aos setores da população com níveis de renda salarial mais baixos, o que não permite aos mesmos ingressar no mercado. A intervenção do Estado se faz também indiretamente como agente estruturador do capital financeiro do setor através de medidas institucionais. Dada a relevância desta questão para este trabalho e as especificidades desta para o caso brasileiro, será objeto de aprofundamento no capítulo seguinte. A intervenção estatal no Brasil deve ser cuidadosamente examinada, já que se reveste de aspectos particulares de uma economia subdesenvolvida em que o processo de acumulação de capital, no estágio atual, precisa de apoio do estado para a formação de bases para a sua expansão.

Em resumo, os instrumentos utilizados pelas políticas ur-

banas para o alcance de seus objetivos podem ser descritos como:

- um aparato administrativo burocrático formado do conjunto de organismos voltados para o exercício das funções públicas;
- um sistema de repasse de recursos financeiros na forma de alocação direta na produção de bens públicos ou no financiamento ao setor privado - capital ou força de trabalho;
- um conjunto de normas e instrumental jurídico regulamentadores das regras gerais de proteção ao capital e da sua expansão.

Estes podem ser analisados dentro do conjunto de objetivos das políticas públicas e apoiados em uma observação precisa do contexto no qual se efetivam.

Assim, para o caso brasileiro, é preciso identificar, através da compreensão do estágio do desenvolvimento capitalista nacional, ou seja, uma formação econômico-social subdesenvolvida, como estes instrumentos são utilizados e quais seus efeitos sobre a produção do espaço em uma estrutura urbana historicamente específica.

### 3 - A POLÍTICA HABITACIONAL E O ESTADO

A questão da habitação é uma das faces mais complexas da questão urbana. Além de se constituir em necessidade básica do ser humano, imprescindível ao indivíduo e ao grupo social, básica condição de reprodução e sobrevivência, com alto valor de uso, é ao mesmo tempo uma mercadoria cuja produção envolve grande investimento de capital. Desta contradição decorrem os principais problemas apresentados pelo setor.

Em economias capitalistas subdesenvolvidas, como a brasileira, esta contradição se agudiza ainda mais, revelando uma crise que basicamente pode se expressar como:

- produção insuficiente de habitações face às necessidades globais da população, gerando um déficit quantitativo;
- soluções inadequadas encontradas pela população através da inexistência de condições mínimas de habitabilidade

no espaço construído, gerando um déficit qualitativo, seja pelas condições precárias da própria habitação, seja pela falta de infra-estrutura urbana;

- existência de um estoque de áreas habitacionais eventualmente produzidas em períodos históricos determinados, que não encontram correspondência na capacidade de renda da demanda para sua aquisição - insolvência da demanda;
- e principalmente ao nível das estruturas, a ocorrência do fator de segregação espacial, já abordado em capítulo anterior. O acesso diferenciado à terra urbanizada, a questão da localização e da renda da terra, além de provocar a segregação espacial da habitação segundo classes sociais, implica que os segmentos mais marginalizados da população tenham acesso somente às piores terras. O fenômeno das "invasões" nada mais é do que a forma como os segmentos da população que se vêem totalmente fora do mercado da terra - até para a ocupação da pior terra - encontram para solucionar o problema habitacional. Estes rompem com os institutos jurídicos estabelecidos pela sociedade de classe sobre a propriedade da terra e ocupam áreas de propriedade privada ou pública, aí construindo as suas habitações. Pagam, entretanto, alto preço, pois além de se estabelecerem nas condições de déficit qualitativo mais baixo, encontram-se constantemente ameaçados pela retomada do direito de propriedade pelos detentores da terra.

Estas faces da crise habitacional apresentam-se muitas vezes simultaneamente, ou tomam um ou outro aspecto mais agudo conforme o estágio do desenvolvimento capitalista em que se inserem.

O problema habitacional não pode ser visto de maneira uniforme e genérica, pois ele decorre da história onde marcam presença os três elementos básicos: o capital, a força de trabalho e o Estado. Estes são elementos fundamentais que devem ser levados em conta no trato da questão habitacional. É da combinação destes elementos que variam historicamente, que resulta a situação habitacional, ou seja, não pode-se prescindir das dimensões econômica, social e política.

Diremos mais. Não se pode prescindir de analisá-la inserida na abrangência do modo de produção capitalista e de vê-la como uma de suas faces, talvez a mais reveladora de suas contradições.

Considera-se na questão habitacional dois fatores fundamentais - o primeiro diz respeito ao acesso à terra urbanizada base territorial evidentemente essencial à solução do problema habitacional e que está diretamente relacionada com a questão básica da propriedade da terra.

O segundo fator está vinculado à própria produção do espaço habitacional e tem tido nas políticas públicas para o setor o seu foco principal.

É imprescindível para avanço da análise da questão habitacional, portanto, o enfoque simultâneo destes dois fatores.

Outra questão de fundo a colocar de imediato é o fato de que, apesar de o enfoque principal ser a "produção" de habitação, não se pode dissociá-la da esfera do consumo, pois entre uma e outra há uma complexa inter-relação que deve ser considerada.

Historicamente, a questão da habitação tem sido objeto sistemático de investigação a partir do desenvolvimento do capitalismo, isto é, do desenvolvimento da indústria e do conseqüente crescimento das cidades. A situação da moradia das classes trabalhadoras abordada sob a perspectiva de sua crise foi tema desenvolvido por vários teóricos desde o século XIX, principalmente na Inglaterra.

Encontramos em ENGELS as primeiras contribuições sistemáticas sobre o estudo da questão habitacional.

A crise habitacional gerada pelo desenvolvimento do sistema capitalista e o crescimento das cidades é analisada por ENGELS para a situação de uma Inglaterra da primeira metade do século XIX ou, mais tarde, da Alemanha de 1872. A base da análise da crise está colocada em ENGELS já com a constatação de impossibilidades de o trabalhador assalariado prover a sua moradia em níveis adequados.

a - O modo da produção capitalista mantendo os níveis salariais suficientes apenas à sobrevivência mínima, por

um lado;

- b - a produção de habitações em ritmos menores que o cre  
scimento demográfico;
- c - a propriedade da terra e da habitação na mão do capi-  
talista que tem o direito de exigir os aluguéis mais  
elevados.

Estes três fatores são identificados como base de falta de habitações, insuficientes para abrigar a população. O resul  
tado desta crise é a situação da baixa qualidade da moradia, quanto à superocupação dos espaços, à insalubridade, à inade-  
quabilidade geral do ambiente à vida humana.

Questiona ENGELS:

"Mas de onde procede a crise da habitação? De que modo nasceu? Como um bom burguês deve ig  
norar que é um produto necessário da ordem so-  
cial burguesa; que não poderia existir sem cri-  
se de habitação uma sociedade na qual a grande  
massa trabalhadora não pode contar senão com um  
salário e, portanto, exclusivamente com a soma  
de meios indispensáveis para sua existência e  
para a reprodução de sua espécie; uma sociedade  
onde os aperfeiçoamentos da maquinaria, etc.,  
lancem constantemente massas de operários para  
fora da produção, onde o retorno regular de vi  
o lentas flutuações industriais condiciona, por  
um lado, a existência de um grande exército de  
reserva de operários sem trabalho; ... por fim,  
uma sociedade na qual o proprietário de uma ca-  
sa tem, na sua qualidade de capitalista, não so

mente o direito, mas também, em certa medida, até o dever de exigir sem consideração os aluguéis mais elevados. Em semelhante sociedade, a crise de moradia não é de modo algum um fenômeno casual; é uma instituição necessária, onde não poderá desaparecer com suas repercussões sobre a saúde, etc., senão quando toda a ordem social que a fez nascer seja transformada" (ENGELS, 1985, p. 137).

Nesta visão de ENGELS está colocada a questão básica de inserção de crise de habitação no próprio sistema capitalista, sendo esta a sua causa primeira. Este posicionamento coloca o autor em debate estabelecido com discípulos de PROUDHON, que propunham transformar cada trabalhador em proprietário de sua própria habitação. A compreensão da habitação como mercadoria, cuja produção pressupõe o lucro do capital investido, está colocada na análise de ENGELS. E mais, a identificação da complexidade da natureza desta mercadoria habitação já está também presente identificando-se a questão da renda da terra, ou a "renda predial" decorrente da propriedade do solo, a necessidade de investimento de grande capital, a lenta rotatividade deste, o que faz com que os lucros exigidos sejam elevados; e, por fim, a habitação é vista como um bem necessário à reprodução da força do trabalho. O nível salarial dos trabalhadores não cobre em geral os custos de habitação. O desequilíbrio entre um e outro, isto é, o salário e o custo de habitação no qual está inserido o alto lucro do capital necessário à acumulação capitalista é a causa última da crise da habitação.

O encaminhamento da solução desta crise através da propriedade da habitação é contraposto por ENGELS na sua discus-

são com os socialistas da época. Implica a inserção do trabalhador no sistema capitalista, fazendo com que o mesmo lute pelos mesmos objetivos de apropriação da terra e da habitação. A expulsão do trabalhador para a periferia urbana, constatada através das ações adotadas na França por Haussman, é identificada como a visão burguesa de resolver a sua maneira o problema de habitação.<sup>1</sup>

"Entendo por 'Haussman' a prática generalizada de abrir brechas nos bairros operários, particularmente os situados no centro de nossas grandes cidades ... O resultado é o mesmo em toda a parte, qualquer que seja o motivo invocado; as travessas e becos desaparecem e a burguesia se glorifica com um resultado tão grandioso, mas travessas e becos aparecem em outra parte e com enorme freqüência em lugares muito próximos" (ENGELS, 1985, p. 159).

Esta prática identificada e criticada por ENGELS, e até hoje tão freqüentemente utilizada, remete à questão da intervenção e ao papel do Estado na questão habitacional. Nesta discussão, ENGELS se posiciona vendo o Estado como o poder organizado, conjunto das classes possuidoras, dos latifundiários e dos capitalistas, dirigido contra as classes exploradas, os camponeses e os operários.

---

<sup>1</sup> Saúde pública, saneamento, embelezamento, necessidade de comunicação, locais comerciais são alguns dos motivos para as intervenções urbanas identificadas por ENGELS.

A habitação como mercadoria, seu valor de uso e de troca, a questão da renda da terra, da ideologia da casa própria, a relação produção e consumo da habitação e a estrutura de classes, a segregação urbana e o papel do Estado são pontos fundamentais do debate em ENGELS, que vão comparecer como temas de permanente investigação na área da sociologia, da economia, da ciência política, entre outras, até hoje.

A solução para a crise, em ENGELS, é apontada segundo duas ações básicas - a primeira pelo lado do trabalhador, através de ajuda mútua e, por outro, pela intervenção do Estado. Ainda que constatando esta necessidade, o autor não acredita nesta saída, pois afirma: "O Estado não é senão o poder total das classes possuidoras, dos proprietários de terras e dos capitalistas em face das classes exploradas, dos camponeses e dos operários" - constatando assim que o Estado não tem interesse em remediar a precária situação das habitações.

Esta questão, que ENGELS não desenvolve a fundo, tem sido para autores modernos, como CASTELLS & HARVEY, base de discussão teórica. Partindo da concepção marxista, a questão da habitação é vista sob a ótica da luta de classes, e a intervenção do Estado no setor como fator principal.

"La incapacidad de la economia privada de satisfacer las minimas necesidades en materia de vivienda exige la intervencion permanente de los organismom publicos, a nivel local y a nivel global" (CASTELLS, 1974, p. 191).

Identificada esta necessidade, CASTELLS aponta para os dois modos de intervenção estatal - através de intervenção na demanda - créditos e subsídios - e intervenção na oferta construção direta e indireta de habitações.

Logo a seguir, o autor afirma:

" ... una vez ya reducidas las consecuencias extremas de la crise, el Estado busca desembarazarse de la carga financeira destinada a la construcción, intentando rentabilizar el sector para atraer los capitales privados. (...) Tal evolución coincide con las tendencias de intervención del sector publico en el capitalismo avanzado; responsabilidad directa de las necesidades no rentables y después tentativa de crear condiciones de rentabilidad, tras lo cual el sector vuelve a manos del capital privado" (CASTELLS, 1974, p. 196).

Sem dúvida, a outra questão básica é identificada por CASTELLS, ou seja, a intervenção do Estado na especulação territorial e na oferta de terrenos por construir. Esta questão encaminha a análise para o tema da segregação urbana.

Aqui, CASTELLS afirma que a intervenção do Estado pode ser repressiva, visando manter a segregação para garantir o controle sobre determinadas áreas vistas como perigosas, ou integradora, tendo em vista incentivar a mistura de grupos para

evitar conflitos.

Entretanto, estas são interpretações vistas sob o enfoque de análises específicas em realidades históricas dadas - o caso francês e americano.

As diversidades destes processos perpassam, portanto, por uma situação específica de cada estágio de desenvolvimento do modo de produção capitalista e tomam formas determinadas para cada realidade analisada. Entretanto, através da diversidade encontram-se as mesmas bases de origem da crise habitacional, ou seja, expressão específica dos processos da reprodução simples da força de trabalho, de estratificação social integrada à questão de conjunto da estrutura social capitalista.

HARVEY (1980) discute a questão do urbano sob o enfoque dos temas da acumulação capitalista e da luta de classes. Mais precisamente, a investigação passa pelas diferentes formas de crise que podem surgir sob o capitalismo.

Numa seleção de exemplos empíricos, é discutida e ilustrada a evidência histórica. Os investimentos no urbano são vistos como um reflexo de luta de classes que, por sua vez, é identificada como oriunda da contradição entre o processo de acumulação de capital e as condições de reprodução da força de trabalho. A questão da habitação é vista como um dos aspectos de maior impacto sobre o espaço urbano, e a intervenção do Estado é o meio de assegurar a estabilidade social.

O Estado, afirma HARVEY, intervém ao mesmo tempo para garantir a provisão de habitações, necessárias à reprodução da força de trabalho, por um lado, e por outro, para assegurar a lucratividade do setor ao capital.

Em EDEL (1986) encontra-se a análise da questão habitacional sob o ponto de vista do caso americano. Seu enfoque parte da análise do processo histórico dado para cada situação estudada. Assim é vista a intervenção do Estado no setor através da política econômica do Governo que exerce o controle sobre o preço final da moradia, impedindo seu aumento, evitando assim a formação da acumulação da renda no setor e a especulação imobiliária. A complexidade da questão entre inquilinos e proprietários se dá em esferas indiretas, como políticas de impostos e taxas. EDEL encaminha seu estudo no sentido da relação entre formas de propriedade de moradia e a estrutura de classes da sociedade.

Em BALL (1978, 1983) encontramos uma análise importante da questão habitacional. Entretanto, o autor tem como ponto de partida uma visão crítica da análise marxista e do que ele denomina de orientação para o consumo, referidas as análises baseadas na investigação sobre a forma de consumo e não de produção da habitação.

Ao examinar o caso inglês e a intervenção do Estado no setor, parte do processo de produção da casa e das formas de propriedade, enfocando a habitação como parte das condições de re

produção de força de trabalho e as relações entre a casa e o processo de acumulação do capital. A baixa produtividade da indústria da construção é considerada fator de acirramento da luta de classes, pois afeta tanto a produção, através dos limites impostos ao aumento da taxa de mais-valia, como a área do consumo pela baixa oferta do setor. A intervenção do Estado é vista, então, tanto do papel da provisão da moradia para o trabalhador, como também para assegurar a diminuição do peso do capital em seu custo, o que é reconhecido como influência que atinge setores do capital - produtivo para o improdutivo - capital financeiro ou terra, sem que se atinja o processo de produção e, portanto, sem atingir o custo para o consumidor final.

O autor dá ênfase às formas de propriedade da casa e da terra como estratégias adotadas pelo Estado para promover o quanto de mais-valia poderá ser apropriado no processo de produção de habitação. Para o caso inglês, esta análise é importante pelas várias formas com que o Estado encaminha, historicamente, as soluções para habitação das classes populares. Ao enfatizar o nível ou estágio no qual se dá a luta de classes, o significado ideológico das formas de propriedade, os "councils housing" são vistos como uma vitória das classes trabalhadoras.

O que torna-se mais significativo em BALL é a sua ênfase de análise da participação de cada agente no processo - proprietário da terra, construtores capitalistas, trabalhadores da construção, setor financeiro, promotores imobiliários e o

Estado, as lutas e conflitos de interesse demonstrados no processo, e a estrutura de poder entre eles, lutas essas que se dão dentro do processo de acumulação do capital.

Ao se voltar para a avaliação das lutas dos grupos de interesses sobre a questão, e colocando o Estado e sua participação dentro deste mesmo plano, BALL deixa de focar com clareza o que corresponde ao processo de acumulação capitalista e seu papel determinante sobre a ação do Estado.

Ao contrário, a produção francesa, conforme cita GUIMARÃES (1986), tem na perspectiva marxista a sua centralização, avaliando a questão do Estado sob a teoria do Capitalismo Monopolista do Estado, onde o Estado e o capital de monopólio são vistos como mecanismos combinados refletindo o poder das classes dominantes. Dentro desta perspectiva analítica estão autores como MAGRI, PRETECEILLE, TOPOLOVE, PINÇON, CASTELLS e LOJKINE, já citados, cujo interesse comum está na avaliação da intervenção do Estado no setor, buscando-se as origens e soluções adotadas para enfrentar a crise da habitação, tendo em vista a importância para a reprodução da força de trabalho.

Nos Estados Unidos, autores como BRUFIELD e MEYERSON, PARSON e DREIER, vêem a questão da habitação como consequência de um processo de negociação entre grupos de interesses conflitantes, no qual vence o que tem maior poder, dependendo de sua capacidade de negociar. O Estado é visto como avaliador do processo e a política como resultado da negociação entre as par-

tes (GUIMARAES, 1986).

O que parece claro é que cada enfoque teórico está apoiado em uma visão crítica da situação concreta de uma realidade dada e evolui na medida de avaliação do processo histórico em que está inserido.

É neste sentido que, ao se abordar o caso brasileiro, a seguir, procura-se estabelecer num primeiro momento a evolução por que passa a questão da habitação para a classe trabalhadora, as soluções encontradas, os atores intervenientes e o papel das políticas públicas adotadas, situando assim o período histórico de análise dentro de um quadro de referência mais amplo, isto é, dentro da evolução do processo de acumulação capitalista no Brasil.

#### 4 - A QUESTÃO DA HABITAÇÃO POPULAR E A INTERVENÇÃO DO ESTADO NO BRASIL - PERSPECTIVA HISTÓRICA

A história da intervenção do Estado na questão habitacional no caso brasileiro deve ser entendida a partir da evolução do processo de industrialização que se desenvolve no País com início na segunda metade do século XIX.

O processo de acumulação capitalista começa, entretanto, no campo, com a produção cafeeira em São Paulo, que permitiu a formação de excedentes aplicados na produção industrial.

PAUL SINGER (1977) distingue duas etapas deste processo de transferência do capital da agricultura para o setor industrial.

A primeira etapa, que transcorre a partir da segunda metade do século XIX, decorre do aumento do processo exportador da produção primária (café, principalmente), provocando uma mudança no consumo nacional com a diminuição dos produtos de subsistência e aumento dos produtos importados.

Na segunda etapa, a partir da última década do século XIX,

que se prolonga até hoje, ocorre a substituição de importados por produtos da indústria nacional.

A ação do Estado com relação à habitação da classe trabalhadora é nula até a segunda metade do século XIX e, portanto, antes do desenvolvimento da produção industrial.

Até esta fase, no período escravocrata, a habitação operária era assumida pelo senhorio que preserva e protege sua mercadoria - o escravo, através da reclusão, produzindo a habitação nos limites mínimos necessários - a senzala, de forma a fornecer condições de prolongar e reproduzir a vida da própria força de trabalho. A habitação, portanto, é resolvida, nesta primeira fase, pelo próprio capital.

É a partir de 1850, no período em que se prepara a abolição da escravatura <sup>1</sup> e inicia a primeira etapa do processo de industrialização anteriormente citado, que se concretizam as primeiras medidas de interferência estatal com relação à questão habitacional, ainda que indiretamente. Sobre esta questão, refere-se PERUZZO:

"As classes dominantes acionam o Estado. Es-

---

<sup>1</sup> "Dentre as diferentes razões que determinam a abolição da escravatura encontra-se a necessidade de o capital conquistar novos mercados consumidores, de sorte a fazer pressão para suprimir a escravatura e, com trabalhadores livres, ampliar o lucro" (PERUZZO, 1984, p.24).

te estabelece a Lei de Terras em 1850, por meio da qual teriam acesso à propriedade do solo da cidade somente os que pudessem adquiri-lo mediante pagamento à vista por seu preço. Excluem-se, portanto, do direito à propriedade da terra urbana todos os que não dispõem de uma dada poupança" (PERUZZO, 1984, p.23).

A intervenção do Estado começa, assim, a se definir à medida que os interesses do capital a exigem. É na proteção à propriedade privada da terra que se centram os objetivos das primeiras medidas. Com a abolição da escravatura, com a emigração e o crescente processo de industrialização do País, as cidades começam a apresentar um crescimento acentuado. Neste período, enquanto o fazendeiro constrói as "colônias" para reter a força de trabalho como construía as senzalas, na cidade o problema habitacional se resolve de várias maneiras. O pequeno artesão e o emigrante que chegavam com alguma poupança, ou o comerciante que também dispunha de alguns rendimentos, adquiriam terrenos e construía suas casas próximas das mansões das classes dominantes, que já ocupavam os melhores terrenos. Os desprovidos, sem meios de subsistência e que já formavam um contingente de força de trabalho excedente, ou os assalariados de baixa renda, não dispunham de meios para ter acesso à terra urbana. É o início da favelização. Vão em direção às terras não-ocupadas, mas que já têm proprietários.

É contra esta ocupação que o Estado se manifesta em defesa do proprietário de terra, impedindo que este não venha a obter a renda oriunda do preço desta mercadoria, ou seja, da terra urbana.

Este contingente de população já crescente é segregado, ameaçado de ser expulso de suas habitações constantemente. O aparelho jurídico do Estado é acionado a favor do capital do proprietário de terra, assegurando sua proteção.

Diz PERUZZO a este respeito:

"Os despossuídos são uma ameaça à ordem social, já que se apropriam da propriedade de outrem. E como a lei foi feita pelas classes dominantes para a defesa de seus interesses, os favelados, classe subalterna, vivem segregados, ameaçados de serem expulsos de suas habitações. A categoria social dos favelados, gerados pelo desenvolvimento do capitalismo, o qual adequou o Estado para servir a seus interesses, está sujeita a ser expulsa de sua moradia pelos aparelhos jurídico e policial" (PERUZZO, 1984,p.27).

Entende-se, contrariando o autor, que não há adequação do Estado, mas sim que a organização deste se confunde com a organização da classe dominante e, como afirmou-se em capítulo anterior, é o aparelho através do qual o capital predomina na Sociedade como um todo.

Entretanto, o capital industrial emergente teve de encontrar outras formas de encaminhar o problema de habitação da força de trabalho.

Aparecem, a partir das últimas décadas do século XIX, dois grupos de iniciativas voltadas para a produção de casas para os assalariados.

Uma que tinha por trás o interesse do capital imobiliário - proprietário de terra, investidores que aplicam na construção da habitação para o aluguel. A grande demanda por habitação representada pela crescente concentração urbana provocada pela industrialização permitia aos investidores altas taxas de lucro no aluguel de moradias para a classe média.

Por outro lado, o capital industrial via no fornecimento de moradia operária uma forma de controle da força de trabalho. Habitações eram construídas junto às fábricas e na forma de aluguel destinadas aos operários. Assim, a habitação ficava vinculada ao emprego, o que representava um fator a mais de segurança para os interesses do capital. Eram as chamadas "vilas operárias".

EVA BLAY, analisando as vilas operárias construídas pela emergente indústria capitalista brasileira no final do século XIX e começo do século XX, diz:

"Como solução proposta pela classe empresarial, ela sempre visou, em todos os momentos, garantir um suprimento de força de trabalho, controlar os níveis salariais e dominar movimentos políticos. Em conseqüência, a habitação foi um meio, na relação patrões-empregados, que permitiu uma ação em dois níveis: serviu para pressionar o comportamento social do emergente operariado urbano e atuou no processo de acumulação de capital a ser investido na indústria e na reprodução ampliada do capital, permitindo que certos empresários construíssem verdadeiros impérios" (BLAY, 1979, p.143).

Entretanto, a questão que se coloca de imediato é por que a indústria capitalista emergente passa, ela própria, a suprir esta necessidade básica para a reprodução da força de trabalho e não repasse de imediato esta tarefa ao Estado, como após esta primeira fase realmente começa a se efetivar. É ainda BLAY que responde, após uma investigação sobre a construção das vilas operárias em várias cidades brasileiras:

"As vilas surgem num momento em que o Estado está inteiramente dominado pela oligarquia agrário-exportadora. Industrializar o País significa criar uma crise no âmbito dos interesses fiscais, financeiros e políticos, todos eles voltados à proteção da produção agrária. A ação do emergente empresariado industrial e urbano deve enfrentar aqueles obstáculos e suprir certas áreas de ação que deveriam ser de interesse do Estado como no caso da habitação operária. Ao invadir esse domínio, o empresariado, coerentemente com sua busca pelo maior lucro vai mobilizar todos os meios materiais e ideológicos para conduzir o comportamento social do emergente operário" (BLAY, 1979, p.154).

O período seguinte, em que se amplia a acumulação do capital, requer um rompimento com esta relação capital-trabalho para ampliar a sua dominação. O operariado não pode ser mais um grupo cativo do industrial. O novo mercado de trabalho necessita ser muito mais amplo para suprir as necessidades da nova fase de composição técnica dos bens de capital.

É neste momento que o Estado é chamado ao desenvolvimento capitalista. Já superando os segmentos do capital agrário-exportador, o capital industrial exige do Estado o controle da

força de trabalho através de mecanismos legais e principalmente urbanos, criando condições gerais de infra-estrutura - transporte, comunicações, água, energia e de programas de saúde pública, educação e diretamente a construção de habitações.

No relatório FINEP- GAP - Habitação Popular - Inventários de Ação Governamental - 1985, encontra-se a seguinte descrição referente ao período do início do século XX:

"Com a posse do engenheiro Francisco Pereira Passos na Prefeitura do Rio de Janeiro a 3 de janeiro de 1903, teve início a remodelação urbanística da Capital Federal, que modifica profundamente a paisagem da cidade, através da abertura de rede de abastecimento de água e de coleta de esgotos, levando à demolição de cerca de 3 mil cabeças-de-porco, cortiços e estalagens ... A demolição dos velhos pardieiros do centro para a abertura de avenidas, não tendo sido acompanhada da construção de novas moradias, levou a população desalojada a buscar refúgio nos pontos mais afastados da periferia urbana e a galgar morros então quase desertos para plantar seus barracos, iniciando-se as primeiras favelas. Por outro lado, os aluguéis no centro tornam-se mais caros, fato que acentua a alta do custo de vida. Pressionada por esses fatos, a Prefeitura empreende a primeira ação completa no campo da habitação popular, e ainda em 1906, constrói 120 unidades habitacionais de dois pavimentos independentes, destinadas a operários, agrupadas em três conjuntos ..." (FINEP-GAP, 1985, p.37).

Este processo não só demonstra a ação do Estado favorecendo diretamente o capital industrial e o proprietário de terras

nos centros urbanos, através de melhoria de suas condições urbanísticas, como provoca o processo de segregação da força de trabalho, deslocando-a para a periferia. Por força ainda das necessidades do capital, passa a dar alguma resposta à classe trabalhadora no sentido de provimento de sua moradia.

Nos períodos seguintes, o processo de industrialização por que passa o País é acompanhado de um processo de urbanização crescente. Em 1920, o Brasil já atinge uma população de 30 milhões de habitantes, estando 10% vivendo em cidades. É o início da política oficial da construção de casas para aluguel para operários e proletariado em geral (Dec. 4209 - Governo Epitácio Pessoa). A crescente ação do Estado no setor habitacional a partir daí é marcada pelos seguintes eventos: 1928 - criação das Caixas de Aposentadoria e Pensão das Estradas de Ferro do País, marcando o início da organização do seguro social no Brasil, as quais são responsáveis por extensos programas na área habitacional para os seus segurados; em 1930, criação das Carteiras Imobiliárias das Caixas de Aposentadoria e Pensões (Lei Elói Chaves) que já contavam com 140.000 segurados em todo o País. Em 1933, criam-se organizações de âmbito nacional - os Institutos de Aposentadorias e Pensões - que mais tarde substituem as Caixas de Aposentadorias e Pensões. Em 1937, estas entidades já reuniam 844.800 associados (FINEP-GAP, 1985, p.46).

No período correspondente ao Estado Novo, consolida-se a institucionalização das condições de trabalho, disciplinando-se as relações com o capital. Criam-se as chamadas leis trabalhistas, imposto sindical e o salário mínimo, vinculando-se o

operariado em geral ao processo produtivo industrial-urbano.

No campo da habitação, o período se caracteriza pela atuação mais intensa dos Institutos de Aposentadoria e Pensões que ampliam a sua ação no sentido de construção dos conjuntos habitacionais, substituindo o conceito de casa individual, justificados para obtenção de residências de baixo custo, acessível à grande massa dos associados.

No bojo dessa política, estava a intenção do Governo de encaminhar a solução da casa própria na crença das "virtudes regeneradoras" de "habitação condigna", como meio de criação de um "ambiente de tranquilidade social e de bons costumes".

A produção deste período até 1950 representou, no Rio Grande do Sul, 7,9% do total construído no País.

Consolida-se, assim, uma política centralizadora, baseada na casa própria em detrimento da política de aluguel para a população de baixa renda. Predominam, ainda, ações no sentido de erradicação das favelas e do deslocamento destas comunidades para a periferia urbana. No Rio de Janeiro, se executa esta política com maior ênfase, da qual são exemplos a transferência dos moradores da favela da Praia do Pinto para o Parque Proletário da Gávea, e das Favelas do Livramento e Morro do Pinto para o Parque Proletário do Caju. Em 1934/1942, aproximadamente 9.000 mocambos são demolidos em Pernambuco. E, após o período em que o posicionamento geral do setor governamental se volta intensamente para políticas que visam eliminar os bolsões

de pobreza urbana de áreas mais centrais para a periferia, onde a terra é menos valorizada, a segregação se efetiva ainda mais. Ao eliminar as habitações precárias da população marginalizada dos centros urbanos, se afasta esta mesma população da sua fonte de renda que está centrada no chamado "mercado informal", que resulta na sua única alternativa de trabalho e sobrevivência. A "Liga Social contra o Mocambo", instituição civil, fundada em Pernambuco, demonstra o quanto esta política criada a partir da ação realizada pela Campanha de Erradicação do Mocambo estava correspondendo ao interesse da burguesia dominante.

Assim, enquanto o trabalhador "formal" encontrava alguma resposta nas políticas dos institutos de previdência (IAPs), a população marginalizada é expulsa para locais cada vez mais afastados e periféricos.

O período seguinte, após 1945 e até 1964, se caracterizou pela consolidação do processo de desenvolvimento urbano industrial voltado para o mercado interno.

O setor primário continua se expandindo extensivamente, privilegiando a grande propriedade e a cultura extensiva e não fixando, portanto, mão-de-obra rural, o que provoca migração abundante para os centros urbanos. É a época em que crescem as taxas de urbanização e tem como consequência um aumento da pressão popular para a solução de problemas sociais decorrentes.

Assinala-se neste contexto o plano SALTE - Saúde, Alimen-

tação, Transporte e Energia - e a criação da Fundação da Casa Popular, através da Lei nº 9218, pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, que propicia o financiamento da moradia.

O Decreto 9777 do Governo Federal estabelece as bases para este financiamento. De 1947 a 1961, constroem-se, através da Fundação, somente 18.127 unidades habitacionais no País, das quais não se encontra registro nos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre. Entretanto, outros programas estaduais e municipais são implantados. Registra-se também a continuidade da política de financiamento habitacional dos IAPs que continuam a agir. Em 1950, constrói-se em Porto Alegre o conjunto habitacional IAPI, com 2.456 unidades, localizado no então Passo da Areia, bairro periférico, hoje integrado na malha urbana da cidade, com qualidades construtivas e urbanísticas que não são mais atingidas em programas semelhantes, nas últimas décadas.

No quinquênio 1955/1960, o processo econômico e de urbanização do País é altamente acelerado. O setor industrial sobrepuja-se definitivamente ao setor agrário. É o início da fase de implementação das indústrias de bens de produção, que exigem maior escala de produção - indústria automobilística, de eletrodomésticos, da construção naval, mecânica pesada, etc. Em apoio a este desenvolvimento, o Estado - Governo Juscelino Kubitschek - expande a base da infra-estrutura de apoio - estradas de rodagem - que está voltada à política de expansão da indústria automobilística, recém-implantada e que vai ter influência nas estruturas intra-urbanas e regionais em todo o

País.

No bojo dos interesses do capital industrial hegemônico (em detrimento mesmo das pequena e média empresas que ainda vão defender o capitalismo individualista), implanta-se no País a tese do desenvolvimento baseado na participação do capital estrangeiro. Este beneficia a grande indústria, propiciando o acesso à tecnologia de ponta, expandindo a sua base de acumulação. Atende-se, principalmente, à expansão do capital internacional que, reorganizado após a reconstrução da Europa, voltou-se à busca de novos mercados. O modelo concentrador de renda é apoiado pela nova fase de acumulação, e o populismo responde de certa forma às pressões sociais decorrentes do empobrecimento cada vez maior das classes trabalhadoras. No período que se segue, de instabilidade institucional - Governos Quadros e Goulart - somente agudiza-se a crise urbana no País. É de assinalar, entretanto, que até então a questão habitacional não comparece nas dimensões que vai atingir no período pós-1964, pois não está expressa nos planos governamentais - Planos de Metas - do Governo JK ou Plano Trienal do Departamento Econômico do Governo Goulart.

Cabe, porém, registrar que algumas modificações já tinham sido introduzidas na política habitacional do período anterior.

A Fundação da Casa Popular trazia em seu conjunto de medidas não mais a concepção estrita da construção da casa, mas incorporava a produção de infra-estrutura através do financia-

mento também das redes de abastecimento de água e esgotos, suprimento de energia elétrica e equipamentos sociais. Propunha, ainda, o financiamento das indústrias de materiais de construção. Promoveu-se a pesquisa e estudos para o barateamento da construção <sup>2</sup>.

Os objetivos passam a ser amplos e têm o mérito de incorporar uma visão abrangente do problema habitacional, tentando um equacionamento da questão em nível mais aprofundado. A área rural era, também, objeto do programa. Com uma dotação inicial de dois milhões de cruzeiros (1946) acrescida de 1% sobre o valor do imóvel adquirido (superior a 100 mil cruzeiros), cobrado juntamente com o imposto de transmissão. Com relação ao tema, o programa dependia da participação dos municípios, pois a terra era adquirida pelo poder local, que assim se responsabilizava pelos seus custos.

A menor produção se dá no fim da década de 40 e na década de 50, paralisando totalmente suas atividades a partir de 1968. (TABELA 1).

---

<sup>2</sup> O conjunto habitacional Prefeito Mendes de Moraes e o Conjunto da Gávea, projetados pelo Arquiteto Reidy no Rio de Janeiro, foram as realizações mais importantes do período.

TABELA 1

## PRODUÇÃO DA FUNDAÇÃO DA CASA POPULAR NO BRASIL

1947 - 1961

ANO	Nº DE UNIDADES CONSTRUÍDAS
1947	50
1948	1.336
1949	4.091
1950	-
1951	-
1952	28
1953	1.156
1954	404
1955	1.130
1956	4.191
1957	1.918
1958	2.095
1959	465
1960	1.243
1961	50
Total	18.127

Fonte: FINEP-GAP - 1985.

Neste período, continuam em andamento os programas dos IAPs e a mesma atitude política e programática com relação à favela, que cresce em todas as cidades do País. Ainda se preconiza a política da sua eliminação e segregação espacial para a periferia urbana. É o período onde se investe no reconhecimento da dimensão do problema, procedendo-se a levantamentos. Em 1947/1948, registra-se o primeiro censo oficial de favelas no Rio de Janeiro, acusando uma população de 138.837 favelados. Já em 1950, o número passa a ser de 169.305 habitantes em 58 favelas recenseadas, o que representa 7,12% da população total.

Em Porto Alegre, a Prefeitura Municipal fez também o seu levantamento, encontrando 56 vilas com uma população de 59.169 habitantes.

O processo de favelização recrudesce desde então. Na verdade, somente se agudizou a partir da década de 50 até hoje. A aceleração da urbanização do País, a expulsão do campo, as migrações internas provocadas pelas crises econômicas e sociais, aceleradas pelas desigualdades regionais, ampliam gradativamente a marginalização da população <sup>3</sup>.

---

3

Em 1985, a Fundação Metropolitana de Porto Alegre estimou que, aproximadamente, 80.000 famílias de baixa renda ocupavam áreas invadidas em núcleos de sub-habitação importando em 14% da população da região metropolitana (em torno de 1/3 das famílias na faixa de renda de até três salários mínimos).

Verifica-se não só um agravamento da situação, como um distanciamento cada vez maior das camadas de população com baixa renda do mercado habitacional, incluindo-se aí, significativamente o acesso à terra urbanizada.

- Período pós-1964:

Os resultados do novo regime político implantado no Brasil em 1964, que derrubou as forças populistas e implantou no País um regime burocrático autoritário, podem ser sintetizados "na extrema centralização do poder, limitada participação pública e predomínio de orientações tecnocráticas que despolitizam os assuntos públicos" (SCHMIDT, 1983, p. 44).

A crise da economia brasileira que antecede 1964 pode ser visualizada pelas sucessivas quedas nas taxas de crescimento do PIB, que decresce de 10,3% em 1961, para 5,3%, 1,5% e 2,4% em 1962, 1963 e 1964, respectivamente.

Diz ainda o autor a este respeito:

"... A inflação fugira do controle, alcançando taxas anuais de mais de 100% em meados de 1964. A balança de pagamentos mostrava enormes débitos devido à apatia das exportações e ao baixo nível de influxos de capitais públicos e privados. Por fim, os desequilíbrios estruturais, acentuados pela industrialização por substituição das importações - ou seja, desequilíbrios regionais e setoriais - foram parcialmente responsáveis pelo tipo de inquietação sócio-política que tornou cada vez mais dificultosa a administração da economia" (SCHMIDT, 1983, p.44).

A recuperação da economia passou por um processo semelhante ao aplicado em 1950 - acentua-se a contenção salarial, a associação de indústrias-chaves ao capital estrangeiro, provocando o avanço do processo da internacionalização da economia brasileira e a produção de bens para as camadas de mais alta renda. Acelera-se o processo de urbanização e a concentração de renda ao longo dos anos 60 (o censo de 1960 da FIBGE identifica que 45% do total da população vive em cidades).

As reformas introduzidas para a modernização do País incluíam importantes medidas no campo fiscal e monetário, como a institucionalização da correção monetária, imposto de circulação de mercadorias, a emissão das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional, a captação de poupanças de pequenos depositantes, tornada viável através da Lei nº 4728 de 1965, que regularizou o sistema financeiro e propiciou a expansão do crédito ao consumidor, influenciando definitivamente o mercado interno.

Cria-se o Banco Central e, através da Lei nº 5107, de 13 de setembro de 1966, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), em substituição à estabilidade do tempo de serviço da CLT (Consolidação das Lei do Trabalho), o que era considerado como um entrave à expansão do capital pela dificuldade de mobilidade da força de trabalho.

No bojo destas reformas, as novas decisões incluem a criação do Banco Nacional de Habitação e o Sistema Financeiro da Habitação, criados pela Lei nº 4380 de 1964, com dois claros

objetivos: propiciar investimentos maciços no setor de construção civil, captador de grande volume de mão-de-obra (força de trabalho disponível) e atender de alguma maneira o impasse social provocado pela massa de trabalhadores que reforçam cada vez mais o crescimento dos grandes centros urbanos em todo o País, proporcionando a maior oferta de habitações. Busca-se, assim, dar algum suporte de legitimidade a um Governo imposto ao País.

Destaca-se o caráter de compensação social que a política habitacional assume como forma compensatória à perda de liberdade e afastamento recente da cena política das lideranças populares. Devia fornecer aos brasileiros condições de acesso à propriedade de um imóvel considerado como segurança e instrumento de controle e equilíbrio social, ao mesmo tempo que detinha a conotação de inserção à sociedade capitalista moderna. Destes pressuposto imposto na própria concepção do sistema, o BNH passou a desempenhar um papel que se desenvolve desde sua criação em 1964 até sua extinção em 1987.

