



55/2007

Número:

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA
Área: Análise Ambiental e Dinâmica Territorial

CRISTIANO SILVA DA ROCHA

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM PORTO ALEGRE:
UM ESTUDO DA DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL

Dissertação apresentada ao Instituto de Geociências como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Geografia, área de análise ambiental e dinâmica territorial.

Orientadora: Profa. Dra. Arlete Moysés Rodrigues

CAMPINAS - SÃO PAULO

Agosto – 2007

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA
BIBLIOTECA CENTRAL DA UNICAMP

Bibliotecário: Helena Joana Flipsen – CRB-8ª / 5283

R582r	<p>Rocha, Cristiano Silva da.</p> <p>Regularização fundiária em Porto Alegre : um estudo da distribuição espacial / Cristiano Silva da Rocha. -- Campinas, SP : [s.n.], 2007.</p> <p>Orientador: Arlete Moysés Rodrigues. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências.</p> <p>1. Geografia urbana - Porto Alegre (RS). 2. Geografia humana. 3. Espaços públicos - Aspectos sociais. 4. Direito urbanístico. 5. Segregação. I. Rodrigues, Arlete Moysés. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Geociências. III. Título.</p>
-------	--

Título e subtítulo em inglês: Regularization of urban land in Porto Alegre : a study of the space distribution.

Palavras-chave em inglês (Keywords): Urban geography - Porto Alegre (RS), Human geography, Public spaces - Social aspects, City planning - Law and Legislation, Segregation.

Área de Concentração: Análise Ambiental e Dinâmica Territorial.

Titulação: Mestre em Geografia.

Banca examinadora: Claudete de Castro Silva Vitte, Laura Machado de Mello Bueno.

Data da Defesa: 27-08-2007.

Programa de Pós-Graduação em Geografia.



UNICAMP

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA
ÁREA ANÁLISE AMBIENTAL E DINÂMICA TERRITORIAL ✓

AUTOR: CRISTIANO SILVA DA ROCHA ✓

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM PORTO ALEGRE:
UM ESTUDO DA DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL** ✓

ORIENTADORA: Profa. Dra Arlete Moyses Rodrigues ✓

Aprovada em: 27/08/07 ✓

EXAMINADORES:

Profa. Dra. Arlete Moyses Rodrigues

Arlete Moyses Rodrigues

Presidente ✓

Profa. Dra. Claudete de Castro Silva Vitte

Claudete de Castro Silva Vitte

✓

Profa. Dra. Laura Machado de Mello Bueno

Laura Machado de Mello Bueno

✓

Campinas, 27 de agosto de 2007

20075537A

*Às mulheres da minha vida,
Dona Jussara, minha mãe
Cristiane, minha filha,
e a Kenia, minha esposa,
pelo amor, carinho e compreensão.*

AGRADECIMENTOS

Até chegar a confecção dessa dissertação, uma longa “jornada” foi percorrida, cheia de desafios. Mas independente do tamanho do desafio enfrentado, teria sido impossível percorre-la sozinho. Minha família e meus amigos merecem todo o agradecimento pela conclusão dessa etapa em “nossas vidas”.

Começo agradecendo, e não podia ser diferente, a minha mãe Maria Jussara e meu pai José Luiz, que estiveram comigo em todos os meus passos, de corpo presente ou não. Eles transmitiram a mim os ensinamentos mais importantes: o amor, o carinho, a compreensão, o respeito à vida, a luta contra a injustiça, e a vontade de viver e conhecer.

Agradeço também as minhas irmãs, Mariele e Lisandra, e ao meu irmão Fernando, pelo carinho e incentivo em todas as horas.

Agradeço a Cristiane, minha filha, pela paciência, amor e carinho, mesmo à distância.

Agradeço a Kenia, minha esposa, que com muito amor e carinho, esteve ao meu lado, incentivando e acreditando.

Aos meus sogros, Dorinha e Francisco, e aos cunhados Kelbson e Kerlon, pelo amor, incentivo e atenção.

Aos amigos da UFRGS e do Núcleo de Estudos em Geografia e Ambiente - NEGA, Dilermando, Vanessa, Sinthia, Fernando, Edson, Ana Paula, Carina, Rogério, Josiane, Evelin, Ricardo, Gutemberg, Judeci, Felipe, Alex, Fernando Mousquier, Alfonso, Davi, Mateus, Renata, Tiaguinho e Tiago Nicoloso. Sinto-me orgulhoso de tê-los como amigos.

Aos amigos do Projeto Regularização Fundiária da UFRGS, em especial, a professora Renita Klusener, José Antônio, professora Cornélia Eckert, Roberto Capiotti, Sinara Robin e Jorge Augusto Araújo. As professoras e amigas da UFRGS que, longe ou perto, incentivaram e acompanharam essa jornada, especialmente a Dirce Suertegaray, Vanda Ueda e Rosa Maria Medeiros.

Aos colegas da pós-graduação do IGE, amigos e companheiros em todos os

momentos, Francis (Conseguimos amiga?!), Carlos, Ivie, Juliane (você tinha razão, é difícil demais escrever os agradecimentos, espero não ter esquecido de ninguém), Tarcila, Fanny, Jimena, Fernanda, Josiane, Ricardo, Mariana e as colegas de sala Silvana e Telma (essa sala, gélida, não seria a mesma sem a calorosa companhia de vocês).

Aos amigos de Porto Alegre e Fortaleza, pelo incentivo e atenção, Jéferson, Paula, Letícia, Maurício, Manuel, Juçara, Ana Maria, Ana Emília, Maíra, Tici, Vinícius, Raphaela, Nona, Carlí, Sergiano, Mariana, Marília, Anna Érika e Rodrigo. Sei que estaremos sempre juntos, mesmo à distância....

Aos Funcionários do IGE, todos maravilhosos, em especial a Val e Edinalva, que sempre, absolutamente sempre me ajudaram com amor, carinho e dedicação.

Aos funcionários do DEMHAB, dispostos e prestativos, sem a contribuição deles o levantamento de dados teria sido uma “missão impossível”.

As professoras Claudete Vitte e Laura Bueno pelas importantes contribuições na qualificação do mestrado.

A professora Arlete, minha orientadora, por ter me dado a oportunidade de realizar esse trabalho. Obrigado pela paciência, pela cobrança, pelo incentivo e pelo conhecimento transmitido.

Agradeço também ao CNPq, pela bolsa de mestrado concedida.