Com uma missão impossível de equacionar adequadamente - produção e venda de uma mercadoria de alto custo - terra urbanizada mais habitação por um lado, e por outro uma população faminta que não tem nem mesmo os meios de sobrevivência, o sistema passa por crises e inadequações ao longo de toda a sua vida útil, com distorções que evidenciam uma vez mais as contradições do sistema capitalista - beneficiou muito mais o capital imobiliário do que a força de trabalho. Como o custo de produção da mercadoria habitação não podia atender as camadas

de mais baixa renda que compunham de forma crescente os inadimplentes do sistema, voltam-se os programas para o atendimento de segmentos da população com rendimentos superiores. Os programas de interesse social foram gradativamente sendo oferecido a famílias de mais alta renda, ficando fora dos programas as famílias com renda de 3, 4, 5 e até 6 salários mínimos.

É importante destacar que o BNH repassava o dinheiro oriundo do FGTS, isto é, da poupança obrigatória dos trabalhadores, a agentes governamentais que executavam os programas habitacionais instituídos pelo banco e sob sua orientação técnica para as camadas de baixa renda. Por outro lado, o dinheiro oriundo da poupança voluntária é transferido para empresas de construção para construir moradias para a classe média.

Os 8% de todos os pagamentos mensais feitos aos trabalhadores recebem juros e correção monetária e formam o FGTS. São, na verdade, além do esteio sob o qual se estabelece a nova política habitacional, uma significativa modificação das relações trabalho/capital, retirando deste último os encargos considerados pesados para a processo de modernização e internacionalização do capital. Libera-se este das obrigações de indenizações e estabilidade do trabalhador, contidos no sistema anterior.

São estes recursos, aliados com os recursos das Cadernetas de Poupança, que fazem o alicerce da política habitacional que se inseriu nos objetivos amplos da política urbana. Entretanto, estes ficam destinados a um segundo plano quando o que

predomina é a política de prover empregos para uma considerável massa trabalhadora desqualificada que acorreu às cidades e metrópoles brasileiras. A produção de habitações passa a ser subproduto de nova diretriz governamental, estimulando-se, na verdade, como já assinalado, o setor industrial da construção civil, com vistas também a absorver o maior número possível de trabalhadores, amenizando a pressão dos desempregados urbanos, vistos como uma ameaça social. Como diz PERUZZO:

"... Há uma forte tendência dos diferentes setores das classes dominantes de dividir as áreas de influência tornando-as reservas próprias de exploração. O planejamento que o Estado estabelece visa racionalizar o uso de áreas de influência dos diversos setores para a preservação dos sistemas de classes dominantes" (PERUZZO, 1984, p.45).

O estímulo à construção civil, reserva de capital nacional, transforma assim a questão da produção de moradia de seu valor de uso para estímulo preponderante de seu valor de troca. A habitação-mercadoria passa a ser o centro das atenções do sistema, e o morador é visto como o proprietário. Ao capital e ao Estado não interessa como fator primordial resolver a questão da moradia, mas sim produzir habitações - instrumento de acumulação do capital, de controle social e de legitimação política antes que satisfação das necessidades humanas.

Os objetivos preconizados pela Lei nº 4380 de 1964 estabeleciam que "... o Governo Federal, através do Ministro do Planejamento, formulará a política nacional de habitação e do

planejamento territorial, coordenando a ação dos órgãos públicos e orientando a iniciativa privada no sentido de estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda".

Integravam o Sistema Financeiro da Habitação, além do Banco Nacional de Habitação, órgãos federais, estaduais e municipais, inclusive sociedades de economia mista em que houvesse participação majoritária do Poder Público, pelas sociedades de crédito imobiliário, pelas fundações e cooperativas mútuas <sup>4</sup> .

Criam-se, ainda, as sociedades de crédito imobiliário para receber depósitos de particulares e emitir letras imobiliárias.

A inserção de política habitacional na política territorial urbana estava centrada no desempenho de um órgão federal criado no bojo da mesma Lei 4380 - SERFHAU - que tinha por finalidade "promover pesquisas e estudos relativos ao déficit habitacional, aspectos do planejamento físico, técnico e sócio-econômico da habitação" <sup>5</sup> .

É de assinalar que os problemas urbanos são tratados através de objetivos mais amplos e que se inserem no processo am-

---

<sup>4</sup> Lei nº 4380 de 21 de agosto de 1964 - art. 8º.

<sup>5</sup> Idem, art. 12.

pliado de acumulação capitalista. Schmidt vê estes objetivos distinguidos em duas fases - de 64 a 72, e de 73 em diante . A primeira fase se caracteriza por acentuação à acumulação do capital em setores urbanos chaves e liberação do Governos dos en cargos do subsídio, para o que a política habitacional vem con tribuir.

No segundo período, já o planejamento territorial, isto é, a questão espacial, entra nos objetivos da política estatal, preconizando-se a superação dos graves desequilíbrios regionais do País, e instituições novas são criadas, como as regiões metropolitanas e a Comissão Nacional de Política Urbana. Volta-se a estes fatos em itens posteriores deste trabalho. Neste momento são examinadas as metas a que se propunha o Sistema Financeiro da Habitação. A proposição de construir 8 milhões de unidades no prazo de quatro anos, através das cooperativas habitacionais, orientadas por empresários privados, foi logo afastada pela impossibilidade de execução de tais metas. Criase, em 66, o Instituto de Orientação a Conjuntos Habitacionais (INOCOOPS) e, ao nível estadual, as Companhias de Habitação Popular (COHABs).

A caracterização do processo que se desenvolveu ao longo da existência do sistema pode ser analisada sob o enfoque de três diferentes ângulos: a evolução dos recursos financeiros aplicados, a evolução dos programas adotados ao longo do tempo e a população beneficiada.

Os recursos financeiros - em 1964 um capital integraliza-

do inicial de aproximadamente um bilhão de cruzeiros (antigos) o qual seria acrescido com o recolhimento de 1% dos trabalhadores do mercado formal (regime CLT). Em 1967, passa o BNH a gerir os depósitos do FGTS, dinheiro que o capital devia ao trabalhador, isto é, dinheiro pertencente à força de trabalho. A partir deste ano, estimula-se a criação de sociedades de crédito imobiliário e a venda de letras imobiliárias, recolhendo-se a poupança do povo para formar o grande fundo do Sistema Financeiro da Habitação.

Os programas iniciais preconizados pelo BNH estavam essencialmente voltados à construção de moradias, financiando conjuntos habitacionais. Logo a seguir, dois fatores começaram a evidenciar-se como entraves ao encaminhamento do problema. O primeiro diz respeito à questão da terra. A localização nos terrenos mais baratos, evidentemente escolhidos para baratear o custo final da habitação, provocava um crescimento periférico das cidades, deslocando a população para outros pontos mais distantes dos centros de empregos e serviços, distante de toda infra-estrutura já instalada.

Evidenciava-se que não estavam sendo atendidas tanto as necessidades dos segmentos da população assistida pelos programas, como também as cidades e suas administrações. Estas se viam com encargos crescentes de extensão de redes e serviços para pontos cada vez mais distantes do território municipal.

A criação do SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - e o programa FIPLAM para o financiamento de planos

diretores municipais - é uma tentativa de responder às questões urbanas e tinham o objetivo de criar um suporte de planejamento às cidades. A evolução deste programa não será aqui aprofundada. Registram-se somente que muitos planos foram elaborados em todo o País, através destes recursos. Outro veio da discussão e do encaminhamento de soluções e se destinou ao financiamento de infra-estrutura básica de saneamento - redes de abastecimento de água, sistemas de esgoto, etc., através do PLANASA - Plano Nacional de Saneamento - dentro da visão mais atualizada de que não se poderia avançar na solução do problema habitacional sem as condições mínimas de infra-estrutura urbana. O setor transporte passa a receber, nesta mesma diretriz, recursos do sistema, o que será retomado por este trabalho no item seguinte. Os técnicos que na época já desenvolviam debates em torno da questão habitacional em várias entidades governamentais e profissionais apóiam o encaminhamento da solução da moradia, através da solução das condições mínimas de "habitat" urbano. Evoluía-se, no campo técnico, da visão estreita da construção da casa para a construção da casa inserida em um contexto de apoio à família e ao cidadão, devendo promover-se também o acesso aos equipamentos básicos como escola, saúde, segurança, abastecimento, etc., e as condições de saneamento, energia, transporte.

Se havia suporte técnico nesta direção, também o financiamento de planos diretores e saneamento básico interessou financeiramente ao sistema, que já se via com dificuldade de colocar um dinheiro caro, passível de receber juros e correção monetária, a uma população que cada vez mais perdia poder de par

ticipar do mercado habitacional, por estar cada vez mais empobrecida. O processo de concentração de renda que se agudiza a partir da década de 1960 é identificado por LANGONI, que afirma:

"Dividindo-se a população em dez grupos de renda, os nove mais baixos tiveram parte de seus rendimentos transferidos e concentrados no grupo de maior renda, cuja participação percentual sobre a renda total do País aumentou de 39,7% , em 1960, para 47,8% em 1970" (LANGONI, 1973, p. 64).

Desta forma, passam cada vez mais os organismos públicos a assumir os financiamentos, como as Prefeituras Municipais e os Estados, através de seus órgãos setoriais.

A evolução dos programas demonstra outra característica decorrente também da capacidade de renda cada vez menor da população, como já assinalado. Destinados originalmente a atender as camadas da população de mais baixa renda nos chamados programas sociais, o Sistema desloca seus recursos financeiros para camadas da população de renda média e renda alta, que são, em última análise, quem pode arcar com os custos do dinheiro. Os programas populares perdem gradativamente em qualidade na busca do barateamento da habitação. Como o subsídio está afastado da política do setor, as soluções encaminhadas só podiam ser encontradas via diminuição dos custos de produção através do aumento de escala - com o conseqüente surgimento dos grandes conjuntos habitacionais. Áreas contínuas e homogêneas urbanisticamente formaram verdadeiros bolsões periféricos, que só re

forçaram a segregação espacial da população de média e baixa renda. E, por fim, financia-se somente o terreno urbanizado, com a proposta de que a população, de posse da terra, resolveria por seus próprios meios a construção de sua habitação. Programas com este objetivo são vistos como uma saída viável para a solução de atendimento às famílias com renda até cinco salários mínimos, sendo lançados, em 1975, o PROFILURB - Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados, financiando terrenos com instalação de água, luz e esgoto sanitário, e o PROMORAR, em 1979, com vistas a atuar no próprio local das habitações já instaladas em áreas de favelas, e que previa a melhoria da infraestrutura urbana, do equipamento social e a regularização fundiária, atuando também na solução da propriedade da terra.

Estes dois programas, entretanto, não atendiam os interesses do capital imobiliário - tanto o proprietário da terra como o setor da construção civil. A estes interessava, evidentemente, a continuidade de programas de implantação de conjuntos habitacionais que atendiam os interesses dos especuladores imobiliários.

Entretanto, o agudizar dos problemas das sub-habitações e do favelamento da população forçou o Governo a buscar soluções fora das linhas mestras do SFH. Neste período, já não se podia mais preconizar a "erradicação" das favelas, mas sim a urbanização e integração nas cidades. Alguns estados e municípios tomam a frente e estabelecem programas próprios nesta direção. Registra-se que nos anos 70 já o Governo de São Paulo desapropriava uma grande área de terra invadida e promove o assentamen-

to dos moradores (Decreto-Lei nº 235/1970).

No fim da década, e início dos anos 80, outras iniciativas governamentais são registradas, como o Projeto Rio, que previa o assentamento de 75.000 habitantes da Favela Maré, e a mais conhecida experiência municipal, ocorrida em Lages/Santa Catarina, onde a Prefeitura propôs estabelecer um programa de solução na mesma linha de participação comunitária. Programas de mutirão e autoconstrução são apoiados e desenvolvidos com sucesso em vários municípios.

As dimensões assumidas pelos programas habitacionais e pela crescente desestruturação das estruturas urbanas, que se vêem, por um lado, com uma extensa área semi-urbanizada, carente cada vez mais de infra-estrutura, com custos cada vez mais elevados de manutenção e instalação e, por outro lado, assistindo a um elevado crescimento do processo de marginalização social, evidenciado pelo aumento sucessivo da invasão de terras, última opção dos segmentos da população empobrecida, faz com que, novamente, órgãos oficiais dos governos municipais, estaduais e federal e entidades profissionais se preocupassem em estabelecer mecanismos de controle e apoio a um desenvolvimento urbano mais equilibrado, numa tentativa de conter a especulação imobiliária, a ocupação de terras inapropriadas, a preservação do meio ambiente, discutindo instrumentos legais, e aprovando, no fim de 1979, a Lei 6.766, que traz em seus artigos elementos de ordenação à atividade de parcelamento do solo. Este, se foi um dos únicos mecanismos que de certa forma trouxeram elementos de atuação mais eficaz do Poder Público,

como a sanção das infrações sobre a prática dos loteadores, deixou ainda muitas áreas em aberto, através das quais os exploradores encontraram formas de burlar a lei<sup>6</sup>.

O projeto de lei mais importante, entretanto, desta época, a chamada Lei 775/83, elaborada no âmbito do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, e debatida em todo o País, não encontrou aprovação pelo Legislativo. Este projeto continha mecanismos de ordenamento territorial, elevava os critérios de direito de propriedade a favor do direito social da terra urbana, bem como estabelecia algumas formas de acesso à terra pela população marginalizada - usucapião aos cinco anos, a regularização fundiária, etc. Após 1985, volta-se a discutir, no âmbito nacional, a formulação de uma política urbana para o País, o que vem a desaguar de maneira muito técnica na Constituição Federal de 1988.

O mínimo de unidades habitacionais construídas nos grandes conjuntos habitacionais passam, no decorrer dos anos 80, por uma crise que decorre não só das precárias condições construtivas, que fazem com que rapidamente se deteriorem as edificações e não funcionem as infra-estruturas precariamente instaladas, mas principalmente pela impossibilidade de a população pagar o seu valor. A inadimplência se avoluma cada vez

---

<sup>6</sup> Exemplo disto são as práticas da formação de condomínios por unidades autônomas e condomínio civil, que não precisam, por não se enquadrarem como formas de parcelamento do solo, atender os requisitos legais.

mais, e as novas habitações construídas e não-comercializadas apresentam dificuldade de encontrar compradores.

Provoca-se um contraste, que se amplia gradativamente, entre o déficit habitacional de segmentos cada vez mais amplos da população e as unidades habitacionais construídas e desocupadas.

O Sistema e o BNH tentam soluções alternativas, como o regime de locação dos imóveis construídos, preconizado desde 1972, sem que, entretanto, vissem solucionados os problemas do setor. Outra não poderia ser a consequência deste quadro geral, do que o processo de invasões dos conjuntos habitacionais que ocorreram a partir da segunda metade dos anos 80, sem que o Governo tivesse êxito integral nas tentativas de contenção de tais práticas. Por outro lado, já o País integrado em outra fase do processo político, com o advento das eleições nos estados e municípios, e o acesso ao poder dos partidos populares, as comunidades encontram apoio para sua fixação e muitas invasões se consolidam, restando ao Sistema resolver o impasse financeiro que, nesta fase, entra em colapso e termina com a extinção do BNH e sua absorção pela Caixa Econômica Federal.

Para esclarecimento de uma questão definida deste trabalho é importante retomar-se alguns pontos-chaves que vão dar apoio a conclusões que se seguem, antes de aprofundar o quadro que se estabelece nesta última fase.

O Sistema Financeiro da Habitação se compunha de duas ins

tituições com papéis diferenciados. O próprio BNH, banco de segunda linha, agente central do Sistema e o SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo, que englobava todas as empresas captadoras de recursos para o setor. Ao BNH acorriam os recursos do FGTS, os ganhos provenientes das taxas de operações financeiras e os retornos dos investimentos. Ao SBPE acorriam todas as poupanças voluntárias da população. A estes recursos estava associada a promoção de financiamentos para camadas da população com rendas médias e altas capazes de arcar com os custos destes financiamentos. Ao BNH estava vinculado o atendimento a camadas da população de baixa renda, atendidas pelos programas do banco e financiado com um dinheiro que teoricamente deveria ser mais barato. Ainda assim, como já visto, a população de 0 a 5 salários mínimos não conseguiu acompanhar os programas, ficando sua capacidade de pagamento abaixo dos custos dos financiamentos.

"As habitações populares financiadas pelo FGTS tinham financiamento integral e correspondiam ao programa de "equivalência salarial", isto é, o valor da nova prestação seria calculado, multiplicando-se a prestação anterior pela razão entre o novo valor do maior salário vigente no País e o seu valor imediatamente anterior. Os financiamentos oriundos do SBPE tinham reajustes trimestrais relacionados ao valor da UPC" (PERUZZO, 1984, p.68).

Assim, grande parte dos recursos do Sistema não foram aplicados em programas de interesse social. As empresas privadas e os agentes financeiros, utilizando recursos do SBPE, superaram em muito, a partir da segunda metade da década de 70, os

investimentos na produção de habitações, atendendo a demanda da classe média e alta.

Esta distorção beneficia não só o usuário final, mas sobretudo o capital financeiro, representado pelos agentes privados intermediários ou agentes promotores, repassadores do dinheiro, além de beneficiar o setor com recursos arrecadados do FGTS que ficavam nos bancos por um prazo determinado antes de chegarem ao BNH. Outro segmento altamente beneficiado é o capital imobiliário. O INOCOOP - Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais, anteriormente citado, criado em 1966 para a prestação de assistência às cooperativas habitacionais (Decreto nº 58.377 de 9 de maio de 1966) - sociedades civis sem fins lucrativos, é um exemplo disto. "... Os INOCOOPS foram criados para orientar as cooperativas habitacionais, poupar despesas, acumular e reproduzir o capital, e legitimar o sistema..." (PERUZZO, 1984, p.52). As cooperativas estavam de fato subordinadas às construtoras e ao agente financeiro (que é introduzido em novembro de 1971), o qual recebia e administrava os recursos do BNH e os repassava para as cooperativas. Anteriormente, isto era feito pelo próprio BNH, e muda quando este passa a ser banco de segunda linha.

O agente financeiro cobrava juros e taxas pelos serviços prestados, onerando as prestações mensais a serem pagas pelos mutuários. Os INOCOOPS eram o grande investimento do capital em benefício do processo de acumulação. A compra de terrenos, a absorção de empreendimentos mal sucedidos realizados pelas empreiteiras e adquiridos pelas cooperativas, dá sustentação e

viabiliza por muito tempo o setor de construção civil, representado pelas grandes empreiteiras. Os proprietários da terra também se beneficiam largamente, pois viabilizam a venda de grandes glebas das periferias urbanas ainda sem valorização, que encontravam-se em geral distantes da infra-estrutura urbana já instalada, ou ainda terras sem qualquer valor para a urbanização, por apresentarem condições de sítio inadequadas - terrenos alagadiços, sujeitos a inundações, também são comercializados <sup>7</sup> .

Cabe ressaltar aqui, entretanto, que uma linha divisória básica marcava o Sistema - os recursos do FGTS geridos diretamente pelo BNH através das COHABs (Companhias de Habitação Popular) para atendimento das faixas de menor renda e, por outro lado, os recursos oriundos das poupanças privadas e geridos através do sistema SBPE com a atenção direta dos agentes privados - financeiros e imobiliários.

Pode-se presumir que o dinheiro oriundo diretamente do trabalhador, retirado de seu salário, ainda estava resguardado do avanço do interesse do capital, pois as COHABs podiam atuar com alguns critérios que atendessem ao interesse social - desde os custos do financiamento até a localização dos conjuntos habitacionais por elas implementados. Agentes promotores do BNH para o mercado popular, inicialmente pensados para atender a fai

---

<sup>7</sup> Exemplo deste fato pode-se constatar na RMPA, para este assunto ver Cap. III deste trabalho.

xa de 1 a 3 salários mínimos, tinham o Poder Público - estados e municípios - no seu controle.

Este mercado de baixa renda pouca atenção detinha do setor privado, voltado, neste primeiro período, para os segmentos de maior renda, ainda potencialmente capazes de oferecer lucros atrativos ao capital.

O BNH não só dava as diretrizes, como aprovava os programas e projetos das COHABs, teoricamente se corresponsabilizando pela qualidade dos empreendimentos, já que os projetos passavam por uma análise técnica. Os estados e municípios que participavam do processo diretamente eram também responsáveis pela qualidade da mercadoria produzida. As prefeituras certas vezes assumiam a aquisição dos terrenos.

As COHABs, que de início se responsabilizavam pela construção, passam a utilizar a constituição das empresas privadas para a construção das unidades habitacionais. Os juros dos financiamentos são relativamente baixos, 1% a 3% ao ano, se comparados com os juros do mercado de habitações médias, que atingem até 10% ao ano.

As COHABs fiscalizavam as obras e liberavam os recursos de acordo com o andamento dos trabalhos, tendo assim as condições de controle e fiscalização sobre a habitação produzida.

Entretanto, não havia, como assinalado anteriormente, neste momento, maior interesse do capital imobiliário nesta fatia

do mercado. A margem deste lucro unitário das construtoras nesta fatia do mercado era menor que a maioria dos empreendimentos imobiliários.

Esta situação se mantém até a segunda metade da década de 1970, quando a recuperação da economia nacional e o processo de concentração de moeda permitia que os segmentos da população com médias e altas rendas aplicassem no mercado imobiliário (SINGER, 1975). Há a predominância de investimentos do Sistema Financeiro da Habitação muito maior nos segmentos médios do que nos populares, pois entre 1970 e 1974 foram financiadas 404.213 unidades residenciais para o mercado médio contra 157.748 unidades residenciais para o mercado popular (AZEVEDO, 1982).

A produção de unidades habitacionais comandadas pelas COHABs entra rapidamente em deterioração, tendo como causa principal o empobrecimento da população que passa a perder cada vez mais renda. Se nos primeiros empreendimentos era a população favelada o alvo dos programas, no fim da década de 70 esta já não mais fazia parte de qualquer programa do BNH. A faixa de atendimento que inicialmente estava prevista para corresponder à população com rendimentos familiares de até três salários mínimos se eleva para aquelas que tinham acima de 5 ou 6 salários mínimos, pois este perde poder de compra ao longo da década. Para manter o mesmo nível de aquisição de ração essencial mínima (Dec.Lei 399/1938), de 1970 a 1974, o trabalhador precisou elevar as horas trabalhadas de 103h19min para 157h59min, isto é, 54h40min a mais - aproximadamente dois dias

e meio (AZEVEDO, 1982).

A conseqüência deste processo é a inadimplência cada vez maior dos mutuários, a negligência com a conservação das habitações, o abandono.

A má qualidade construtiva das habitações e a falta de instalações adequadas da infra-estrutura e equipamento social acarretavam uma deterioração ainda mais rápida dos conjuntos em geral.

"O problema inicial era o aumento das prestações habitacionais acima dos reajustes salariais que acarretava em pouco tempo a insolvência de parcela considerável dos moradores dos conjuntos populares" (AZEVEDO, 1982, p.97).

Esta situação que perdura até a metade da década de 1970, tem uma recuperação aparente a partir de 1975, quando as COHABs passam a apresentar uma recuperação financeira e a gerar maior número de unidades habitacionais. Isto ocorre pelo fato principal de mudança na política do BNH, que amplia os programas destinados até então para o atendimento das camadas populares para as camadas médias, atingindo como já visto famílias com renda superior a 5 salários mínimos, mudando a clientela que apresentava-se no mercado habitacional como um contingente de demanda que vinha sendo desatendida, pois a escassez de oferta de unidades habitacionais em geral provocava aumento dos aluguéis e do preço dos imóveis em geral. Os conjuntos COHABs passaram a ser vistos como uma alternativa possível e desejável

para estes segmentos da população de renda média, já sem acesso a habitações melhores - mais bem localizadas.

O abandono das camadas populares na primeira metade da década de 70 decorre também de um Estado sem a necessidade de legitimação, pois vivia o País a mais aguda democracia restritiva no Governo Médici, fase do milagre econômico. Além disto, o capital encontrava alternativas mais rentáveis que o setor de construção habitacional para a baixa renda para expandir a base de acumulação. O período seguinte ao da segunda metade da década de 70, em que se assiste à recuperação dos investimentos das COHABs e ao saneamento, em parte, de suas finanças, se dá no Governo Geisel, quando ocorre o fim do milagre econômico, e a pressão social cresce em todas as direções - política, econômica e de reivindicações sociais. A habitação é um dos questionamentos principais. Nesta fase, o crescimento urbano já alcança taxas elevadas. As regiões metropolitanas participavam com mais de 25% da população total do País em 70, para atingir 29% em 1980, o que representava um crescimento cada vez maior da população nos grandes centros urbanos.

Diz PERUZZO deste período:

"... Então uma busca de legitimação do regime se respalda em mecanismos como o aumento dos investimentos públicos na habitação popular. E poderia se sugerir a hipótese de que os investimentos públicos na habitação popular crescem quando a atividades econômica decresce (o regime buscando a legitimação) e decrescem quando a economia do País cresce e a ação política pas

sa pela obstrução dos canais de participação popular" (PERUZZO, 1984, p.48).

Esta retomada, entretanto, mais do que busca de legitimação, corresponde a uma acomodação do Sistema, que vem buscar nas camadas populares médias (de mais altos ingressos - 5 e 6 salários mínimos) a sua clientela, deixando ao abandono, ao favelamento, como única opção, e à invasão os segmentos inferiores. Os programas tipo PROFILURB (1975) e PROMORAR (1979), apesar de serem lançados como resposta a este segmento, como já visto, não encontram, de fato, incentivos correspondentes, ficando com investimentos bem inferiores aos demais programas.

Estes programas tinham a qualidade de se destinarem a uma fatia da população que, ao contrário dos programas até então existentes, implantados pelas COHABs, atingiam a massa de trabalhadores urbanos e não somente aqueles ligados ao mercado formal, como já vimos, com renda média de cinco salários mínimos. A respeito de programas deste tipo, diz ainda AZEVEDO:

"... Quanto à grande massa de trabalhadores urbanos não-qualificados, será destinada, através de programas tipo PROFILURB e FICAM, uma porção menos generosa de seus investimentos. Apesar disto, este montante deverá ser consideravelmente superior ao que até o momento foi gasto, uma vez que, na atualidade, a importância desta política passa a ser maior" (AZEVEDO, 1982, p.110).

A seguir, cita o autor:

"...Desta forma, o PROFILURB, que até o final de 1980 tinha aproximadamente 43 mil lotes, provavelmente passe a alguns milhares nos próximos anos, sem contudo alcançar a 'performance' das construções de conjuntos habitacionais" (AZEVEDO, 1982, p.113).

Não encontrou-se correspondência deste número citado pelo autor nos levantamentos da FINEP-GAP (Habitação Popular/Inventário de Ação Governamental). Entretanto, pôde-se constatar que este programa não assumiu a importância preconizada pelo autor para os anos seguintes. Foram registrados aproximadamente apenas 18.000 lotes urbanizados em todo o País. A esta verificação para o caso da RMPA, volta-se mais adiante.

Como se poderá comprovar, este prognóstico não se confirma, ficando o programa destinado a receber poucos recursos e atenção por parte do BNH.

As saídas encontradas pelo Sistema tomam justamente outro rumo que voltam a beneficiar o capital.

Em 1980, o BNH, através da Resolução BNH nº 65/80, lança o "Modelo de Indução" que preconizava a ampliação da aplicação de recursos privados na habitação popular. A edição do modelo feito através da Resolução nº 65/80 foi divulgada através do seguinte texto:

"... Implantado o Modelo de Indução, o BNH teve como objetivo levar os agentes financeiros do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

(SBPE) a aplicar mais recursos próprios em habitação popular. Para isto, criou operações especiais com as quais esses agentes financeiros só poderão trabalhar se aplicarem em habitação popular".

E mais:

"... Os programas de interesse social financiados pelo BNH já dispõem de recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Agora, com o Modelo de Indução, a parcela de recursos provenientes de captação de cadernetas de poupança destinadas a atender a população de baixa renda deverá aumentar, reduzindo assim o déficit habitacional. Pelo Modelo de Indução, o agente financeiro que a partir de 31 de março de 1979 aplicou recursos próprios (capital + reserva + captação em cadernetas de poupança + letras imobiliárias) em financiamentos de até 1.800 UPCs poderá dispor de quantia equivalente a 30% destes recursos para aplicar em operações especiais" (Boletim do Ministério do Interior - Banco Nacional da Habitação, 1981).

As operações especiais eram:

- Empréstimos para produção de imóveis de uso não-habitacional não enquadrados no Programa de Equipamentos Comunitários (PROEC), e financiamento para comercialização destes imóveis;
- Financiamentos para ampliação e melhorias de imóveis habitacionais e não-habitacionais;
- Financiamento a mutuários do próprio agente financeiro para pagamento das prestações vencidas a critério do agente fi-

- nanceiro, em casos especiais, como, por exemplo, quando o mu  
tuário enfrenta doença grave;
- Empréstimo para urbanização de áreas e financiamento para co  
mercialização dos lotes urbanizados referentes a estas áreas  
(limite 700 UPCs por lote);
  - Financiamento de capital de giro de empresas produtoras de  
material de construção de interesse do SFH;
  - Financiamento de imóvel usado não-habitacional, através de  
aquisição de créditos hipotecários originários de contratos  
de alienação desses imóveis;
  - Aquisição de direitos creditórios oriundos de contratos de  
arrendamento mercantil de bens imóveis com opção de compra,  
celebrados com o próprio vendedor dos bens ("lease back").

No bojo dos incentivos criados, que eram amplos, como se  
vê acima, ainda aliava-se a transferência de créditos de uma  
região para outra, com o objetivo expresso de "possibilitar a  
transferência de recursos das regiões ricas para as demais re-  
giões do País". Vedava-se, entretanto, esta operação, quando se  
tratavam de imóveis dos estados do Rio de Janeiro e São Paulo.  
Nestes estados, as entidades só podem realizar operações entre  
si, se relativas a imóveis gerados nos próprios estados.

Inaugura-se, assim, através de um convênio especial com  
agentes do SBPE, a utilização de recursos destes agentes alia-  
dos a recursos do próprio FGTS, em programas de interesse so-

cial. Através deste convênio, os agentes financeiros se comprometiam a "contratar cerca de 250 milhões de UPCs para a produção de 200 mil novas habitações até 31 de dezembro de 1982, o que incluía, entre outros, o empréstimo para a produção e financiamento para a comercialização de empreendimentos habitacionais promovidos diretamente pelos agentes do SBPE, com valor unitário médio não superior a 2.250 UPCs nas regiões metropolitanas, e a 1.800 UPCs no resto do País.

Com esta finalidade, em contrapartida, o BNH ampliou os limites estipulados para operações especiais, que oferecem ao agente financeiro maior rentabilidade.

"As operações de interesse social incentivadas pelo Modelo de Indução, quando realizadas através de convênios, passaram a propiciar aos agentes financeiros do SBPE estímulos adicionais para aplicação nas modalidades especiais definidas naquele modelo" (A Dimensão do BNH, 1982).

A fatia do mercado, portanto, até então de responsabilidade das empresas controladas pelos governos estaduais e/ou municipais, companhias de habitação (organizadas em todos os municípios do País), na forma de sociedades anônimas ou órgão de administração direta (DEM HAB de Porto Alegre)<sup>8</sup>, passa a ser

---

<sup>8</sup> Outros agentes integravam o SFH - institutos de previdência social e as entidades assistenciais de direito público, integrantes da estrutura administrativa de órgãos civis ou militares da União, dos estados e municípios, que tinham entre seus objetivos a realização de operações imobiliárias para atendimento de seus beneficiários.

objeto de produção das empresas imobiliárias privadas, que contam com recursos financeiros amplos garantidos pelo Sistema. Este dá, assim, respostas ao capital, que vê na produção em grande escala de habitações populares a obtenção de lucros maiores, já que no mercado de produção as classes de médias rendas atendiam as necessidades de expansão desejada pelo capital imobiliário.

Até então, na produção de habitação popular o Sistema privilegiava a administração direta dos recursos através de organizações sem fins lucrativos (COHABs).

Após o Modelo de Indução, todo o processo foge ao controle das companhias habitacionais, passando este a ser exercido pelas empresas privadas que organizam "pacotes", contendo desde a aquisição de terra com parcelamento e urbanização até a construção das unidades habitacionais. Os efeitos desta prática serão objeto principal a seguir de verificação no estudo do caso da Região Metropolitana de Porto Alegre (Ver Cap. III).

A par destas medidas, os governos municipais, pressionados pelo crescimento da população favelada, o contínuo processo de urbanização e os meios de pressão das camadas populares, lançam mão de programas visando a urbanização de áreas ocupadas, encaminhando soluções para a posse de terrenos e implantação de infra-estrutura - água, luz, sistema de esgotos, etc. A prática anterior frente aos aglomerados de sub-habitação, que até a década de 70 é em geral repressiva, no fim desta já assume outros caminhos.

"... No Rio de Janeiro, através do Decreto Nº 3.303, de 3 de junho de 1980, desapropriou-se, sob a denominação de 'interesse social', a área ocupada (invadida) das favelas do Tambá e Vidigal, visando a fixação de seus moradores. O mesmo ocorre em Recife, PE, através do Decreto Nº 11.670, de 22 de agosto, com a delimitação das áreas especiais para aplicação de programas de melhoramento de mocambos" (FINEP, 1985, p.95).

Esta mesma diretriz é assumida por vários outros municípios. Na Região Metropolitana de Porto Alegre, algumas experiências foram realizadas pelo Estado e municípios, como será examinado a seguir.

A solução para a construção de moradia encontra na proposta do "mutirão" ou da "autoconstrução" a solução para a produção de unidades habitacionais para a população que cada vez mais se via afastada de qualquer possibilidade de entrada no Sistema Financeiro da Habitação. Combatida por muitas entidades e profissionais, que denunciavam a maior penalização da força de trabalho, que já desgastada por uma jornada diária ainda era convocada para produzir a sua própria habitação e/ou de sua comunidade, incorporando neste processo toda a família - mulheres e crianças - esta modalidade obteve algum sucesso. A população já incorporava desde há muito tempo esta fórmula, pois assim vinha construindo, à margem do SFH, a sua moradia. Encontrava agora somente uma forma organizada de produzir os conjuntos de habitações e via as áreas serem dotadas de alguma infra-estrutura, apesar de pagar por esta habitação quase sempre sem encontrar soluções mais satisfatórias, ora pela quali-

dade da urbanização ou da unidade habitacional, ora pela localização dos conjuntos com relação às cidades.

Exemplo dessa prática, de maior repercussão, é o programa do Governo de Goiânia, que em 1983 construía em dez horas mil unidades habitacionais com a participação de vinte mil pessoas. Esta área estava situada a oito quilômetros do centro da cidade.

Por fim, o próprio BNH cria, em 1984, o Projeto João-de-Barro, de apoio à autoconstrução, através do mutirão e da auto-ajuda. O sistema colocava, assim, os recursos do BNH a serviço de uma prática há muito assumida pela população, que vinha ao longo dos anos construindo sozinha e com seus próprios recursos as periferias das cidades brasileiras.

Algumas experiências foram realizadas, com base neste programa, na Região Metropolitana de Porto Alegre, com êxito, assim como em outras cidades do País. Entretanto, sempre como nos outros programas, o número de unidades habitacionais produzidas deixa em muito de atender a demanda.

O início da década de 1980 se caracteriza pelo ingresso do País na sua maior crise econômica. O desemprego e a recessão se instalam. A produção industrial decai sensivelmente, e o avanço da dívida externa e a entrada no Fundo Monetário Internacional representam uma perspectiva de maior recessão para o País. Em 1982, são eleitos os governadores dos estados, pela primeira vez em vinte anos, marcando a abertura política.

A inadimplência faz com que aumente cada vez mais a crise do Sistema, que se vê forçado pela maior organização dos mutuários a dar algumas respostas, pois estes reivindicam e alcançam melhores condições de pagamento de suas dívidas.

Em 1984, associam-se os reajustes das prestações aos correspondentes reajustes salariais.

Os anos de 1984/85 caracterizam para o SFH a maior crise desde a sua fundação. Programas como PROMORAR tinham produzido unidades habitacionais tão diferentes em qualidade que já apresentavam deteriorações avançadas. As localizações em áreas inadequadas agravavam os problemas. O PROMORAR é extinto em 1984.

"... Em março de 1985, quando se inicia a Nova República, mais de 50% dos mutuários se encontravam com as prestações em atraso, quase a totalidade dos estados e municípios pediam a renegociação de suas dívidas, 200.000 imóveis financiados pelo SFH não encontravam compradores, e dezenove instituições financeiras quebradas estavam em processo de liquidação extrajudicial. O BNH, proprietário de 228 milhões de metros quadrados de terras estocadas, e com um enorme rombo financeiro, esperava o destino que teria com a Nova República" (FINEP, 1988, p.21).

Os conjuntos habitacionais gerados a partir da entrada maciça da iniciativa privada, através dos incentivos do Modelo de Indução na produção de habitação popular, não encontravam compradores. Os estoques construídos, não-comercializados, permaneceram fechados à espera de solução.

As comunidades, nesta fase, e como produto da abertura política, já tinham encontrado meios de organização. As associações de moradores, associações de pessoas em volta de interesses específicos (associações de pais, associações femininas, etc.), associações de classe, crescem e proliferam com o apoio de partidos políticos, da Igreja e muitas vezes do próprio Poder Público, que já tinha em muitos estados e municípios desenvolvido propostas de inícios de integração e participação popular nos programas e políticas ao nível local. Entidades federativas, como a FRACAB/RS e a FAMERS do Rio de Janeiro, que congregam as associações de moradores, têm papel fundamental na organização dos mutuários do Sistema e na discussão dos níveis de reajustes para a prestação da casa própria pelo SFH.

A pressão da população organizada é, nesta altura, de tal monta, que os órgãos públicos, Estado e prefeituras não conseguem impedir o avanço das invasões, agora não somente de terras públicas ou privadas, mas das unidades habitacionais construídas e ainda não-ocupadas.

O ano de 1986 é, na Região Metropolitana de Porto Alegre, caracterizado por estes movimentos que coincidem com a chegada ao Governo do Estado dos titulares recém-empossados. É neste contexto que, em 21 de novembro deste mesmo ano, o BNH é extinto, sendo sua estrutura e função absorvidas pela Caixa Econômica Federal.

## 5 - O TRANSPORTE E O SEU PAPEL AO NÍVEL URBANO

Desde que se entende o transporte não como elemento isolado, mas como elemento produzido e produto de um processo de desenvolvimento social e econômico, para a compreensão de seu papel, de sua problemática e de sua própria complexidade, o seu estudo não poderá prescindir de uma visão ampla do modo de produção em que se insere num dado momento histórico. Esta afirmativa que acompanha todo o pensamento deste trabalho é retomada neste momento em que são colocadas algumas questões sobre o transporte e a participação do Estado no setor. É relevante acrescentar que trata-se aqui de examinar o transporte relacionado ao deslocamento da força de trabalho. Este dentro do sistema de produção capitalista se transforma em mercadoria.

Históricamente, é a partir do desenvolvimento industrial que o transporte torna-se um serviço essencial. Em sua formação inicial, sendo pequenas as distâncias habitação-trabalho, o transporte como elemento de sistema inexistia. A medida que se desenvolvem as forças produtivas e que se efetiva a divisão do trabalho, e a indústria se especializa cada vez mais,

com o crescimento das cidades, e com a moradia da força de trabalho se deslocando cada vez mais para a periferia, ficou determinado para o transporte de passageiros uma condição de essencialidade. É a partir deste momento que o setor torna-se necessidade e, por conseguinte, capaz de se converter em uma mercadoria. Através de sua produção, tanto dos meios de transporte, como de sua operação, é possível reproduzir o capital e incorporar mais-valia. Interessa ao capital a viabilização do mercado de trabalho, isto é, possibilitar o acesso do trabalhador aos locais de emprego.

A implantação do transporte exige grandes investimentos iniciais em infra-estrutura, elevado percentual de capital fixo, o que demanda a intervenção do Estado para o provimento de capital socializado no setor.

O transporte de passageiros não só torna possível a divisão do trabalho, mas viabiliza a divisão do espaço, próprios ao modo de produção capitalista.

A reprodução da força de trabalho é também viabilizada pelo transporte de passageiros - escola, saúde, lazer, etc.

Estes deslocamentos no meio urbano são realizados pelo trabalhador e este paga os seus custos. Na jornada de trabalho não estão incluídos os tempos destes deslocamentos e, portan-

to, o capital não o remunera<sup>1</sup>. Esta é uma das razões pela qual se explica as más condições dos transportes de passageiros nas metrópoles, pois as suas condições qualitativas e quantitativas não estão vinculadas ao interesse do capital.

Convertido em mercadoria, como já verificado, o transporte de passageiros tem sua complexidade expressa através de sua heterogeneidade - diferentes modos, tecnologias, formas de operação e administração, etc. Mas pode-se identificar um aspecto comum - é preciso dois elementos fundamentais: a infraestrutura de vias e os veículos de transporte.

Para produzir esta mercadoria, portanto, é necessário primeiro a construção das infra-estruturas, que demanda altos investimentos.

Para que a mercadoria transporte seja rentável, portanto, precisa ser realizada sob determinadas condições. Se em determinados momentos da história do desenvolvimento capitalista,

---

1

O vale-transporte é uma forma atual de transferir os custos do transporte dos deslocamentos da força de trabalho ao capital, que evidentemente conta com incentivos fiscais.

Lei nº 7.418 de 16 de dezembro de 1985 que o instituiu estabelece que o valor pago pelo empregador na aquisição de vales-transporte pode ser deduzido como despesa operacional na determinação do lucro real. Poderá ainda ser deduzido do Imposto de Renda devido valor equivalente à aplicação da alíquota cabível do Imposto de Renda sobre o montante das despesas realizadas na concessão do vale-transporte (Art. 38 e 39).

empresas privadas investiram e obtiveram altos lucros explorando integralmente o transporte de mercadorias e passageiros, como por exemplo as ferrovias americanas e brasileiras até o início do século XX, no meio urbano, à medida que as cidades cresceram, aos Estados foi delegada a produção dos sistemas viários, enquanto a exploração do serviço de transporte toma o capital privado, obtendo alta rentabilidade. Interessa ao modo de produção capitalista, dentro de sua lógica, a inversão do capital social no setor, através do Estado, para que os deslocamentos da força de trabalho sejam garantidos dentro de condições mínimas, enquanto segmentos do capital privado entram no setor à medida que viabiliza-se a incorporação da mais-valia, através do pagamento da tarifa, a qual fica sob responsabilidade do trabalhador. Em outras palavras:

"... el Estado interviene en este sector como forma de responder a los intereses de la clase capitalista em su conjunto, y haciendo viable en la medida de lo posible una explotación directamente capitalista en el sector de aquellos elementos del sistema susceptibles de ello, aunque al capital público que participa en el mismo supeditado a la lógica del capital privado" (DURÁN, 1980, p. 82).

## 6 - OS TRANSPORTES URBANOS NO BRASIL PERSPECTIVA HISTÓRICA

Colocada a questão do transporte de passageiros dentro desta perspectiva teórica, examina-se, a seguir, a evolução por que passam os transportes urbanos no Brasil.

Ao quadro institucional do setor habitacional, conforme visto até aqui, associa-se o transporte urbano de passageiros. Este passa por um processo de evolução bastante diferenciado. Para o aprofundamento desta questão, é necessário retomar de forma mais ampla o processo de desenvolvimento capitalista do País e o papel que se reserva à rede urbana brasileira para inserir com mais rigor o transporte e a sua problemática específica.

A primeira evidência que se constata nesta evolução histórica de setor é o desenvolvimento tardio da política de transporte urbano, que somente implanta-se a partir de 1974, enquanto que um sistema jurídico-institucional bastante eficaz já estava organizado desde a década de 30, baseado na implantação de um sistema viário regional de estradas de rodagem. Nesta primeira fase, as primeiras razões desta política governamental para o transporte regional centravam-se nos seguintes pontos:

- a - O processo de acumulação capitalista pós-1930 - 1940, baseado no desenvolvimento industrial, necessitava criar certas condições de ampliação do mercado, o que tornava importante a ampliação das possibilidades de inter-relação regional, ampliando as fronteiras do consumo de produtos da indústria crescente, principalmente nos centros que detinham a maior concentração industrial, como São Paulo e Rio de Janeiro. Porto Alegre, que ainda detinha posição importante na produção industrial brasileira, perde terreno por sua posição periférica com relação ao resto do País. Ganha com isto São Paulo, que amplia as fronteiras para colocação do produto industrial. Redireciona-se, assim, a função do transporte regional, com vistas à consolidação do mercado interno.
- b - A infra-estrutura instalada em períodos anteriores estava voltada basicamente para o escoamento da produção primária para o mercado externo e baseava-se essencialmente nas ferrovias que, tendo sido implantadas a partir das regiões produtoras para os portos de escoamento, não formavam uma rede interna, mas, ao contrário, diferenciavam-se em bitolas, traçados e equipamentos. Inicialmente, as ferrovias foram implantadas fundamentalmente pelo capital privado internacional que operava o setor até a sua nacionalização em 1956. Neste ano, cria-se a empresa pública Rede Ferroviária Federal S/A - RFFSA, com alta centralização e concen-

tração, que passa a operar quase todo o sistema, com exceção das redes ferroviárias do Estado de São Paulo, únicas a manter o interesse do capital privado por apresentarem lucros compatíveis. Além disto, duas ferrovias de minérios de Vitória-Minas e a E.F. Amapá ficam fora do sistema federal.

As demais apresentavam déficits cada vez mais elevados. O Estado brasileiro encampa, assim, um sistema deteriorado que não havia recebido os investimentos necessários para sua renovação e modernização. O capital das empresas privadas é desviado para aplicações mais rentáveis, ficando ao Estado a tarefa de absorver um acervo que não interessava mais ao setor privado.

Envolvida com problemas de gestão decorrente do alto grau de centralização, sobreposição de funções com outro órgão, também criado para atuação no setor - DNEF/1941 (Departamento Nacional de Estradas de Ferro), e principalmente pelos altos custos de recuperação, a RFFSA não consegue implantar um sistema modernizado para o País, o que dependia em grande parte de interesse político não verificado para apoio do setor. Este só vem se fazer presente após o colapso das linhas suburbanas que atendiam às regiões metropolitanas, principalmente de São Paulo e Rio de Janeiro. Para estes dois centros, onde o problema do transporte da massa trabalhadora se agudizava, é direcionada a partir de 1956 até 1970 uma parcela de recursos financeiros federais. A inoperância do setor, em geral,

que não se encontrava em condições de desenvolver um sistema auto-sustentado, decorre da deterioração geral do sistema, das diferentes bitolas, traçados obsoletos, estrutura esta que o Poder Público assume após o desinteresse do setor privado. Sobre esta questão assim afirma BARAT:

"... Apesar das inúmeras tentativas de estruturar o sistema de transporte com a função de integrar o território nacional por meio das ferrovias e da navegação, desde o final do século XIX e início do século XX, o fato de a economia brasileira basear-se nos interesses das exportações de produtos primários impedia que essas modalidades atendessem os objetivos de integração. Tais objetivos se tornaram definitivamente inviáveis quando as ferrovias já estavam consolidadas e sofrendo as conseqüências da perda de cargas e de receita, decorrentes da crise do comércio internacional" (BARAT, 1985, p. 11).

Sem o efetivo desenvolvimento das ferrovias, volta-se o País para o investimento nas estradas de rodagem já na década de 1930. O desenvolvimento da indústria petroquímica e os interesses do capital internacional são determinantes nesta opção pelo setor rodoviário<sup>1</sup>. Aparece na Constituição de 1934 menção à implantação de uma rede viária nacional. Em 1937 cria-se o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem - DNER,

---

<sup>1</sup> É a partir da década de 50, no período governamental de Vargas, que a PETROBRÁS é criada no País.

para a administração do sistema de rodovias e, em 1941, o Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes derivados de Petróleo é criado, estabelecendo-se, assim, a base de recursos financeiros que vão ser aplicados para a expansão, melhoramento e conservação das rodovias em todo o País.

Foram estes recursos que alimentaram o Fundo Rodoviário Nacional até 1974. Estes recursos foram repassados aos estados, que organizaram departamentos estaduais - DERs, responsáveis pela execução dos programas e projetos rodoviários de âmbito estadual - 45% a 60% dos recursos transferidos para os estados e municípios, e o restante retido para os programas federais.

Apóia-se em uma estrutura governamental que basicamente age através do setor privado, contratando projetos e obras de execução e manutenção da infra-estrutura. Já eram também de responsabilidade do setor privado os sistemas de transporte de passageiros e cargas.

A criação da Taxa Rodoviária Única em 1969 destina-se a formar um Fundo Especial para a Manutenção do Tráfego. Outros impostos e taxas são criados - Imposto sobre Transporte de Passageiros - ITP (5% da arrecadação dos bilhetes de ônibus interurbanos) e o Imposto sobre Transporte Rodoviário - ISTR (transporte de carga), que canalizavam adicionalmente recursos para o setor rodoviário. O País vê, assim, crescer a infra-estrutura viária. Em quinze anos - 1950 a 1975 - passa de 3.000 quilômetros de rodovias pavimentadas para 65.000 quilômetros.

Se esta política de tributos deu apoio sustentado ao desenvolvimento do sistema rodoviário e promoveu a redistribuição da massa dos recursos provenientes da propriedade de veículos automotores e do consumo de derivados de petróleo concentrados nas grandes cidades para as regiões mais distantes e internas do País, por outro lado trazia incentivo e apoio à indústria automobilística que se instalava no País, principalmente a partir do Governo Kubitschek (1958).

A Tabela 2 mostra a evolução notável da frota de veículos automotores de 1950 a 1980.

O tráfego de carga evoluiu de 1950 a 1980 com predominância acentuada no transporte rodoviário em detrimento das ferrovias e da navegação de cabotagem (Tabela 3).

O plano de governo de Juscelino tinha no aprofundamento da industrialização privada nacional, e principalmente internacional, a sua base.

TABELA 2

## EVOLUÇÃO DA FROTA DE VEÍCULOS AUTOMOTORES - 1950/80

	(em milhares)					
VEÍCULOS	1950	1960	1970	1975	1980	
Automóveis <sup>(1)</sup>	195	570	2.324	4.672	8.214	
Ônibus	11	28	51	74	125	
Comerciais Leves	14	70	(3)	446	909	
Caminhões	140	320	454	635	968	
Outros	(2)	(2)	193	157	883	
Total	360	988	3.022	5.984	11.099	

Fonte: (BARAT, 1986) Ministério dos Transportes-GEIPOT.

(1) Inclusive Táxis

(2) Dados não disponíveis

(3) Incluído em Automóveis

TABELA 3

## TRÁFEGO DE CARGA POR MODALIDADE DE TRANSPORTE

1950/1980

	Em bilhões de t/km e percentagens									
	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	Crescimento Anual (%)		1970/80
Transporte Rodoviário	10,8 (38,0)	23,1 (52,7)	42,6 (60,5)	71,6 (67,5)	124,5 (69,6)	158,1 (64,5)	201,0 (58,7)	13,7		4,9
Ferrovias	8,3 (29,2)	9,3 (21,2)	13,2 (18,7)	18,7 (17,6)	30,2 (16,9)	50,2 (20,4)	83,2 (24,3)	6,7		10,7
Navegação de Cabotagem	9,2 (32,4)	11,3 (25,8)	14,5 (20,6)	15,5 (14,6)	22,0 (12,3)	31,7 (12,9)	45,9 (13,4)	4,4		7,6
Dutos	0,0 (0,0)	0,0 (0,0)	0,0 (0,0)	0,0 (0,0)	2,0 (1,1)	4,8 (2,0)	11,4 (3,3)	-		18,9
Transporte Aéreo	0,1 (0,4)	0,1 (0,2)	0,1 (0,1)	0,2 (0,2)	0,2 (0,1)	0,4 (0,1)	1,0 (0,3)	3,5		17,5
Total	28,4 (100,0)	43,8 (100,0)	70,4 (100,0)	106,0 (100,0)	178,9 (100,0)	245,2 (100,0)	342,5 (100,0)	10,1		6,7

Fonte: (BARAT, 1986)

Ministério dos Transportes - GEIPOP

A implementação da indústria automobilística estava dentro do projeto do novo nacionalismo, visto como uma escolha dentro de um contexto de internacionalização do capital. O plano de Governo Juscelino - Plano de Metas - foi considerado como aprofundamento da industrialização já inserida pelo Governo Vargas na década de 50. As metas escolhidas pelo plano incluíam as áreas básicas de infra-estrutura de sustentação e expansão da acumulação capitalista como a energia e o transporte. Encontrava-se o capitalismo institucional em plena fase de expansão pós-guerra. A atuação do capital estrangeiro repousava na argumentação de que possibilitaria o desenvolvimento latino-americano. Preconizava-se a ampliação desta participação para a criação de bases suficientes de expansão geral da economia.

Dentro deste quadro, a indústria automobilística instalada cresce rapidamente. Em 1980, a indústria automobilística já produzia 1.165.000 veículos. Assim, o conjunto de interesses interligados do capital com relação à produção diante dos veículos, até a formação de uma base física que vai dar sustentação ao setor - as rodovias - com reflexos diretos nas estruturas internas das cidades e metrópoles brasileiras, aliadas a toda uma rede de indústrias e atividades interligadas até a produção e o refino do petróleo, fez com que a expansão do sistema baseado no transporte rodoviário se instalasse de forma definitiva no País, afetando a expansão de outros modos de transporte.

O setor ferroviário permanece fora da rota do interesse

do capital, como já visto.

Os problemas do setor se agudizam quando o sistema é operado nas áreas metropolitanas e nas grandes cidades brasileiras. Os terminais ferroviários transportadores de mercadorias tinham geralmente sua origem e seu destino final nas metrópoles, onde se localizava o grosso da indústria pesada do País.

Além disso, o crescimento urbano, que já atingia a partir da década de 1950 índices significativos de expansão, acelerando-se nos anos seguintes a ritmo intenso, exige cada vez mais a presença do transporte de massa. A ocupação das cidades se dava extensivamente, a baixíssimas densidades, provocando um distanciamento cada vez maior dos locais de habitação e emprego, fato este que as políticas habitacionais tendiam a promover e reforçar, como já visto. O transporte urbano passa a se constituir em um problema que exige soluções imediatas. Os sistemas ferroviários urbanos eram insuficientes e apresentavam defasagem entre as demandas e as ofertas de transporte para as periferias urbanas. Esta situação se agudiza principalmente nas grandes cidades como Rio de Janeiro e São Paulo.

Na década de 50, vários investimentos são feitos para a melhoria das linhas de subúrbios pela RFFSA (BARAT, 1979).

O sistema ferroviário carecia, entretanto, de base de auto-sustentação financeira para desenvolvimento adequado às exigências, tanto no que diz respeito ao transporte de passageiros urbanos e interurbanos, como no atendimento à crescente

demanda de transporte de mercadorias decorrentes da expansão industrial.

Dentro deste quadro geral, entretanto, o maior volume do transporte urbano de passageiros foi até a década de 70 de responsabilidade local, tendo o município a responsabilidade pelo seu gerenciamento, sendo a operação do sistema feita por empresas privadas, no geral de pequeno e médio portes.

A década de 70 se caracteriza pelo aceleração do processo de urbanização em todo o País, atingindo um índice de urbanização em 1980 de 68%. Neste período, a taxa de crescimento da população urbana foi de 4,5%, enquanto cresce a população total em 2,4%. É nesta década que vão se verificar transformações fundamentais na intervenção das políticas públicas do setor de transporte de passageiros. Para avançarmos nesta questão, abriremos um parêntese para verificar o quadro geral no qual se dão estas mudanças.

#### PROCESSO DE METROPOLIZAÇÃO DO PAÍS

O crescimento acelerado dos principais centros urbanos brasileiros atingiu, nesta data, como já visto, um desenvolvimento acelerado, que teve na verdade seu início a partir da década de 40.

Identificar os rumos por que passou a metropolização no País, isto é, o processo de concentração demográfica de produção e consumo de determinadas regiões brasileiras, é importan-

te à medida que permite verificar os rumos que foram sendo assumidos pelo Poder Público, principalmente do Governo Federal, com relação às questões geradas por este processo concentrador.

O ritmo do crescimento das cidades brasileiras, como já citado, pode ser identificado através das taxas de urbanização - em 1940, 31% da população total encontrava-se concentrada nas cidades. Esta mesma taxa em ritmo crescente passa a ser em 1950 de 36%, em 1960 de 45%, em 1970 de 56%, para em 1980 atingir 68% (IBGE, Censos Demográficos).

O mesmo pode-se afirmar da população metropolitana, que era de 15% em 1940, sobre a população total do País, crescendo para 17,9%, 23,6% e 25,5%, respectivamente em 1950, 1960 e 1970, para atingir 29,0% em 1980.

Portanto, além de um processo de rápida urbanização, houve um processo de rápida metropolização da população urbana. E esta metropolização se caracteriza, ainda, por provocar agravamento ainda maior dos desequilíbrios regionais, se atentarmos para o fato de que é a Região Sudeste (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte) e Sul (Porto Alegre e Curitiba) com maior contingente de concentração, tanto de população como de emprego.

Entretanto, todas as regiões tendem a ampliar a sua participação na população total, com uma maior concentração, nas últimas décadas, nas duas regiões acima citadas.

TABELA 4

PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO DAS REGIÕES  
METROPOLITANAS NA DO BRASIL

ANOS	PERCENTAGEM COM RELAÇÃO AO PAÍS
1940	15,2
1950	17,9
1960	21,6
1970	25,5
1980	29,0

Fonte: Sinopse Preliminar do Censo Demográfico  
de 1980; Brasil, Rio de Janeiro, IBGE. (1981)  
METROPLAN - FEE, 1988, p. 83.

TABELA 5

REGIÕES METROPOLITANAS E SUA  
PARTICIPAÇÃO RELATIVA

Regiões Metropolitanas	Proporção da População Residente com relação ao País %	
	1970	1980
Belém	0,7	0,8
Fortaleza	1,1	1,3
Recife	1,9	2,0
Salvador	1,2	1,5
Belo Horizonte	1,7	2,1
Rio de Janeiro	7,6	7,6
São Paulo	8,7	10,6
Curitiba	0,9	1,2
Porto Alegre	1,6	1,9
TOTAL	25,5	29,0

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil, 1985, Rio de Janeiro,  
IBGE. (1986)  
METROPLAN - FEE, 1988, p. 84.

A metropolização brasileira, isto é, a concentração demográfica e de atividades econômicas, reflete a característica inerente ao modo de produção capitalista dependente do Brasil, que como subproduto provoca a excessiva concentração do capital em torno de alguns centros regionais.

Fruto de uma herança histórica que passa pelo processo de industrialização altamente concentrado, a geração de centros regionais do primeiro período estimulada pela ligação direta aos portos exportadores impediu que a rede urbana se voltasse para o crescimento interno, interligando-se regionalmente. Esta dissociação entre os centros urbanos na sua formação é agravada pela predominância de uma economia monopolista, com grandes unidades de produção que favorecem o nível de concentração espacial.

A grande concentração espacial da população ao nível regional, por um lado, e a grande dispersão interna das áreas urbanas são os frutos colhidos pelo País, resultado de modelo de desenvolvimento capitalista no qual se insere. Este modelo, por outro lado, exige forte intervenção do Estado, como forma de garantir e ampliar as bases de acumulação do capital.

As chamadas "economias de aglomeração" proporcionadas pela concentração espacial ao nível regional devem ser apoiadas e desenvolvidas pelo Estado para ampliar a acumulação do capital. Para isto, a criação de bases de apoio para o transporte de mercadorias é fundamental, socializando-se os seus custos através da participação do Estado na implementação das infra-

estruturas tanto com relação ao mercado exportador como na formação e desenvolvimento do mercado interno. Por outro lado, o atendimento dos deslocamentos da mão-de-obra dos locais de moradia e emprego é fator primordial ao capital. A cidade desconcentrada e dispersa internamente, a força de trabalho localizada cada vez mais periféricamente, determina deslocamentos onerosos tanto em custos como em tempos de viagens.

Ao Estado cabe um papel regulador do transporte da força de trabalho no meio urbano, papel este que se torna cada vez mais importante à medida que se agravam as "deseconomias" das cidades e metrópoles brasileiras.

É dentro deste quadro que se insere o papel do Estado brasileiro no setor de transporte urbano de passageiros verificado a seguir.

#### A QUESTÃO FEDERAL NO CASO DO TRANSPORTE URBANO DE PASSAGEIROS NO BRASIL EM PASSADO RECENTE

Como já vimos, até meados da década de 1970 o planejamento e financiamento dos transportes urbanos estavam a cargo dos municípios brasileiros. Os estados e a Federação limitavam-se a financiar projetos através de órgãos como o DNER e os DERs.

A implantação da indústria automobilística, como já visto, tinha determinado a opção preferencial pelo transporte privado nas áreas urbanas do País. As políticas de trânsito e de transporte adotadas pelos municípios não eram mais do que su-

porte ao ritmo de expansão ao modelo adotado a partir de 1956. A opção por outros modos de transporte é cada vez mais desestimulada, e a melhoria das condições da infra-estrutura viária das cidades (abertura de avenidas, alargamentos, túneis e viadutos, etc.) é a política adotada na maioria das cidades brasileiras.

O ano de 1973 se caracteriza pela institucionalização das regiões metropolitanas brasileiras, num processo de consolidação da idéia de planejamento como apoio a metas de longo prazo, visando a modernização do aparelho público, centralização do processo de decisões, regionalização dos programas de desenvolvimento, etc. Tendo as demandas sociais abafadas pelos altos processos de controle repressivo das manifestações populares, as demandas da expansão do capital (com alta participação do capital estrangeiro) passaram a ser atendidas pela organização de metas de longo prazo que tinham na questão urbana um de seus focos principais.

O primeiro ano da Revolução de 1964 se caracterizou pela implantação do BNH (agosto de 1964), já amplamente analisada em item anterior deste trabalho. A partir deste fato, a política nacional de caráter urbano pode ser claramente identificada. Diz SCHMIDT:

"... Pela primeira vez na história brasileira uma política urbana de base nacional é desenhada, sob critérios diferenciados, a serem aplicados por distintos níveis do Governo, em todo território" (SCHMIDT, 1983, p. 111).

Os fatos mais importantes deste período são os seguintes eventos que vão se desenvolver nos últimos anos da década de 1960 e ao longo da década de 1970:

- 1964: a implantação da política habitacional e urbana. Lei 4.380, de 21 de agosto de 1964, criando o BNH e o SFH. Decreto 59.917, criando o SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo.
- 1967: A Constituição Federal, em seu artigo 164, institucionaliza as regiões metropolitanas no Brasil. Decreto-Lei 200, de fevereiro de 67, cria o Ministério do Interior - órgão responsável pela política urbana brasileira.
- 1973: Lei Complementar 14, de 8 de junho de 1973, institui oito regiões metropolitanas (com exceção do Rio de Janeiro, que é instituída pela Lei Complementar, de 20 de julho de 1974), estabelece competências e a forma de gestão e define os serviços comuns.
- 1974: extinto o SERFHAU e criada a CNPU (Comissão Nacional de Política Urbana), Decreto 74.156, de junho de 1974, formado com os representantes dos Ministérios da Fazenda, Transportes, Interior e Indústria e Comércio.

Deve ser notado o caráter centralizador destas medidas ditadas de cima para baixo, dentro de critérios tecnocráticos e políticos arbitrários, com ênfase na criação de mecanismos de maior controle e poder sobre as maiores áreas de concentração de população do País.

No bojo desta política, em 1976 é criada a Empresa Brasi-

leira de Transportes Urbanos (EBTU), pois o transporte das grandes cidades, e principalmente das áreas metropolitanas, já tinha adquirido uma dimensão tal de problemas que só tendiam a se agravar com o crescimento acelerado do processo de urbanização.

Aliadas ao crescimento demográfico, as áreas urbanizadas, principalmente as de maior concentração como São Paulo, Rio de Janeiro e demais metrópoles brasileiras, apresentavam uma crescente desorganização dos seus espaços internos. A política geral de incentivo ao automóvel provocava congestão das redes viárias, agravadas pelas precárias condições de traçado e conservação. O transporte coletivo era um dos gargalos principais. As conseqüências para o capital destas estruturas urbanas desorganizadas são negativas, já que atingem o próprio desempenho do sistema, quer seja no sentido do deslocamento da força de trabalho, quer seja no sentido geral dos deslocamentos intra-urbanos<sup>2</sup>.

A criação da EBTU e de fundos especiais para o transporte urbano estava portanto associada a uma política urbana delimitada para o País, que tinha nos seus objetivos proporcionar uma distribuição mais equilibrada do ponto de vista regional, revertendo a concentração acelerada do eixo Rio - São Paulo, através de uma política de reforço às cidades de porte médio e apoio

---

2

Já em 1965 era criado o Grupo Executivo de Integração da Política dos Transportes (GEIPOT), revelando uma preocupação do Governo Federal com a coordenação da política de transporte para o País.

ao desenvolvimento mais eficiente das infra-estruturas das cidades. Os recursos do BNH, como já visto, vinham, desde 1977, sendo aplicados na complementação do equipamento urbano através de programas como o PLANASA (Plano Nacional de Saneamento). Os Fundos de Desenvolvimento Urbano destinados ao financiamento de projetos relacionados com a infra-estrutura e obras prioritárias dos principais centros urbanos também eram acionados, nos quais se enquadrava o Projeto CURA - Comunidade Urbana de Recuperação Acelerada. Seu objetivo principal era a "melhoria do nível de conforto da população mediante aumento da eficiência dos serviços urbanos".

O Documento BNH publicado em 1974 dá conta que:

"... Os programas de desenvolvimento urbano têm como principal objetivo racionalizar o crescimento das áreas urbanas brasileiras, assegurando as suas populações os indispensáveis requisitos de saúde, segurança e bem-estar ... Como se sabe, a maioria da população do País já vive em cidades e vilas, cujo elevado crescimento demográfico fará com que, em 1980, a distribuição populacional seja de dois terços na área urbana e um terço na área rural. Conseqüentemente, é da maior importância que sejam tomadas medidas capazes de assegurar para essas áreas urbanas um crescimento ordenado, acompanhado da implantação dos equipamentos básicos que se fizerem necessários. Tal crescimento, que é inevitável e mesmo desejável, já que está associado ao processo de desenvolvimento econômico, precisa ser planejado, permitindo a otimização do uso do solo e sua operação de maneira adequada. É necessário ainda que se assegure que as populações desses núcleos, que crescem a taxas superiores a 5% ao ano, se-

jam devidamente atendidas pelos serviços públicos essenciais. Foi justamente com esse objetivo que o BNH, lastreado pela ampla experiência colhida em seus nove anos de atuação, criou os programas de desenvolvimento urbano" (BNH DOCUMENTA, 1974, p.71, 73).

Com base neste discurso são carreados recursos do SFH cada vez maiores para o provimento das infra-estruturas urbanas.

Dentro deste contexto é lançado o Programa de Transporte com base na seguinte justificativa:

"Transporte tem influência direta na distribuição espacial de todas as atividades urbanas, em especial nas áreas metropolitanas. Verdadeira restrição ao crescimento racional e ordenado das áreas urbanas e, portanto, à execução do Plano Nacional de Habitação, o problema de transporte, adicionado ao uso extensivo e intensivo do automóvel, vem adquirindo a primeira posição dentre os flagelos que assoberbam a população urbana" (BNH DOCUMENTA, 1974, p. 79).

Os objetivos do programa eram expressos através de três pontos principais:

- a atenuação ou eliminação do grau de doença aguda que o problema está atingindo;
- a promoção do alargamento racional dos limites urbanos;
- o aproveitamento da infra-estrutura ociosa.

Se por um lado era conhecido o caráter de íntima interdependência entre o transporte e a habitação, por outro pretendia claramente colaborar para a maior expansão das áreas urbanas, o que está expresso no segundo objetivo e quando afirma-se que:

"... a inexistência de um transporte organizado determina conseqüentemente uma concentração, pela impossibilidade dos movimentos necessários. Ou, então, tentativas débeis de desconcentração, e débeis justamente porque envolvem custos e tempos de percurso elevados, o que reforça a tendência ao adensamento e aumenta o imposto a ser pago pelas populações urbanas" (BNH DOCUMENTA, 1974, p. 79).

Ora, já no começo da década de 1970 era amplamente reconhecido em todo o País o processo de expansão periférica das cidades que se acelerava cada vez mais, decorrente do aumento do preço da terra urbana, expulsão das camadas populares para as periferias urbanas como já discutido, processo este em que o próprio SFH tinha participação direta.

Entretanto, é interessante verificar que quando se trata de justificar a intervenção no problema do transporte urbano, os argumentos utilizados dão ênfase ao apoio cada vez mais amplo ao "alargamento maior dos limites urbanos", o que vem corroborar com a afirmação de que para a acumulação do capital interessa a eficiência de um transporte coletivo que permita otimizar um desenvolvimento urbano baseado na sucessiva incorporação das terras periféricas, privilegiando tanto os proprietários fundiários, os incorporadores imobiliários, como o sistema capitalis-

ta como um todo. Há necessidade expressa de incentivar o capital privado e promover a expansão das fronteiras urbanas. O transporte urbano viabiliza o acesso de mão-de-obra aos locais de emprego. Quanto maiores forem estas distâncias, maior será a necessidade de um transporte público eficiente. Assim, à expansão física das cidades são destinados os escassos recursos disponíveis.

O Programa de Financiamento para o Transporte Urbano - FITURB é lançado, destinando-se a financiar a implantação ou melhoria dos sistemas de transporte coletivo urbano, e o Subprograma de Financiamento para Sistemas Ferroviários de Transporte Urbano de Passageiros - FETRAN, para o financiamento de projetos de implantação ou melhoria em áreas urbanas, de sistemas de transporte coletivo ferroviário ou assemelhados.

A aplicação de recursos do programa se caracterizou desde a sua implantação por privilegiar as áreas de maior concentração do País - São Paulo e Rio de Janeiro - e estes recursos têm sido alocados para a construção de metrô nestas duas cidades. Ainda que no montante total de recursos do BNH o transporte representou, de 74 a 76, somente 12,3%, sua distribuição é totalmente absorvida nos programas metroviários em implantação no País, como pode ser observado na Tabela 6.

TABELA 6  
 INVESTIMENTOS EM TRANSPORTE URBANO  
 1974/1976

(Preços 1975 em CZ\$ 1.000,00)

Regiões	1974	1975	1976	Média Anual
Regiões Metropoli- tanas	864,513	302,933	1.536,721	540,833
Região Metropolitana do Rio de Janeiro	-	302,933	963,152	253,207
Região Metropolita- na de São Paulo	864,513	-	573.569	283,602
Brasil	864,513	302,933	1.536.721	540,833

Fonte: BNH - Banco Nacional de Habitação.

Verifica-se a concentração total dos recursos em 1974 para São Paulo, em 1975 na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, para em 1976 as duas regiões dividirem o total dos recursos alocados no programa.

O gargalo representado pelo transporte coletivo nestas duas regiões atingia índices altos de problemas sociais ao ponto de o Governo Federal intervir maciçamente na busca de soluções alternativas de transporte de massa. Mais uma vez, entretanto, se privilegiam as áreas de domínio da população de maior renda em detrimento das periferias urbanas. A grave situação do transporte nestas metrópoles pode ser visualizada pela alta concentração da frota automobilística, que em 1970 já era de 69%. Os trens suburbanos e os bondes tinham perdido importância, em muito, pelo modo ônibus. Apesar dos altos investimentos nas estruturas viárias, as demandas do transporte rodoviário - automóveis e ônibus - exigiam capacidade muito maiores<sup>3</sup>.

Aliado a esta realidade urbana, o choque nos preços do petróleo de 1973 a 1979 teve efeitos inovadores nos rumos da política de transporte ao nível mundial, já que também se reconhecia pela escassez das reservas do produto, acreditando-se que em 20 anos estas poderiam estar esgotadas.

---

<sup>3</sup> "Enquanto a frota crescia a taxas de 12% ao ano, o sistema viário se expandia a taxas de 1% a 1,5%, ou seja, a expansão do sistema viário foi dez vezes inferior à frota". Citado por MELLO, 1975, para o caso do Rio de Janeiro.

"Para o Brasil, esta situação é agravada pela necessidade de importação do petróleo consumido em 1980, atingindo 83% com somente 17% sendo produzidos internamente" (FARRET E PERETO, 1981).

À crise urbana e à irracionalidade dos sistemas de transportes implantados associa-se a crise energética, o que força a Nação a tentar novos modelos de transporte que se voltem à melhoria da qualidade operacional dos sistemas e principalmente em modos alternativos de consumo energético.

As principais linhas da política da recém-criada EBTU, frente a esta nova problemática, estavam centradas em pontos, tais como:

- mudança da relação transporte individual e transporte de massa, privilegiando este último;
- racionalização no uso do combustível petróleo e incentivo à substituição deste combustível por fontes alternativas que diminuíssem a dependência interna.

No bojo do primeiro objetivo vieram as diretrizes da implantação de "corredores de ônibus" em várias regiões metropolitanas e cidades brasileiras, entre elas Porto Alegre, modernização dos sistemas de transporte ferroviário de subúrbios - do Rio de Janeiro e São Paulo - e a implantação dos sistemas metroviários nestas mesmas regiões. E, por fim, o incentivo à eletrifi-

cação gradativa dos sistemas de transporte de massa.

Para o segundo objetivo, buscou-se a substituição do petróleo por álcool e pela energia elétrica.

A inserção do Governo Federal na questão do transporte público de passageiros transforma a situação anterior que se caracterizava pela acentuada desvalorização operacional e principalmente pela falta de recursos financeiros para o setor. No bojo da política de incentivo à indústria automobilística, os municípios tinham erradicado os sistemas elétricos (bondes) e o transporte de passageiros passou a ser operado essencialmente por empresas privadas de pequeno e médio portes. Estas exerciam influência e tinham poder de impor tarifas e direitos de operação que visavam, evidentemente, o lucro em detrimento da qualidade dos serviços prestados à população.

As periferias urbanas em crescente processo de expansão foram as que mais sofreram, pela carência dos serviços de transporte coletivo, aliada às precárias condições de infra-estrutura instalada - sistema viário desarticulado, sem pavimentação e conservação.

O Poder Público Municipal entrava no sistema do atendimento de demandas não-rentáveis ao capital, complementando percursos, com acentuados prejuízos operacionais. Era o caso da Empresa Carris de Porto Alegre, que foi encampada pelo município após a desativação dos sistemas de bondes.

Assim, a entrada do Governo Federal, através da EBTU e do FDTU, representou também uma tentativa do sistema de superar as "deseconomias" geradas pelo agravamento do problema e de dar alguma resposta às pressões populares que se faziam expressar através de grandes conflitos, gerados pela precariedade dos sistemas de transporte (principalmente afetando o transporte suburbano de Rio e São Paulo).

Além dos programas de racionalização dos sistemas de transporte por ônibus, com medidas que visavam provocar a melhoria de seu desempenho e a implantação dos sistemas de metrô do Rio de Janeiro e São Paulo, promove-se a recuperação das ferrovias suburbanas das principais regiões metropolitanas, através de melhoria e aumento da capacidade operacional e com a implantação de sistemas ferroviários de transporte urbano em novas áreas como Porto Alegre, Recife e Belo Horizonte.

A partir disto, uma série de programas foram desenvolvidos pela EBTU, visando a montagem de um sistema institucional que abrangesse as várias áreas de atuação governamental - União, estados e municípios.

Em resumo, as principais políticas adotadas a partir de 1974 e as suas bases financeiras podem ser descritas nos seguintes períodos:

- o período 74/78 se caracterizou por um processo de transformação da matriz dos transportes a partir do II PND,

que promove um "rompimento parcial" no padrão regional - automóveis, rodovias - que vigia até então, a favor (em parte) do transporte coletivo urbano. Parte da parcela dos impostos vinculados ao setor rodoviário passa a integrar a base financeira dos transportes coletivos urbanos (IULCLG - Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos e TRU - Taxa Rodoviária Única). Com isto, 20% do total destinado ao setor transporte passam a ser canalizados para o setor de transporte coletivo urbano (Decreto-Lei 1.430, de 09/10/1975).

- A partir de 1979, com o agravamento da crise mundial de energia e com o aprofundamento da crise econômica interna (a taxa internacional de juros passa abruptamente para 20%), as empresas estatais sofrem altas restrições na expansão de seus gastos, com limitações excessivas e esgotamento do padrão de financiamento até então adotado. Não resta outra saída às empresas federais senão contrair empréstimos, sobretudo externos.

A evolução da receita global da EBTU, a partir de 1980, pode ser esclarecedora deste processo. A partir deste ano, a empresa deixa de contar com recursos próprios, e a sua receita se constitui basicamente de transferências da União e a parcela de financiamento externo eleva-se consideravelmente (Tabela 7). A tônica central de aplicação deste recursos foram os programas de financiamentos dos trens de subúrbio, desenvolvidos para as regiões de Recife, Porto Alegre e Belo Horizonte.

TABELA 7

## EMPRÉSTIMOS CONTRAÍDOS PELO BRASIL PARA PROGRAMAS DE TRANSPORTE URBANO

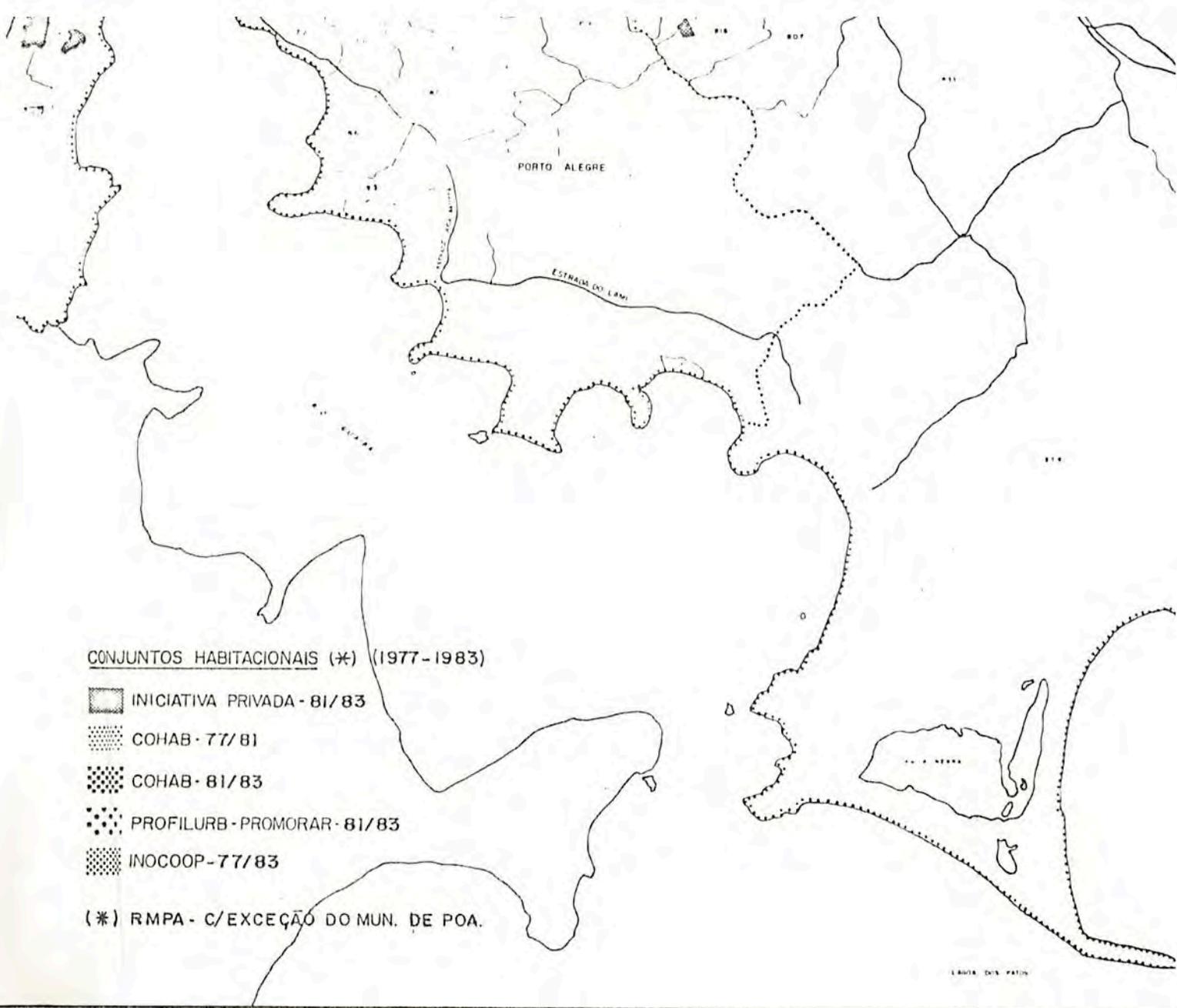
CONTRATOS	VALORES DÓLARES	VALORES (1.000) OUTRAS MOEDAS	OBJETIVOS	PERÍODO
BIRD I	88.000	-	- Infra-estrutura para cinco RMs (RJ, SP, POA, SAL e BH)	1978/1980
BIRD II	159.000	-	- Trem de Porto Alegre - TRENSURB	1980/1986
BIRD III	90.000	-	- Aglomerados urbanos (outras capitais e cidades de porte médio)	1982/1986
ALEMANHA/ INGLATERRA	295.000		- Trem de Recife - METROREC (Contrato para Obras)	1981/1985
		207.000 (Marcos)	(Contrato para Compra de Equipamentos)	
		41.500 (Libras)	(Contrato para Compra de Equipamentos)	
FRANÇA	170.000		- Trem de Belo Horizonte - DEMETRÔ (Contrato para Obras)	1980/1985
		531.000 (Francos Franc.)	(Contrato para Compra de Equipamentos)	
BIRD IV	200.000	-	- Infra-estrutura para 9 RMs (RJ, SP, SAL, REC, BH, POA, BEL, FOR, CUR)	1987/1990

Fonte: Empresa Brasileira de Transportes Urbanos - EBTU, 1988.