***“O mundo já possui o sonho de um tempo.
Para vivê-lo de fato, deve agora
possuir consciência dele”***

Guy Debord

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1 - O MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE	3
1.1 - (RE)CONHECENDO O ESPAÇO PELO TEMPO	8
CAPÍTULO 2 - O PERFIL DA IRREGULARIDADE EM PORTO ALEGRE	27
2.1 - A ESPACIALIZAÇÃO DA IRREGULARIDADE	37
2.2 - A PRODUÇÃO DO ESPAÇO AO LONGO DO TEMPO	40
2.3 - EXPANSÃO DAS VILAS IRREGULARES APÓS 1990	56
CAPÍTULO 3 - A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	63
3.1 - O PLANO DIRETOR E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.....	64
3.2 - OS PROGRAMAS E A APLICAÇÃO DOS RECURSOS	71
3.3 - AS VILAS EM REGULARIZAÇÃO EM PORTO ALEGRE	76
3.4 - A SITUAÇÃO CONTRATUAL DAS VILAS EM REGULARIZAÇÃO	88
CONSIDERAÇÕES FINAIS	91
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	97
BIBLIOGRAFIA	101
ANEXOS	109

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1.1 - Crescimento Populacional de Porto Alegre - 1780-1890	10
Tabela 1.2 - Crescimento Populacional Porto Alegre - 1940-2000.....	14
Tabela 1.3 - Levantamento do Número de Núcleos e Domicílios Irregulares Por Região do Orçamento Participativo (ROP) 1998 e 2003	18
Tabela 1.4 - Variação do Crescimento de Moradias e Núcleos irregulares (Vilas) Por Região do Orçamento Participativo (ROP) entre 1998 e 2003.....	21
Tabela 1.5 - Quantidade de Imóveis Novos Disponíveis no Mercado em 2003.....	22
Tabela 1.6 - Os 10 Bairros com Menor e Maior Rendimento Médio (R.M.) em salários mínimos dos responsáveis por domicílios - Porto Alegre – 2000	23
Tabela 1.7 - Valor Médio dos Imóveis Novos Residenciais em Porto Alegre - Lançamentos - 2003.....	25
Tabela 2.1 - Assentamentos Irregulares em Porto Alegre até 2005	27
Tabela 2.2 - Situação dos Domicílios em Porto Alegre ano 2005	28
Tabela 2.3 - População residente em Porto Alegre, favelados e não favelados.	28
Tabela 2.4 - Classificação das Vilas Irregulares por nº. de Domicílios	51
Tabela 2.5 - População Residente de Porto Alegre 1950-2005	52
Tabela 2.6 - Crescimento dos Assentamentos Irregulares de 1950 – 1996	52
Tabela 2.7 - Propriedade das áreas ocupadas em Porto Alegre.....	53
Tabela 3.1 - Recursos Aplicados em Habitação entre 1991 e 2000, na área de Habitação e Regularização Fundiária	73
Tabela 3.2 - Classificação das Vilas em Regularização por Quantidade de Domicílios.....	77
Tabela 3.3 - Vilas em Regularização por Região do Orçamento Participativo.....	78
Tabela 3.4 - Vilas Regularizadas por ROP	83
Tabela 3.5 - Tipo de Contrato que possui o Morador.....	89

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.1 - Localização de Porto Alegre - Divisas e Regiões do Orçamento Participativo.	5
Figura 1.2 - Relevo e Hidrografia de Porto Alegre.....	7
Figura 2.1 - Proporção de pessoas pobres por Bairro – Porto Alegre, 2000.	35
Figura 2.2 - Vilas Irregulares em Porto Alegre por Períodos de Ocupação.....	43
Figura 2.3 - Vilas Irregulares em Porto Alegre - Por Quantidade de Domicílios.....	47
Figura 2.4 - Localização das Vilas em Porto Alegre com Relevo e Hidrografia.....	49
Figura 2.5 - Áreas em Porto Alegre ocupadas depois de 1990 - Por Quantidade de Domicílios.....	57
Figura 3.1 - Vilas em Regularização por Quantidade de Domicílios.....	79
Figura 3.2 - Situação de Regularização dos Núcleos (Vilas).....	85
Figura 3.3 - Situação da Vilas em Regularização - sob responsabilidade do DEMHAB.....	87

ÍNDICE DE FOTOS

Foto 2.1 - Morro Ocupado Por Assentamento Irregular de Renda Média Alta.....	33
Foto 2.2 - Morro Ocupado Por Assentamento Irregular de Renda Média Alta (Ampliação).....	33
Foto 2.3 - Habitações de Baixa Renda em Área de Encosta (Vila Alto Embratel).....	45
Foto 2.4 - Falta de Esgoto - Vila: Quinta do Portal.....	59
Foto 2.5 - Lixo depositado para Coleta - Vila Quinta do Portal.....	61

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1.1 - Variação do Crescimento de Moradias e Núcleos irregulares (Vilas) Por Região do Orçamento Participativo (ROP) entre 1998 e 2003.....	21
Gráfico 2.1 - Propriedade das áreas de ocupação irregular.....	55
Gráfico 3.1 - Vilas e Domicílios em Regularização por ROP.....	81
Gráfico 3.2 - Vilas e Domicílios Irregulares por ROP.....	81
Gráfico 3.3 - Vilas Regularizadas por ROP.....	83

ÍNDICE DE SIGLAS

AEIS – Áreas Especiais de Interesse Social
BNH – Banco Nacional de Habitação
CDRU – Concessão do Direito Real de Uso
CEF – Caixa Econômica Federal
COMATHAB – Conselho Municipal de Acesso a Terra e Habitação
CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente
CPPCV – Contrato Particular de Promessa de Compra e Venda
CUB – Custo Unitário Básico
DEMHAB – Departamento Municipal de Habitação
DEMAE – Departamento Municipal de Água e Esgoto
DMCP – Departamento Municipal da Casa Popular
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FMD – Fundo Municipal de Desenvolvimento
FMDU – Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano
HIS – Habitação de Interesse Social
IAPI – Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários
IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano
O.P. – Orçamento Participativo
PDDUA – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental
PGM – Procuradoria Geral do Município
PIB – Produto Interno Bruto
PL – Projeto de Lei
PMPA – Prefeitura Municipal de Porto Alegre
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRF – Programa de Regularização Fundiária
PRR – Partido Republicano Riograndense
PRU – Permissão Remunerada de Uso
ROP – Região do Orçamento Participativo
SINDUSCON-RS - Sindicato das Indústrias da Construção Civil do Estado do Rio Grande do Sul
SPM - Secretaria do Planejamento do Município
UAMPA – União das Associações de Moradores de Porto Alegre



UNICAMP

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

Regularização Fundiária em Porto Alegre: um estudo da distribuição espacial

RESUMO

Dissertação de Mestrado

Cristiano Silva da Rocha

O objetivo desse trabalho é realizar um estudo sobre a regularização fundiária em Porto Alegre, levando em consideração a precariedade das condições de moradia que se expressam, também, pela irregularidade urbanística e fundiária. Deve ser considerado que o município possui uma história de luta dos movimentos populares por melhores condições de moradia, tem uma legislação urbana considerada avançada e algumas experiências bem sucedidas de atuação dos governos municipais após 1990. Para esse trabalho, a Regularização Fundiária, entendida e aplicada no sentido de viabilizar melhorias nas condições de vida da população de baixa renda, apresenta-se como uma possibilidade de mudança no quadro da segregação, ao passo que permite efetivas melhorias nas condições da área. Dessa forma o trabalho apresenta a distribuição da irregularidade em Porto Alegre, que expressa a desigualdade sócio-espacial, e o processo de regularização fundiária realizado pela Prefeitura de Porto Alegre e seus instrumentos, entre eles o Orçamento Participativo.

Palavras Chaves: Regularização Fundiária; Geografia Urbana; Moradia Irregular; Espaço Urbano; Segregação Sócio-espacial.



UNICAMP

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

**Regularization of urban land in Porto Alegre :
a study of the space distribution.**

ABSTRACT

Cristiano Silva da Rocha

The objective of the work is to carry through a study of Regularization of urban land in Porto Alegre, leading in consideration the bad conditions of the housing, that if they express, also, in the urban land irregularity. It must be considered that the city possess a history of fight of the popular movements for better conditions of housing, has an advanced urban legislation and some successful experiences of performance of municipal governments after 1990. The Regularization of urban land, understood and applied in the direction to promote improvements in the conditions of life of the low income population, is presented as a possibility of change in the picture of the segregation since it allows to effective improvements in the conditions of the area. The work presents the distribution of the irregularity in Porto Alegre, express in the partner-spatial inequality, and the process of Regularization of urban land realized by Municipal administration of Porto Alegre and its instruments.

Keywords: Regularization of Urban Land; Urban geography; Irregular Occupations; Urban Space; Spatial Segregation.

INTRODUÇÃO

O retrato das condições de habitação da classe trabalhadora do século XXI não é muito diferente daquelas relatadas por ENGELS (1975) ao se referir à situação da classe trabalhadora na Inglaterra no final do século XIX. Habitações muito adensadas, falta de saneamento básico, localizadas em áreas insalubres e a segregação sócio espacial demonstram as dificuldades enfrentadas pelos mais pobres.

O objetivo do trabalho é realizar um estudo sobre a regularização fundiária em Porto Alegre, levando em consideração a precariedade das condições de moradia, que se expressam, também, pela irregularidade urbanística e fundiária. Deve ser considerado que há uma história de luta dos movimentos populares por melhores condições de moradia, e que o município tem uma legislação urbana considerada avançada. Considera-se também que há algumas experiências bem sucedidas de atuação dos governos municipais após 1990. Um das experiências consideradas avançadas diz respeito à legislação e à atuação em regularização fundiária urbana que é o objeto de estudo em especial da espacialidade da regularização fundiária realizada em Vilas Irregulares. Pretendemos além de apresentar as características da localização dos assentamentos irregulares e o processo de regularização fundiária apontar implicações e modificações na apropriação e propriedade da e na cidade.

A temática da Regularização Fundiária foi escolhida por se tratar de uma das políticas públicas mais importantes para transformação da atual situação das condições de moradia no Brasil. Morar em áreas irregulares traz para a classe trabalhadora que convive com essa situação uma série de problemas, tais como a falta de equipamentos e serviços públicos, o risco de expulsão do local de moradia, muitas vezes a dificuldade de conseguir um comprovante de residência, sem falar é claro do preconceito e discriminação que sofrem por ocupar “espaço irregular”.

Embora essa pesquisa utilize a experiência e a realidade de Porto Alegre como parâmetro de análise, a produção da cidade capitalista, a ocupação irregular no espaço e os problemas discutidos nesse trabalho fazem parte do cotidiano das cidades. No Brasil estima-se que pelo menos 6,6 milhões de pessoas vivam em áreas irregulares.

Segundo o Ministério das Cidades (BRASIL, 2005), 100% dos municípios acima de quinhentos mil habitantes possuem assentamentos informais, que estão presentes em pelo menos 30% das cidades com menos de vinte mil habitantes, e em cerca de 80% das cidades com população entre cem mil e quinhentos mil habitantes.

O modo de produção capitalista se reproduz através de desigualdades. Assim, o modo de vida baseado nas relações capitalistas, restringe acessos às mais diversas e diferentes áreas da vida, de objetos de consumo a itens básicos necessários à sua reprodução. A segregação sócio-espacial se caracteriza como restrição do/no espaço, e pode ser estudada a partir dos mais diversos indicadores, como pobreza, emprego, renda, alfabetização, escolaridade, acesso a saneamento, lazer, enfim. No caso desse trabalho o foco de estudo, em relação à segregação sócio-espacial, é a sua reprodução na área de moradia, a irregularidade e a regularização fundiária que está sendo realizada pela Prefeitura de Porto Alegre para garantir o acesso ao solo urbano e aos seus serviços.

As políticas para Regularização Fundiária fazem parte de um processo que pode trazer modificações importantes para milhões de trabalhadores que vivem em situação de ocupação irregular do espaço. Isso não significa, no entanto, que reconheçamos nas políticas públicas para Regularização Fundiária a saída para todos os problemas da habitação, muito menos para os problemas urbanos, que são no nosso entendimento, conseqüências inevitáveis do modo de produção capitalista, mas é sim possível e necessário pensar que significam avanços, principalmente para os moradores dessas áreas.

CAPÍTULO 1 - O MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE

Porto Alegre, capital do estado do Rio Grande do Sul, é uma das principais cidades brasileiras, especialmente entre aquelas que têm notadamente desenvolvido políticas públicas voltadas para a melhoria das condições de vida da população, principalmente a mais pobre. O município foi um dos pioneiros no Brasil ao implantar em sua administração o Orçamento Participativo, um instrumento pela qual a população é chamada a participar da destinação de parte das verbas públicas.

A legislação urbana de Porto Alegre é tida como uma das mais progressistas do país. No ano 2006 a população¹ estimada ultrapassa um milhão e quatrocentos mil habitantes. A expectativa média de vida ultrapassa os 71 anos. O Índice de alfabetização é 96,7%, e o PIB per capita ultrapassa os 10 mil reais. Além disso, Porto Alegre² está entre as 11 (onze) cidades brasileiras com melhor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), sendo a primeira entre as cidades com mais de um milhão de habitantes.

O sítio de Porto Alegre possui uma área de 496 km², sendo todo o seu território considerado pelo plano diretor como urbano³. Podemos verificar na Figura 1.1 que Porto Alegre⁴ é limitado a sul e oeste pelo Lago Guaíba, a leste pelos municípios de Alvorada e Viamão, e a norte pelo rio Gravataí.