Os recursos oriundos do SFH para o setor foram aplicados somente nos sistemas metroviários implantados no País.

Como se viu, a política federal passou por transformações a partir de uma visão da necessidade de dar respostas ao setor de transporte coletivo, que apresentava-se como outra face importante da ação do Estado no apoio e desenvolvimento do processo de acumulação capitalista.





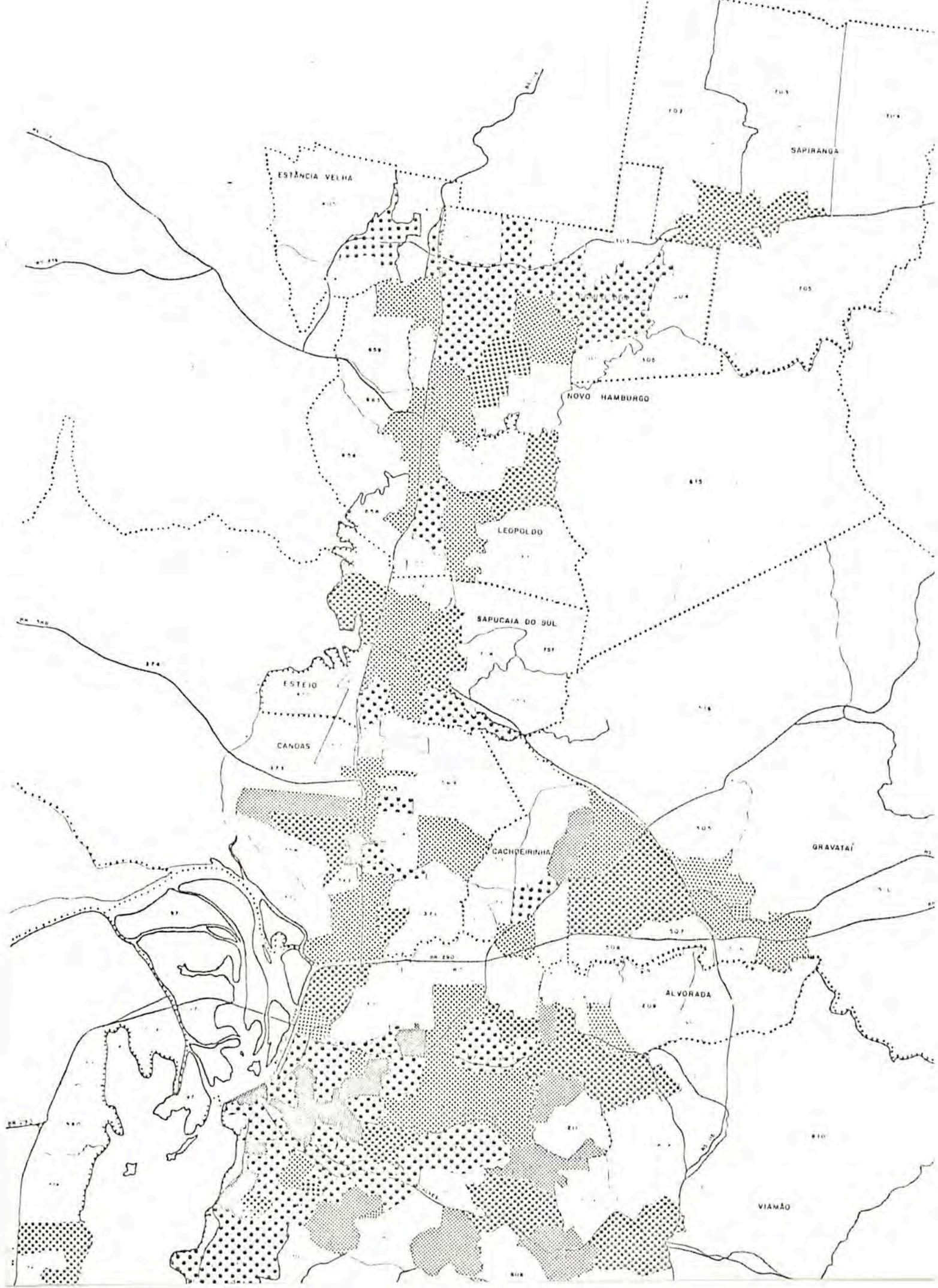
CONJUNTOS HABITACIONAIS (\*) (1977-1983)

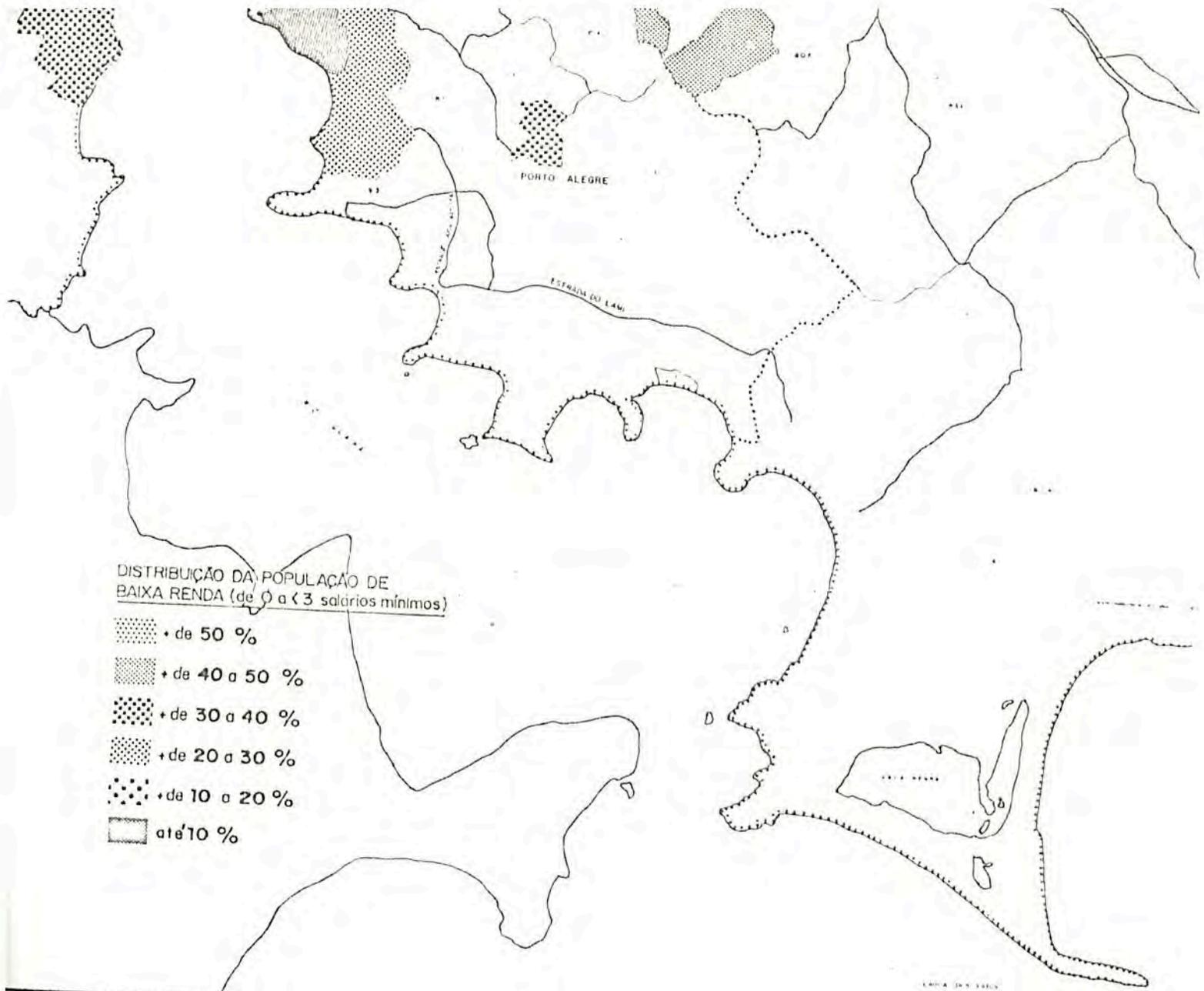
- INICIATIVA PRIVADA - 81/83
- ▨ COHAB - 77/81
- ▩ COHAB - 81/83
- ▧ PROFILURB - PROMORAR - 81/83
- ▦ INOCOOP - 77/83

(\*) RMPA - C/EXCEÇÃO DO MUN. DE POA.

**REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE**  
**CONJUNTOS HABITACIONAIS**  
 (Fonte: Metroplan 1.984)

mapa nº  
**1**





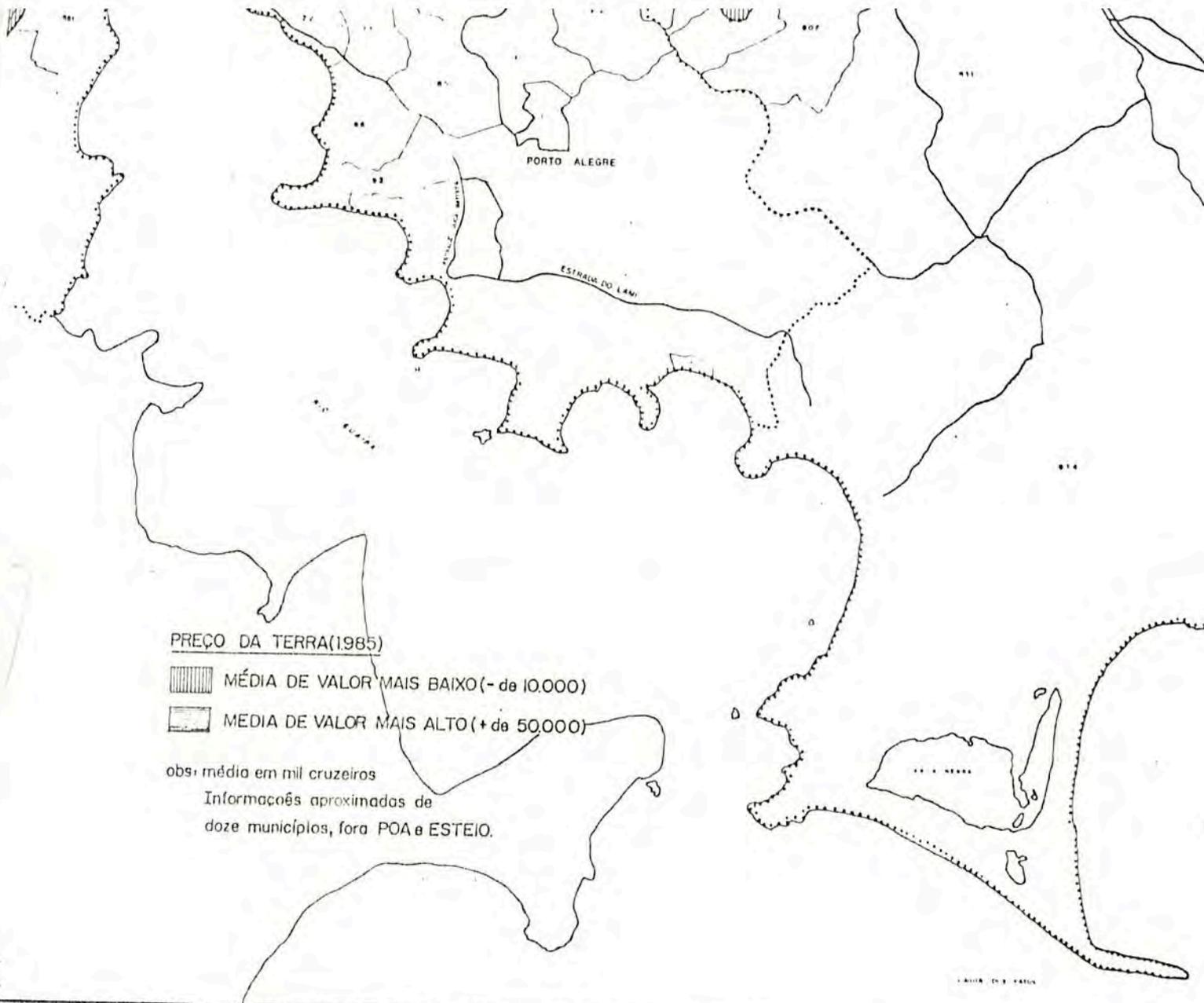
DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA (de 0 a 3 salários mínimos)

- + de 50 %
- + de 40 a 50 %
- + de 30 a 40 %
- + de 20 a 30 %
- + de 10 a 20 %
- até 10 %

REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE  
 BAIXA RENDA (por zona de tráfego)  
 (Fonte: Metroplan 1.986)

mapa nº  
**2**





**REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE**  
**VALOR DO SOLO URBANO**  
 (Fonte: Metroplan 1.985) Informação interna não divulgada

mapa nº  
**3**

## **CAPITULO III**

### **HABITAÇÃO E O TRANSPORTE NA RMPA**

- 1 - A REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE  
CONTEXTUALIZAÇÃO
  - 1.1 - Introdução
  - 1.2 - Caracterização da Década 1970/1980
  
- 2 - AS POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS NA RMPA
  - 2.1 - A Política Habitacional e o PDM
  - 2.2 - Período 1977 a 1979
  - 2.3 - Período 1979 a 1983
  - 2.4 - O Último Período - 1984/1986
  
- 3 - O TRANSPORTE E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NA RMPA
  - 3.1 - O Transporte e o Planejamento Metropolitano - Considerações Gerais
  - 3.2 - O Plano de Transporte e o seu Diagnóstico - 1974
  - 3.3 - As proposições e os Projetos Decorrentes
  - 3.4 - O Período de 1986

## 1 - A REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE CONTEXTUALIZAÇÃO

### 1.1 - Introdução

Adotada como área de verificação das hipóteses lançadas no contexto deste trabalho, a Região Metropolitana de Porto Alegre - RMPA será analisada a partir da situação verificada em 1970, ano-base que antecede a formação dos primeiros estudos sistemáticos realizados sobre seu território.

Em 1970 a Região Metropolitana já apresentava um processo de metropolização que foi avaliado pelos primeiros estudos sistemáticos que definiram seus contornos e identificaram as vinculações e interdependências que se estabeleciam entre os núcleos urbanos<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Para definir a área metropolitana de Porto Alegre, foram adotados três critérios: - a continuidade dos espaços urbanos, medida através de fotografias aéreas; - fluxos de transporte, fundamentalmente de passageiros; - as funções exercidas por cada um dos centros urbanos periféricos ao espaço urbano da Capital (Delimitação de Área Metropolitana de Porto Alegre, 1968).

Dois grupos de municípios se destacavam do conjunto, tendo como pólos principais:

- Porto Alegre, maior centro do Estado, concentrador do maior número de habitantes e empregos que já exercia forte polarização de sua periferia imediata composta pelos municípios de Viamão, Alvorada, Gravataí, Cachoeirinha, Canoas, Esteio e Guaíba; e
- Novo Hamburgo e São Leopoldo, centros que já se configuravam como áreas com relativa importância em termos de emprego industrial e serviços e exerciam influência imediata sobre Estância Velha, Campo Bom e Sapiranga.

Intermediariamente, encontrava-se Sapucaia do Sul, mais definida como pertencente ao primeiro conjunto, que apontava algumas ligações importantes com São Leopoldo, centro com o qual estabelecia a fronteira norte.

A forte influência que o sistema de vias exerce sobre o espaço territorial e o uso do solo se faz sentir desde a formação da Região. É através deste que flui a vida de relação estabelecida entre as atividades exercidas pela população e o seu território. A via férrea exerceu forte influência histórica neste espaço. É ao longo dela e de suas estações, pontos que determinam níveis de acessibilidade diferenciados no espaço, que se desenvolveram e se consolidaram os centros de Canoas, Esteio, Sapucaia, São Leopoldo e Novo Hamburgo.

No ano de de 1970 a RMPA já apresentava uma população total de 1.531.254 habitantes, o que representava 23,0% da população total do Estado. Esse percentual vinha crescendo desde a década de 40, sendo que em 1985 já atingia 31,5%.

Este processo pela qual o Estado passa, é uma tendência que se verifica em todo o País, sendo comumente explicado pela desestruturação da área rural, forte concentração da produção e da propriedade, com expulsão do homem do campo de cidade em cidade, tendo como desaguadouro o constante crescimento das metrópoles.

A distribuição desta população nos municípios da RMPA em 1970 configurava uma forte concentração do seu pólo principal, Porto Alegre, que detinha 61,75% da população urbana da Região. O segundo pólo, São Leopoldo/Novo Hamburgo, representava a outra área de concentração da população, mas muito abaixo do pólo principal, com 5,76% e 4,97%, respectivamente. Canoas já era, neste momento, o segundo centro urbano da Região, com 10,58% da população da RMPA.

## 1.2 - Caracterização da Década de 1970/1980

Observando-se o desenvolvimento da década, vamos verificar que esta composição não se mantém. O único pólo que aumenta sua participação relativa na Região em termos demográficos é Novo Hamburgo. Os demais, São Leopoldo, Canoas e Porto Alegre, man-

têm ou diminuem os percentuais de população. Perdem a favor dos municípios de sua área de influência imediata, principalmente Porto Alegre, que vê os municípios periféricos a leste, Alvorada e Viamão, principalmente, e ainda Guaíba, Gravataí e Cachoeirinha, terem acréscimos em sua participação relativa. Por outro lado, com menor grau de concentração, verifica-se que o "interland" de Novo Hamburgo também tem a tendência de elevar o grau de participação relativa (TABELA 8 e 9)

Para confirmar esta avaliação, verifica-se que as mais altas taxas demográficas anuais as detinham os municípios de Gravataí, Cachoeirinha e Alvorada, com 7 a 9%, seguidos de Viamão e Guaíba, com 5 a 7%, configurando o crescimento acelerado da periferia imediata de Porto Alegre.

No Eixo Norte, com exceção de Sapiranga, Campo Bom e Sapucaia do Sul, os demais municípios cresceram a taxas menores. Há, portanto, uma tendência de descentralização dos pólos para a periferia, por um lado, e do Eixo Norte para o Eixo Leste Oeste, por outro.

No que diz respeito aos aspectos econômicos regionais, tomando-se o crescimento da força de trabalho no período 70/80, vamos observar um acréscimo acima da média de crescimento da população residente.

Concluindo, pode-se afirmar que houve:

- decréscimo da posição relativa de Porto Alegre com rela-

TABELA 8  
POPULAÇÃO RESIDENTE, POR LOCALIZAÇÃO, NOS MUNICÍPIOS DA RMPA-1970 e 1980

DISCRIMINAÇÃO	1970			1980		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
Sub-região 1	178.077	13.655	191.732	304.040	16.368	320.408
Estância Velha	7.727	1.189	8.916	13.002	1.232	14.234
Sapiranga	11.333	5.069	16.402	30.770	6.518	37.288
Campo Bom	14.775	1.042	16.617	32.179	1.612	33.791
Novo Hamburgo	81.252	4.112	85.364	133.221	3.282	136.503
São Leopoldo	62.990	1.443	64.433	94.868	3.724	98.592
Sub-região 2	1.230.397	109.128	1.339.525	1.044.039	66.945	1.910.984
Sapucaia do Sul	41.147	597	41.744	79.849	518	80.367
Esteio	32.893	1.704	34.597	50.208	759	51.067
Canoas	149.153	4.577	153.730	214.968	5.480	220.448
Porto Alegre	869.783	15.762	885.545	1.114.867	10.610	1.125.477
Guaíba	20.156	13.524	33.680	44.231	10.823	55.054
Gravataí	36.226	16.236	52.462	80.596	26.842	107.438
Cachoeirinha	29.953	1.049	31.002	62.751	445	63.196
Alvorada	39.665	667	40.332	90.912	468	91.380
Viamão	11.431	55.012	66.443	106.657	11.000	117.657
RMPA	1.408.474	122.783	1.531.257	2.148.079	83.313	2.231.392
Total do Estado	3.553.006	3.111.885	6.664.891	5.250.940	2.522.897	7.773.837

Fonte: METROPLAN / FEE (1988) p. 99  
Censo demográfico 1970; Rio Grande do Sul. Rio de Janeiro, IBGE, 1973.  
Censo demográfico 1980; Famílias e Domicílios: R.G. do Sul. R.J., IBGE, 1983.

TABELA 9  
DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DA POPULAÇÃO RESIDENTE, POR LOCALIZAÇÃO,  
NOS MUNICÍPIOS COM RELAÇÃO AO TOTAL DA RMPA-1970 e 1980

DISCRIMINAÇÃO	1970			1980		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
Sub-região 1	12.64	11.12	12.52	14.15	19.64	14.35
Estância Velha	0.54	0.96	0.58	0.60	1.47	0.63
Sapiranga	0.80	4.12	1.07	1.43	7.82	1.67
Campo Bom	1.04	1.50	1.08	1.49	1.93	1.51
Novo Hamburgo	5.76	3.34	5.57	6.20	3.93	6.11
São Leopoldo	4.47	1.17	4.20	4.41	4.46	4.41
Sub-região 2	87.35	88.87	87.47	85.84	80.35	85.64
Sapucaia do Sul	2.92	0.48	2.72	3.67	0.62	3.55
Esteio	2.33	1.38	2.25	2.33	0.91	2.28
Canoas	10.58	3.72	10.03	10.00	6.57	9.87
Porto Alegre	61.75	12.83	57.83	51.90	12.73	50.43
Guaíba	1.43	11.01	2.19	2.05	12.99	2.56
Gravatá	2.57	13.22	3.42	3.75	32.21	4.81
Cachoeirinha	2.12	0.85	2.02	2.92	0.53	2.83
Alvorada	2.81	0.54	2.63	4.23	0.56	4.09
Viamão	0.01	44.80	4.33	4.96	13.20	5.27
RMPA	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fonte: METROPLAN / FEE (1988) p 101.

Censo demográfico 1970; Rio Grande do Sul. Rio de Janeiro, IBGE, 1973.  
Censo demográfico 1980; Famílias e Domicílios: R.O.do Sul RJ, IBGE, 1983.

Nota: A soma dos municípios não totaliza 100 %, devido a aproximações em suas decimais.

ção à RMPA, de 60,9% em 1970, para 52,2% em 1980, que ocorreu devido ao menor aumento da PEA na Capital com relação aos demais municípios. O crescimento de Porto Alegre é pouco maior do que a metade, enquanto nos demais municípios houve crescimentos bem maiores;

- crescimento acelerado da área na periferia imediata do pólo hegemônico da Região;
- menor crescimento relativo do Eixo Norte, com exceção de Sapucaia do Sul. Canoas, a segunda área de concentração da PEA da RMPA, tem um acréscimo modesto relativamente ao crescimento de outros municípios, principalmente da periferia imediata da Capital;
- a sub-região de Novo Hamburgo/São Leopoldo, considerada como um todo, cresce relativamente mais que todos os demais municípios da RMPA, tendo como maiores taxas as apresentadas pelos municípios de Sapiranga e Campo Bom;
- verificando-se a distribuição percentual da PEA do município sobre o total, por setor de ocupação, constata-se que, enquanto a Região perdia ao todo e em todos os municípios população dedicada ao setor primário, houve uma elevada participação dos setores secundário e terciário com relação à absorção da mão-de-obra, demonstrando a predominância deste último (mais de 60%). Entretanto, se compararmos os percentuais de participação relativa de 1970 para 1980, verifica-se um crescimento diferenciado

do setor terciário para o secundário, fazendo com que, enquanto no setor terciário os níveis de participação relativa de absorção de mão-de-obra disponível passaram de 63,99% (1970) para 61,29% (1980), no setor secundário aumentaram de 31,69% (1970) para 36,16% (1980). Houve, portanto, uma absorção proporcionalmente maior pela indústria, da força de trabalho disponível do que nos demais setores econômicos<sup>2</sup>.

É importante observar que em 1980, enquanto na sub-região norte a absorção da mão-de-obra se dá, principalmente, pela indústria, com 63,85%, na sub-região comandada pro Porto Alegre, este percentual se inverte, elevando-se a absorção do setor terciário para 65,36%. O elevado percentual do terciário na sub-região 2 é comandado pelo pólo principal regional, que permanece estável de 1970 a 1980, com pequena variação - 75,81% em 1970 para 75,14% em 1980.

Esta composição percentual deve-se possivelmente à polarização da Capital, que detém a maior localização dos empregos do setor terciário da Região, já que os municípios citados são pouco representativos, enquanto concentradores de atividades comerciais e de serviços.

---

2

PEA - População Economicamente Ativa - definida pelo Censo demográfico como sendo a porção que possui emprego no momento em que é realizado o censo; Força de Trabalho é empiricamente considerada como a população existente com dez anos ou mais.

### Emprego:

- A grande concentração de emprego regional localizava-se no pólo principal - Porto Alegre - que detinha em 1971 mais de 75% com relação ao total da RMPA, tendendo a um pequeno decréscimo em 1980 - 73%. Ressalvada a consideração de que os dados podem estar superestimados com relação a Porto Alegre<sup>3</sup>, pode-se, ainda, concluir pela relevância da concentração do emprego na Capital, que comandava o total de empregos da sub-região 2. Nesta o segundo pólo de concentração de empregos era Canoas. Observando-se a evolução para a situação de 1980, verifica-se que, enquanto este município somente duplicou o número de empregos em 1980, os municípios de Guaíba e Gravataí triplicarem esse número.

Pode-se afirmar que há uma tendência para desconcentração do emprego de Porto Alegre e um acréscimo de sua periferia imediata, ainda que pouco significativos em municípios como Alvorada e Viamão, que em 1980 ainda permaneciam com o menor número absoluto de empregos com relação a todos os demais municípios da Região.

---

<sup>3</sup> "... a superestimação em termos relativos dos empregos em Porto Alegre, ocorre devido ao fato de a administração central de grandes empresas, com estabelecimento em diversos municípios da Região e do Estado, se localizar em Porto Alegre, e a declaração do número total de funcionários, por comodidade, é computada na sede, ou seja, na Capital. No setor público (Secretarias de Estado como Educação e Saúde), se estima a mesma distorção na origem das informações" (Região Metropolitana de Porto Alegre - Informação e Análise, 1988, p.30).

A sub-região 1 tendeu a aumentar a sua posição relativa na RMPA, duplicando o número de empregos absolutos. Os Pólos sub-regionais - Novo Hamburgo e São Leopoldo - entretanto, tiveram um crescimento menos acelerado que os municípios de sua área de influência imediata, excetuando-se Estância Velha, Sapiranga e Campo Bom, que triplicaram o número de empregos absolutos de 1971 a 1980, o que correspondeu ao incremento do setor coureiro-calçadista no período.

O que ainda pode ser verificado é que houve uma mudança significativa na composição do emprego secundário e terciário da sub-região 1 para a 2. Na primeira, predomina o setor secundário, o que se mantém nesta mesma relação em todos os municípios caracterizando a área como de predominância industrial. A relação se inverte na sub-região 2 como um todo quando a predominância é do setor terciário. Este processo era comandado por Porto Alegre, pois os demais municípios mantiveram uma relação maior do setor secundário com relação ao terciário, tanto em 70 como em 80, com exceção novamente de Alvorada e Viamão, onde os números absolutos demonstravam o insignificante setor industrial dos mesmos.

Quanto à variável renda, os dados disponíveis permitem extrair as informações a seguir.

Em 1980, o percentual da PEA que percebia de um a dois salários mínimos representava 37,90% do total regional. Na classe seguinte, de dois a três salários mínimos, estavam concentrados

16,3% da PEA. Com rendimentos acima de dez salários mínimos o mesmo percentual baixava para 5,3%.

É importante notar que os mesmos dados para 1970 mostravam uma distribuição ainda mais concentrada da renda com apenas 3,70% da população percebendo dez ou mais salários mínimos.

Entretanto, a elevação da renda média familiar, a partir dos anos 70, não representou ganhos significativos com relação ao poder aquisitivo, dando o decréscimo experimentado pelo valor real do salário mínimo na década.

Esta elevação, por outro lado, se explica pelo aumento do número médio de pessoas ocupadas por família, o que demonstra um ingresso maior de pessoas no mercado de trabalho, bem como pelo salário do operário no setor industrial, que teve um crescimento no período considerado, passando em média de 1,52% em 1954, para 2,72% em 1983, o que influiu positivamente na renda média familiar regional.

É neste contexto, assim configurado, que no início dos anos 70 se institucionaliza o planejamento da RMPA<sup>4</sup>.

A descrição das variáveis básicas examinadas até aqui, permitem concluir que nesta década consolida-se um processo de ocupação do espaço regional marcado pela lógica das relações econômicas e sociais que se desenvolvem e que imprimem sobre o espa-

---

<sup>4</sup> Ver ANEXO 2 - item 2 deste trabalho. Neste, aprofunda-se a análise das variáveis aqui consideradas, estabelecendo-se uma avaliação ampla do contexto da RMPA no período histórico considerado.

ço territorial uma distribuição da população com acentuada segregação espacial. As áreas de periferia da Capital continham os segmentos de baixa renda predominando sobre o Eixo Norte. Neste, bem como na Capital, estavam concentrados o maior número de empregos. Assim, a nova funcionalidade marcava áreas extensas das periferias com predominância da habitação de baixa renda e ausência de locais de emprego.

Nesta configuração, que em 1970 não apresentava ainda os problemas ao nível que vão atingir no fim da década é que se elabora o PDM e se implanta uma estrutura governamental para sua gestão.

Sobre esta experiência serão examinadas, a seguir, as políticas da habitação e do transporte adotadas, encaminhando-se a avaliação da ação do Estado sobre estas duas questões para a verificação final das conseqüências das mesmas sobre a organização do território regional.

## 2 - AS POLÍTICAS PÚBLICAS HABITACIONAIS NA RMPA

### 2.1 - A Política Habitacional e o PDM

Para proceder a uma avaliação das políticas públicas do setor habitacional na RMPA, no período considerado, verificase inicialmente a situação detectada no setor na ocasião da elaboração do Plano de Desenvolvimento Metropolitano - 1972/1973, e de como estava previsto o seu encaminhamento.

A questão habitacional no PDM foi tratada do ponto de vista da identificação do déficit habitacional, cujo conceito partia das condições mínimas exigidas às estruturas residenciais - qualidade da urbanização e edificação residencial. As habitações da população de baixa renda - sub-habitações - já eram identificadas como questão não atendida pelo Sistema Financeiro da Habitação, e o rápido incremento do processo de favelamento na Região era uma realidade detectada. Os levantamentos procedidos pelo DEMHAB - Departamento Municipal de Habitação da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, demonstravam que desde a década de 50, início dos levantamentos sistemáticos sobre o problema, o percentual da população habitando em "malocas" sobre a população total do município tinha crescido de 3,9% para 11,2% em 1972. (Tabela 10).

TABELA 10

MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE  
FAVELAMENTO DO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE  
(1951, 1965 E 1972)

DISCRIMINAÇÃO	1951	1965	1972
MALOCAS	3.965	13.580	20.152
HABITANTES	16.303	65.595	105.833
% SOBRE A POP. TOTAL	3.9 %	8.4 %	11.2 %

FONTE: DEMHAB - Departamento Municipal de Habitação - Prefeitura de Porto Alegre.

A população do município de Porto Alegre cresceu, no período de 1951 a 1972, em 126%, correspondente à taxa anual de 5,7%. No mesmo período, o Departamento Municipal de Habitação estimou o crescimento da população favelada em 549%, com crescimento médio de 26,6% ao ano (GERM-PDM - Documento 25 - 1973).

O Plano teve como objetivo estimar a demanda potencial de habitações para o período considerado. Contou, para isto, além de outros critérios, com o levantamento do déficit existente realizado pelo projeto PLANHAP I, elaborado pelas Universidades PUC/UFRGS, contratadas pelo SFH/BNH, para dar suporte ao programa lançado pelo Governo Federal, através do próprio Presidente da República, que o define com o objetivo de eliminar o déficit habitacional nas faixas de menor poder aquisitivo. O programa, como visto em capítulo anterior, previa a construção de um milhão de moradias por ano, durante dez anos, afirmativa esta que não correspondia aos recursos existentes no setor, e que efetiva e evidentemente não viria a se realizar.

Entretanto, em 1973/74, para a implantação da política do PLANHAP I, necessitava-se de um conceito de déficit capaz de estimar o número real de moradias necessárias para a faixa de 1 a 3 salários mínimos que o programa se propunha a atender. Os estudos realizados pelas universidades utilizaram os dados do censo demográfico do IBGE de 1970 e consideraram como conceito de déficit o seguinte: Déficit Urbano de Habitações = Domicílios Inadequados + Famílias Sem Casa Própria. Os inadequados foram considerados os prédios classificados pelo IBGE como "rústicos", e as famílias sem casa própria o déficit de coabi-

tação, isto é, a diferença entre o número de domicílios particulares e o número de famílias residentes nestes domicílios. Esta pesquisa estimou, em 1970, um déficit global de 53.705 domicílios, para a Região Metropolitana de Porto Alegre, resultante da soma de domicílios inadequados, mais as famílias sem casa própria (coabitação). Nas faixas de mais de três salários mínimos, o déficit era considerado negativo, o que indicava um maior número de domicílios do que de famílias, apesar de ainda serem detectados aproximadamente cinco mil domicílios inadequados. Como é um dado muito geral, poderá estar encobrindo o que se dava em faixas mais restritas de renda, como de três a cinco salários mínimos. (Tabela 11).

Como interessava ao programa especificamente a população na faixa de um a três salários mínimos, foi calculado o crescimento demográfico do período de tempo considerado pelo programa, ou seja, até 1983, o que somado ao déficit calculado iria fornecer o número total de domicílios necessários. O acréscimo da população prevista para a faixa de 1 a 3 salários mínimos era de 310.000 até 1983, considerando a mesma proporção de 44,3% do total de domicílios na faixa considerada, apresentada em 1970. Em 1983, a população total prevista era de 2.112.320 habitantes para a RMPA. Mantendo-se a mesma participação, a população total na faixa de 1 a 3 salários mínimos estaria em torno de 935.757 pessoas.

Depois de vários cálculos, onde se considerava o número de 4,46 pessoas por domicílio e a área necessária por pessoa de 7,5m<sup>2</sup>, o que dava uma habitação mínima de 33,45m<sup>2</sup>, o número

TABELA 11

REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE  
DÉFICIT URBANO DE HABITAÇÕES POR FAIXA DE RENDA  
1970

DISCRIMINAÇÃO	GLOBAL	0-1 SM	1-3 SM	+ DE 3 SM
DOMICÍLIOS INADEQUADOS	30.019	5.079	19.947	4.993
FAMÍLIAS S/CASA PRÓPRIA (coabitacao)	23.686	7.748	22.087	6.149
DÉFICIT URBANO	53.705	12.837	42.034	1.156
ÍNDICE (1)	.17	.62	.30	..

FONTE: GERM / POM (1973) doc. 25.

Projeto PLANHAP - Relatório de Pesquisa - Agosto 1974.

(1) - Índice deste déficit e a relação entre o DÉFICIT URBANO e o número de domicílios particulares.

de habitações necessárias foi estimado em 111.527. Destes, 69.000 correspondiam às habitações para a população de acréscimo estimado para o período e, aproximadamente, 42.000 habitações para amortizar o déficit encontrado até 1970<sup>1</sup>.

O déficit estava concentrado em 23,70% na Capital e, em sua região periférica imediata, representada pelos municípios de Guaíba, Gravataí, Cachoeirinha, Alvorada e Viamão, que, somados representam 23,20% do déficit total, enquanto a sub-região 1, com os municípios de São Leopoldo, Novo Hamburgo, Estância Velha, Sapiranga e Campo Bom, apresentava um déficit total de 25,63% (Tabela 12)

Isoladamente, os municípios com maior déficit acumulado correspondiam aos centros maiores. Somente Porto Alegre detinha 23,75% do déficit da RMPA, enquanto Canoas tinha 17,04% e São Leopoldo e Novo Hamburgo 10,51% e 13,36%, respectivamente. É de se notar que Viamão ainda era um município pouco povoado, com apenas 11.431 habitantes (1970), cujo déficit era o menor da Região. É nas décadas de 70 e 80 que este município cresce. Em 1980 já tinha alcançado uma população urbana total de 160.657, como foi visto no item 1 deste capítulo. (Tabela 08).

---

<sup>1</sup>

Os cálculos detalhados que fornecem os dados finais ver em PUC/UFRGS - Projeto PLANHAP I - Relatório de Pesquisa - Porto Alegre, agosto de 1974, e no PDM - Plano de Desenvolvimento Metropolitano - Documento 25 - Déficit Habitacional - Programa para Avaliação - 1973.

TABELA 12

REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE  
 PLANHAP - NÚMERO DE HABITAÇÕES NECESSÁRIAS  
 PARA AMORTIZAR O DEFICIT POR MUNICÍPIO - 1970-1983

DISCRIMINAÇÃO	NR. DE DOMICÍLIOS	% COM RELAÇÃO AO TOTAL DA RMPA
Sub-região 1	10.729	25,63
Estância Velha	215	0,51
Sapiranga	192	0,45
Campo Bom	330	0,78
Novo Hamburgo	5.593	13,36
São Leopoldo	4.399	10,51
Sub-região 2	31.124	74,37
2.1	11.471	27,40
Sapucaia do Sul	2.997	7,16
Esteio	1.342	3,20
Canoas	7.132	17,04
Porto Alegre	9.935	23,73
2.2	9.718	23,21
Guaiíba	2.474	5,91
Gravataí	3.060	7,31
Cachoeirinha	2.467	5,89
Alvorada	1.654	3,95
Viamão	63	0,15
RMPA	41.853	100,00

FONTE: GERM / FDM - Doc. 25 (1973)

TABELA 13

REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE  
 PLANHAP - NÚMERO TOTAL DE HABITAÇÕES NECESSÁRIAS POR MUNICÍPIO  
 ( 1970 - 1983 )

DISCRIMINAÇÃO	Nº DE DOMÍCILOS	% COM RELAÇÃO AO TOTAL DA RMPA
Sub-região 1	28.593	25.63
Estância Velha	575	0.51
Sapiranga	510	0.45
Campo Bom	873	0.78
Novo Hamburgo	14.909	13.36
São Leopoldo	11.726	10.51
Sub-região 2	82.934	74.37
2.1	30.567	27.40
Sapucaia do Sul	7.985	7.16
Esteio	3.574	3.20
Canoas	19.008	17.04
2.2	26.488	23.75
Porto Alegre	25.872	23.20
2.3	6.588	5.90
Guaíba	8.153	7.31
Gravataí	6.572	5.89
Cachoeirinha	4.403	3.94
Alvorada	163	0.14
Viamão		
RMPA	111.527	100.00

O número total de habitações necessárias foi estimado à Região e distribuído nos quatorze municípios até 1983, acrescentando-se ao déficit estimado as habitações necessárias à população de acréscimo prevista. Resulta um total de 111.527 domicílios para a RMPA distribuídos ao longo do período do programa, sendo que para os primeiros cinco anos, isto é, até 1975 se deveria atingir um total de 41.067 habitações. A partir daí, anualmente, estava prevista a construção de aproximadamente oito a nove mil habitações.