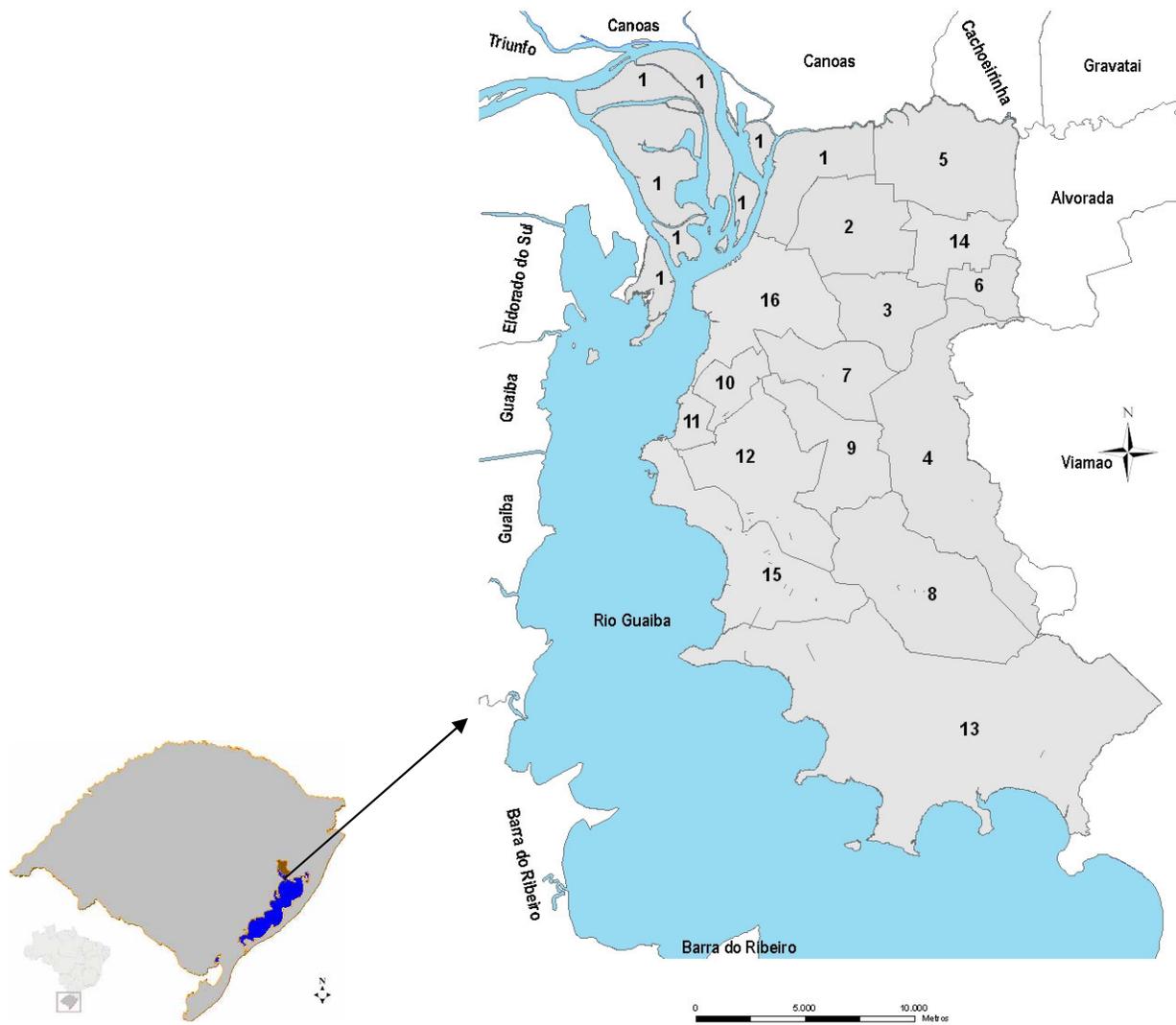
¹Fonte: IBGE 2007a.

²Fonte: PMPA 2007a.

³Plano diretor de 1999 reconheceu toda a área do município como sendo urbana.

⁴Segue em Anexo uma lista com os bairros de Porto Alegre, Regiões do Orçamento Participativo, bem como Figuras de localização dos mesmos.

Figura 1.1 - Localização de Porto Alegre - Divisas e Regiões do Orçamento Participativo.



Fonte dos Dados: DEMHAB 2006.
Elaboração: ROCHA 2007.

O abastecimento de água, que é retirada principalmente do Lago Guaíba, segundo o DEMA5 em 2004 atingiu 99,5% da população do município com 100% da água tratada nas suas oito estações de tratamento. A rede de esgoto cloacal atinge 84% da população sendo que 27% dele somos tratados antes de ser devolvido no lago. A rede de distribuição de água se estende ao longo de todas as vias públicas do município e pode ser observada no anexo 12.

A ligação com o Lago Guaíba proporciona ao Município aproximadamente 72 km de orla. A cidade é composta também por dezesseis ilhas e uma parte continental de planícies com presença de morros, que ocupam aproximadamente 24% da sua extensão, e uma rede hidrográfica que se estende por toda a área do município.

As áreas de morros próximas da rede hidrográfica são locais onde a ocupação irregular é intensa e por isso sua visualização é importante. Na figura 1.2 podemos verificar a rede hidrográfica do município (em azul) e o relevo.

⁵FONTE: DEMA5 2006.

Figura 1.2 – Relevo e Hidrografia de Porto Alegre



Fonte dos Dados: DEMHAB 2006.
Elaboração: ROCHA 2007.

1.1 - (RE)CONHECENDO O ESPAÇO PELO TEMPO

A urbanização de Porto Alegre⁶, assim como em inúmeras outras cidades, se deu de forma fragmentada e desigual. RODRIGUES 2007 estabelece a relação entre a expansão da cidade e a segregação, segundo a autora, *“Quanto mais “cidade” se produz, maior é o preço das mercadorias, provocando a expansão da segregação socioespacial”*.

Mesmo com um quadro que caracteriza Porto Alegre como uma das cidades brasileiras com melhores condições de vida, os problemas inerentes às grandes cidades podem ser percebidos na produção do espaço urbano e os assentamentos irregulares fazem parte dessa realidade. Para tratar do problema da ocupação irregular do espaço é necessário, no entanto, que façamos uma breve recapitulação do processo histórico de produção e ocupação do espaço urbano de Porto Alegre⁷. O entendimento das complexas relações que se desenvolvem hoje no espaço, lembrando SUERTEGARAY (2000), “o espaço geográfico é a coexistência das formas herdadas” (p.18), é o reflexo da atuação de agentes produtores em diversos tempos. Embora o estudo da produção urbana de Porto Alegre não seja o tema dessa pesquisa, é necessário fazer essa revisão de alguns acontecimentos históricos para que possamos entender a situação habitacional e da produção irregular de moradias na cidade.

O processo de formação do município de Porto Alegre começa a partir do ano de 1732 através da ocupação das sesmarias cedidas por Portugal. Em 1773, devido sua localização estratégica, Porto Alegre foi elevada à categoria de capital da província, mesmo antes de se transformar em cidade, fato que só ocorreria em 1822.