Entretanto, pelo informativo de operações oficiais do BNH (1983), constata-se que o número total de unidades habitacionais construídas no período de agosto de 1964 a junho de 1983 pela COHAB-RS, para todo o Estado do Rio Grande do Sul, foi de 81.295, e o DEMHAB-PA (Departamento Municipal de Habitação da Prefeitura Municipal de Porto Alegre), para o mesmo período, atingia 6.367 unidades. Destes totais, estavam incluídas unidades habitacionais objeto de empréstimos contratados, por iniciar, em andamento e concluídas, e ainda aquelas em fase de contratação. O número de unidades realmente concluídas, em todo o Estado, era de 42.041 pela COHAB e 6.047 pelo DEMHAB em Porto Alegre (FINEP - HABIT. POPULAR, (1985/88). Estes dados permitem avaliar a defasagem entre as previsões do Programa PLANHAP I e o que realmente o sistema conseguiu realizar no período considerado. (Tabela 14).

TABELA 14

BANCO FINANCEIRO DE HABITAÇÃO - BNH  
 UNIDADES HABITACIONAIS PRODUZIDAS OU EM PRODUÇÃO  
 PERÍODO - AGOSTO 1964 A JUNHO 1983 - NO RIO GRANDE DO SUL

AGENTES	UNID. HABITAC. I COM EMPRÉSTIMOS I EM CONTRATAÇÃO I	UNIDADES HABITACIONAIS COM EMPRÉSTIMOS I CONTRATADOS I	TOTAL
COHAB - RS	5.857	42.045	71.925
DEM HAB - PA	-	6.047	6.367
BANCOS	-	33	33
CAIXA ECON.	-	02	2.960
TOTAL RS	5.857	48.129	81.285
TOTAL BRASIL	984	871.596	1.118.059

FONTE: FIMEP GAP-HABITAÇÃO POPULAR - Inventário da Ação Governamental-1985-p.93.  
 BNH - Diretoria de Programas Habitacionais.

Em resumo, verifica-se que as estimativas do número total de habitações necessárias por município da Região Metropolitana de Porto Alegre, dentro dos critérios do Programa PLANHAP I, isto é, a necessidade de habitações a serem construídas para a faixa de renda de 1 a 3 salários mínimos até o ano de 1983, não foram atingidas.

Considerando-se que os programas do BNH foram, como já visto, afastando-se, cada vez mais, do atendimento desta população que percebia de 1 a 3 salários mínimos, pode-se afirmar que houve uma falência total do programa lançado com tanta ênfase pelo Governo Federal, em 1973, na Região Metropolitana de Porto Alegre e, de resto, em todo o País.

Entretanto, no início da década de 1970, este programa foi incorporado pelo plano metropolitano como meta a ser atingida. Os principais eventos ao nível do Estado do Rio Grande do Sul também estavam voltados para a implantação do Programa PLANHAP I, institucionalizando-o ao nível do Governo Estadual. Ressalta-se o Decreto nº 22.437, que desapropria 924 ha de terras no primeiro distrito de Canoas, destinadas à COHAB-RS, e que posteriormente vai implantar nesta área um conjunto habitacional<sup>2</sup>. Em 1974, o Estado assina outro Decreto, o de nº 3.160, aprovando convênio com o BNH para aquisição de outras áreas pelo Estado, destinadas à construção de conjuntos habitacionais dentro do mesmo Programa.

---

2

Por conjunto habitacional entende-se a implantação de loteamento com a construção simultânea de unidades habitacionais - nestes casos a terra é comercializada através do financiamento da habitação.

O Decreto nº 6.633 - 1973 institui o FUNDHAP, criando as bases de recursos para apoio ao programa.

Este período se caracterizava por um ritmo de implantação dos programas bastante lento, muito abaixo da demanda decorrente do crescimento demográfico e do déficit já acumulado que a Região apresentava, apesar das intenções políticas apresentadas pelo Estado. Enquanto isso ocorria na área governamental, a população encontrava alguma oferta de terrenos, através do parcelamento de pequenas glebas, realizado por pequenos investidores, principalmente na periferia urbana, e a invasão de terras e o favelamento cresciam. Volta-se a examinar esta questão a seguir.

Salienta-se que já em 1975, como já citado em item anterior, no âmbito do próprio programa PLANHAP I é lançado o PROFILURB/Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados, que é uma tentativa do sistema de dar uma resposta mais acessível à faixa de renda de 1 a 3 salários mínimos, que já nesta época estava se alijando dos programas de aquisição da unidade habitacional pela impossibilidade de arcar com os custos do financiamento. Acrescenta-se a isto, que o processo de urbanização da RMPA vinha crescendo aceleradamente no período, o que indicava uma grande demanda já prognosticada pelas pesquisas do programa PLANHAP I, acompanhada de uma elevação dos custos dos insumos-terra e material de construção e a redução da capacidade aquisitiva da população. A Tabela 15 apresenta o conjunto de políticas e programas habitacionais no Estado, no período 64 a 86. Pode-se verificar a baixa produção frente à demanda existente.

TABELA 15

SFH - BNH - DECISÕES E REALIZAÇÕES VINCULADAS A POLÍTICAS E PROGRAMAS HABITACIONAIS NO RIO GRANDE DO SUL - 1964/1983

ANO	DECISÕES	REALIZAÇÕES
1964	Autoriza o Poder Executivo a constituir a Companhia de Habitação do Estado do Rio Grande do Sul-COHAB-RS Lei nº 4.892.	-
1965	Lei nº 2.902. Fixa diretrizes para a política habitacional do município, reestruturado sob a denominação de Departamento Municipal de Habitação/DEMHAB, o Departamento Municipal da Casa Popular - PORTO ALEGRE.	COHAB-RS, 4338 unidades habitacionais - 92 municípios.
1966	-	(1932 a 1946) IAPB 1050 unidades habitacionais. (1932 a 1966) IAPTEC 197 unidades habitacionais. COHAB-RS, 2.205 unidades habitacionais, 42 municípios.
1967	-	COHAB-RS, 1.550 unidades habitacionais, 27 municípios.
1968	-	CEE-RS - 100 unidades habitacionais, ESTEIO-RMPA COHAB-RS, 2.370 unidades habitacionais no interior do Estado.

(continuação)

ANO	DECISÕES	REALIZAÇÕES
1969	-	CEE-RS, 500 unidades habitacionais. Porto Alegre - RMPA.
1970	-	COHAB-RS, 125 unidades habitacionais, interior do Estado, 48 unidades habitacionais em Porto Alegre - RMPA. DEMHAB-800 unidades habitacionais, Porto Alegre - RMPA.
1971	-	-
1972	RS-CANOAS Lei nº 1.449, Código de Obras Municipal - cap. V - Loteamentos Populares.	COHAB-RS-01 unidade habitacional Porto Alegre - RMPA. DEMHAB-RS 1.004 unidades habitacionais - Porto Alegre - RMPA.
1973	Dec. nº 22.430, Governo Estadual constitui Comissão Especial para efetuar os estudos preliminares para formulação do Programa Estadual, segundo o PLANHAP. Dec. nº 22.437 - Desapropria 9.244.027 m <sup>2</sup> de terras em Canoas, destinadas à COHAB-RS. Dec. nº 3.066 (Legisl.) Aprova convênio entre o RS e o BNH, com a finalidade de definir as atribuições na adoção e execução do PLANHAP.	COHAB-RS, 96 unidades habitacionais - interior do Estado.

(Continuação)

ANO	DECISÕES	REALIZAÇÕES
...	Dec.nº 6.633 - Dispõe sobre a execução no Estado do PLANHAP, autorizando a integrar o SIFHAP e a instituir o FUNDHAP.	
1974	Dec.nº 3.160 - Institucionalização definitivamente do PLANHAP e do FUNDHAP no RS. Dec.nº 3.214 - Aprova o convênio entre o Estado e o BNH regulando o financiamento de aquisição pelo Estado de áreas urbanas destinadas a conjuntos habitacionais dentro do PLANHAP - 1975.	COHAB-RS - 377 unidades habitacionais em Cachoeirinha-RMPA; e 400 no interior do Estado.
1975	Lei nº 6.959 - Dá nova redação ao art. 7º da Lei nº 6.633 (30-11-1973).	DEMHAB - 602 unidades habitacionais - Porto Alegre - RMPA.
1976	-	COHAB-RS - 201 unidades habitacionais em municípios do interior do Estado. DEMHAB - 816 unidades habitacionais - Porto Alegre - RMPA.
1977	-	COHAB-RS - Alvorada(1), Novo Hamburgo(15), Sapiranga(4), 20 unidades habitacionais na RMPA e 809 unidades habitacionais nos demais municípios do Estado.

(continuação)

ANO	DECISÕES	REALIZAÇÕES
1978	-	CEE - 400 unidades habitacionais Porto Alegre; 304 unidades habitacionais em São Leopoldo. COHAB-RS - 2.533 unidades habitacionais, 77 municípios. DEMHAB - 3.967 unidades habitacionais; Porto Alegre.
1979	Lei nº 7.252 - <u>Dá nova redação</u> ao art. 7º - Lei 6.633 (1973) alterado pela Lei nº 6.959 (1975). Lei nº 7.290 - Dispõe sobre inscrições, seleção e classificação de pretendentes a casas populares <u>construídas</u> pela COHAB-RS. Decreto nº 29.913 - <u>regulamenta</u> a Lei nº 7.290/79.	COHAB-RS - 4.791 unidades habitacionais em 99 municípios.
1980	Lei nº 7.466 - <u>Dá nova redação</u> ao art. 42 da Lei nº 7.290/79.	CEE-RS - 30 unidades habitacionais, Caxias. COHAB-RS - 8.957 unidades habitacionais, 109 municípios. DEMHAB - 1.970 unidades habitacionais, Porto Alegre.
1981	-	CEE-RS - 280 unidades habitacionais, 28 municípios. COHAB-RS - 6.254 unidades habitacionais, 45 municípios. DEMHAB - 512 unidades habitacionais, Porto Alegre.

(continuação)

ANO	DECISÕES	REALIZAÇÕES
1982	Decreto nº 30.595 - Altera o Decreto 29.913/79, quanto à seleção de candidatos a unidades habitacionais construídas pela COHAB.	BANRISUL - 4.267 unidades habitacionais, 140 municípios (de 1973 a 1982). CEE-RS - 443 unidades habitacionais, 29 municípios. COHAB-RS - 15.028 unidades habitacionais, 55 municípios.
1983	-	CEE-RS - 34 unidades habitacionais, Esteio. COHAB-RS - 4.731 unidades habitacionais, em municípios do interior do Estado 40.483 unidades habitacionais (em execução). DEMHAB - 320 unidades habitacionais (em execução) - Porto Alegre - RMPA.
1984	-	Pref. Munic. de Bagé - 3.079 unidades habitacionais.
1985		COHAB-RS - 386 unidades habitacionais, nos municípios do interior; 628 unidades habitacionais em Guaíba - RMPA. DEMHAB - 416 unidades habitacionais, Porto Alegre. METROPLAN - 400 unidades habitacionais, Novo Hamburgo.

(continuação)

ANO	DECISÕES	REALIZAÇÕES
1986	<p>MDU/Pref.Mun. de Encantado convênio para construção de 160 unidades habitacionais.</p> <p>MDU/Pref.Mun. de Farroupilha, convênio para urbanização de favela beneficiando 627 famílias.</p> <p>MDU/Pref.Mun. de Westphalen convênio para construção de 30 unid. habitacionais.</p> <p>MDU/Pref.Mun. de Redentora convênio para construção de 50 unid. habitacionais.</p> <p>MDU/Pref. Municipais de vários convênios para construção de unidades habitacionais.</p> <p>MDU/Governo Estadual - Convênio para regulamentação judiciária, beneficiando 250 famílias do início de Campo Bom.</p> <p>MDU/Governo Estadual - Convênio para melhoria habitacional, beneficiando 228 unidades habitacionais no município de Canoas.</p> <p>MDU/Prefeitura Municipal de Porto Alegre - Convênio para urbanização de favelas, beneficiando 1.421 famílias.</p>	<p>UNIDADES CONCLUÍDAS</p> <p>COHAB-RS - 634 unidades habitacionais, Viamão - RMPA-745 unidades habitacionais, interior do Estado;</p> <p>1.467 lotes urbanizados - Canoas RMPA.</p> <p>DEMHAB - 96 unid.habitacionais, Porto Alegre.</p> <p>Ação das Pref. Municipais, construindo diretamente unidades habitacionais e lotes urbanizados - 292 lotes e 217 unid. habitacionais.</p> <p>UNIDADES EM EXECUÇÃO</p> <p>COHAB-RS - 2.112 unid. habitacionais, municípios do interior do Estado;</p> <p>796 unid. habitacionais Cachoeirinha - RMPA;</p> <p>456 unidades habitacionais no interior do Estado;</p> <p>METROPLAN - 347 unid. habitacionais, Sapucaia do Sul.</p> <p>PREF.MUNICIPAIS - 375 unidades habitacionais.</p> <p>PARALISADAS</p> <p>COHAB-RS - 13.783 unid. habitacionais, Porto Alegre, 4.992; Alvorada, 2.040, Canoas, 5.924 uniddades habitacionais.</p> <p>COHAB-RS - Pref. do Interior 147 unid. habitacionais.</p> <p>DEMHAB - 109 unidades habitacionais, Porto Alegre.</p>

Fonte: FINEP - Habitação Popular - Inventário da Ação Governamental - vol. 1 e 2 (1985 e 1988).

## 2.2 - Período 1977 a 1979

Nesta primeira fase, os programas habitacionais decorrentes do programa PLANHAP I para a RMPA restringiam-se à ação da COHAB e do DEMHAB na Região.

O capital privado entrava no sistema na forma de empresas construtoras contratadas pelos órgãos governamentais, que detinham institucionalmente a fiscalização sobre o produto final realizado pelas empreiteiras. Se este controle na prática não se efetivava, é porque poderiam estar ocorrendo alianças entre capital e Estado, no sentido de beneficiar a acumulação do setor. Não é intenção aqui aprofundar esta questão, mas somente apontar a existência de todo um aparato estatal, que deveria ter contribuído para a melhoria da qualidade dos conjuntos habitacionais construídos pelas COHABs no País. Estas promoviam, controlavam e fiscalizavam como responsáveis técnicas dos programas. As prefeituras municipais aprovavam os projetos e interferiam na escolha das áreas para sua implantação, e o BNH, como responsável pelos recursos, também exercia ação de fiscalização e aprovação final dos projetos. Neste processo, na Região Metropolitana de Porto Alegre, o período se caracteriza por uma ação conjunta entre a COHAB e o órgão metropolitano.

Através de convênios firmados entre a Secretaria do Trabalho e Ação Social<sup>3</sup> e a METROPLAN, muitos estudos foram rea-

---

<sup>3</sup> Secretaria do Trabalho e Ação Social, da qual a COHAB é órgão vinculado.

lizados no sentido de estabelecer as metas a serem atingidas. O órgão metropolitano tanto fornecia os dados básicos que quantificavam as necessidades habitacionais por municípios da RMPA, indicando as prioridades, como participava da escolha das áreas para implantação dos conjuntos habitacionais, juntamente com os municípios. Os critérios do PDM ainda prevaleciam e alguns municípios tinham elaborado seus planos locais com a participação da METROPLAN. Esta exercia, portanto, influência na localização dos empreendimentos habitacionais. Com assento na mesa de negociações neste período, a METROPLAN procedeu a muitos estudos, levantamentos e estabeleceu critérios técnicos, que foram, em certa medida, orientadores de escolha de áreas para os programas promovidos pela COHAB. O DEMHAB, como órgão da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, tinha uma certa independência com relação à estrutura institucional metropolitana, pois contava com uma área de planejamento municipal bastante estruturada, com um Plano Diretor em plena vigência e uma legislação de uso e ocupação do solo que já de muito orientava o crescimento urbano de Porto Alegre <sup>4</sup>.

Em junho de 1977, a METROPLAN elaborou estudos, por força de convênio com a COHAB, para a "determinação de critérios para a localização de áreas habitacionais para a população de baixa renda" (METROPLAN - Doc. Interno - 1977).

A orientação básica que continha o documento partia, por

---

<sup>4</sup> O que acontece em Porto Alegre, ao nível de distribuição espacial dos empreendimentos habitacionais, não é objeto de avaliação nesta fase do trabalho.

um lado, da observância ao que estabeleciam os planos diretores locais e o plano metropolitano com relação às áreas habitacionais, e por outro, do atendimento às metas de superação do déficit habitacional para a faixa de renda considerada e as prioridades metropolitanas traduzidas pelo plano metropolitano. Estas diziam respeito a critérios como hierarquia dos centros, classificação das áreas habitacionais e ocupação preferencial dos chamados vazios urbanos, disponibilidade de emprego industrial e infra-estrutura técnica. Este estudo considerava prioritários os municípios de Cachoeirinha, Canoas, Gravataí, Guaíba, Novo Hamburgo, São Leopoldo e, em segunda prioridade, Alvorada, Esteio, Porto Alegre, Sapucaia e Viamão.

A partir daí, e nos anos seguintes, a METROPLAN participa cada vez mais deste processo, com estudos, acompanhamento e, por fim, na implantação direta de núcleos habitacionais<sup>5</sup>.

Entretanto, os efeitos desta participação são cada vez menores com relação à influência nas decisões de implementação dos programas. Esta primeira fase, entretanto, caracteriza-se ainda por uma maior participação do Estado e, por um período de tempo, os critérios técnicos são em parte considerados. Como exemplo deste período, pode-se verificar que os primeiros estudos elaborados pela METROPLAN orientam as decisões tomadas pela COHAB. Para a área de terra de 924 ha já desapropriados

---

<sup>5</sup> Ver Tabela 15 - anos 1985 e 1986 - METROPLAN, 400 unidades habitacionais em Novo Hamburgo - METROPLAN, 347 unidades habitacionais em Sapucaia do Sul.

no município de Canoas (Dec. 22.437/1973) é elaborado projeto para a implantação de conjunto habitacional pelo departamento técnico da COHAB, considerando parâmetros estabelecidos pelo Planejamento Metropolitano. A área do projeto é reduzida, ocupando parcialmente a área disponível (262 ha), considerando os limites da área já ocupada da cidade, o sistema viário regional e a integração à malha urbana já existente. O conjunto contempla, além das unidades habitacionais, equipamentos complementares, áreas comerciais, escolas, centros comunitários, recreação, lazer, etc. No mesmo período, e baseado ainda nos critérios técnicos, são desapropriadas três glebas com 45,46 e 49 ha no município de Gravataí, correspondendo a "vazios urbanos", áreas intermediárias a loteamentos já implantados. Os projetos, da mesma forma, são elaborados pelo departamento técnico da COHAB. Estes contemplam os mesmos critérios de integração na malha urbana preexistente. Há uma preocupação de dotar os conjuntos habitacionais com equipamentos complementares.

Estes conjuntos vão sendo implantados segundo seus projetos. No período, os levantamentos da METROPLAN dão conta de que encontravam-se em andamento as obras de 6.236 unidades habitacionais no município de Canoas. Porém, em Gravataí, os levantamentos de 1981 já demonstram que estavam concluídas as obras dos três conjuntos habitacionais com 868, 901 e 615 unidades habitacionais, respectivamente. Dentro destes programas decorrentes de recursos criados no PLANHAP é proposto para a Região Metropolitana de Porto Alegre, em 1977, o programa PROFILURB, lançado em nível nacional, através da Resolução RD nº 37/75 (Resolução de Diretoria do BNH), como já citado.

O PROFILURB tinha como objetivo "proporcionar a aquisição de lotes urbanizados às famílias situadas na faixa de renda de até cinco vezes o salário mínimo vigente no País, ou até 22 UPCs (vinte e duas unidades-padrão de capital do BNH), admitindo alternadamente o maior dos dois valores" (RD nº 37/75). O programa trazia ainda outros parâmetros que deveriam ser obedecidos:

- estava destinado a cidades com população igual ou superior a 50 mil habitantes, ou capitais de territórios nacionais, e às regiões metropolitanas definidas em legislação federal. Privilegiava, assim, as médias e grandes cidades do País. Também localidades definidas pelo BNH, para fins operacionais, como pólos de desenvolvimento urbano;
- com relação a sua implantação, critérios de localização intra-urbanos eram determinados. O PROFILURB, dizia a mesma resolução, "será desenvolvido em áreas ocupadas por aglomerados de sub-habitações, ou através da urbanização de áreas livres, loteadas ou não";
- outros critérios de localização eram determinados: situação que atenda à conveniência do crescimento físico da cidade; características físicas e localizações prioritárias ao uso residencial; custos de aquisição e de obras de regularização compatíveis com o programa; infra-estrutura e equipamentos comunitários disponíveis ou possibilidade de sua implantação a custos adequados aos fins do Projeto; acesso ao mercado de trabalho, con-

siderada a disponibilidade de transporte em termos de preferência, tempo de percurso e custo.

Após o lançamento do programa no Rio Grande do Sul, através de um seminário estadual de habitação popular, em março de 1976, a COHAB-RS contratou o órgão metropolitano para indicar áreas destinadas à implantação do programa na RMPA. A METROPLAN fez este trabalho juntamente com as prefeituras municipais e selecionou áreas de acordo com as diretrizes de uso do solo contidas nos planos locais e no Plano Metropolitano ainda em vigor. Foram considerados, além dos requisitos urbanísticos contidos nas legislações municipais, características típicas dos terrenos, como declividades máximas de 15% e áreas não sujeitas a enchentes ou alagadiças, bem como a proximidade de áreas de emprego e disponibilidade de equipamentos urbanos. Foram dadas prioridades às áreas já ocupadas com aglomerados de sub-habitações que estivessem localizados segundo os critérios acima descritos, e privilegiados os vazios urbanos e áreas que possibilitassem o adensamento. Na comissão de seleção de áreas participaram técnicos da METROPLAN, STAS e COHAB. A meta estabelecida pelo programa era de 12.000 lotes. Os municípios prioritários selecionados para o programa foram Alvorada, Cachoeirinha, Gravataí e Viamão, da área de influência imediata de Porto Alegre, e no Eixo Norte, o município de São Leopoldo.

Os documentos da METROPLAN registram as dificuldades encontradas para a execução destas tarefas, entre elas o desinteresse de algumas prefeituras em fazer parte do Programa com a alegação de que não representava as aspirações de sua popu-

lação, ou que as metas não satisfaziam necessidades (METROPLAN Doc. Int. - 001/77). O entrave mais importante, entretanto, era a possibilidade real de desapropriação das áreas indicadas, pois muitos proprietários das áreas selecionadas, através de pressão junto às prefeituras municipais, conseguiram a revogação das indicações já feitas.

Este programa, como de resto em todo o País, teve pouco significado, pois poucos foram os recursos alocados. Isto se torna evidente no conjunto final do número de lotes urbanizados e implantados na RMPA através deste programa, ainda que este fosse o único programa que permitia acesso da população com renda de um a três salários mínimos<sup>6</sup>.

Como já citado, este programa não vinha ao encontro dos interesses do capital imobiliário, pois a sua produção não incluía a construção de habitação, não beneficiando os empresários da construção civil.

### 2.3 - O Período 1979 a 1983

O período seguinte, de 1979 a 1983, marca uma mudança significativa nos rumos das políticas públicas do setor habitacional para a RMPA.

---

<sup>6</sup> Nos levantamentos elaborados pela METROPLAN, de 1981/83, são identificados somente 2242 lotes urbanizados em implantação na RMPA, em dois municípios, Canoas e Alvorada (METROPLAN - DOCUMENTO INTERNO - PROGRAMA HABITACIONAL da RMPA, 1984).

O ano de 1979 corresponde ao início do Governo do General João Batista Figueiredo e é marcado pelo aprofundamento da crise econômica brasileira, configurada por recessão econômica, pelo desemprego crescente e pela redução violenta das taxas de crescimento da economia, como visto no Capítulo II deste trabalho.

Duas vertentes direcionam as políticas públicas do setor habitacional neste período e vão ter seus reflexos no espaço regional da RMPA.

Novamente, a meta de cinco milhões de habitações é preconizada pelo BNH, com forte incentivo ao redirecionamento dos financiamentos habitacionais em busca de um maior rendimento ao capital representado pela indústria de construção civil. Esta passa a adotar critérios de produção seriada em grande escala, com o objetivo expresso de colocar no mercado, em curto espaço de tempo, o maior número possível de unidades habitacionais.

A oferta de recursos financeiros é largamente ampliada pelo SFH/BNH para programas voltados ao incentivo à construção civil na produção de unidades habitacionais. Por outro lado, o sistema financeiro já vinha dando indícios de alguma abertura em direção ao atendimento dos programas até então implantados. A incipiente abertura política deu margem a que manifestações populares fossem mais ouvidas. Devido a um grande crescimento, as áreas de sub-habitações - áreas invadidas públicas ou privadas - passaram a receber recursos do SFH/BNH através de programas de urbanização no mesmo espaço em que se encontravam in

seridas. Esta política se concretiza através do lançamento do programa PROMORAR - Programa de Erradicação de Submoradias, pelo Ministério do Interior (1979), já citado em capítulo anterior.

Como decorrência deste programa, e através de um convênio entre o Governo Federal e o Estado do Rio Grande do Sul, foi criado um grupo de trabalho do qual participaria a METROPLAN como representante da Secretaria do Interior, Desenvolvimento Regional e Obras Públicas. Pela primeira vez se enfoca o problema da sub-habitação ou das chamadas "áreas invadidas" na RMPA. Até então, somente o município de Porto Alegre dispunha de estudos específicos sobre esta problemática na Região. Por solicitação do Governo do Estado, a partir de outubro de 1980 foram iniciados os trabalhos de levantamento da situação dos núcleos de sub-habitação nos municípios da Região Metropolitana, sob o nome de "Inventário das Vilas Irregulares na Região Metropolitana de Porto Alegre.

Significativamente denominam-se as vilas<sup>7</sup> de irregulares, pois essas eram assim consideradas tanto com relação aos critérios legais contidos nos requisitos urbanísticos, como também irregulares com relação à propriedade de terras. As vilas ocupam terras de propriedade pública ou privada. O trabalho teve como objetivos dimensionar a amplitude do problema das inva-

---

7

Por vilas entende-se a denominação dos núcleos de sub-habitações no Rio Grande do Sul, correspondente a denominações de favelas, mocambos, etc...

sões e detectar as principais características dos assentamentos das áreas que ocupavam; identificar as organizações comunitárias e as necessidades das moradias; obter elementos básicos que permitissem a elaboração de propostas de ação para cada caso; fornecer subsídios aos órgãos governamentais para o estabelecimento de ações quanto à regularização de posse e implantação de equipamentos sociais e de serviços urbanos e ordenação urbanística (METROPLAN, INVENTÁRIO DAS VILAS IRREGULARES da Região Metropolitana de Porto Alegre, 1982). Este trabalho pioneiro na Região, excetuando-se o município de Porto Alegre, teve a participação das prefeituras municipais e levantou basicamente as seguintes informações - o número de vilas por município, sua denominação e localização espacial, o número de unidades habitacionais, os proprietários das glebas, o tempo de existência dos assentamentos e as dimensões das áreas.

Este trabalho realizado de outubro de 1980 a abril de 1981 não teve similar até os dias de hoje na Região.

Vale dizer que não mais foram destinados recursos financeiros para a elaboração de levantamento semelhante que permitisse a atualização dos dados obtidos.

O trabalho continha a hipótese de que a população que constituía as "vilas" era formada de trabalhadores inseridos na economia da Região, e que pelas condições de empobrecimento não têm outra alternativa de morar que não seja em uma área de invasão, onde instalam uma habitação com seus próprios recursos.

Foram levantadas 127 vilas, com uma população que atinge um percentual de 8,4% sobre a população total dos municípios em que se encontravam, somando um total de 92.950 habitantes. Canoas era o município que apresentava maior número de habitantes em vilas (17.235). Mas os municípios que apresentavam maior percentual com relação à população total eram Cachoeirinha, Guaíba, São Leopoldo, Sapucaia do Sul e Viamão (Tabela 16).

O acelerado ritmo de crescimento das "vilas" podia ser avaliado através do seu tempo de existência, 38% do total das vilas levantadas tinham quatro ou menos anos de instalação. Somente 20% tinham se instalado há mais de dez anos.

Verifica-se, por outro lado, que as implantações mais recentes tinham ocorrido nos municípios de Novo Hamburgo e São Leopoldo, na Zona Norte da RMPA, atraídas pela oferta de emprego da indústria coureiro-calçadista. O primeiro não apresentava um número significativo de vilas com mais de cinco anos de instalação. Já São Leopoldo apresentava um processo de instalação de vilas mais antigo, concentrando 18% do total das vilas instaladas em mais de dez anos constantes do levantamento. Os municípios menores apresentavam pequena incidência de vilas, o que podia ser atribuído à menor oferta de emprego e ao maior controle por parte das prefeituras. Na sub-região 2 o quadro se inverte, comparecendo um número maior de vilas instaladas de 5 a 10 anos ou mais.

Pode-se verificar que sessenta por cento (60%) das vilas instaladas na primeira metade da década de 70 estavam locali-

TABELA 16

SITUAÇÃO DAS VILAS IRREGULARES NA RMPA  
(POPULAÇÃO E ÁREA OCUPADA - 1981)

LOCALIZAÇÃO	NÚMERO DE VILAS	POP. ESTIMADA	POP. TOTAL DO MUNICÍPIO	POP. TOTAL %	ÁREAS OCUPADAS POR VILAS (ha)	DENSIDADE MÉDIA (UN. HAB./ha)	
	(UN. HABIT.)	(4,5 hab/Un. Habit.)	(1980 (2))	(%)			
Sub-região 1	55	4.800	21.601	320.514	6.7	175.90	27.3
1.1 Estância Velha	2	60	270	14.260	1.9	1.90	30.8
1.2 Sapiranga	4	145	658	37.284	1.8	4.10	35.4
1.3 Campo Bom	4	210	945	33.831	2.8	5.50	38.2
1.4 Novo Hamburgo	18	1.685	7.589	136.551	5.6	66.90	25.2
1.5 São Leopoldo	27	2.700	12.150	98.586	12.3	97.50	27.7
Sub-região 2	112	15.855	71.349	785.955	9.0	501.50	31.6
2.1	27	6.440	28.980	350.946	8.2	227.50	28.3
2.1.1 Sapucaia	12	1980	8.910	79.402	11.2	69.50	28.5
2.1.2 Esteio	5	630	2.835	50.975	5.6	27.30	23.1
2.1.3 Canoas	10	3.830	17.235	220.569	7.8	130.70	29.3
2.2 Porto Alegre	-	-	-	-	-	-	-
2.3	85	9.415	42.369	435.009	9.7	274.00	34.3
2.3.1 Guaíba	11	1.260	5.670	55.038	10.3	17.20	73.3
2.3.2 Gravataí	18	1.460	6.570	107.500	6.1	36.20	40.3
2.3.3 Cachoeirinha	9	1.845	8.303	63.228	13.1	74.80	24.7
2.3.4 Alvorada	10	1.525	6.863	91.487	7.5	42.70	35.7
2.3.5 Viamão	37	3.325	14.963	117.756	12.7	103.10	32.3
REGIÃO METROPOLITANA	167	20.655	92.950	1.106.469	8.4	677.40	30.5

FONTES: Metrôplan, 1982. (1) Não consta deste levantamento o município de Porto Alegre

(2) IBGE.

zadas nos municípios da periferia imediata de Porto Alegre, destacando-se o município de Viamão, que detinha a metade deste percentual. Este município concentrava o maior número de vilas, que representavam trinta e um por cento (31%) do total de vilas instaladas no período. É a época do crescimento das áreas do município que faziam fronteira com Porto Alegre e, portanto, decorrência da possibilidade de emprego que representava a Capital do Estado para esta população. Das vilas instaladas há mais de dez anos, quarenta e nove por cento (49%) estavam situadas nesta sub-região.

Dos municípios situados no Eixo Norte, destacam-se Canoas, com um número maior de vilas instaladas na década de 70 e Sapucaia do Sul, apresentando-se como área de instalação de vilas mais recente. Onze por cento (11%) do total de vilas levantadas com até quatro anos de instalação estavam situadas neste município.

Em resumo, pode-se concluir pelo seguinte quadro (Tabela 17):

- a - Anterior à década de 70 (vilas de dez anos de implantação), predominava a localização nos municípios de São Leopoldo (18%), Gravataí (18%). A sub-região 1 de tinha 33%, enquanto 67% estavam localizados na sub-região 2.
- b - Na primeira metade da década de 70, a situação se modifica. São Leopoldo ainda concentra número expressivo de vilas, isto é, 14% do total das vilas instala-

TABELA 17

SITUAÇÃO DAS VILAS IRREGULARES NA RMFA(1)  
(TEMPO E PRIORIDADE DAS ÁREAS INVADIDAS)

.. 1981 -

LOCALIZAÇÃO	TEMPO DE EXISTÊNCIA				PROPRIEDADE DAS ÁREAS INVADIDAS				TEMPO DE EXIST. /TOTAL=X							
	ATÉ 4 ANOS				DE 5 A 9 ANOS				DE 5 A 9 ANOS							
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Sub-região 1	26	18	11	41	4	3	1	1	1	1	1	1	41.0	26.0	26.0	33.0
1.1 Estância Velha	-	1	1	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	2.0	2.0	3.0
1.2 Sapiranga	-	4	-	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5.0	-	-
1.3 Campo Bom	2	-	2	1	1	1	-	-	-	-	-	-	3.0	-	-	6.0
1.4 Novo Hamburgo	13	3	2	13	3	1	-	-	-	-	-	-	21.0	4.0	4.0	6.0
1.5 Sao Leopoldo	11	16	6	23	-	-	1	1	1	1	1	1	17.0	14.0	14.0	18.0
Sub-região 2	37	53	22	74	15	8	1	13	1	-	-	-	59.0	74.0	74.0	67.0
2.1	11	10	6	11	7	7	-	2	-	-	-	-	17.0	14.0	14.0	18.0
2.1.1 Sapucaia	7	3	2	3	4	3	-	2	-	-	-	-	11.0	4.0	4.0	6.0
2.1.2 Esteio	2	-	3	3	1	1	-	-	-	-	-	-	3.0	-	-	9.0
2.1.3 Canoas	2	7	1	5	2	3	-	-	-	-	-	-	3.0	10.0	10.0	3.0
2.2 Porto Alegre	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2.3	26	43	16	63	8	1	1	11	1	-	-	-	41.0	60.0	60.0	49.0
2.3.1 Guaíba	1	7	3	3	4	-	-	4	-	-	-	-	2.0	10.0	10.0	9.0
2.3.2 Gravataí	4	8	6	14	1	1	-	2	1	1	1	1	6.0	11.0	11.0	18.0
2.3.3 Cachoeirinha	7	1	1	6	1	-	-	1	1	-	-	-	11.0	2.0	2.0	3.0
2.3.4 Alvorada	4	4	2	4	1	1	-	4	-	-	-	-	6.0	6.0	6.0	6.0
2.3.5 Viçosa	10	23	4	30	1	-	-	-	-	-	-	-	16.0	31.0	31.0	13.0
REGIÃO METROPOLITANA(1)	63	71	33	115	19	11	2	16	2	1	1	1	100.0	100.0	100.0	100.0

FONTE: METROPLAN, 1981

(1) Neste levantamento não está incluído o município de Porto Alegre.

das no período. Canoas, Guaíba e Gravataí com 10 a 11%. Entretanto, a área de grande concentração de vilas no período é o município de Viamão, com 31% do total.

- c - Nos últimos anos da década de 70, até 1980 e 1981, apareceram com predominância de localização de vilas os municípios do Norte da Região, Novo Hamburgo e São Leopoldo, com 21 e 17%, respectivamente, do total de vilas instaladas no período. Destaca-se, ainda ao Sul, o município de Viamão, com 16%, diminuindo em mais da metade do número de vilas instaladas no período anterior.

Ainda os municípios de Canoas e Cachoeirinha com 11%, aparecendo como novas áreas de concentração de vilas no último período.

Quanto à propriedade das áreas invadidas, a grande maioria situava-se em terrenos pertencentes ao Poder Público, com predominância de terrenos das prefeituras municipais, sessenta e nove por cento (69%). Somente 11% dos terrenos eram de propriedade privada, e 7% localizavam-se em faixas de domínio, terrenos públicos ao longo de vias regionais, da rede de alta tensão, áreas de proteção de diques, etc.

Os governos locais, que sofriam e sofrem diretamente a pressão da população que se vê fora do mercado habitacional e do mercado da terra urbana, muitas vezes cederam terrenos públicos, em geral destinados a praças (áreas verdes) ou equipamentos sociais, que por falta de recursos não são implantados. Os ter-

renos assim vagos tornam-se um atrativo para encaminhar o assentamento de famílias de baixa renda. O mesmo acontece com as áreas destinadas à proteção de vias ou redes. Nestes casos, as más condições de localização determinadas pela inadequação da habitação com a proximidade das infra-estruturas vão acarretar a necessidade de futuras remoções, o que torna-se um processo de difícil execução.

A posse da terra tinha sido resolvida em somente duas vilas, localizadas nos municípios de Alvorada, a Vila Tordilho, com mais ou menos sete anos de instalação, onde os moradores, entretanto, não possuíam escritura, e em Campo Bom, com mais ou menos vinte anos de instalação, denominado "Loteamento Irregular Norte".

A Prefeitura Municipal de Porto Alegre, em 1982, publica estudos que identificam uma taxa de favelização de 7,1%, no período 1965-1980, muito superior à taxa de crescimento da cidade, de 2,8% (Porto Alegre - Prefeitura Municipal, 1982).

Enquanto desenvolviam-se estes estudos que confirmavam o acelerado processo de "favelização" da população metropolitana, as empresas imobiliárias avançavam na busca de produção de habitações em uma fatia do mercado até então de domínio dos órgãos públicos. Os períodos antecedentes caracterizavam-se por um ritmo de implantação lento, decorrente dos programas implantados através da COHAB e de pequenos parcelamentos de glebas decorrente da iniciativa privada. Este ritmo é rompido (com o início em 1978-1979) pelos chamados Projetos Integrados, apoia

dos pelo BNH, onde as empresas imobiliárias compravam glebas de terras, procediam o seu parcelamento e construía as habitações, oferecendo um "pacote" ao Poder Público, que através de recursos do BNH financiava o empreendimento. Esta prática toma impulso significativo em 1980, com o lançamento do "Modelo de Indução"<sup>8</sup>, como estímulo ao capital privado para investir na produção de habitações para as faixas populares. Esta mudança trouxe conseqüências significativas para a ocupação do espaço regional. A terra passa a ser considerada essencialmente como objeto de circulação do capital, e a unidade habitacional como meio através do qual se viabiliza a comercialização do lote, através do financiamento, que incluía tanto a terra quanto a moradia. Os recursos financeiros eram então garantidos pelo Estado através do SFH/BNH.

Há, portanto, uma aliança entre o proprietário das terras, o empreendedor imobiliário e o capital financeiro. O primeiro dispunha de um mercado muito restrito, já que a maioria da população não dispunha de recursos para a compra de um lote urbanizado. Ao segundo assegurava-se a participação em uma fatia do mercado até então não muito explorada e que agora se tornava atraente, dado o esgotamento de possibilidade de aplicação no mercado para as faixas de população com rendas médias e a possibilidade de contar com recursos do SFH/BNH.

Esta produção, essencialmente voltada para a realização

---

<sup>8</sup> Ver Cap. II, item 4 deste trabalho.

do valor de troca de uma mercadoria (terra e habitação) imprime sucessivas alterações nos perímetros urbanos dos municípios e compromete grandes glebas de terras, provocando um descompasso entre as reais necessidades da população e a oferta de unidades habitacionais (Tabela 18).

Com esta modalidade, as empresas imobiliárias passaram a deter o controle total do processo-aquisição da terra, produção dos projetos, implantação dos conjuntos habitacionais, urbanização das glebas e construção das unidades habitacionais.

Os órgãos públicos estaduais, METROPLAN, STAS e as prefeituras municipais ficaram à margem deste processo, no sentido de imposição de critérios técnicos.

As prefeituras municipais participavam através da aprovação de projetos e em muitos casos alteraram seus dispositivos legais para adaptá-los às exigências dos planos privados.

Nos anos 1980 a 1983, com exceção dos municípios de Canoas, Esteio, Porto Alegre e Sapucaia do Sul, foram sucessivamente sendo ampliados os perímetros urbanos na RMPA. Nos municípios de Alvorada e Sapiranga, o perímetro é alterado por duas vezes no ano de 1980. Outros municípios, como Guaíba, o tinham feito por três vezes seguidas no ano de 1979.