No mesmo ano em que foi elevada à categoria de capital da província foi construído um muro ao redor do núcleo urbano central e até a sua derrubada em 1845 esse núcleo urbano, cercado pelo muro, abrigava comerciantes, militares e altos funcionários, que tinham a missão de povoar as novas terras da coroa, para suas

⁶A Referência do Trabalho é Porto Alegre, mas muitos desses processos certamente se aplicam à maioria das cidades.

⁷Esse breve resumo histórico baseou-se nos dados fornecidos, principalmente por MACEDO (1968 e 1973), PESAVENTO (1999) e OLIVEIRA (1987).

habitações foram construídas casas requintadas. O muro acabou por desempenhar dupla função, uma de proteção contra os invasores espanhóis e outra de manter os pobres e indigentes afastados “para além dos muros da cidade”, como sustenta PESAVENTO (1999).

Nesse ponto a muralha assume a sua condição de metáfora, com o significado de delimitação, no território urbano, da exclusão dos pobres e, sobretudo, negros. Como diz Angel Rama, dentro de cada cidade sempre houve outra cidade, não menos amuralhada e não menos agressiva, constituída a partir das representações elaboradas pela elite urbana sobre o espaço e seus habitantes. (PESAVENTO, 1999, p.250).

Os pobres habitavam fora do núcleo central, numa área que ficou conhecida como “cidade baixa”. Essa denominação é uma referência à topografia do local em relação ao núcleo urbano central, na cota mais elevada. Morar nesse local significava estar segregado da “vida da capital”, ainda que os trabalhadores da Cidade Baixa exercessem atividades do meio urbano da época, como trabalhadores do porto, cocheiros e sapateiros entre outras.

A Cidade Baixa, hoje um bairro, era lugar temido pela burguesia que atribuía ao local, características depreciativas como perigoso e fétido. Desprovida de infraestrutura, a população que morava na “Cidade Baixa” era na realidade aquela que produzia Porto Alegre, trabalhando no porto, na construção de casas e ruas e servindo a elite que residia no “lado de dentro dos muros”. Esse é um paradoxo, já que quem produz essa transformação na cidade, é de fato a classe operária que vai trabalhar na sua “modernização” e no seu “desenvolvimento”. Porto Alegre, no entanto, não é exceção, a semelhança dos processos que produziram e produzem as cidades capitalistas é tão acentuada que poderíamos usar a descrição de Engels⁸, ao falar do crescimento e da modernização das cidades inglesas, para falar de Porto Alegre:

⁸ Ao falar da situação da classe trabalhadora inglesa.

Quanto aos sacrifícios que tudo isso custou, só descobrimos mais tarde. Depois de pisarmos durante alguns dias o empedrado das ruas principais, de a todo custo termos aberto passagem através da multidão, das filas sem fim de carros e carroças, depois de termos visitados os <<bairros de má reputação>> desta metrópole, só então começamos a notar que estes londrinos tiveram que sacrificar a melhor parte da sua qualidade de homens para realizarem todos estes milagres da civilização de que a cidade regurgita. (ENGELS, 1975, p.56).

O crescimento populacional no município foi lento, e até o final da revolução farroupilha e o início da chegada dos imigrantes, a população do município era relativamente pequena, como podemos ver na Tabela 1.1. A partir de 1840, com a chegada dos imigrantes alemães e italianos, que começaram a se instalar nos municípios ao norte da capital, a cidade começa a aumentar.

Tabela 1.1 - Crescimento Populacional de Porto Alegre - 1780-1890

Ano	1780	1848	1890
População	1.512	16.900	52.421

Fonte: OLIVEIRA 1987

Porto Alegre assume então, com a chegada dos imigrantes, definitivamente, a posição de principal núcleo econômico do estado, lugar que até então pertencia ao município de Rio Grande. Isso por que, segundo SINGER (1968) o município começa a assumir papel de destaque como grande comerciante relacionado principalmente ao escoamento da produção da agricultura comercial desenvolvida pelos imigrantes, enquanto que o porto de Rio Grande destinava-se principalmente ao escoamento da produção de charque, em decadência. Com o crescimento, a cidade passa a receber maiores investimentos em urbanização, são instalados os primeiros prédios públicos, pensões, restaurantes e uma série de outros estabelecimentos públicos.

Mesmo com a urbanização, crescimento e “desenvolvimento”, a cidade apresentava problemas como falta de equipamentos públicos, deficiência na coleta de lixo, nos transportes, no saneamento básico, ausência de um controle eficaz sobre doenças contagiosas como a cólera e a varíola e a falta de moradia para as famílias

que chegavam à capital em busca de trabalho. O fim da escravidão, decretada no município em 1884, associada à imigração fez com que Porto Alegre chegasse ao fim do século sem que houvesse condições de habitabilidade suficientes para atender à crescente demanda, principalmente para a população pobre.

A partir da promulgação da 1ª lei Orgânica de Porto Alegre (1892) inicia-se um novo período para a cidade, no sentido de atender os interesses da elite dominante. Durante os primeiros quarenta anos da república o município foi governado por um único partido, o Partido Republicano Riograndense (PRR), tendo nesse período apenas três intendentess⁹, José de Aguiar Montauray (1897-1924), Otávio Rocha (1924-1928) e Alberto Bins (1928-1937) que promoveram uma série de mudanças inspiradas nos ideais positivistas, que culminaram em políticas públicas higienistas e sanitaristas com o intuito de “limpar” a área central da cidade. Conforme PESAVENTO (1999), foi instituído o aumento dos impostos para Cortiços e casarões antigos com dois objetivos, eliminar esse tipo de construção e tirar do centro da cidade a classe trabalhadora que vivia nesse tipo de habitação.

Em Porto Alegre as vilas, áreas de habitação dos trabalhadores, foram constantemente associadas à presença de desordeiros e configuravam-se, segundo a burguesia, como espaços “perigosos”. O Termo “Maloca” durante muito tempo foi utilizado para designar o local de moradia das populações pobres. Os governos municipais desde antes do início do século XX procuram afastar a população de baixa renda do centro. Com essas intervenções a classe trabalhadora foi aos poucos sendo “expulsa” para a periferia, como relata PESAVENTO 1999.

O cortiço, condenado, ficava fora dos novos padrões impostos, e novas construções desse tipo podiam ser derrubadas pelas autoridades. [...] Em consonância com a proposta de varrer os pobres do centro da cidade, o intendente Azevedo promoveu a abertura de concessões a particulares que se dispusessem ao alargamento do beco do Poço. (PESAVENTO 1999, p. 267).