Viamão altera o seu perímetro em 1979-1980 e 1981-1982, sucessivamente, quando tinha por dez anos, desde 1969, mantido o mesmo perímetro. Porto Alegre tinha, em 1979, promulgado a Lei

## TABELA - 18

## PERÍMETRO URBANO

MUNICÍPIO	LEIS	DATA	OBSERVAÇÕES
ALVORADA	34/69	dez/69	Estabelece o limite de Zona Urbana da Sede do Distrito do Município de Alvorada (2º Distrito)
	52/71	jul/71	Inscrive na Zona Urbana do 2º Distrito de Alvorada - Áreas de Terras
	71/80	mai/80	Estabelece limite da Zona Urbana do Município de Alvorada (1º e 2º Distritos)
	140/81	nov/80	Define área urbana do município (amplia o perímetro incorporando a fazenda Sant Onofre)
CACHOEIRINHA	449/77	set/77	Delimita a Zona Urbana do Município
	464/77	dez/77	Delimita o Perímetro Urbano
	479/78	mar/78	Altera o Perímetro Urbano da Lei 464/77
	579/80	fev/80	Altera o Perímetro Urbano da Lei 464/77
CAMPO BOM	309/75	nov/75	Delimita o Perímetro Urbano do Município
	600/80	jun/80	Amplia o Plano Diretor no Bairro "H"
CANOAS	1716/76	jun/76	Define a Área de Uso Urbano e Área de Uso Não Urbano
ESTÂNCIA VELHA	12/60	mai/60	Delimita o Perímetro Urbano
	645/78	jul/78	Fixa novos limites
	733/78	nov/82	Delimita Perímetro Urbano
ESTEIO	45/56	jan/56	Fixa os limites da Área Urbana
GRAVATAÍ	45/56	fev/56	Fixa os limites das Áreas Urbanas e Suburbanas da Cidade
	902/70	out/70	Delimita as Zonas Urbanas dos diversos Distritos
	44/80	dez/80	Fixa os limites da Zona Urbana e Zona de Expansão Urbana
	122/83	mai/83	Fixa os limites da Zona Urbana e Expansão Urbana
GUAÍBA	476/78	dez/78	Revoga as Leis nº 118/71, 223/73, 415/78, 433/78, 435/78 - Reavalía Área Urbana da Cidade de Guaíba
	478/79	jan/79	Consolida Área Urbana (1.594.847,29 m <sup>2</sup> )
	479/79	jan/79	Declara Área Urbana - Revoga a Lei 469/79 (2.447.514,00 m <sup>2</sup> )
	494/79	jan/79	Altera Art. 2º da Lei 475 de dezembro/78 - Delimita Perímetro Urbano da Sede e dos Distritos
	562/80	dez/80	Revoga 476/78, reavalía áreas urbanas (redefine o Perímetro Urbano)
NOVO HAMBURGO	55/69	dez/69	Delimita a Zona Urbana
	99/77	dez/77	Fixa Perímetro Urbano de Lomba Grande
	10/81	jan/81	Declara Zona de Expansão Urbana (URBIN)
	106/83	nov/83	Fixa Zona Urbana de Lomba Grande
PORTO ALEGRE	Complementar/ 743	ago/79	Art. 31 e 32 Estabelece os limites da Zona Urbana e Zona Rural
SÃO LEOPOLDO	2132/81	jan/81	Fixa os limites de Área Urbana - Faculta a ampliação do Perímetro por Projeto de Parcelamento do Solo submetido a aprovação do Legislativo
	2298/82	jun/82	Cria a ZEU-1 - Zona de Expansão Urbana e modifica a Zona Industrial do Bairro Boa Saúde
SAPIRANGA	904/73	dez/73	Delimita a Zona Urbana da Cidade do Distrito Sede do Município
	1117/80	abr/80	Altera os limites do Perímetro Urbano da Sede do Município
	1137/80	nov/80	Estende a Zona Urbana do Município
	1187/82	jun/82	Estende os atuais limites da Zona Urbana do Município
	1199/82	out/82	Estende os limites da Zona Urbana do Município
SAPUCAIA DO SUL	140/65	abr/65	Define a Área Urbana
	314/71	abr/71	Amplia a Área Urbana - Revoga a Lei 140/65
	682/78	jun/78	Define como Zona Residencial - uma porção do território do município.
VIAMÃO	126/69	dez/69	Delimita as Zonas Urbanas da Sede e Distritos
	1628/79	out/79	Delimita Zona Urbana do Município de Viamão
	1665/80	set/80	Altera a Delimitação da Zona Urbana
	1695/81	jun/81	Altera a Delimitação da Zona Urbana
	1723/82	mai/82	Altera a Delimitação da Zona Urbana

FONTE: METROPLAN/1984

Complementar 43, que reavalia o plano local e redefine a zona urbana ao nível do município.

Em Alvorada fica claro o processo de ampliação do perímetro relacionado à implantação dos conjuntos habitacionais. Pela Lei 140/81 é incorporada ao perímetro urbano a Fazenda Santo Onofre, área coincidente com o conjunto habitacional Umbu, que assim viu viabilizada sua aprovação pela Prefeitura Municipal. Esta ampliação excessiva dos perímetros provoca a permanência das baixas densidades urbanas. Em 1985, estimava-se que em nenhum dos municípios da RMPA a densidade média excedia aproximadamente 30 hab./ha<sup>9</sup>.

Somente Porto Alegre apresentava densidades médias de aproximadamente 40 hab./ha. Gravataí e Viamão apresentavam uma densidade média de 16,11 hab./ha e 15,85 hab./ha, respectivamente. Em Estância Velha, a densidade atingia somente 6,83 hab./ha (Tabela 19).

Estes dados demonstram que houve uma transformação de áreas rurais em urbanas muito além da necessidade do crescimento real da população por município. Como prevaleciam os interesses do capital, as terras adquiridas tinham as seguin-

---

<sup>9</sup>

Os prognósticos do Plano de Desenvolvimento Metropolitano estabeleciam para este mesmo ano como densidade média desejável 100 hab./ha.

TABELA 19

DENSIDADE DEMOGRÁFICA POR MUNICÍPIO  
REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE  
1985

MUNICÍPIO	ÁREA URBANA (ha)	POPULAÇÃO URBANA 1985	DENSIDADE MÉDIA (hab/ha)
Sub-região 1		401.004	
1.1 Estancia Velha	2.530	17.288	6,83
1.2 Sapiranga	1.493	47.911	32,09
1.3 Campo Bom	1.391	45.477	32,69
1.4 Novo Hamburgo	8.816	167.671	19,01
1.5 São Leopoldo	6.092	122.657	20,13
Sub-região 2		2.255.362	
2.1		433.630	
2.1.1 Sapucaia	4.162	102.583	24,64
2.1.2 Esteio	2.681	61.004	22,75
2.1.3 Canoas	13.487	270.043	20,02
2.2 Porto Alegre	32.627	1.286.651	39,43
2.3		535.081	
2.3.1 Guaíba	2.546	62.402	24,50
2.3.2 Gravataí	7.473	120.395	16,11
2.3.3 Cachoeirinha	3.198	85.847	26,84
2.3.4 Alvorada	4.986	122.608	24,59
2.3.5 Viamão	9.071	143.829	15,85
REGIÃO METROPOLITANA		2.656.366	

FONTE: METROPLAN, 1985

tes características<sup>10</sup>:

- grandes glebas com áreas em média acima de 50 ha, atingindo muitas vezes mais de 500 ha a 600 ha;
- localização periférica correspondendo às terras mais baratas, muitas vezes sem estarem no ato da compra incorporadas ao perímetro urbano, não tendo ainda incorporado ao valor decorrente da aplicação do capital social, ou seja, da urbanização;
- predominância de localização com relação à região nos municípios do Eixo Leste/Oeste, em detrimento do Eixo Norte, promovendo a maior oferta de unidades habitacionais nos municípios fortemente dependentes do emprego de Porto Alegre.

O órgão metropolitano pouca ou nenhuma influência teve nesta prática. Examinando-se dados de 1977 a 1984, verifica-se que na METROPLAN tinham dado entrada um total de 432 processos de parcelamento do solo, entre solicitações de cancelamento de

---

10

Em uma destas expansões, incorporam-se ao perímetro urbano do Município de Guaíba as glebas de terras com aproximadamente 60 ha, ao longo da BR-116, mas estas terras com cotas muito abaixo, com características de terreno de várzea (TURFOSO), que tinha sido utilizado como lavoura de arroz. Nesta área implanta-se o conjunto habitacional "Parque Cidade Verde" que nunca recebeu aprovação dos órgãos do Estado- Departamento do Meio Ambiente da Secretaria da Saúde ou da METROPLAN. O projeto recebe aprovação da Prefeitura Municipal e o financiamento é liberado pelo BNH e 1490 unidades habitacionais são construídas. As conseqüências são trágicas. O abastecimento por poços artesianos oferece uma água sem condições de potabilidade. As casas sobre terreno instável tendem a ceder constantemente. Os esgotos são despejados diretamente sobre terrenos vizinhos (que continuam como lavoura de arroz) sem que a terra tenha capacidade de absorção. Posteriormente, a CORSAN estende uma adutora, que por aproximadamente seis quilômetros leva a água do centro da cidade de Guaíba até o conjunto habitacional.

cadastro<sup>11</sup>, parcelamento para sítios de recreio, loteamentos e condomínios. Somente três processos referiam-se a conjuntos habitacionais, dois do município de Porto Alegre e um em Sapucaia do Sul (METROPLAN, Critérios e Diretrizes para o Parcelamento do Solo, 1985).

Volta-se, mais uma vez, o órgão metropolitano para o reconhecimento e avaliação da situação do mercado habitacional. Procedeu-se a vários estudos técnicos e levantamentos que procuravam denunciar o agravamento das condições de urbanização da Região, as distorções no mercado habitacional e os efeitos negativos que o processo de implantação de conjuntos habitacionais imprimia à população e ao espaço metropolitano (METROPLAN - Documento Interno, Levantamento de Empreendimentos Habitacionais na RMPA, 1983).

Dos dados analisados extraídos destes investimentos pode-se verificar a distribuição da produção "oficial" de oferta habitacional para a população de baixa renda até cinco salários mínimos. Concentrava-se esta em Porto Alegre e em áreas de influência imediata; 46,66% dos conjuntos habitacionais concluídos no período concentravam-se no centro hegemônico da RMPA. Nos municípios de sua periferia imediata (sub-região 2.2) estavam concentrados 34,81%. Nos municípios do Eixo Norte (sub-região 2.1) somente localizavam-se 4,5%. Na sub-região 1, este percentual era de 14%. Os empreendimentos, na forma de conjuntos habitacionais, representavam 86,5% de produção do pe-

---

11

Estes decorrem do Convênio INCRA/METROPLAN para a aprovação de transformação de área rural em área urbana.

ríodo; 13,5% eram empreendimentos realizados pela iniciativa privada na forma de loteamentos sem os recursos financeiros do SFH/BNH. Os produtores privados destes empreendimentos eram os pequenos proprietários de terras ou pequenas empresas que investiam na execução das obras e realizavam a comercialização dos lotes pelo sistema de prestações mensais num reduzido espaço de tempo, aproximadamente sete anos (METROPLAN - D. I. Programa Habitacional para a RMPA, 1984)<sup>12</sup>. (Tabela 20)

Vê-se, assim, a grande concentração dos empreendimentos habitacionais nos municípios localizados no Eixo Leste/Oeste da Região Metropolitana em detrimento do Eixo Norte e a predominância dos empreendimentos na forma de "conjuntos habitacionais".

Considerando-se a distribuição por faixa de renda, pode-se constatar o pequeno acesso aos programas que teve a população com menos de 3 salários mínimos. A esta faixa de renda destinaram-se somente 10.491 unidades, o que representava 22,37% do número total produzido; 77,27% do total da produção do período contemplavam a população com renda de 3 a 5 salários mínimos. Verifica-se, ainda, que a faixa de renda até um salário mínimo não teve acesso a nenhum programa oficial. Pode-se pressupor que a esta fai-

---

<sup>12</sup> Os dados constantes das tabelas 20 e 21 são recolhidos de levantamentos realizados nos órgãos governamentais do Estado - COHAB, CORSAN, SENAI e METROPLAN, as cooperativas INOCOOP e prefeituras municipais. Os dados restringem-se aos empreendimentos que tiveram algum registro por parte do Estado, não cobrindo, portanto, a totalidade de produção no período. O parcelamento do solo na forma de "loteamentos clandestinos" compreendendo aqueles empreendimentos sem qualquer registro e processo de aprovação pelas prefeituras municipais não constam deste levantamento. Registre-se somente 6,4% do total de lotes produzidos no período por iniciativa direta do município (400 lotes no município de Novo Hamburgo).

TABELA 20

PRODUÇÃO HABITACIONAL  
LEVANTAMENTO DOS EMPREENDIMENTOS HABITACIONAIS NA RMPA J  
- 1981 / 1983 -

LOCALIZAÇÃO	CONJUNTOS HABITACIONAIS		LOTEAMENTOS		TOTAL
	(SFH / BNH) (1)	(MERCADO PARALELO AO SFH)	Nº UNIDADES	% TOTAL	
Sub-região 1	5.591	14,00	1.705	27,37	7.296
1.1 Estância Velha	195	0,48	-----	-----	195
1.2 Sapiranga	372	0,93	-----	-----	372
1.3 Campo Bom	189	0,47	-----	-----	189
1.4 Novo Hamburgo	641	1,60	1.705(2)	27,37	2.346
1.5 São Leopoldo	4.194	10,50	-----	-----	4.194
Sub-região 2	34.328	85,99	4.524	72,62	38.852
2.1	1.801	4,50	973	15,62	2.774
2.1.1 Sapucaia	310	0,77	99	1,58	409
2.1.2 Esteio	1.139	2,85	-----	-----	1.139
2.1.3 Canoas	352	0,88	874	14,03	1.226
2.2 Porto Alegre	18.629	46,66	-----	-----	18.629
2.3	13.098	34,80	3.551	57,00	17.449
2.3.1 Guaíba	7.950	19,91	211	3,38	8.161
2.3.2 Gravataí	2.358	5,90	2.476	39,74	4.834
2.3.3 Cachoeirinha	601	1,50	-----	-----	601
2.3.4 Alvorada	1.479	4,25	120	1,92	1.819
2.3.5 Viamão	1.290	3,23	744	11,94	2.034
REGIÃO METROPOLITANA	39.919	100,00	6.229	100,00	46.148

FONTE: METROPLAN, 1983.

NOTA: Produção habitacional todo o empreendimento concluído no período, destinado a famílias com renda até 5 salários mínimos.

(1) Empreendimentos de iniciativa pública e privada.

(2) Dos 1.705 lotes, 1.305 são de iniciativa privada e 400 de iniciativa pública municipal.

xa de população restavam os processos de invasão, coabitação ou loteamentos clandestinos dos quais não se tem registro no período em análise (Tabela 21).

A área comprometida com os programas habitacionais, entretanto, era muito mais do que foi realmente produzido e efetivamente ocupado. A expectativa de produção pode ser avaliada pela reserva de área para os empreendimentos habitacionais. A Tabela 22 mostra o total de área comprometida com os programas, isto é, as áreas que tinham sido adquiridas pelas empresas. Os números absolutos demonstram que de 6.031,91 ha de área comprometida somente 22,34% tinham sido ocupados. A sub-região 2 era a responsável pelo maior percentual de área comprometida predominando nesta os municípios de Guaíba, Gravataí, Cachoeirinha e Alvorada. Neste último município, somente na forma de conjuntos habitacionais tinham sido comprometidos 1.558,60 ha, o que representava aproximadamente 32% do total da região para esta modalidade (Tabela 22). Com relação à área ocupada dos municípios, os empreendimentos habitacionais situavam-se em áreas de periferia urbana. (Mapa 1).

Em 1979, tinha sido aprovada, ao nível nacional a Lei nº 6766, que estabelecia exigências mínimas para o parcelamento do solo. Apesar de nunca ter sido institucionalizada ao nível do Estado do Rio Grande do Sul, alguma influência gradativamente foi sendo exercida pelo Estado através de seus órgãos (METROPLAN, DMA) no sentido do ordenamento das atividades privadas no solo metropolitano. Entretanto, pouca ou nenhuma influência pode ser exercida no controle desta fase do processo de parcelamento do solo na Região, como já referido anteriormente. Como predominava na implantação dos conjuntos habitacionais a produção em grande escala, a velocidade desta implantação e a padronização do produto final, as glebas foram

TABELA 21

DISTRIBUIÇÃO DA PRODUÇÃO HABITACIONAL  
POR FAIXA DE RENDA NA RMFA  
-- 1981 / 1983 --

LOCALIZAÇÃO	ATE 1 SMI	1 A 2 SMI	2 A 3 SMI	3 S 4 SMI	4 A 5 SMI	TOTAL
Sub-região 1	919	3.179	2.145	1.053	7.296	
1.1 Estância Velha	--	5	101	89	195	
1.2 Sapiranga	60	240	69	3	372	
1.3 Campo Bom	30	122	35	2	189	
1.4 Novo Hamburgo	257	459	928	702	2.346	
1.5 São Leopoldo	572	2.353	1.012	257	4.194	
Sub-região 2	1.077	5.316	18.554	13.905	38.852	
2.1	137	609	1.217	811	2.774	
2.1.1 Sapucaia	4	30	222	153	409	
2.1.2 Esteio	95	402	391	251	1.139	
2.1.3 Canoas	38	177	604	407	1.226	
2.2 Porto Alegre	191	1.363	9.800	7.275	18.629	
2.3	749	3.544	7.537	5.819	17.449	
2.3.1 Guaíba	585	2.493	3.006	2.077	8.161	
2.3.2 Gravataí	107	518	2.329	1.880	4.834	
2.3.3 Cachoeirinha	--	16	311	274	601	
2.3.4 Alvorada	5	67	932	815	1.819	
2.3.5 Viamão	52	250	959	773	2.034	
REGIÃO METROPOLITANA	1.996	8.495	20.699	14.958	46.148	
	4.32 %	18.41 %	44.85 %	32.42 %	100.00 %	

FONTE: METROPLAN, 1983.

TADELA 22

ÁREA RESERVAVA PELOS EMPREENDIMENTOS HABITACIONAIS NA RMFA  
- 1981 / 1983 -

	CONJUNTOS HABITACIONAIS		LOTEAMENTOS		T O T A I S		x
	ÁREA COMPROMETIDA (ha)	ÁREA OCUPADA (ha)	ÁREA COMPROMETIDA (ha)	ÁREA OCUPADA (ha)	ÁREA COMPROMETIDA (ha)	ÁREA OCUPADA (ha)	
Sub-região 1	475,76	210,77	343,39	31,57	888,36	242,34	27,27
1.1 Estância Velha	69,21	10,26	-	-	69,21	10,26	14,82
1.2 Sapiranga	20,19	11,08	-	-	20,19	11,08	58,84
1.3 Campo Bom	9,00	9,00	-	-	9,00	9,00	100,00
1.4 Novo Hamburgo	32,33	11,87	122,55	31,57	154,38	43,44	28,05
1.5 São Leopoldo	414,24	167,76	220,84	-	635,08	167,76	26,42
Sub-região 2	4.330,07	809,59	786,48	214,62	5.147,57	1.105,11	21,46
2.1	574,31	69,14	295,64	40,38	900,95	110,42	12,25
2.1.1 Sapucaia	78,24	12,40	3,96	3,96	86,20	16,36	10,90
2.1.2 Esteio	169,07	42,08	17,47	-	213,50	42,98	20,13
2.1.3 Canoas	327,00	14,66	274,21	36,42	601,21	51,08	8,50
2.2 Porto Alegre	408,85	220,46	-	-	408,85	220,46	53,92
2.3	3.346,91	599,99	490,84	174,24	3.837,77	774,23	20,17
2.3.1 Guaíba	423,32	318,00	8,44	8,44	431,78	326,44	75,61
2.3.2 Gravataí	652,25	117,90	333,30	123,00	1.035,55	241,70	23,34
2.3.3 Cachoeirinha	387,09	31,63	-	-	387,09	31,63	8,15
2.3.4 Alvorada	1.550,60	67,96	35,80	4,80	1.594,40	72,76	4,56
2.3.5 Viçosa	324,05	64,50	63,30	37,20	388,15	101,70	26,20
REGIÃO METROPOLITANA	4.902,04	1.101,28	1.129,87	246,12	6.031,91	1.347,45	22,34

FONTE: METROPLAN, 1983.

sendo ocupadas sem nenhum critério de preservação ambiental, arrasando-se o terreno natural, impondo-se um processo maciço de construção.

A Tabela 23 mostra o comprometimento em áreas que os empreendimentos habitacionais imprimiam no espaço territorial dos municípios. Em geral, as áreas urbanas dos municípios, ou seja, aquelas contidas dentro dos perímetros urbanos, são muito mais amplas com relação a áreas efetivamente ocupadas. Em média, estas áreas continham somente 50% do espaço efetivamente urbanizado<sup>13</sup>, ou seja, ocupados com atividades urbanas, com exceção de alguns municípios como Sapiranga e Campo Bom, ao Norte, e Canoas e Guaíba na área periférica de Porto Alegre. É de se notar que há um acréscimo de área ocupada nos municípios através de empreendimentos habitacionais que em muito pouco foram acompanhados de um planejamento efetivo. Municípios como Alvorada sofreram um acréscimo de 76,69% em relação a sua área ocupada sem que a Prefeitura dispusesse sequer de uma legislação de zoneamento de uso. A lei do parcelamento do solo existente no município desde 1969 é alterada por duas vezes em 1980, e mais uma vez em 1983, transformando sucessivamente os padrões urbanísticos. O lote passa de 360 m<sup>2</sup> para 250 m<sup>2</sup>, 175 m<sup>2</sup> e 140 m<sup>2</sup> e testada de 12 m para 10 m e 7m, sucessivamente. O gabarito mínimo para vias em loteamentos passa de 15 m para 12 m . (Tabela 24). Estes dados ilustram a par

---

13

Urbanizado aqui está empregado no sentido de ocupação do espaço por atividade urbana e contém também áreas desprovidas de infra-estrutura básica.

TABELA 23

DISTRIBUIÇÃO DAS ÁREAS DENTRO DOS PERÍMETROS URBANOS LEGAIS  
NOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE  
- 1981 / 1983 -

MUNICÍPIOS	ÁREA TOTAL URBANA (1) (ha)	ÁREA OCUPADA (2) (ha)	ÁREA COMPROMETIDA (3) (ha)	ÁREA URBANA DISPONÍVEL	ÁREA TOTAL / ÁREA OCUPADA X	ÁREA COMPROMETIDA / ÁREA OCUPADA X
Sub-região 1	19.919	9.472	658	9.789	47,55	6,90
1.1 Estância Velha	2.590	1.143	59	1.388	44,13	5,16
1.2 Sapiranga	1.362	1.059	9	294	77,75	0,84
1.3 Campo Bom	1.549	1.362	-	187	87,92	-
1.4 Novo Hamburgo	8.944	2.492	112	5.340	39,40	3,20
1.5 São Leopoldo	5.474	2.416	470	2.580	44,13	19,78
Sub-região 2	45.259	22.794	4.313	18.152	50,36	18,92
2.1	15.635	0.573	1.245	5.817	54,83	14,52
2.1.1 Sapucaia	4.554	2.311	566	1.677	50,74	24,29
2.1.2 Esteio	2.857	1.218	171	1.468	42,63	14,03
2.1.3 Canoas	8.224	5.044	508	2.672	61,33	10,07
2.2 Porto Alegre	-	-	-	-	-	-
2.3	29.694	14.221	3.068	12.335	48,00	21,57
2.3.1 Guaíba	2.590	2.071	106	413	79,96	5,11
2.3.2 Gravataí	9.692	4.359	794	4.539	44,97	18,21
2.3.3 Cachoeirinha	3.364	1.645	357	1.362	48,90	21,51
2.3.4 Alvorada	4.726	1.987	1.524	1.215	42,04	76,69
2.3.5 Viçosa	9.252	4.159	207	4.806	44,95	6,90
REGIÃO METROPOLITANA	65.178	32.266	4.971	27.941	49,50	-

FONTE: METROPLAN, 1983.

(1) Área contida nos perímetros urbanos.

(2) Área ocupada com atividades urbanas.

(3) Área comprometida com empreendimentos habitacionais (conjuntos habitacionais e loteamentos).

TABELA - 24

LEGISLAÇÃO MUNICIPAL SOBRE PARCELAMENTO DO SOLO NA RMPA  
EVOLUÇÃO

MUNICÍPIO	ATO DE CRIAÇÃO DO MUNICÍPIO	LEI LOTEAMENTO MUNICIPAL (Número e Ano)	LOTE			EQUIPAMENTOS PÚBLICOS			SISTEMA VIÁRIO (Percentual e/ou Gabarito Mínimo)	
			TESTADA (m)	ÁREA (m <sup>2</sup> )	QUARTEIRÃO (Dimensões Máximas)	TOTAL GERAL (%)	PRAÇAS (%)	EQUIPAMENTOS COMUNITÁRIOS (%)		
PORTO ALEGRE	Alvará de 23/08/1808 complementado pela Provisão 11/12/1810	Decreto nº 108 de 1977	-	-	-	-	10	-	12 m 8 m (Vias Privadas)	
		Lei nº 668 de 1951	Regula a subdivisão dos quarteirões com profundidade igual ou superior a 65 m							
		Lei nº 1233 de 1954	10	300	50 a 70 x 360	-	10 (zona urbana) 15 (suburbana ou rural)	-	15 m (ruas locais) 12 m (ruas de habitação)	
		Lei nº 2706 de 1964	Dispõe sobre Conjuntos Residenciais							
		Lei nº 2970 de 1966	-	-	-	50	-	-	-	-
		Lei nº 43 de 1979	10	300	150 a 360	-	15	3	14 m	
			-	-	156 (interesse social)	-	-	-	-	
			40	2.000	(áreas funcionais)	-	-	-	-	
		Lei nº 67 de 1982	10 5	300 125	150 a 360 -	-	15	3	-	
		Lei nº 85 de 1983	10 5 20 a 40 40 25	300 125 1.000 a 2.000 2.000 1.300	(interesse social) (áreas funcionais) (áreas ocupadas extensão)	35	-	-	-	
CAPOAS	Decreto nº 7839 de 27/06/1939	Lei nº 1449 de 1972	12	300 200	240 (loteamento popular)	-	15	15	16 m	
		Lei nº 2030 de 1981	-	5.000	(sítios de lazer)	35	20	20	-	

## CONTINUAÇÃO (1)

MUNICÍPIO	ATO DE CRIAÇÃO DO MUNICÍPIO	LEI LOTEAMENTO MUNICIPAL (Número e Ano)	LOTE			EQUIPAMENTOS PÚBLICOS				SISTEMA VIÁRIO (Percentual e/ou Gabarito Mínimo)
			TESTADA (m)	ÁREA (m <sup>2</sup> )	QUARTEIRÃO (Dimensões Máximas)	TOTAL GERAL (%)	PRAÇAS (%)	EQUIPAMENTOS COMUNITÁRIOS (%)		
SÃO LEOPOLDO	Lei nº 4 de 01/04/1846	Lei nº 594 de 1955	10	300	-	25	5	1	12 m	
		Lei nº 2134 de 1981	12 10 (padrão mínimo) 8 160 (Loteamento popular) Especificações p/condomínio	360 300	200 x 80	-	10	5	Lei do Plano Diretor	
VIANÃO	Lei nº 1247 de 11/06/1880	Lei nº 557 de 1959	-	300	60 a 80	-	10	5	10% e 12 m (vias)	
GRAVATAÍ	Lei nº 1247 de 11/06/1880	Lei nº 339 de 1961	10	300	60 a 80 150	-	10	5	12 m (vias locais) 10 m (internas)	
		Lei nº 1347 de 1977	Z1 - 12 Z2 - 10 (loteam. pop)	360 300 200	80 x 200	-	10	5	17 m	
		Lei nº 83 de 1970 (Loteamentos populares poderão ter lotes menores a critério da Prefeitura)	10	300	70 x 300	15	-	-	16 m	
NOVO HAMBURGO	Decreto nº 3697 de 14/10/1926	Lei nº 541 de 1980	5	125	-	35	-	-	-	
		Lei nº 544 de 1980	5	125	-	-	-	-	-	
		Lei nº 647 de 1983	10	300	-	-	-	-	-	
		Lei nº 26 de 1970	ZR1 - 15 ZR2 ZC1 - 12 ZC2 Z12 - 10	450 360 300	60 a 90 x x 129 a 200	-	10	5	25%	
		Lei nº 46 de 1980	ZR1 - 15 ZR2 - 10 ZC2 ZC1 - 12 Z11 - 8 Z12 - 9 ZE1 ZE2 - 20	450 300 360 200 225 2.000	60 a 90 x -120 a 200 loteamento popular	35	10	5	20% e 16 m (vias)	
		Lei nº 06 de 1981 (Cria Zonas Especiais)	-	-	-	-	-	-	-	
ESTEIO	Lei nº 2520 de 15/12/64	Lei nº 9 de 1981 (Altera Quarteirão)	10	300	50 a 90 x x 300	-	-	-	-	
		Lei nº 48 de 1956	10	300	-	35	5	1	12 m	
		Lei nº 1051 de 1979 (Loteamento popular)	-	200	80 x 200	-	10	-	17 m	
		Lei nº 1096 de 1980 (Plano Diretor Intermunicipal)	10	300	-	-	-	-	-	

## CONTINUAÇÃO (2)

MUNICÍPIO	ATO DE CRIAÇÃO DO MUNICÍPIO	LEI LOTEAMENTO MUNICIPAL (Número e Ano)	LOTE				EQUIPAMENTOS PÚBLICOS				SISTEMA VIÁRIO (Percentual e/ou Gabarito à Múnicip)	
			TESTADA (m)	ÁREA (m <sup>2</sup> )	QUARTERÃO (Dimensões Máximas)	TOTAL GERAL (m <sup>2</sup> )	PRAÇAS (%)	EQUIPAMENTOS COMUNITÁRIOS (%)				
SAPIRANGA	Lei nº 2523 de 15/12/54	Lei nº 1206 de 1982	10	200 (Loteamento popular)	35	5	10	5	-	-	-	
			10	250 (Loteamento c/construção de unidades habitacionais; máx. 300 unid.)								
			12	300								14 m
				5.000 (edifícios de recreio)								
CAMPO BOA	Lei nº 3707 de 30/01/59	Lei 39 de 1960	(Não fixa lote mínimo ou outros dispositivos)								5	
			(Não fixa lote mínimo ou outros dispositivos)									
			12	360	80 x 200	20	1/4 do total da área/m <sup>2</sup> numa 600 m <sup>2</sup>					
			10	300 (para os desmembramentos e fracionamentos)								
ESTÂNCIA VELHA	Lei nº 3818 de 08/09/59	Lei 483 de 1982	(aprova o loteamento denominado Núcleo Habitac. Floresta)									
			12	360	70 x 200	-	-					
			(Loteamento popular; lote menor a critério do Município)									
			10	250	80 x 200	35	15	5				
SAPOCALA DO SUL	Lei nº 4203 de 14/11/61	Lei 273 de 1966	10	300	-	25	5	1			18 m	
			ZR1 - 12	360	80 x 200	-	10	5			17 m	
			ZR2	300	-	-	-	-			-	
			ZR3 - 10	200 (loteamento popular)	-	-	-	-			-	
ALVORADA	07/09/1965	Lei 20 de 1969	(altera gabarito de via)								15 m	
			(regula o processo de legalização de loteamento não aprovado)									
			(suspende vincência da lei anterior)									
			(proíbe loteamento, desmembramento, loteamento, pelo parço de 2 anos)									
CACHOEIRINHA	15/05/1966	Lei 216 de 1983	12	360	80 x 200	-	10	5			15 m	
			10	250	-	-	-	-			-	
			7	175	-	-	-	-			12 m	
			7	140 (para desmembramento oriundo de loteamento registrado até a presente data)	-	-	-	-			-	
CACHOEIRINHA	Lei 559 de 1979	Lei 559 de 1979	-	300	300	35	10	5			20% e 14 m (vias)	
			7	140	-	-	-	-			-	
			-	-	-	-	-	-			-	
			-	-	-	-	-	-			11 m	

FONTE: Grupo de Exame de Projetos - METROPLAN, 1984.  
 NOTA: Os municípios estão arrolados por ordem cronológica.

ticipação do poder local na adaptação de suas legislações aos padrões impostos pelo mercado habitacional e a uma realidade que passava pelo custo da terra urbana. Quanto menor o lote, menor resultaria o seu preço. Ressalva-se que em vários outros municípios também ocorreram diminuições nos padrões do parcelamento do solo, mas expressamente destinadas a loteamentos populares. Porto Alegre adota, em 1983, o padrão mínimo da Lei Federal 6766/79, ou seja 125 m<sup>2</sup>, o que faz também o município de Guaíba. Nos demais, encontram-se referências a lotes com 160 m<sup>2</sup> ou 200 m<sup>2</sup> de áreas para loteamentos populares (METROPLAN, Critérios e Diretrizes para o Parcelamento do Solo na RMPA, 1985). Convém salientar que nos "loteamentos de interesse social ou loteamentos populares" não estava mais explícito o caráter de um tipo de parcelamento do solo exclusivamente promovido pelo Poder Público com o objetivo de reassentamento da população de baixa renda ou reurbanização de áreas invadidas que inicialmente integrava o conceito. Esta legislação foi aplicada à toda a produção do mercado habitacional com financiamento do SFH/BNH, mesmo que promovido pela iniciativa privada.

O Mapa 1 resume a incidência da produção de unidades habitacionais no período de 1977 a 1983. Fica claramente expresso o descompasso desta produção ao nível da distribuição espacial na RMPA. Há uma grande concentração de empreendimentos da iniciativa privada nos municípios a Leste de Porto Alegre e uma extensiva reserva de áreas. No exame dos levantamentos sobre o preço médio dos

terrenos no ano de 1985<sup>14</sup> pode-se constatar que há uma predominância de menores valores do solo nos municípios correspondentes à periferia imediata de Porto Alegre. Por outro lado, verifica-se que há uma maior valorização dos terrenos nas áreas centrais das cidades e ao longo da malha viária principal, ou seja, nos principais eixos viários regionais e municipais (Mapa 3 ). Estas informações são aqui tomadas somente como indicadores de uma situação dada. Para uma avaliação rigorosa desta questão será necessário estabelecer uma série histórica dos valores que vão assumindo os terrenos antes e depois dos investimentos realizados (urbanização das glebas, implantação das infra-estruturas do transporte), o que não é objeto de investigação no âmbito deste trabalho.

#### 2.4 - O Último Período - 1984/1986

A crise que se abateu neste período sobre o Sistema Financeiro da Habitação, e sobre o BNH em particular, atinge a Região Metropolitana quando a situação da questão habitacional podia ser caracterizada pelo seguinte quadro:

- a produção habitacional dos períodos anteriores tinha gerado uma oferta considerável de unidades habitacionais, mercado este ao qual teve acesso predominantemente a po-

---

14

Estes dados constam de levantamentos realizados pela METROPLAN, nas empresas imobiliárias e prefeituras municipais da Região Metropolitana de Porto Alegre. (Dados internos não publicados).

pulação com faixa de renda acima de três salários mínimos. Estes, entretanto, em sua maioria, atingidos pela crise econômica em que mergulhara o País - recessão, alta inflação e baixos salários - tornaram-se inadimplentes. O aumento acelerado da taxa de inflação gera um descompasso cada vez maior entre as prestações a serem pagas e os salários. A organização dos mutuários, que se expressa significativamente pela ação da Federação da Associação de Moradores do Estado - FRACAB, consegue deter a alta dos índices de reajuste e abrir espaços para negociações com o sistema.

A crise atinge com violência a população com menos capacidade de renda para enfrentá-la - os adquirentes das unidades habitacionais dos conjuntos construídos na Região. A grande maioria deixa de pagar as prestações, abandona os conjuntos, criando uma situação inédita até então - por um lado um grande número de unidades habitacionais no mercado sem comprador, sofrendo um processo acelerado de deterioração - por outro uma demanda crescente a cada ano, sem condições de acesso ao mercado habitacional;

- a grande expectativa de produção que caracterizou o processo de participação direta das empresas privadas no sistema nos períodos anteriores determinou que estes tivessem uma reserva de áreas, com projetos aprovados para fins habitacionais, estimados em 3.600 ha, o que representava cerca de 20% do total da área residencial efetivamente ocupada, com grande concentração nos municí-

pios do Eixo Leste-Oeste da Região, ou seja, a área de influência imediata de Porto Alegre (METROPLAN, Programa Habitacional da Região Metropolitana de Porto Alegre, 1985);

- o acelerado crescimento da população que ocupa áreas invadidas em núcleos de sub-habitação ou "vilas irregulares" na Região pode ser avaliado pelos dados contidos em documentos dos órgãos do Estado e prefeituras municipais. Em 1985, estimava-se que esta população era da ordem de 80.000 famílias na RMPA. Considerando-se o mesmo número de pessoas por família dotado nos levantamentos de 1981, ou seja, 4,5 pessoas/família, a população total das vilas já atingia 360.000 pessoas. Este contingente corresponderia a 14% da população total da RMPA, em torno de 28% das famílias com renda até três salários mínimos (METROPLAN, Programa Habitacional da Região Metropolitana de Porto Alegre, 1985).

Para este segmento da população não existia nem mais a possibilidade de aquisição de um terreno nos chamados loteamentos clandestinos da Região. O acesso a uma parcela de terra para levantar a sua moradia tinha se restringido à ocupação de áreas públicas (32% das famílias) ou de áreas privadas (33% das famílias), em áreas não-edificáveis junto a arroios e alagadiços (16% das famílias), em faixas de domínio de rodovias e linhas de alta-tensão (8% das famílias). Os restantes 11% localizavam-se em áreas de propriedade em parte do Poder Público e em parte de propriedade privada. Os baixos níveis de salubridade

destas áreas podem ser avaliados pelas precárias condições de infra-estrutura - 40% da população vivia em áreas sem água tratada; havia ausência total de tratamento de esgotos e acúmulo de lixo;

- o BNH, na tentativa de recuperação do sistema, tenta novos programas e cria novos fundos, visando diminuir a inadimplência. Em fins de 1984, introduz por fim o reajuste das prestações de acordo com os salários. Programas como o PROMORAR (Programa de Erradicação de Sub-Habitação) recebem mais recursos e voltam-se para a aplicação dos mesmos no próprio local dos núcleos de sub-habitações. Cria-se o Programa João-de-Barro, de apoio à autoconstrução, através do mutirão, ou da auto-ajuda - dois programas que reconheciam a luta dos moradores em permanecer no local que tinham conquistado e construído a sua habitação e incorporava ao sistema os métodos de autoconstrução há muito praticados pela população que, fora de qualquer ajuda do BNH, vinha construindo o seu "habitat"

Estes programas vão ter vários reflexos na RMPA. É de se notar que várias iniciativas isoladas e independentes do Sistema são tentadas por municípios e estados. Em fins de 1984, o programa PROMORAR foi extinto, o mesmo acontecendo nos anos seguintes com o Programa João-de-Barro que, se teve alguns êxitos em experiências tentadas em várias regiões do País, teve por outro lado vida curta. Estas constatações levam à verificação de que o Estado não promove por muito tempo e não aloca recursos

significativamente em programas que não dão qualquer resposta diretamente ao capital. A este não interessa programas que não permitem a produção direta da mercadoria "habitação".

Em fins de 1985, o recém-criado Ministério do Desenvolvimento Urbano elaborou o Programa de Prioridades Sociais com recursos a fundo perdido, terrenos doados ou cedidos, construção por mutirão, regularização de áreas já ocupadas, melhorias em habitação existente. Neste mesmo ano, o Governo do Estado do Rio Grande do Sul propõe o "Subprograma de Regularização de Vilas em Áreas Invasadas para Atendimento de Prioridades Sociais", para ser executado na Região metropolitana no período 1985/87.

A METROPLAN selecionou 329 vilas - 120 em Porto Alegre, 209 nos demais municípios da RMPA, num total de 38.583 famílias.

O programa detalhava ainda a situação de cada vila, separando aquelas com possibilidades de urbanização no local e aquelas que necessitavam de realocação por situarem-se em áreas inadequadas - alagadiços, situadas em faixas de domínio, etc.