A morfologia do núcleo urbano do município¹⁰ vai sofrendo transformações, os antigos casarões e cortiços dão lugares a novas construções, implantação de eletricidade, iluminação pública, surgimento das primeiras faculdades, rede de esgoto, água encanada, hospitais, telefonia e as primeiras indústrias. Enquanto isso cresce, uma cidade que está à mercê desses melhoramentos, a classe trabalhadora, que não possuía condições financeiras de habitar as áreas mais valorizadas, vai se instalando na periferia, principalmente junto ao Arroio Dilúvio, ou em áreas menos valorizadas como os morros e beiras de riachos, arroios e córregos.

As contradições na ocupação do espaço passam a se revelar cada vez mais. As famílias que haviam sido expulsas do centro da cidade durante o início do século e sem condições de pagar os alugueis construíram suas casas fora do perímetro urbano, sem ter acesso às novas melhorias disponíveis no núcleo central. Mesmo assim o governo municipal parece ignorar o problema, podemos perceber no texto de ALFONSIN:

Saber da existência de assentamentos populares na periferia e ignorá-los "faz parte do jogo" do poder público, pois as famílias que construíram sua moradia na não Cidade, bem ou mal, estão acomodadas e são uma unidade habitacional a menos a pressionar o déficit habitacional do município.
(ALFONSIN 2000, p. 83-84)

O processo de industrialização impulsiona a expansão urbana para novas áreas do município através do investimento de capital, pelos capitalistas, no mercado de terras. O capital excedente produzido pelas indústrias e no comércio é em parte investido para o setor imobiliário, sem, no entanto, ser transferido de proprietário, com o objetivo de gerar mais renda. Podemos citar como exemplo¹¹ uma das maiores "dinastias econômicas Germano-riograndenses"¹² das famílias Trein, Ritter, Renner e

⁹Nesse período o administrador público municipal era o intendente. Apenas após 1930, é que serão eleitos/nomeados prefeitos.

¹⁰Até então, apenas o núcleo central.

¹¹ Ver SINGER 1968, P. 165-166

¹² O autor destaca o papel fundamental, nesse período, da colonização alemã no processo de industrialização de Porto Alegre, já que, tanto as indústrias serviam às colônias alemãs, quanto o capital

Mentz. Por volta de 1930 essas famílias-empresas compram e loteiam cerca de 700 hectares fora dos limites da área urbana do município.

Devido à falta de condições de moradias, o governo municipal vai fomentar a provisão de moradias pela iniciativa privada através do incentivo para a construção de imóveis para aluguel. A nova regulamentação¹³ para o espaço urbano previa abatimento ou isenção do imposto predial para os proprietários que construíssem casas de aluguel dentro do perímetro urbano, que não fossem geminadas e tivessem banheiros próprios, para evitar a proliferação de cortiços.

A necessidade de melhores condições de moradia pela classe trabalhadora era conhecida, e de certa forma, a nova legislação pretendia atender esses interesses, no entanto é preciso refletir; Será que os grandes beneficiados por essa legislação não foram os proprietários dos lotes que cercavam a cidade? E o governo, ao promulgar a lei, não estaria atendendo também às demandas dos proprietários que pretendiam obter mais lucros pagando menos impostos? A problemática dessa situação reflete a complexidade e os conflitos nos interesses dos diferentes agentes, produzindo e reproduzindo no espaço as contradições inerentes ao modo de produção capitalista, como sustenta LEFBVRE:

Esse espaço urbano é a contradição concreta. O estudo de sua lógica e de suas propriedades formais conduz a análise dialética de suas contradições. O centro Urbano é preenchido até a saturação; ele apodrece ou explode. Às vezes invertendo seu sentido, ele organiza em torno de si o vazio, a raridade... O urbano? É um campo de tensões altamente complexo. (LEFBVRE, 2004 p. 46-47).

A legislação para a produção privada de moradias para aluguel fica mais flexível em 1938, beneficiando aqueles que construíssem moradias também fora dos limites urbanos. Tal medida, mais do que favorecer a população pobre, favoreceu os grandes capitalistas, que possuíam capital para investir na construção de moradias. Nesse

acumulado nelas era investido, principalmente na sede do estado. O que leva o autor a chamar esse período da história de Porto Alegre, de a “cidade dos alemães”.

¹³Lei nº 270, de 31 de Dezembro de 1929 art. 1º.

mesmo ano, foi regulamentado o processo de registro, que obrigava o cadastro dos imóveis já existentes ou novos junto à “Diretoria Geral da Fazenda” com o objetivo de estruturar o cadastro de imóveis e controlar a produção da cidade.

As políticas públicas para a área de habitação, principalmente as destinadas a atender as necessidades da classe trabalhadora foram insuficientes, apesar de em 1937, segundo ALFONSIN (2000), o governo federal em parceria com o governo municipal através do Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários (o IAPI) ter entregue à classe trabalhadora 1691 unidades habitacionais, não foram capazes de atender às demandas por habitação de que necessitava o proletariado de Porto Alegre, já que nesse momento (por volta de 1940) a Capital já contava com mais de 270 mil habitantes, tendo dobrado a sua população em menos de 30 anos (Tabela 1.2).

Tabela 1.2 - Crescimento Populacional Porto Alegre - 1940-2000

Ano	1940	1970	1980	2000
População	275.658	885.545	1.125.478	1.360.590

Fonte: IBGE.

A prefeitura cria o órgão que, a partir de então, será responsável pela provisão de moradia, o Departamento Municipal da Casa Popular (DMCP), que mais tarde passaria a se chamar de Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB), nome que recebe até os dias de hoje.

Entre 1940 e 1960, para a ampliação viária da cidade e retificação do leito do Arroio Dilúvio, foi realizado um dos maiores despejos de Porto Alegre¹⁴. Cerca de 12 mil pessoas são retiradas das proximidades do Arroio e de outras favelas próximas da Cidade Baixa, incluindo a localidade conhecida como Ilhota e são instaladas em uma nova área, a Restinga, muito afastada do centro da cidade. Apesar da justificativa do governo municipal, destacando que a “população é pobre e vive a mercê das enchentes abruptas e periódicas” a população foi literalmente expulsa desse lugar, sem receber a

¹⁴Conforme ALFONSIN 2000, p. 97.

devida assistência da prefeitura, indo para uma localidade completamente desprovida de equipamentos e serviços públicos e distante dos locais de trabalho dessa população.

Os programas de compra e distribuição de lotes pelo DEMHAB para a população de baixa renda não minimizaram o problema da falta e da precarização de moradias para a classe trabalhadora. A Contradição entre o crescimento da cidade, que alcançou em 1980 mais de um milhão de habitantes (Tabela 1.2), e a falta de moradias dignas para a classe trabalhadora é conseqüência do modo de produção capitalista. No período entre 1950 e 1986, os investimentos por parte do município em urbanização e infra-estrutura como abastecimento de água e esgoto, associado à falta de articulação entre as políticas habitacionais e o planejamento público, beneficiaram os proprietários de terrenos vazios, que tiveram seus imóveis valorizados pelo investimento público.