A proposta de intervenção priorizava aquelas vilas com possibilidade de regularização no local, em número de 163, beneficiando aproximadamente 22.950 famílias. É de se notar que mais

de 50% do total de vilas selecionadas não tinha condições de receber investimentos em infra-estrutura no terreno onde se encontravam assentadas, necessitando realocação. O programa previa dois anos e meio como prazo de implantação. (METROPLAN, Programa Habitacional da RMPA, Subprograma de Regularização de Vilas em Áreas Invadidas, 1985). (Tabela 25).

Este Programa mais uma vez tem frustrado seus propósitos. Somente alguns municípios realmente se engajam no processo e o levam em frente.

Entretanto, pode-se afirmar que o período se caracteriza por ações dos órgãos públicos, prefeituras municipais, COHAB, DEMHAB e ausência de investimentos diretamente comandados pela iniciativa privada.

A crise que se instala no mercado de habitação afasta as empresas construtoras da produção de habitações populares.

O órgão metropolitano inaugura sua ação direta implementando alguns programas na Região. Em Sapucaia do Sul, realocou uma vila situada na faixa de domínio da Rede Ferroviária Federal. Com a implantação do TRENSURB, transferem-se estas habitações para outro local, urbanizando-se a área e, num processo de mutirão, constroem-se as habitações.

O ano de 1986 ainda se caracteriza pelo grande número de obras paralisadas da COHAB - 13.783 unidades habitacionais em todo o Estado. Deste total, 4.992 em Porto Alegre, 2.040 em Alvo-

TABELA 25

REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE  
 SUBPROGRAMA - ATENDIMENTO DE PRIORIDADES SOCIAIS  
 REGULARIZAÇÃO DE VILAS EM ÁREAS INVADIDAS  
 1985 A 1987

HIERARQUIA	NÚMERO DE VILAS	NÚMERO ESTIMADO DE FAMÍLIAS	ÁREA NECESSÁRIA (HA)	PRAZO DE IMPLANTAÇÃO
I - Vilas possíveis de regularização no local (13 municípios), vilas preferenciais de Porto Alegre	163	22.949	586.7	1985/86
II - Vilas a realocar (13 municípios) e outras vilas de Porto Alegre	166	15.634	343.7	1986/87
TOTAL GERAL	329	38.583	930.4	2/5 anos

FONTE: METROPLAN (1985)

rada e 5.924 em Canoas. Ainda 726 lotes urbanizados em Alvorada. O DEMHAB, em Porto Alegre, paralisa as obras de 109 unidades habitacionais, reflexo da crise no setor.

O período ainda se caracteriza pelos convênios isolados feitos diretamente entre o MDU - Ministério do Desenvolvimento Urbano - e as prefeituras municipais, intermediados pelo Governo do Estado, promovendo-se a regularização fundiária de áreas invadidas (exemplo, o município de Campo Bom, beneficiando 250 famílias), melhorias habitacionais (exemplo, município de Canoas, beneficiando 228 unidades habitacionais) e urbanização de favelas (exemplo, município de Porto Alegre, beneficiando 1.921 famílias).

O Programa João-de-Barro, que promovia, como já citado, programas de construção de unidades habitacionais através de apoio à autoconstrução e ao mutirão, teve algum êxito no período. Em oposição à construção massificada e descaracterizada dos conjuntos habitacionais de construção privada, o projeto se propunha a um engajamento da população desde a implantação das unidades habitacionais e urbanização das áreas. Se, por um lado, trazia o programa o ônus de acrescentar horas de trabalho à jornada do trabalhador, já tão penalizado, por outro reconhecia o processo de construção que a população de baixa renda já vinha adotando há muito tempo no País como um todo fora do círculo dos recursos do SFH/BNH. Com os recursos do programa e apoio do Estado e das prefeituras municipais, dois conjuntos nesta modalidade foram construídos na RMPA - Vila Boa Esperança, com

347 unidades habitacionais, em Sapucaia do Sul, e Projeto Kefas I, com 400 unidades habitacionais, em Novo Hamburgo. Este último foi inaugurado em dezembro de 1985. O primeiro teve início em 1986<sup>16</sup>.

O caos financeiro em que mergulha o País com a implantação e falência do Plano Cruzado trouxe ao setor habitacional ainda maiores prejuízos. O princípio da correção monetária foi eliminado. Houve saques maciços nas cadernetas de poupança que provocaram a queda da disponibilidade do Sistema - SFH/BNH - cem bilhões de cruzados (velhos) era o déficit do Banco; 23 agentes financeiros estavam em liquidação extrajudicial; a construção civil atravessava a sua maior crise, não havia financiamento, e o mercado desestimulava a construção para locação.

Se, por um lado, o "Plano Cruzado" trouxe algum alento inicial ao setor, a sua extinção no 2º semestre de 1986 provocou e feitos altamente negativos:

- mercado altamente especulativo, elevação excessiva do preço da terra e das unidades habitacionais, agravamento do problema de moradia, com a população da classe média não tendo recursos para pagar os aluguéis;

---

16

O programa previa, em seu segundo contrato, 2.000 unidades, e mais 1.800 unidades no segundo contrato. Entretanto, somente 747 unidades habitacionais foram realizadas. O programa contemplava a infra-estrutura e a habitação com recursos da ordem de 120 OTNs para infra e 1.200 OTNs para a unidade habitacional.

- o preço dos materiais de construção dispararam;
- cessam, totalmente, os financiamentos para o setor.

Neste contexto, em 21 de novembro deste mesmo ano era extinto o BNH, e seu acervo e atribuições transferidos para a Caixa Econômica Federal.

Com esta medida, o Ministério do Desenvolvimento Urbano deixa de interferir diretamente na política habitacional, pois a CEF estava vinculada ao Ministério da Fazenda.

Fica afastada, assim, a possibilidade de ser redesenhada uma política habitacional para o País de forma ampla como o queria o MDU, e cada vez mais distante e utópico fica o direito à habitação para a classe trabalhadora.

Destacam-se, neste período, entretanto, algumas experiências e ações positivas que pode-se citar como:

- os amplos debates ao nível nacional promovidos pelo MDU sobre novos instrumentos jurídicos que embasassem a formulação de uma reforma urbana para o País - desenvolvimento urbano, regularização fundiária, parcelamento do solo, que vão encaminhar algumas proposições à Constituinte Federal;
- inovação no campo da pesquisa e experimentação de novas

tecnologias e novos materiais de construção (argamassa armada, solo-cimento, etc.);

- soluções descentralizadas, nascidas da experiência local em muitos municípios que tomam a iniciativa de encontrar no País soluções próprias.

Para finalizar, alguns dados extraídos da pesquisa domiciliar realizada na RMPA em 1986 permitem avaliar as diferentes formas de apropriação da habitação, segundo os níveis de renda da população neste período<sup>17</sup>.

Estes revelam que 58,5% dos domicílios em toda a RMPA eram próprios. Destes, 10,2% não possuíam escritura. Os domicílios que estavam sendo adquiridos através de financiamento representavam 12,3%, sendo que destes somente 0,6% não pertenciam ao Sistema Financeiro da Habitação. Os domicílios alugados representavam 23,1% em toda a Região. Declarados como domicílios cedidos aparecem 4,8%, percentual maior que os declarados invadidos, que era de 1,2% em toda a Região.

É relevante destacar que a aquisição da habitação através do SFH/BNH, se examinada a incidência sobre as faixas de renda

---

17

Em 1986 é realizada na RMPA pesquisa domiciliar - EDOM-Entrevista Domiciliar - com vistas à reavaliação do Plano de Transporte Metropolitano com recursos advindos do Programa EBTU/BIRD IV.

da população, revelava que o sistema atendia basicamente as faixas de renda de 6 a 10 e de 10 a 20 salários mínimos; 51,80% dos financiamentos se destinaram a estes segmentos, restando às faixas de renda de 3 a 6 salários mínimos 26,00% dos mesmos; para as faixas de renda de menos de dois salários mínimos os dados mostram que incidiram somente 4,6% dos financiamentos. Confirmam-se desta forma as afirmativas feitas anteriormente de que o BNH atendeu preferentemente faixas de renda mais altas que puderam arcar com as prestações da casa própria em detrimento da população menos favorecida. (Tabela 26).

Observa-se ainda que Porto Alegre absorveu mais de 80% dos financiamentos, correspondentes às faixas de renda acima de 20 salários mínimos.

Estes dados confirmam, portanto, que as políticas públicas do setor habitação, traduzidas nas políticas do BNH para a RMPA favoreceram mais as faixas de renda média e média alta em detrimento das faixas de baixa renda.

Por fim, acrescenta-se que a distribuição da população com renda familiar de até três salários mínimos encontrava-se em 1986 concentrada mais significativamente nos municípios da periferia imediata de Porto Alegre como pode ser avaliado pelo Mapa 2.

Por outro lado, os dados extraídos da pesquisa do preço da terra urbana de 1985 podem confirmar uma predominância de terrenos mais baratos nos municípios do Eixo Leste-Oeste em detri-

## TABELA 26

AQUISIÇÃO DA HABITAÇÃO ATRAVÉS DE FINANCIAMENTO DO SFH/BMH  
POR FAIXA DE RENDA DOMICILIAR - RMPA - 1986

LOCALIZAÇÃO	RENDA	0 à 3	%	3. à 6	%	6 à 10	%	10 à 20	%	+ 20	%	TOTAL	%	0 à 2	%
SUB. REG. I		797	13.72	1687	24.04	1662	28.61	1130	19.45	533	9.17	5809	100,00	326	5,6
E.V		42	11.86	94	26.55	162	45.76	48	13.55	8	2.25	354	100,00	25	7,0
S.G		86	33.46	28	10.89	86	33.46	57	22.17	0	0	257	100,00	0	0
C.B		36	7.62	109	23.09	182	38.55	109	23.09	36	7.62	472	100,00	0	0
M.H		38	2.48	394	25.76	348	22.75	442	28.90	307	20.07	1529	100,00	0	0
S.L		595	18.61	1062	33.21	884	27.65	747	14.82	182	5.69	3197	100,00	301	9,6
SUB. REG. 2		7219	11.35	16333	25.69	18527	29.14	14617	22.99	6864	10.79	63560	100,00	2867	4,5
2.1		646	11.38	1488	26.22	1979	34.87	1243	21.90	318	5.60	5674	100,00	308	5,4
S.5		310	20.15	565	36.73	484	31.46	141	9.16	38	2.47	1538	100,00	95	6,17
E.5		61	4.72	338	26.48	584	45.76	241	18.88	52	4.07	1276	100,00	35	2,7
C.H		275	5.61	585	20.45	911	31.85	861	30.10	228	7.97	2860	100,00	178	6,2
P.A	2.2	3735	8.43	9213	20.81	13135	29.67	11916	26.92	6260	14.14	44259	100,00	1467	3,3
2.3		2838	20.82	5632	41.32	3413	25.04	1458	10.69	286	2.09	13627	100,00	1092	8,0
G.U		997	24.00	1994	48.01	609	14.66	498	11.99	55	1.32	4153	100,00	443	10,5
G.R		1177	21.21	2238	40.34	1538	27.72	529	9.53	65	1.17	5547	100,00	465	8,38
C.C		13	2.63	150	30.42	221	44.82	73	14.80	36	7.30	493	100,00	0	0
A.L		481	23.24	799	38.61	543	26.24	246	11.88	0	0	2069	100,00	133	6,42
V.M		170	12.45	451	33.04	502	36.77	112	8.20	130	9.52	1365	100,00	51	3,73
RMPA		8016	11.55	18020	25.97	20189	29.10	15747	22.70	7397	10.66	69369	100,00	3193	4,6

FONTE : METROPLAN - 1986

mento do Eixo Norte (Mapa 3). Confirmam, ainda, a predominância dos valores mais altos nos centros urbanos e valores menores em áreas periféricas. Por outro lado, valores mais altos também coincidem com áreas ao longo do sistema viário regional, vias de ligação principal<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Estes dados são somente aqui referidos como indicativos de uma situação dada. Considerou-se o valor das áreas menos valorizadas e mais valorizadas, sem consideração dos valores intermediários, nos municípios da RMPA, para o município de Porto Alegre.

### 3 - O TRANSPORTE E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NA RMPA

#### 3.1 - O Transporte e o Planejamento Metropolitano Considerações Gerais

O planejamento de transportes na Região Metropolitana de Porto Alegre nasceu da experiência do planejamento global da Região e desenvolveu-se como atividade pioneira no País.

O Governo Federal, através do Grupo de Estudos para a Integração da Política de Transportes - GEIPOT, órgão vinculado ao Ministério dos Transportes, passou a promover os estudos sistemáticos sobre transporte a partir de 1965. Como já assinalado anteriormente, o País se defrontava com a hipertrofia do sistema rodoviário decorrente da excessiva concentração da demanda nos seus serviços, o que levou à geração de um sistema de transportes ineficiente com custos econômicos elevados para todo o País (BARAT, 1978).

Nesta primeira fase, os esforços neste sentido voltaram-se para a formação de pessoal especializado para o setor, a interpretação e avaliação de metodologias específicas de âmbito in-

ternacional e sua aplicabilidade para o caso brasileiro. Desenvolveram-se, também, Planos Diretores Rodoviários para quatro estados da Federação, entre eles o Rio Grande do Sul (mais Santa Catarina, Paraná e Minas Gerais). Ainda um plano de ação para as ferrovias brasileiras, estudos gerais sobre os portos e navegação de cabotagem.

Na segunda fase, iniciada em 1967, e concluída em 1969, realizam-se Planos Diretores Rodoviários para os demais estados da Federação.

A partir daí, e após a experiência com estudos específicos de viabilidade técnico-econômica para as rodovias, volta-se o órgão para a promoção do planejamento do setor. Em 1971, é transformado em Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes, conservando a mesma sigla.

As áreas metropolitanas, alvos da política federal, como já visto, tiveram prioridade na aplicação deste esforço de planejamento, e a Região Metropolitana de Porto Alegre foi escolhida prioritariamente por já ter elaborado seu Plano de Desenvolvimento Metropolitano, onde estavam definidas as principais diretrizes de uso e ocupação do solo.

Os recursos para aplicação nestes estudos, oriundos do FINEP (Financiamento de Estudos e Projetos), decorreram de convênio celebrado entre os órgãos de planejamento federais - GEIPOT, SEPLAN, IPEA, CNPU.

O setor transporte coletivo foi considerado como uma das áreas-problema pelo PDM. Haviam sido estabelecidos para o setor objetivos que podem ser resumidos em quatro pontos básicos:

- promoção de um serviço de transporte coletivo capaz de atender a demanda atual e futura, privilegiando-o com relação ao transporte particular;
- melhoria nas condições gerais de circulação e a adequação entre os níveis de locomoção e os meios utilizados;
- promoção de racionalização da operação do transporte coletivo e aumento dos benefícios sociais;
- aumento da eficiência do gerenciamento operacional do sistema e promoção de maior eficiência administrativa das empresas privadas operadoras do sistema.

Para o desenvolvimento efetivo dos objetivos preconizados era necessário aprofundar o estudo e planejamento do setor, o que vinha ao encontro dos objetivos governamentais a nível global, como já visto.

Com a decisão política e os recursos alocados organizam-se as equipes técnicas que vão dar andamento ao PLAMET - Plano Metropolitano de Transportes.

Se, por um lado, este nasceu com a possibilidade técnica de ter como apoio um plano de uso do solo - PDM, por outro,

objetivos de ordem político-econômico não permitiram que esta inter-relação se efetivasse. Por outro lado, a diretriz espacial do PDM não tinha efetiva possibilidade de implantação como já visto. Os órgãos federais que detinham os recursos financeiros aplicados no PLAMET se sobrepujaram muitas vezes ao grupo local - GERM, que participava nas decisões. Assim, muitos dos objetivos e metas do PDM influíram em menor escala nas soluções que foram sendo adotadas. O órgão metropolitano, que em 1974 já tinha se transformado em Fundação Metropolitana de Planejamento - METROPLAN, funcionou muito mais como órgão de apoio técnico para desenvolvimento do PLAMET, do que como decisor nos rumos que foram sendo imprimidos ao planejamento dos transportes metropolitanos.

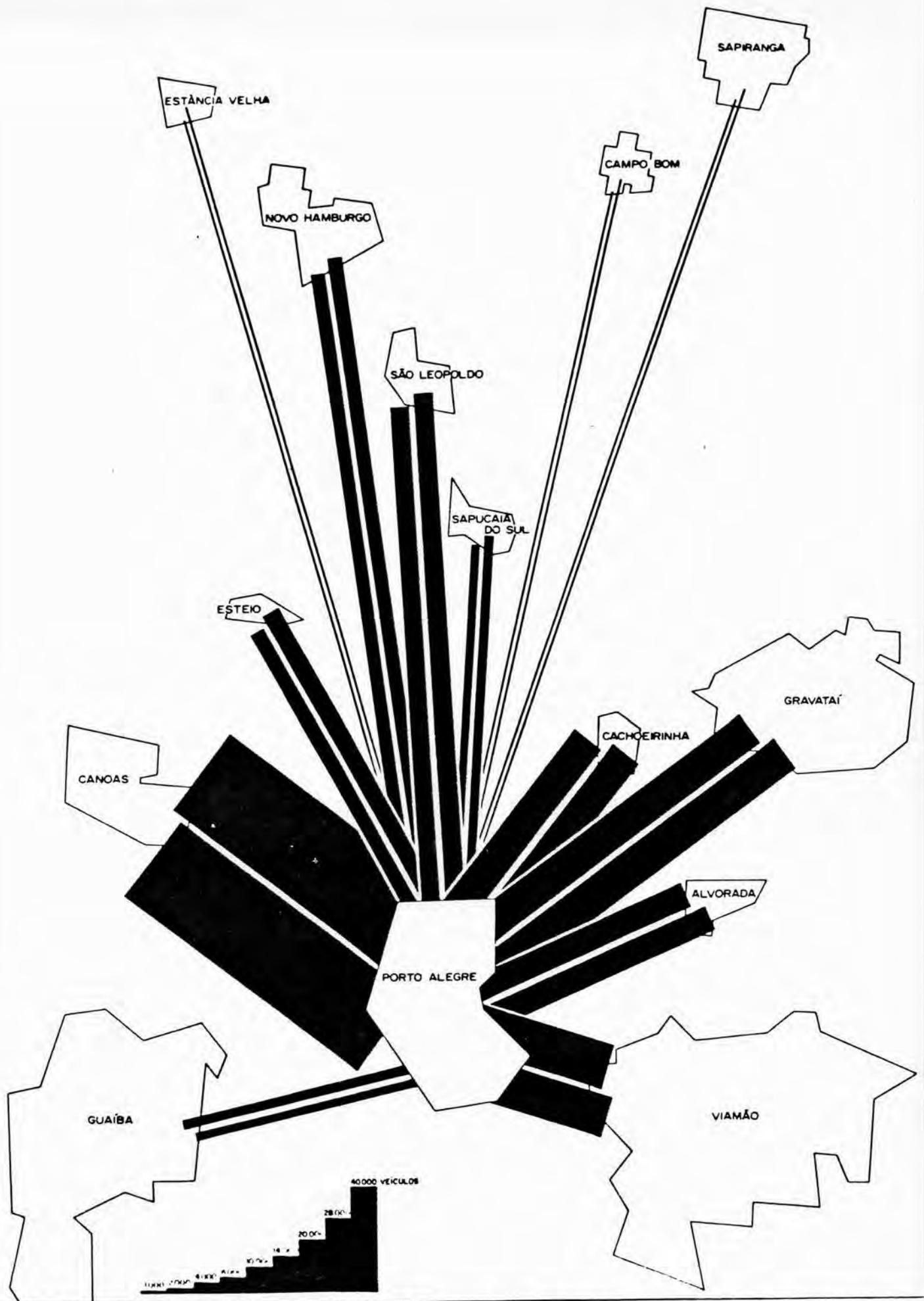
A preexistência de um plano de desenvolvimento para a Região, entretanto, constituiu-se a base de informações necessárias à aplicação de metodologia do PLAMET, que se baseou em três linhas básicas:

- a identificação da demanda existente de transporte e a avaliação da oferta de transporte;
- a identificação das relações entre a demanda e as variáveis sócio-econômicas e sua distribuição espacial; e
- a situação da demanda futura relacionada com o crescimento dos determinantes sócio-econômicos previstos pelos prognósticos já elaborados.

A correlação das diretrizes do plano metropolitano com o plano de transportes centrou-se, principalmente, nas estimativas de situação futura para a aplicação nas técnicas de geração de viagem. As variáveis sócio-econômicas consideradas - população, emprego, matrículas, renda - e sua distribuição no espaço territorial da Região, foram estimadas considerando-se em parte as tendências verificadas e em parte as intenções do planejamento metropolitano (Gráfico 1).

Assim, os produtos decorrentes desta prática de planejamento centraram-se fortemente no encaminhamento de soluções para o transporte coletivo em áreas consideradas críticas, identificadas como áreas problemas da Região - o pólo regional que concentrava 50% da população e sua área central para onde convergia grande parte da demanda, e o Eixo Norte, cuja via principal - BR 116, era responsável pelo maior volume de tráfego da região. Dois programas foram desenvolvidos - TRANSCOL (transporte coletivo) com o objetivo de alcançar uma solução a curto prazo para a cidade de Porto Alegre, e o TRENSURB para o Eixo Norte da Região, com o objetivo de criação de uma alternativa modal para o transporte de passageiros do Eixo. O transporte coletivo era efetuado essencialmente por ônibus e o programa objetivou a conversão da modalidade rodoviária para ferroviária.

O TRANSCOL propunha soluções a curto prazo (1980) e estava baseado nas diretrizes do Plano Diretor de Porto Alegre. Privilegiou estudos e encaminhamentos de soluções para a área central da cidade com a escolha de vias de acesso preferencial ao



## VIAGENS INTERNAS NUMA SEMANA

Todos os Tipos de Veículos

Geração de Porto Alegre Conforme O/D de Pista

GRÁFICO 1  
 FONTE : PLAMET (1976)

transporte coletivo. Este deveria se fazer através de vias ou eixos exclusivos. Uma linha circular foi proposta nos dois sentidos para atendimento da área. A primeira perimetral foi prevista como acesso a todos os setores, através da qual circularia também o transporte privativo. As linhas de transporte intermunicipal deveriam ingressar através dos corredores urbanos de transporte coletivo, assim como as linhas urbanas. A implantação de corredores exclusivos também foi prevista nas radiais principais e o incentivo a um sistema de linhas transversais no sistema de vias perimetrais.

Para o movimento de pedestres foram propostas áreas bloqueadas no centro ao transporte coletivo e privado. Previa-se, ainda, pontos de transbordo e um sistema alimentador de linhas de percurso e linhas mais longas, com alimentação em pontos de transbordo nos bairros.

Foram concebidas ao nível operacional agregações de empresas e um sistema tarifário conjunto. Se, por um lado, desceu-se a detalhamentos específicos - sinalização, padronização de equipamentos, sistema de informações ao público, por outro, não foram aprofundadas as propostas operacionais, o que veio comprometer a implantação do programa. As dificuldades ficaram centradas, principalmente, na oposição e resistência do setor privado que detinha a prestação dos serviços de transporte - as empresas operadoras - que viam nas reformulações propostas - diminuição do número de operadores, reunificação de empresas, um sistema tarifário integrado - prejuízos diretos aos lucros au-

feridos pelo setor. Avança-se ao nível de detalhamento dos planos físicos de implantação do sistema e muito pouco com relação ao plano estratégico de implantação operacional.

Por outro lado, a proposta estratégica de mudança de modo para o Eixo Norte vinha ao encontro da política nacional vigente na época, que visava, entre outros, a economia de combustível derivado do petróleo. A implantação de um sistema ferroviário atendeu, assim, a objetivos nacionais ao mesmo tempo em que era vista como solução ao transporte dos cinco municípios do Eixo Norte com o centro de Porto Alegre, reduzindo o volume de ônibus e transferindo parte desta demanda para o trem. Este se apresentava como uma solução de longo prazo. Linhas de ônibus transversais alimentariam o sistema ferroviário em determinados pontos terminais. A preexistência de uma linha férrea de bitola simples no eixo - original e remanescente do sistema ferroviário implantado no século XIX, foi determinante na escolha do percurso do novo sistema. O projeto previa 42,7 km de via férrea para transporte de passageiros e mais uma via para o transporte de cargas. A via prevista bloqueada exigia a construção de viadutos e passagens de pedestres elevadas e estações de passageiros de 2.100 m de afastamento entre si.

A principal crítica ao encaminhamento desta solução para o transporte coletivo do Eixo Norte da Região estava centrada no compromisso assumido com a solução através de uma modalidade sem que se esgotassem estudos que levassem em conta outras alternativas modais.

As alternativas de transporte estudadas consideraram duas opções, ou seja, condicionar-se ao aproveitamento das faixas-de-domínio rodovias e ferroviárias existentes em seus limites atuais ou usar faixas laterais às existentes.

Na primeira opção foram avaliadas cinco alternativas através de soluções de transporte sobre os trilhos ou rodoviários:

- atendimento de demanda por ônibus através da BR 116 e pela auto-estrada prevista na época entre Porto Alegre e Novo Hamburgo;
- atendimento da demanda por ônibus através da utilização da atual faixa ferro-rodoviária para a implantação de uma "bus-way";
- atendimento da demanda pelo atual trem de subúrbio;
- atendimento da demanda por novo trem de subúrbio, através da implantação de uma nova linha na atual faixa ferroviária;
- atendimento da demanda por veículos leves sobre trilhos-VLT, usando a atual faixa ferroviária.

A segunda opção deu origem a mais duas alternativas:

- atendimento da demanda por ônibus através da implantação

de uma "bus-way" em faixa a ser desapropriada;

- atendimento da demanda por novos trens de subúrbio, através da implantação de nova linha ferroviária em faixa a ser desapropriada.

Os critérios de avaliação utilizados consideravam o atendimento da demanda sob condições de eficiência e segurança ao menor custo econômico possível.

A primeira alternativa foi considerada inviável por exigir o aproveitamento exclusivo de quatro faixas da BR 116 para a implantação da "bus-way". A segunda, pelos altos custos de desapropriação que exigiria a implantação de uma "bus-way" no leito da via férrea existente, pois esta dispunha de largura insuficiente.

A terceira alternativa tinha como pressuposto a necessidade de transformação total do sistema de trem de subúrbio existente o que na verdade se constituiria em um novo sistema mais avançado.

A quarta alternativa foi considerada viável, isto é, a implantação de um trem no mesmo leito existente com bitola mais larga (1.600 m) com vantagens sobre as outras alternativas avaliadas. Entre estas citava-se a possibilidade de utilização dos trens produzidos pela indústria nacional, o atendimento da demanda prevista considerando-se, ainda, os fatores de menor po-

luição, maior economia de combustível, decréscimo do número de ônibus atuando em Porto Alegre, melhoria no tratamento da faixa de domínio da ferrovia, favorecendo o espaço urbano.

A alternativa do VTL foi descartada principalmente pelo argumento de que a capacidade do transporte em pré-metrô com faixa bloqueada é da ordem de 24.000 passageiros/hora/via, o que era considerado como superado já em 1982 pelos estudos de demanda procedidos. Outro forte argumento é de que haveria pequena diferença de custos entre o sistema de VTL e o Trem de Subúrbio (tipo de veículo, de sinalização e telecomunicações menos sofisticados).

As alternativas que previam a implantação de novas vias foram afastadas pelos altos custos de desapropriação que aconteceriam. Segundo os relatórios da época (1980), considerados estes aspectos foi decidida a implantação de um novo trem de subúrbio em via exclusiva, na faixa de domínio da ferrovia existente.

Sobre estes estudos tomam-se as decisões que pareceram atender mais uma decisão política do que técnica. Visava-se o atendimento a interesses específicos. Entre estes, a economia de combustível derivado do petróleo, a atração de divisas externas para o País, através da obtenção de empréstimos externos, bem como a possibilidade de absorver o grande contingente da força de trabalho desqualificada, que neste período, já pressionava pela ampliação dos níveis de desemprego urbano, além de naturalmente haver a necessidade efetiva de promover melho-

rias nos sistemas de transportes das regiões metropolitanas e capitais do País. (LINDAU e ROSADO, 1989).

No começo da década de 1980, aceleram-se os projetos de modernização dos sistemas de trens de subúrbio no Rio de Janeiro, São Paulo e João Pessoa. Além de Porto Alegre, duas outras áreas recebem investimentos para a implantação de novos sistemas de trens de subúrbio, Belo Horizonte e Recife.

As decisões tomadas pelo Governo Central aplicadas à política de transporte urbano do País vão ter influência decisiva sobre as diretrizes adotadas para a Região Metropolitana de Porto Alegre, independente daquelas decorrentes dos estudos técnicos desenvolvidos a nível local. Estes serviram mais de apoio às políticas nacionais para o setor do que exerceram efetiva influência na tomada de decisões governamentais.

As conclusões do PLAMET ainda contemplavam recomendações de médio prazo para o horizonte de 1985, nos demais eixos viários metropolitanos - recomendações para a melhoria do sistema viário, recomendações para o transporte coletivo do Eixo Leste-Oeste, com faixas exclusivas para a operação de ônibus. A longo prazo foram ainda propostas uma rede viária básica e malha principal para o transporte coletivo contemplando a demanda futura, diretrizes gerais para o planejamento viário regional e uma proposta para alternativas modais do transporte coletivo metro-

politano.

Independente de avaliações mais aprofundadas sobre as políticas governamentais que a partir da segunda metade da década de setenta privilegiaram a modalidade ferroviária para o transporte coletivo das cidades brasileiras, interessa no âmbito deste trabalho as conseqüências que tal política determinou para o espaço territorial da RMPA.

O PLAMET, como acima descrito, voltou-se para o encaminhamento de soluções prioritárias em setores especiais da Região que apresentavam as maiores demandas por transporte, ou seja, correspondentes às áreas de maior concentração populacional e de atividades econômicas - o município de Porto Alegre e o Eixo Norte ao longo do qual tinham se desenvolvido os municípios de Canoas, Esteio, Sapucaia, São Leopoldo e Novo Hamburgo.

A desejável integração entre o Planejamento Global e o Planejamento Setorial não se efetivou. As diretrizes preconizadas pelo PDM não tiveram reflexos positivos no PLAMET. Há neste uma clara opção por superação dos problemas emergentes e nenhuma estratégia para a utilização do transporte como instrumento do planejamento urbano. Deixou de ser elaborado para os demais municípios da Região Metropolitana um plano TRANSCOL que somente abrangia o município de Porto Alegre.

### 3.2 - O Plano de Transporte e o Seu Diagnóstico - 1974

A pesquisa domiciliar decorrente da aplicação da metodolo-

gia do planejamento de transporte permitiu ampliar o conhecimento da realidade metropolitana recentemente avaliada pelo PDM<sup>1</sup>.

A distribuição de atividades no espaço territorial metropolitano, visualizada na análise das variáveis consideradas, determinava os principais fluxos de pessoas. Estes fluxos eram resultantes da composição das viagens habituais dos residentes da RMPA, medidas em "dia útil médio". Sintetizando os dados da pesquisa EDOM, conforme as linhas de desejo, verifica-se a importância de Porto Alegre como pólo gerador de viagens tanto urbanas como interurbanas. O número total de viagens "metropolitanas" - intra-regionais (habituais e diárias) era de 1.525.000 viagens, das quais 996.000 processavam-se no interior de Porto Alegre e os demais municípios da Região. Portanto, 79,73% do total de viagens eram gerados por Porto Alegre, e 14,84% destas por sua área central (PLAMET, 1976, p. 169)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> A Pesquisa Domiciliar - EDOM-1974 - utilizou como área básica, a Zona de Tráfego - ZT, o que permite uma análise por unidade da área mais detalhada do que o município. As variáveis selecionadas para o conhecimento da situação no ano-base e para a estimativa da demanda futura de transporte foram: : população residente, população ativa, população estudantil, domicílios, empregos, matrículas escolares, renda familiar, veículo de uso privativo sediado nos domicílios, superfície da zona de tráfego.

<sup>2</sup> Entretanto, 12% da população da RMPA não estava computada nesta pesquisa. É de se notar que parte desta era representada por população rural - parte da população de periferia urbana, correspondendo a habitações de caráter precário ou "malocas", segundo relatório apresentado. O número total de viagens produzidas nas zonas não pesquisadas está estimado em 10% do total geral pesquisado. Observa-se que a pesquisa deixou de considerar parte da população dependente do transporte coletivo, ou seja, aquela composta por segmentos com mais baixas rendas.

A demanda foi avaliada complementando-se a pesquisa com contagem direta, aplicada à malha viária de Porto Alegre e nos principais eixos metropolitanos.

Os resultados desta avaliação apontaram como trechos mais carregados os localizados próximos à área central de Porto Alegre e as vias que ligam a Capital aos municípios vizinhos - Canoas e Gravataí.

### 3.3 - As Proposições e os Projetos Decorrentes

Do conhecimento básico das variáveis consideradas e avaliando o cenário em que se desenvolve o transporte metropolitano no ano de 1974, foram prognosticadas as variáveis influentes na geração de viagens para 1980 e 1985. Nesta fase, foram introduzidos tanto fatores apontados pelo conhecimento da realidade, como aqueles indicados pelo planejamento metropolitano (PDM) e pelos Planos Diretores que continham intenções de reordenação espacial e de desenvolvimento e crescimento futuros.

A rede de transporte coletivo montada para os anos de 1980 e 1985 a partir dos prognósticos elaborados já considerava as propostas dos projetos de curto prazo elaborados paralelamente ao planejamento de longo prazo, ou seja, o TRANSCOL em Porto Alegre e o TRENSURB - Trem Metropolitano. Diz o relatório:

"As linhas urbanas de Porto Alegre foram totalmente modificadas, assim como os trechos

das linhas interurbanas metropolitanas situadas no município de Porto Alegre. As linhas existentes na BR 116 Norte foram suprimidas em sua quase totalidade, sempre que interferissem com o transporte ferroviário (TRENSURB)" (Brasil, Ministério dos Transportes, GEIPOT - PLAMET, Vol. III, 1976, p. 256)<sup>3</sup>.

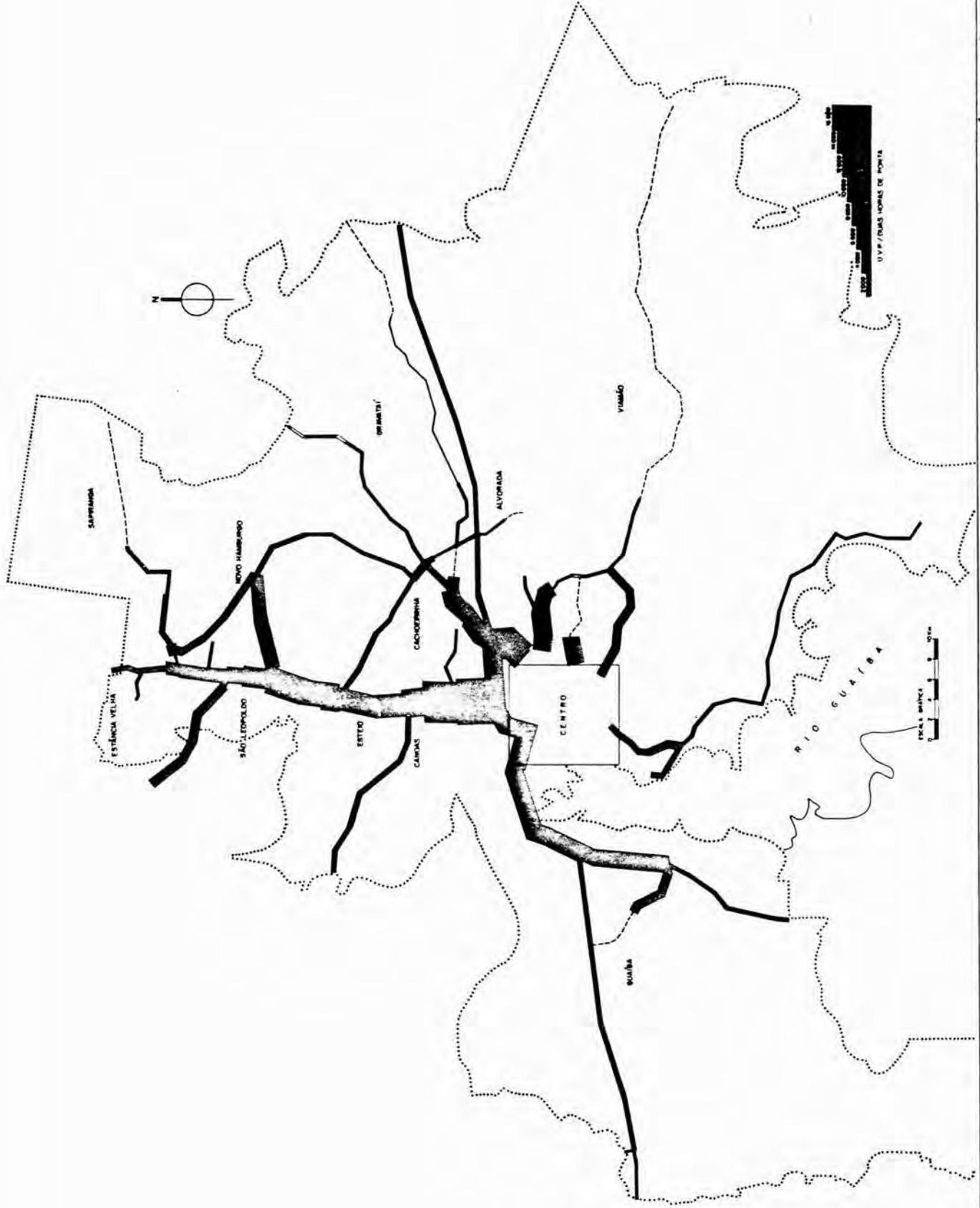
Para o horizonte final de 1985 e sintetizando as conclusões da análise e depois de avaliações de redes alternativas montadas durante o desenvolvimento dos trabalhos, foram preparadas duas redes futuras, das quais depois de carregadas e de um processo de avaliação, serviriam de base para a montagem da rede futura final proposta.

Esta rede baseava-se na ampliação da malha viária regional, criando-se dois eixos paralelos à BR-116, diminuindo seu carregamento e a forte utilização do Eixo Leste através da BR-290. Dava-se ênfase ainda à utilização das ligações transversais entre os municípios do Eixo Leste - Oeste com o Eixo Norte - Sul - prolongamento da RS 118 entre Esteio - Sapucaia até Viamão (já em implantação) e o prolongamento da RS-386 até Cachoeirinha; prolongamento da RS-030 até Canoas.

Os gráficos 2 e 3 mostram o fluxograma de tráfego futuro sobre a rede básica de 1976 e sobre a rede desenvolvida para a

---

<sup>3</sup> A supressão das linhas de transporte coletivo (modo ônibus) na BR-116 norte proposta sofre grande resistência por parte das empresas privadas envolvidas, e ainda hoje não se efetivou plenamente.



**FLUXOGRAMA DE TRÁFEGO FUTURO**

**Veículos · Horário - de - Ponta · Rede Básica Atual**

**GRÁFICO 2**

**FONTE : PLAMET ( 1976 )**



**FLUXOGRAMA DE TRÁFEGO FUTURO**

**Veículos · Horário - de - Ponta · Rede Futura Máxima**

**GRÁFICO 3**

**FONTE : PLAMET ( 1976 )**

situação 1985.

Além da malha básica, uma rede arterial de transporte coletivo foi proposta em duas etapas até 1985 e além de 1985. O relatório expressava alguma intenção de compatibilização das propostas do transporte coletivo com as diretrizes do plano metropolitano:

"A rede arterial de transporte coletivo será a principal responsável pela fixação da população e pelo atendimento dos movimentos pendulares ... A rede arterial metropolitana de transporte coletivo foi estabelecida a partir de suposição de que a implementação do PDM aconteça conforme as intenções da METROPLAN" (Brasil, Ministério dos Transportes. GEIPOT - PLAMET /P.A. Vol. II, 1976, p. 259).

Verifica-se que estas propostas de longo prazo, apesar de servirem de elementos de proposições técnicas ao longo de vários anos, não se efetivam. É somente no começo da década de 1980 que os estudos dos Corredores Interurbanos do Eixo Leste-Oeste são elaborados através do GEIPOT - COMET/P.A. (1981), sem atingir níveis de detalhamento desejável. Tiveram como objetivo principal o estudo do fluxo de passageiros entre Porto Alegre e os municípios de Alvorada, Cachoeirinha, Gravataí e Viamão.

Ao nível de malha viária regional são concluídas as obras de duplicação da BR 116, abandonando-se os projetos de eixos paralelos à mesma, a leste e a oeste.

Outras ligações viárias são completadas (RS 386 e 239). Os demais ramos previstos não são implantados.

Em resumo, as propostas de curto prazo desenvolvidas nos dois projetos TRANSCOL e TRENSURB (concluído em 1976) são implantadas. Recebem recursos dos programas federais e dos financiamentos externos como já visto. É importante salientar que neste processo de implementação muitos aspectos não foram desenvolvidos. As principais lacunas se deram na área institucional. As obras físicas foram sendo executadas sem que a operação dos corredores estivesse efetivamente equacionada. A partir de 1979 foram sendo implantados o sistema de corredores urbanos, com base na construção das faixas exclusivas para ônibus nos eixos radiais do sistema viário de Porto Alegre e no modelo tronco-alimentador de transporte coletivo. A prioridade das obras físicas levaram à necessidade de montagem de um Plano de Operação Imediata para possibilitar a utilização das faixas exclusivas pelas linhas urbanas e interurbanas, segundo o sistema de comboios ordenados. A operação nos corredores já nasceu com um volume de ônibus na hora do pico próximo de saturação. Em 1981 é montado o Projeto de Operação Integrado do Transporte Coletivo (POI) com a participação da União, do Estado e do Município de Porto Alegre (EBTU, METROPLAN, SMT) para a racionalização do sistema de transporte coletivo metropolitano. Procurou-se uma melhoria da eficiência de operação do sistema. Os objetivos da implantação de um modelo tronco-alimentador não são atingidos apesar do estímulo do Governo Federal que via na operacionalização do sistema um fator de redução do custo operacional e econo-

mia de combustível, um dos principais objetivos da política nacional para o setor. Somente o corredor Bento Gonçalves recebe a implantação de sistemas articulados com a implantação de dois terminais de transbordos com conexão com as linhas interurbanas do município de Viamão. Os resultados destas medidas operacionais se refletem na tarifa que é reduzida em 30%. Esta redução não se manteve ao longo dos anos, até desaparecer em 1987 e ter a operação integrada desativada em 1988.

*HERE* Quanto ao projeto do trem metropolitano - TRENSURB, as afirmativas contidas nos relatórios dos estudos, datados de 1976, dão conta, por um lado, do centralismo das decisões (ao nível do Governo Federal) em detrimento das possíveis proposições locais, e por outro do imediatismo das soluções encontradas. Diz o relatório que após as primeiras pesquisas elaboradas pelo PLAMET terem apontado o volume de passageiros do corredor da BR 116 que a médio prazo já exigiria soluções alternativas com a implantação de modo de transporte de alta capacidade, foi levado o assunto ao Senhor Ministro dos Transportes que determinou ao GEIPOT a programação e preparação de projeto compatível com a demanda prevista. Iniciam-se os estudos em setembro de 1975 com o convênio celebrado entre a Secretaria do Planejamento da Presidência da República e o Ministério dos Transportes com a interveniência do Instituto de Planejamento Econômico e Social - IPES, da Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP, da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana - CNPU da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos - EBTU e da Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes - GEIPOT e acompa-

nhamento da Rede Ferroviária Federal S/A - RFFSA.

A escolha do modo ferroviário é, portanto, encaminhada politicamente sem esgotar-se as análises e avaliações técnicas. O relatório é claro quanto à escolha do percurso, quando diz:

"Muito influiu nesta opção a existência de uma faixa de domínio, de propriedade da RFFSA, estrategicamente situada, já que se estende de Porto Alegre para o Norte, cruzando as áreas urbanizadas dos municípios de Canoas, Esteio, Sapucaia do Sul, São Leopoldo e Novo Hamburgo, possibilitando implantar a via sem efetuar, praticamente, desapropriações" (Brasil, Ministério dos Transportes, GEIPOT, TRENSURB, P.A. - 1976, p.10).

Nestas decisões há uma ausência total da comunidade e dos poderes locais que se vêem forçados a absorver as decisões superiores. (Percurso do TRENSURB - Ver Mapa 1).

XO Projeto do TRENSURB teve seus custos totais estimados em 312 milhões de dólares, dos quais 159 milhões foram obtidos por empréstimo do Banco Mundial. Com valores quase simbólicos, participaram o Governo do Estado do Rio Grande do Sul e a Prefeitura Municipal de Porto Alegre (doando terreno para a implantação da Estação Mercado). O Governo Federal, através da EBTU, participou em contrapartida com o restante dos recursos. O Banco Mundial condicionou aspectos importantes do projeto. Para empréstimos acima de um milhão de dólares, este exigia a abertura de concorrência pública internacional. As recomendações do projeto indicavam o aproveitamento de tipos de trens já fabricados

no Brasil, o que não se efetivou. (Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Trem Metropolitano, Relatório 1980). O Banco impõe a formação de uma empresa pública específica para o gerenciamento do sistema e acompanha tecnicamente todas as fases de implementação do projeto.

X A Empresa TRENSURB é organizada como o primeiro órgão federal independente do Sistema da Rede Ferroviária Federal. Era previsto o seu funcionamento através de administração auto-sustentada, onde a tarifa cobrada ao usuário deveria cobrir os custos operacionais do sistema, incluindo as despesas de manutenção, depreciações e juros do empréstimo. As tarifas praticadas, evidentemente não foram capazes de alcançar estas metas. Pelo contrário, mantém-se abaixo dos valores necessários para cobrir os custos de manutenção e altos subsídios são necessários até hoje, agravados pela baixa demanda. Nas propostas iniciais previa-se a capacidade de 48 mil passageiros/hora em um sentido e "headway" de 3 minutos, com a possibilidade de que, com pequenas alterações, chegasse a atender uma demanda de até 72 mil passageiros/hora por sentido. Em 1987, não é atingido mais que 22 mil passageiros/hora. As previsões iniciais de demanda não se confirmam.

X Os estudos desenvolvidos sobre a ocupação do espaço territorial na área de influência do trem estimaram através de duas alternativas selecionadas de cenários futuros, a distribuição da população e emprego a níveis de taxas de crescimento e redistribuição espacial que não se confirmaram ao longo do tempo. Não houve, por outro lado, as previstas alterações de demanda

de passageiros do ônibus e do automóvel particular para o trem, fazendo com que diminuísse ainda mais as previsões iniciais.

X Em 1987, através de pesquisa de origem e destino nas estações do TRENURB é revelado que 22 mil passageiros/dia acessam à Estação Mercado e somente 7.5 mil em Sapucaia do Sul. As projeções do Banco Mundial estimavam 65 mil embarques/dia na Estação Mercado para 1985 e 41 mil embarques/dia para o mesmo ano na Estação de Sapucaia do Sul. (LINDAU e ROSADO, 1989).

Evidencia-se, assim, os principais pontos problemas do sistema implantado. Por um lado, a demanda de passageiros mantém-se bastante abaixo da inicialmente prevista. Nenhuma das medidas preconizadas para ampliá-la foram tomadas como, por exemplo, incentivos à atuação dos usuários do transporte privado como a implantação de áreas de estacionamento junto às estações e a restrição definitiva das linhas de ônibus concorrentes ao longo do trem e melhoria no sistema integrado ônibus-trem, hoje parcialmente implantado.

X O TRANSCOL, por outro lado, propunha uma rede viária composta de linhas principais, complementares e alimentadoras, além dos seis corredores radiais principais urbanos e cinco interurbanos<sup>4</sup>.

Y Os corredores metropolitanos propostos contemplavam o prolongamento dos corredores urbanos de Porto Alegre e avançavam

---

<sup>4</sup> Os corredores urbanos são RU-10 RADIAL SUL, RU-20 Cascatinha com ramais, RU-21 Glória, RU-30 Bento Gonçalves, RU-40 Petrópolis, RU-50 Floresta - Independência, RU-60 Farrapos com ramais, RU-61 Assis Brasil e Ru-62 Aeroporto.

em direção aos municípios de Viamão, Alvorada, Cachoeirinha e Gravataí (RI-10, RI-20, RI-30) e o corredor norte no qual se localiza o TRENSURB e em direção a Guaíba (RI-50 Guaíba).

X O programa abrangia desde definição de competência, medidas organizacionais para os setores públicos e privados, até execução das vias alternativas.

X Os projetos de obras de infra-estrutura privilegiaram os corredores urbanos e a área central da cidade.

X As proposições do TRANSCOL continham medidas de caráter operacional, visando a racionalização no emprego dos equipamentos disponíveis e da nova frota que teoricamente deveria ter efeitos diretos na redução do consumo de combustível, no aumento da velocidade média, diminuição da frota e, portanto, redução nos custos operacionais podendo-se refletir diretamente na baixa real da tarifa.

Em 1976, estavam concluídos o PLAMET e os estudos complementares TRANSCOL/PA e TRENSURB/PA.

Inicia-se a implantação das obras físicas decorrentes destes dois programas privilegiando-se como já assinalado em detrimento do encaminhando das questões operacionais e institucionais a eles inerentes. É somente no início dos anos 80 que se efetivam os estudos dos Corredores Interurbanos, do Eixo Leste-Oeste através do GEIPOT (1981), como já assinalado.

Estes dois projetos prioritários, pode-se afirmar, vieram reforçar a estrutura urbano-metropolitana existente, utilizando para os grandes corredores do transporte coletivo os mesmos eixos viários historicamente mais carregados - o corredor norte da Região - e os eixos radiais de Porto Alegre sobre os quais se canaliza o maior volume de transporte de massa.

Os investimentos prioritários privilegiaram, assim, as áreas de maior concentração de demanda e reforçaram a estrutura urbana - metropolitana preexistente. É de se salientar, pois, a afirmativa de que as diretrizes de médio e longo prazos traçadas pelo PLAMET não foram sendo implantadas e o transporte não foi utilizado como elemento indutor da ocupação do espaço regional, ou seja, como instrumento de planejamento do uso do solo.

Em 1986, a Região Metropolitana contava com o trem metropolitano - TRENSURB - em funcionamento e os corredores de transporte no sistema viário radial de Porto Alegre parcialmente implantados.

#### 3.4 - O Período de 1986

O ano de 1986 marca o início de uma outra etapa do plane-

jamento metropolitano. Volta-se a preocupação, no âmbito de comunidade técnica local, ao estabelecimento de uma revisão global das metas traçadas para a Região, pelos planos metropolitanos e é o setor transporte que mais determinadamente caminha nesta direção. Recursos são alocados pelo Governo Federal e aplicados em uma pesquisa de âmbito regional, com o objetivo de traçar um novo perfil dos deslocamentos de "pessoas" no território metropolitano - intra e interurbano - origem e destino por modo e motivo. Esta pesquisa domiciliar incorporou ao mesmo tempo dados sócio-econômicos e foi aplicada dentro da mesma metodologia de pesquisa anterior (1974). Não foram mantidas com rigor a mesma base espacial - ZTs (Zonas de Tráfego) o que vem a dificultar análises evolutivas de um período a outro ao nível de "desagregações" espaciais mais finas. Aqui restringe-se a análise a partir da visão a nível de município para encaminhamento das conclusões deste capítulo.

As políticas públicas do setor de transporte, centradas, basicamente, na implantação do Trem Metropolitano - TRENSURB e nos corredores de ônibus de Porto Alegre deixaram também de beneficiar a população mais carente. Esta afirmação decorre da análise do perfil do usuário do transporte coletivo com renda familiar de 0 a 3 salários mínimos, considerando os modos de transporte - ônibus e trem, constantes da Tabela 27 .

Nos municípios onde há o atendimento pela linha do TRENSURB a situação pode ser avaliada, considerando que:

- 20,00% aproximadamente das pessoas que se deslocam com

destino à Sapucaia do Sul têm renda familiar de até três salários mínimos. Destas, aproximadamente 19% eram transportadas pelo trem; 81% se deslocam por ônibus. Considerando o número total de viagens com destino ao município, realizadas através do transporte coletivo, verifica-se que apenas 4% das pessoas com renda até três salários mínimos eram transportadas pelo trem.

- 15% aproximadamente das pessoas que se deslocavam com destino ao município de Esteio tinham até três salários mínimos de renda domiciliar. Destes, aproximadamente 30% eram transportados pelo TRENURB. Considerando o número total de viagens com destino ao município realizadas através do transporte coletivo, verifica-se que apenas 4% das pessoas com renda até três salários mínimos eram transportadas pelo trem.
  
- 19% aproximadamente das pessoas que se deslocam com destino ao município de Canoas percebem até três salários mínimos de renda domiciliar. Destas, aproximadamente 35% eram transportadas pelo trem. Considerando o número total de viagens com destino ao município verifica-se, do mesmo modo, que o TRENURB era responsável por apenas 4,30% de viagens de pessoas com até três salários mínimos de renda domiciliar.
  
- 15% das pessoas que se deslocam com destino a Porto Alegre têm três salários mínimos de renda domiciliar, o que representava aproximadamente duzentas mil pes-

TABELA - 27

PERFIL DO USUÁRIO DO TRANSPORTE COLETIVO  
NA RMPA - 1986 -

VIAGENS LOCALIZAÇÃO	VIAGENS DE PESSOAS COM RENDA DOMICILIAR ATÉ 3 SAL. MIN. MODO ÔNIBUS 1	VIAGENS DE PESSOAS COM RENDA DOMICILIAR ATÉ 3 SAL. MIN. MODO TREM 2	1 + 2 3	VIAGENS TOTAIS 4	% 1/4	% 2/3	% 2/4	% 3/4
SUB. REG. I	28.554		28.554	191.801	14,88			14,88
ESTÂNCIA VELHA	501		501	4.595	10,90			10,90
SAPIRANGA	464		469	5.394	8,60			8,60
CAMPO BOM	1.881		1.881	14.397	13,06			13,06
NOVO HAMBURGO	13.096		13.096	91.739	14,27			14,27
SÃO LEOPOLDO	12.612		12.612	75.676	16,66			16,66
SUB. REG. 2	291.121	18.065	309.186	1.856.081		5,84		16,65
2.1	37.793	10.817	48.610	258.741		22,25		18,78
SAPUCAIA	6.395	1.527	7.922	40.550	15,77	19,27	3,76	19,53
ESTEIO	3.699	1.406	5.105	34.601	10,69	27,54	4,06	14,75
CANDIAS	27.699	7.884	35.583	183.590	15,08	22,15	4,29	19,38
PORTO ALEGRE 2.2	185.865	7.248	193.113	1.310.879	14,17	3,75	0,55	14,73
2.3	67.463		67.463	286.461				23,55
GUAIBA	6.147		6.147	28.725	21,39			21,39
GRAVATAÍ	13.847		13.847	64.781	21,22			21,22
CACHOEIRINHA	10.582		10.582	52.325	20,22			20,22
ALVORADA	19.736		19.736	69.912	28,22			28,22
VIAMÃO	17.151		17.151	70.718	24,25			24,25
TOTAL	319.675	18.065	337.740	2.047.882	15,61	5,34	0,88	16,49

soas. Destas, apenas 4,00% eram transportadas pelo trem. Considerando-se o total de pessoas com destino a Porto Alegre, retirando-se os deslocamentos internos ao município, os deslocamentos através do TRENSURB das pessoas com renda até três salários mínimos representavam aproximadamente 4% do total de viagens. Considerando-se todos os deslocamentos no município este percentual diminui para 0,55%.

Mais de trezentas mil pessoas que se deslocavam na Região através do transporte coletivo percebiam até três salários mínimos de renda domiciliar, representando 16,50% do total dos deslocamentos. Nos municípios que compõem a sub-região 2.3 este percentual subia para valores acima de 20,00%, chegando a representar no município de Alvorada 28,00%, enquanto na sub-região 1 este percentual era menor, representando aproximadamente 15,00%.

Estes dados reforçam a verificação de que é na sub-região de influência imediata de Porto Alegre que se concentrava o maior contingente populacional com menor nível de renda da Região. Nesta, os investimentos no transporte coletivo não foram prioritários se considerarmos os altos investimentos no eixo norte.

CONCLUSÃO

## CONCLUSÃO

Este capítulo não pretende ser um resumo dos temas tratados ao longo deste trabalho, mas uma tentativa de refletir sobre as idéias que aqui foram desenvolvidas.

Torna-se necessário assinalar primeiramente a identificação das dificuldades que se apresentaram na elaboração de um marco teórico que fosse ao mesmo tempo abrangente e específico para possibilitar o estabelecimento de uma base de discussão das amplas questões tratadas. Estas dificuldades, por outro lado, se estendem pela complexidade das questões concretas das políticas urbanas do transporte e da habitação, examinadas dentro de uma perspectiva temporal e histórica que marcou o País ao longo das últimas três décadas.

Buscou-se assinalar e desenvolver parte dos processos que influíram na formação de um determinado modelo territorial.

O interesse principal foi desvendar parte dos processos sociais subjacentes no campo do urbano e do seu espaço territorial e, em especial, o papel que cumpriram neste contexto os mecanismos de exploração capitalista exercidos através das políticas públicas do transporte e da habitação e o papel que as

mesmas cumpriram na organização do espaço metropolitano.

A análise das políticas públicas da habitação e do transporte desenvolvidas ao longo deste trabalho e verificadas para o caso da Região Metropolitana de Porto Alegre permitiram proceder-se as seguintes conclusões, que revelam alguns pontos do conjunto de avaliações contidas no Capítulo III deste trabalho, ou sejam:

- As políticas públicas da habitação aplicadas na RMPA se evidenciam com maior clareza no momento segundo do período histórico examinado, ou seja, no fim da década de 70, quando o SFH/BNH promove a abertura dos programas de atendimento das faixas de mais baixa renda para as mãos do capital privado, através do Modelo de Indução (Resolução BNH nº 65/80), resultando deste diretamente um grande incentivo às empresas privadas de atuação na faixa da habitação popular já em andamento desde 1978, conforme descrito no Capítulo III, item 2.3 deste trabalho. Os resultados desta política se fazem sentir na organização do espaço territorial com a concentração dos investimentos na produção dos conjuntos de habitação popular nos municípios do eixo leste-oeste da RMPA ou seja, nos municípios de Gravatá, Alvorada, Cachoeirinha e Guaíba, em detrimento dos municípios do eixo norte-sul. É neste período, portanto, que a lógica do capital privado orienta suas inversões sobre pontos determinados do território em detrimento de outras áreas, pontos estes que correspondem a maior oferta de terras a menores custos, permitindo que se efetive a produção massiva de unidades habitacionais padrão, maximizando lucros.

O papel que joga o Estado serve de catalisador deste processo, dando respostas efetivas ao capital privado no momento em que lança programas que vão corresponder a estes interesses. Confirma-se este papel de agente interveniente e participante do processo de desenvolvimento capitalista que o Estado assume e é analisado no Capítulo II deste trabalho.

Por outro lado, ao incentivar a participação do capital privado na produção da habitação popular não estava o Estado abrindo um caminho efetivo no encaminhamento de solução para o déficit habitacional cada vez maior da faixa de renda familiar de até três salários mínimos. Como visto, não é para os interesses deste segmento da população que se voltam os programas oficiais que recebem maiores recursos. Ainda que lançados programas alternativos como o PROFILURB, PROMORAR ou o Programa João-de-Barro, sua produção não é relevante. Pelo contrário, recebem menores incentivos e os recursos aplicados são reduzidos como demonstram as investigações procedidas ao longo do item 2 do Capítulo III deste trabalho. A este segmento social reservam-se poucas alternativas, entre estas as mais frequentes são os processos de invasão ou ocupação irregular de terrenos públicos ou privados para a construção de sua moradia. Os levantamentos de 1981 sobre vilas irregulares na RMPA, procedidos pela METROPLAN, demonstram que predominava uma concentração maior destas nos municípios do eixo leste-oeste.

As áreas ocupadas com a produção privada de unidades habitacionais coincidiram em grande parte com as áreas já historicamente ocupadas pela população de mais baixa renda. A distribui-

ção das famílias com ingressos de até três salários mínimos tem uma incidência maior nestas mesmas zonas(MAPA 2). É também onde o preço da terra comparece expressivamente com os menores valores relativamente ao espaço urbano regional como um todo (MAPA 3) <sup>1</sup>.

O exame deste processo de ocupação do território metropolitano permite uma avaliação dos processos de segregação urbana. Estes se agudizam e se evidenciam no reforço do modelo de ocupação territorial metropolitano.

A expansão da periferia urbana regional se realiza com a contribuição sistemática das políticas públicas do setor habitacional. Esta oferta de novas unidades habitacionais por outro lado deixa de atender aos segmentos da população com até três salários mínimos de renda familiar e mesmo as faixas de renda superiores. A oferta de grande número de unidades habitacionais sem ocupação, aliada a uma crescente demanda, culmina no período seguinte com o processo de invasão dos conjuntos habitacionais .

- As políticas públicas do setor de transporte coletivo examinadas neste trabalho tiveram desdobramentos bastante diferenciados ao longo do período histórico considerado. Os maiores investimentos realizados como visto, resultando na implantação

---

1

Dados extraídos de informações da pesquisa direta realizada pela METROPLAN no ano de 1985 sobre o preço da terra urbana através de levantamento nas imobiliárias e Prefeituras Municipais. Dados internos não divulgados.

do TRENURB, introduziram na Região um modo de transporte de massa para o eixo norte-sul sobre o mesmo leito da antiga linha férrea que ligava a capital com os municípios ao norte. A par de toda a complexa rede de decisões governamentais centralizadas que culminaram com esta decisão de implantação do modo trem para o eixo norte e avaliados no item 3 do Capítulo III interes sou verificar em que medida os vetores privilegiados por esta política vão trazer como consequência ao nível de organização do espaço regional e quais as consequências em relação ao atendimento à população de mais baixa renda objeto do interesse direto deste trabalho. Verifica-se que a sua inserção no eixo norte bem como a implantação dos corredores urbanos de Porto Alegre privilegiam os principais eixos regionais, reforçando a estrutura urbano-metropolitana preexistente.

Evidencia-se pela Tabela 27, onde analisa-se o perfil do usuário do transporte coletivo na RMPA em 1986, o pequeno atendimento que o TRENURB presta à população de até três salários mínimos de renda familiar.

- As políticas públicas da habitação e do transporte aplicadas ao longo do período histórico considerado produziram efeitos sobre a organização do espaço territorial metropolitano e podem ser resumidas em:

- \* reforço de uma estrutura espacial preexistente e que as diretrizes decorrentes do planejamento metropolitano pretendiam modificar;

\* as decisões sobre as políticas públicas de habitação e do transporte se caracterizam pela centralização e setorialização em detrimento dos planos traçados a nível local e das preconizadas a nível técnico. Privilegia-se os interesses privados do capital em detrimento de objetivos sociais.

- Assim, o modelo territorial decorrente da ação das políticas públicas do transporte e da habitação se caracterizou, por um lado, por uma periferia cada vez mais expandida, reforçando a segregação espacial da população. Por outro, privilegiou as áreas com a implantação de transporte de massa com reforço de eixos onde não estava e não pode estar concentrada a população de mais baixa renda. O que veio sendo demonstrado ao longo deste trabalho é que o modelo territorial, assim configurado, não se produziu por casualidade, mas respondeu e é expressão dos interesses do capital em uma determinada fase. Fase esta que se caracterizou essencialmente pela centralização de decisões governamentais, ausência total da participação popular e atendimento integral à lógica do capital privado.

- O papel que jogou o Estado se evidenciou através do apoio a estes interesses, orientando suas inversões e criando condições, através das políticas traçadas, de investimento privado em determinados pontos do território metropolitano em detrimento de outras áreas ou das indicações técnicas do planejamento metropolitano. A intervenção do Estado serviu de catalisador deste processo e mostrou-se em perfeita sintonia com o capital privado, influenciando decisivamente para a potencialização de

seus lucros.

- A estrutura metropolitana assim gerada não se organiza pelo equilíbrio entre a demanda e oferta do transporte. Pelo contrário, a localização da força de trabalho resulta cada vez mais distante das facilidades dos meios de transporte de massa que deveriam estar voltados preferencialmente para o seu atendimento. Este não acompanha os principais vetores de crescimento e de concentração da população de mais baixa renda, deixando a estas áreas desprovidas das melhores condições de transporte.

- As formas de produção e de consumo do espaço territorial são assim, pode-se afirmar agora com base nas investigações procedidas neste trabalho, decorrentes das relações sociais e de poder que se estabelecem pela lógica do funcionamento desta mesma sociedade.

A segregação espacial, por um lado, e as grandes necessidades de transporte que provocam o distanciamento cada vez maior entre as atividades urbanas são produto do sistema capitalista que promove a separação de usos e não, como previam as diretrizes urbanísticas baseadas em critérios técnicos, a aproximação entre atividades.

A propriedade de terra, promovendo sempre a potencialização dos lucros privados é parte integrante deste cenário. Promove a dispersão de usos, as baixas densidades, a formação dos vazios urbanos. Por outro lado, os melhores níveis de acessibilidade decorrentes da presença do transporte coletivo de massa não beneficiaram as áreas com predominâncias da população de

menor nível de renda.

O papel que joga o Estado neste processo é fundamental. As ações contraditórias identificadas através das políticas públicas que vão sendo implementadas ao longo do período histórico e examinado têm ao nível do território um efeito "desarticulador" sobre o espaço urbano. Indubitavelmente, o interesse do capital, privilegiado pelo Estado em detrimento dos interesses sociais, produz um modelo territorial que responde prioritariamente à lógica do sistema capitalista. É da fusão do capital estatal e do capital privado que vão sendo construídas as cidades. Os resultados não poderiam ser outros que não aqueles que vão promover a alta divisão e especialização do espaço e um aumento cada vez maior da demanda pelo transporte. Seguindo a lógica do capital privado, orientava-se as inversões do setor habitacional em pontos determinados do território (em terras menos valorizadas), enquanto se promovia os investimentos no transporte de massa, beneficiando áreas distintas. O mapa 1 permite visualizar este processo. É no Eixo Norte que, até Sapucaia do Sul, se instala o TRENSURB, enquanto os municípios do Eixo Leste/Oeste têm a preferência dos investimentos na produção da habitação popular.

Este processo, por outro lado, foi acompanhado pela participação dos poderes locais, que foram sucessivamente incorporando novas áreas, ampliando os perímetros urbanos, como demonstram os dados da Tabela 18, promovendo a transformação da área rural em urbana, contribuindo também para o maior afastamento da habitação popular em direção à periferia. Viabilizam-se com o processo, o parcelamento do solo e a implantação de conjuntos ha

bitacionais em glebas até então pertencentes às zonas rurais dos municípios. Acompanha este procedimento no mesmo sentido, alterações sucessivas da legislação urbanística em relação aos padrões mínimos, como seja, o tamanho dos lotes permitindo o aproveitamento mais intensivo das glebas.

- As camadas da população com menor nível de renda ficam cada vez mais distantes das facilidades do transporte. Os programas habitacionais do SFH atendem mais às camadas de médias rendas em detrimento das famílias com rendas mais baixas, como fica evidenciado na Tabela 26. Os programas de transporte indiretamente têm os mesmos efeitos, já que não estão beneficiando áreas com maior concentração da população que recebe até três salários mínimos de renda familiar, como pode ser observado no Mapa 2. O TRENSURB, como evidencia a tabela 44, não atende mais que 5,34% da população nesta mesma faixa de renda.

As afirmações sobre o preço da terra urbana ficam referidas nas informações contidas no mapa 3 onde estão graficadas as áreas com maior e menor valor. Observa-se que o preço da terra mais baixo predomina nos municípios do eixo leste-oeste em detrimento do eixo norte. Decai do centro para a periferia. Há uma relação dos maiores valores com as áreas centrais das cidades e com os eixos viários principais da Região. Estes dados, extraídos de levantamento do ano de 1985, apóiam a afirma

tiva de que a localização dos principais investimentos dos programas habitacionais implantados na Região coincidiram com as áreas de menor valor.

Assim, se ao longo deste trabalho foi possível avaliar os efeitos das políticas públicas da habitação e do transporte sobre a organização do espaço regional, por outro lado ficaram em aberto questões que necessariamente somente serão respondidas à medida que outras linhas de pesquisa puderem ser desenvolvidas, aplicadas ao caso da Região Metropolitana de Porto Alegre. Dar respostas a questões como estas a seguir explicitadas permitirá ampliar o conjunto de conhecimentos sobre a temática do uso do solo metropolitano, reconhecendo-se que muitos destes conteúdos fazem parte de estudos elaborados sobre a RMPA.

São exemplos destas questões:

- em que medida a acessibilidade gerada pelo transporte de massa promove a elevação do preço da terra urbana e em que condições isto se dá. Ou seja, qual a influência direta do sistema de transporte de massa da RMPA sobre o preço de terra urbana? A investigação desenvolvida neste trabalho buscou privilegiar o estudo das políticas públicas do transporte e da habitação e sua espacialização no contexto da RMPA em um período histórico determinado, sem buscar dar respostas diretas a esta questão.
  
- ainda sobre este mesmo enfoque caberá investigar em que

medida a influência do fator acessibilidade sobre o preço da terra urbana determina uma maior segregação interna das cidades.

- por outro lado, entende-se como questão fundamental e que não foi possível avançar neste trabalho a aplicação efetiva da teoria de renda da terra em uma realidade urbana metropolitana inserida em uma economia capitalista dependente. Diretamente vinculada a esta questão seria importante avaliar para o caso da RMPA, em que medida a apropriação prévia de setores urbanos por segmentos sociais, sejam estes detentores de altas ou baixas rendas, tem influência decisiva na formação do preço da terra. Este questionamento suscitado pela temática aqui desenvolvida decorre da seguinte constatação. Quando o Sistema Financeiro da Habitação promove a inserção maciça do capital privado na produção de moradia popular, o direcionamento destes investimentos já se faz sobre as terras menos valorizadas. Menos valorizadas por já serem locais de habitação de segmentos populares. Em contrapartida, se reconhece que a eleição do local de moradia da população de alta renda determina um efeito multiplicador na valorização da terra urbana<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Para esta questão verificar a tese desenvolvida por CSABA DEÁK - *Rend Theory and the price of urban land: especial organisation in a Capitalist Economy* (Dissertação de PhD). King's College -Cambridge, 1985.

Estas e muitas outras importantes questões, somente delimitadas por este trabalho, poderiam se transformar em linhas de investigação para ampliar a compreensão dos complexos processos adjacentes à formação da cidade capitalista.

Ao longo deste trabalho, portanto, perseguiu-se o objetivo de expressar a forma como se consolida um modelo territorial específico inserido em uma fase também específica do modo de produção capitalista. É mais, que este modelo territorial não se produz por casualidade mas que responde e é a expressão espacial da lógica do capital privado sempre apoiado e em união ao capital estatal, ou seja, ao capital social, atuando sobre o tecido urbano existente.

Cabe concluir, ainda, que em se mantendo este modelo territorial e a lógica que o conforma, tenderão cada vez mais a persistir os problemas decorrentes da segregação espacial dos segmentos sociais e das atividades, provocando uma crescente expansão das periferias urbanas, modelo este que traz em seu bojo a crescente necessidade pelo transporte. Mantidos estes pressupostos, é fácil verificar que este é um elemento-chave no atual modelo territorial metropolitano e que a estratégia do capital será cada vez mais demandar altas inversões em sistemas de transporte de massa para satisfazer a demanda gerada.

Alterações neste modelo passam, necessariamente, pela revisão destas questões e principalmente do papel que se reservará às políticas públicas do transporte e da habitação no futuro. A

evolução que poderá estar reservada à política territorial urbana do País não prescindirá da mudança da inserção desta mesma política na lógica do capital privado sem o que não se efetivarão os avanços que se fazem necessários para a formação de modelos territoriais capazes de melhor responder aos interesses da maioria das comunidades urbanas.

#### BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- 1 - AZEVEDO, S. & ANDRADE, G.L.A. Habitação e Poder; da Fundação da casa popular ao BNH. Rio de Janeiro, Zahar, 1982.
- 2 - BALL, Michel. Housing Policy and Economic Power: The Political Economy of Owner Occupation. New York, Methuen, 1983.
- 3 - BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO. A Dimensão Social do BNH. Brasília, 1982.
- 4 - \_\_\_\_\_. Boletim. Brasília, 1981.
- 5 - \_\_\_\_\_. Documenta. Rio de Janeiro, 1974.
- 6 - BARAT, Josef. Introdução aos Problemas Urbanos Brasileiros. Rio de Janeiro, Campus, 1979.
- 7 - \_\_\_\_\_. A Questão Institucional e Financeira dos Transportes Urbanos no Brasil; o caso da região metropolitana de São Paulo. Cadernos FUNDAP, São Paulo, 6(12): 10-35, jun. 1986.
- 8 - BARRIOS, Sônia. Sobre la construccion social del espacio. Venezuela. Universidad Central - Centro de Estudios del Desarrollo - CENDES, 1979
- 9 - BLAY, Eva. Dormitórios e vilas operárias: o trabalhador no espaço urbano brasileiro. In: VALADARES, Licia do Prado. Habitação em questão. Rio de Janeiro, Zahar, 1979. p.142-65.
- 10 - BOBBIO, Norberto. Existe uma teoria marxista do Estado? In: \_\_\_\_\_. O marxismo e o estado. Rio de Janeiro, Graal, 1979. p.13-31.
- 11 - BOLAFFI, Gabriel. A renda fundiária na economia urbana. São Paulo, Fundação do Desenvolvimento Administrativo - FUNDAP, 1978.

- 12 - BRASIL. Ministério dos Transportes. GEIPOT. Plano Diretor de Transportes Urbanos da Região Metropolitana de Porto Alegre - PLAMET/PA. Porto Alegre, 1976.
- 13 - BUSSINGER, Frederico V.M. Transporte Coletivo: Direito do Cidadão, Dever do Estado. Cadernos FUNDAP, São Paulo, 6(12): 94-7, jun. 1986.
- 14 - CARRION, Otília B.K. Custo do consumo final da habitação; O caso da região metropolitana de Porto Alegre. São Paulo, 1987. (Tese apresentada à Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo).
- 15 - CASTELLS, Manuel. La question urbana. Madrid, Siglo, Veintiuno, 1974.
- 16 - CASTRO, Ignacio Fernandez. Prólogo. In: DURÁN, R.F. Transporte, espacio y capital. Madrid, Nuestra Cultura, 1980. p.7-25.
- 17 - CORAGGIO, J.L. Notas sobre problema de analisis espacial. Buenos Aires, Instituto de Planificación Económica e Social, 1975. (Curso de Planificación Regional del Desarrollo, documento C/17).
- 18 - CUNHA, P.V. & SMOLKA. Notas críticas sobre a relação entre rendas fundiárias e o uso do solo urbano. São Paulo, Ed. Brasileira de Ciências, 1980.
- 19 - DEAHL, Robert. A moderna análise política. Rio de Janeiro, Lيدador, 1970.
- 20 - DEÁK, Csaba. Rend teory and the price of urban land; Special organization in a capitalist economy (Dissertação de PHd). King's College - Cambridge, 1985.
- 21 - DURÁN, R.F. Transporte, espacio y capital. Madrid, Nuestra Cultura, 1970.
- 22 - EDEL, in: GUIMARÃES B. A questão da habitação. Análise e conjuntura, Belo Horizonte, FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. 1 (1): 121-47. JAN/ABC, 1986.
- 23 - ENGELS, Friedrich. Contribuição ao problema da habitação (1872-1873). In: \_\_\_\_\_. Obras Escolhidas. São Paulo, Alfa Omega. 1985. p. 105-78.
- 24 - FARRET, R.L. & PERETO Jr., V.E. A configuração espacial do modelo energético. Revista Brasileira de Tecnologia, Brasília, 12 (12): p.42-48, abr./set. 1981.
- 25 - FINEP-GAP. Habitação popular; inventário de ação governamental. Rio de Janeiro, 1985.

- 26 - \_\_\_\_\_. Habitação popular; inventário de ação governamental, Rio de Janeiro, 1988.
- 27 - FLICHTMAN, G. Sobre a teoria da renda fundiária. São Paulo, Ed. Brasileira de Ciências, 1977. (Estudos CEBRAP)
- 28 - FURTADO, Celso. Formação econômica do Brasil. São Paulo, Ed. nacional, 1977.
- 29 - GERM. Plano de desenvolvimento metropolitano. Porto Alegre, 1973. v. 1 e v. 2.
- 30 - \_\_\_\_\_. Plano de desenvolvimento metropolitano - documento 15 concepção básica de tráfego. Porto Alegre, 1973.
- 31 - GUIMARÃES, Berenice. A questão da habitação. Análise e Conjuntura, Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, 1(1):121-47, jan./abr. 1986.
- 32 - HARVEY, David. A justiça social e a cidade. São Paulo, Hucitec, 1980.
- 33 - \_\_\_\_\_. The urban process under capitalism: a farmework for analysis. International Journal of Urban and Regional Research, London, Z(I)1: 99-131, 1978.
- 34 - \_\_\_\_\_. Urbanismo y desigualdad social. México, Siglo Veintiuno, 1977.
- 35 - LANGONI, Carlos C. Distribuição de renda e desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro, Expressão e Cultura, 1973.
- 36 - LINDAU, L.A. e ROSADO A.B.A. - TRENSURB - the metropolitan system of Porto Alegre: forecasts and reality, Londres, 1989 (Documento apresentado em Seminário)
- 37 - LIPIETZ, Alain. El capital y su espacio. Madrid, Siglo Veintiuno, 1977.
- 38 - \_\_\_\_\_. Le tribut foncier urbain. Paris, François Maspero, 1974.
- 39 - LOJKINE, Jean. O estado capitalista e a questão urbana. São Paulo, Martins Fontes, 1981.
- 40 - LOPES, Augustin Herrero. Consideraciones generales en torno à la politica de transporte urbano. Ciudad y Territorio, Madrid, (2):7-17, abr./jun. 1980.
- 41 - MARX, Karl. O processo de produção capitalista. In: \_\_\_\_\_. O Capital; crítica de economia política. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1978. Livro 1, v.1.

- 42 - \_\_\_\_\_. O processo global de produção capitalista. In: \_\_\_\_\_. O capital; crítica de economia política. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1978. Livro 3, v.6.
- 43 - MELLO, José Carlos. Planejamento dos Transportes. São Paulo, McGraw-Hill, 1975.
- 44 - MELLO, O.S. & CLICHEWSKI, N. Uso do Solo e Transportes urbanos. Porto Alegre, UFRGS-PROPUR, 1980.
- 45 - METROPLAN. Áreas para a implantação de programas habitacionais de interesse social na região metropolitana de Porto Alegre. Porto Alegre, 1982. (Documento Interno).
- 46 - \_\_\_\_\_. Inventários de vilas irregulares na região metropolitana de Porto Alegre. Porto Alegre, 1982.
- 47 - \_\_\_\_\_. Plano de desenvolvimento metropolitano - documento 14 alternativas de distribuição espacial, análise de provento. Porto Alegre, 1978.
- 48 - \_\_\_\_\_. Programa de vilas irregulares; proposta de solicitação de recursos financeiros. Porto Alegre, 1982. (Documento Interno).
- 49 - \_\_\_\_\_. Programa habitacional de região metropolitana de Porto Alegre; subprograma de regularização de vilas em áreas invadidas para atendimento das prioridades sociais. Porto Alegre, 1985 (Documento Interno).
- 50 - \_\_\_\_\_. Região Metropolitana de Porto Alegre; informações e análise. Porto Alegre, Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 1988.
- 51 - PERUZZO, Dilvo. Habitação; controle e espoliação. São Paulo, Cortez, 1989.
- 52 - PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE - Trem metropolitano - descrição do projeto para implantação, Porto Alegre, 1980 (Documento Interno)
- 53 - RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Obras Públicas. Departamento de Planejamento Regional e Urbano. Delimitação da área metropolitana de Porto Alegre. Porto Alegre, 1968.
- 54 - SANTOS, Milton. Pobreza Urbana. São Paulo, Hucitec, 1978.
- 55 - SCHMIDT, Benício. O estado e a política urbana no Brasil. Porto Alegre, Ed. da Universidade; LPM, 1983.

- 56 - SINGER, P.I. O milagre brasileiro; causas e conseqüências. São Paulo, CEBRAP, 1975.
- 57 - SONNTAG, H. Hacia una teoria politica de capitalismo periferico. In: BARRIOS, Sonia. Sobre la construccion social del espacio. Venezuela, Universidad Central-Centro de Estudios del Desarrollo-CENDES, 1979. p.113-15.
- 58 - VALLADARES, Licia do Prado. Habitação em questão. Rio de Janeiro, Zahar, 1980.
- 59 - YUJNOVSKY, Oscar. La renda del suelo y la configuracion del espacio y del medio ambiente urbano. Revista Interamericana de Planificación, Mexico, 11 (41): 85-101, mar.1977.