Entre 1965 e 1990, conforma aponta BAIERLE 1992, o DEMHAB adquiriu cerca de 914 hectares de terra em Porto Alegre, sendo que a maior parte dessa aquisição, 702 hectares, deu-se entre 1975 e 1985. A compra de tantas áreas nesse período ocorreu principalmente por causa da pressão dos movimentos sociais e pela disponibilidade de linhas de crédito do BNH que permitiu a prefeitura adquirir terras para regularizar os assentamentos irregulares já existentes, normalmente, na mesma área onde estes estavam localizados. Muitas dessas áreas, no entanto, eram impróprias para moradia, seja por apresentarem situação de risco, seja por entrarem em contradição com as destinações traçadas pelo Plano Diretor de 1979.

Ao investir o recurso na compra de áreas já ocupadas, o município praticamente não adquiriu áreas em vazios urbanos devidamente adequados para habitação, que poderiam ser utilizados para a produção de moradias para as famílias de baixa renda. Por conta disso a Prefeitura, em 1988, dispunha apenas de 0,98% dos vazios urbanos do município, enquanto esses representavam cerca de 48% da área urbana¹⁵. BAIERLE (1992) chama a atenção que nesse período o DEMHAB foi dirigido não por quadros técnicos, mas por políticos profissionais, que ao implementar essas políticas não só não acabaram com os problemas habitacionais do município, como incentivaram sua especulação imobiliária, como vemos no texto abaixo.

¹⁵Fonte: PMPA 1991.

O problema da concentração fundiária com fins especulativos não foi enfrentado, apenas houve uma acomodação de interesses. A população pobre teve acesso, através das ocupações, a lotes de terra, geralmente em terrenos impróprios para moradia e/ou totalmente carentes de infraestrutura urbana. Os especuladores imobiliários, incrustados no Poder Público, puderam se beneficiar duplamente do processo, tanto com a venda destas áreas para o Poder Público, quanto com a sua gradativa urbanização e incorporação ao mercado imobiliário, na medida em que os moradores das vilas vinham a ter acesso à propriedade individual dos lotes que possuíam. Isto permite explicar, em parte, o enorme crescimento do número de vilas irregulares neste período e a subsequente expansão do número de barracos. Ao mesmo tempo, os terrenos urbanos sofreram uma valorização muito maior que a inflação registrada, por conta do aquecimento do mercado imobiliário. Significa que não é apenas a queda do poder aquisitivo que explica o assentamento de mais de 30% da população em favelas, mas também a dificuldade ou o desinteresse, conforme o ator considerado, no enfrentamento das chamadas contradições urbanas. (BAIERLE 1992 p. 56)

Favelas, Vilas, Mocambos e Malocas são produtos, também, do modelo econômico adotado pelos governos brasileiros para o campo, ao praticamente expulsar milhões de trabalhadores rurais para as grandes cidades, entre 1950 e 1980, sem que houvessem sido criadas nas cidades condições para a reprodução da vida desses novos habitantes.

O período após 1988 pode ser considerado como um período de possibilidades de mudança, e que se veja em Porto Alegre algumas iniciativas com o intuito de modificar as condições de habitação da classe trabalhadora. A chegada ao governo da Frente Popular, a implantação do Orçamento Participativo (O.P.), os avanços na política urbana possibilitados pela Constituição de 1888 associados à criação do Banco de Terras¹⁶ do município, a formação do Conselho Municipal de Acesso a Terra e Habitação/COMATHAB¹⁷ e do Fundo Municipal de Desenvolvimento/FMD¹⁸ em 1995, e a aprovação do novo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental¹⁹ em 1999

¹⁶Lei Complementar 269/92 – Porto Alegre

¹⁷Lei Complementar 3.37/95 – Porto Alegre

¹⁸Lei Municipal 7592/95 – Porto Alegre

¹⁹Em 2007 começam a ocorrer Audiências Públicas para apresentar a sociedade os estudos propostos pela Conferência de avaliação do Plano Diretor realizada em 2003.

(implementando instrumentos que apareceriam no Estatuto da Cidade²⁰, aprovado em 2001), acabaram proporcionando uma mudança na prática política relacionada ao urbano.

Com a nova legislação, acontece a regulamentação da Usucapião especial urbana e a Concessão do Direito Real de Uso, dois instrumentos legais que demonstram o reconhecimento, por parte do Estado, do direito à habitação e cidade das famílias moradoras dessas áreas. A possibilidade de reconhecimento dos direitos dos ocupantes de áreas irregulares e a abertura de espaços para participação popular são avanços, comparados ao que HARVEY 2003 descreve, e que ao longo do tempo podem se caracterizar como *“espaço de esperança”*.

Ainda que as políticas habitacionais do município depois de 1990, segundo o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE)²¹, tenham conseguido frear a expansão do Déficit Habitacional, a irregularidade continuou a crescer.

A Tabela 1.3 apresenta os dados referentes ao número de núcleos e domicílios irregulares em Porto Alegre, que indicam o aumento que ocorreu entre os anos de 1998 a 2003. Observamos que houve um aumento no número de núcleos irregulares bem como no número de moradias, demonstrando que a produção irregular de habitações continua a aumentar.

²⁰Lei 10.257 de 10 de julho de 2007, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal.

²¹Fonte: IN BAIERLE 2007.

Tabela 1.3 - Levantamento do Número de Núcleos e Domicílios Irregulares Por Região do Orçamento Participativo (ROP) 1998 e 2003 .

1998					2003			
ROP	Vilas	%	Dom.	%	Vilas	%	Dom.	%
1	29	7,44%	4.195	5,74%	26	5,44%	4.033	5,41%
2	15	3,85%	1.938	2,65%	18	3,77%	1.848	2,48%
3	28	7,18%	8.976	12,29%	56	11,72%	8.679	11,65%
4	36	9,23%	4.022	5,51%	33	6,90%	4.786	6,42%
5	28	7,18%	9.194	12,58%	34	7,11%	9.777	13,12%
6	22	5,64%	4.883	6,68%	24	5,02%	5.206	6,99%
7	37	9,49%	10.856	14,86%	48	10,04%	11.124	14,93%
8	12	3,08%	1.342	1,84%	26	5,44%	1.949	2,62%
9	15	3,85%	4.067	5,57%	20	4,18%	4.312	5,79%
10	40	10,26%	8.556	11,71%	40	8,37%	8.657	11,62%
11	20	5,13%	2.573	3,52%	19	3,97%	2.024	2,72%
12	32	8,21%	3.267	4,47%	40	8,37%	3.247	4,36%
13	13	3,33%	1.270	1,74%	17	3,56%	956	1,28%
14	24	6,15%	3.994	5,47%	25	5,23%	3.766	5,05%
15	22	5,64%	3.026	4,14%	26	5,44%	3.106	4,17%
16	17	4,36%	898	1,23%	26	5,44%	1.049	1,41%
Total	390	100,00%	73.057	100,00%	478	100,00%	74.519	100,00%

Fonte dos dados: DEMHAB 2006.

Assim como a divisão por bairros e por Regionais de planejamento, as unidades regionais do Orçamento Participativo compõem as regionalizações do município e facilitam a gestão dos recursos. Embora as regiões de gestão e planejamento sejam importantes para consolidar a participação popular e descentralizar a administração pública, na prática as políticas habitacionais são direcionadas pelas Regiões do Orçamento Participativo, pois essas divisões espaciais são as que mais claramente refletem a diversidade e a desigualdade sócio-espacial. Em função disso optamos por escolher essa forma de classificação para esse trabalho. O O.P. teve um papel fundamental na definição dos rumos das políticas habitacionais do município a partir de

1992. De 1993 até 2007, a questão habitacional²² tem aparecido como uma das três prioridades mais importantes na somatória de todas as Regiões do O.P.

Apesar de o crescimento das áreas irregulares estar mais lento do que em períodos anteriores, é importante ressaltar que mesmo diminuindo o número de moradias em algumas outras regiões do O.P. o número total de unidades irregulares aumentou 1,96% no período e o número de núcleos irregulares aumentou mais de 22%, como fica demonstrado na Tabela 1.4 e no Gráfico 1.1, algumas regionais da cidade continuam com alto índice de crescimento. Observa-se, por exemplo, na Região Leste do O.P., onde houve o aumento de 100% do número de vilas irregulares, em 1998 eram 28 e em 2003 já somavam 56 núcleos. Da mesma forma quando consideramos o número de moradias, principalmente na Região Restinga e Lomba do Pinheiro, verificamos um incremento elevado. Veremos no capítulo 2, onde estão localizados, e que tipo de sítio ocupam esses loteamentos.

Esse aumento no número de imóveis irregulares em Porto Alegre não pode, no entanto, ser justificado pela baixa produtividade do mercado regular.

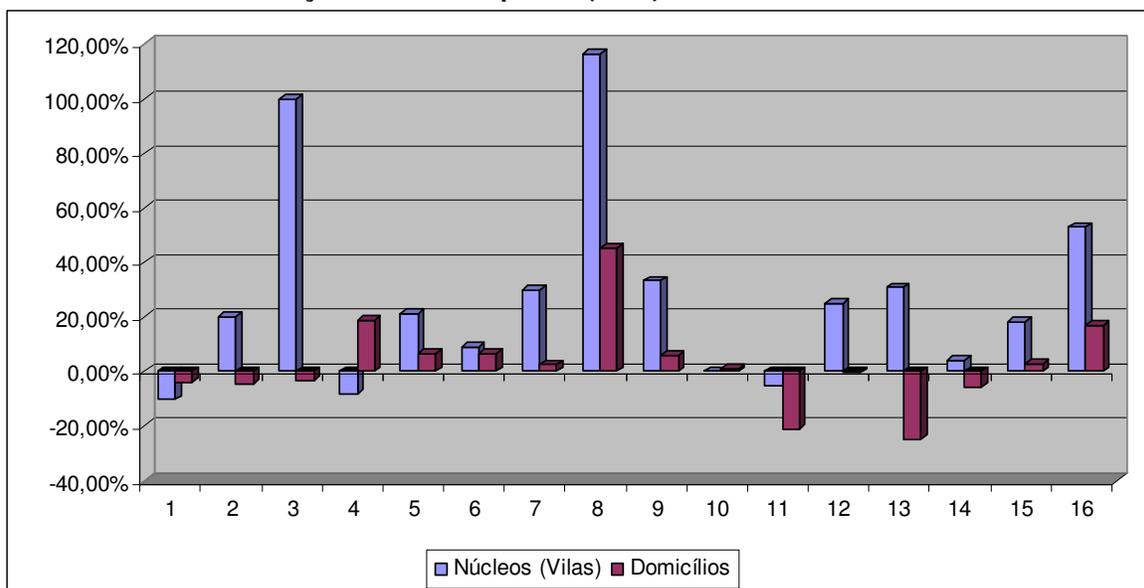
²²Entre 1992 e 1996 a metodologia adotada para escolha das prioridades pela população apresentava um item chamado “Regularização Fundiária”, sendo esse item o que aparece entre as prioridades do O.P.. Após 1996, o item Regularização Fundiária é inserido em “Política Habitacional” (até o ano 2000) ou “Habitação” (entre 2000 e 2007).

Tabela 1.4 - Variação do Crescimento de Moradias e Núcleos irregulares (Vilas) Por Região do Orçamento Participativo (ROP) entre 1998 e 2003

ROP	Nome	Núcleos (vilas)	Dom
1	Humaita-Navegantes-Ilhas	-10,34%	-3,86%
2	Noroeste	20,00%	-4,64%
3	Leste	100,00%	-3,31%
4	Lomba do Pinheiro	-8,33%	19,00%
5	Norte	21,43%	6,34%
6	Nordeste	9,09%	6,61%
7	Partenon	29,73%	2,47%
8	Restinga	116,67%	45,23%
9	Glória	33,33%	6,02%
10	Cruzeiro	0,00%	1,18%
11	Cristal	-5,00%	-21,34%
12	Centro Sul	25,00%	-0,61%
13	Extremo Sul	30,77%	-24,72%
14	Eixo Baltazar	4,17%	-5,71%
15	Sul	18,18%	2,64%
16	Centro	52,94%	16,82%
	TOTAIS	22,56%	1,96%

Fonte dos dados: DEMHAB 2006.

Gráfico 1.1 - Variação do Crescimento de Moradias e Núcleos irregulares (Vilas) Por Região do Orçamento Participativo (ROP) entre 1998 e 2003



Fonte dos dados: DEMHAB 2006.

Ao analisarmos os dados do mercado regular, podemos identificar que a produção de moradias formais continua crescendo, como pode ser observado na Tabela 1.5 que mostra os imóveis novos disponíveis no mercado. Somente no ano de 2003, foram lançados no mercado imobiliário de Porto Alegre 3.688 imóveis novos, superando em muito o número de domicílios irregulares produzidos no período 1998-2003, 1.462 imóveis. A produção de moradias regulares não é dirigida aos que recebem baixos salários, ou seja, os que ocupam áreas irregulares. Trata-se da produção capitalista para um mercado que pode pagar por essas unidades. Verifica-se que as novas unidades destinadas ao mercado capitalista, (Tabela 1.5), não estão localizadas nas regiões com maior número de unidades habitacionais irregulares (Tabela 1.3) e não são acessíveis devido a seu alto preço, como veremos na Tabela 1.7, para os trabalhadores de baixa renda.

Tabela 1.5 - Quantidade de Imóveis Novos Disponíveis no Mercado em 2003

ROP	Nome	Nº de Imóveis	%
1	Humaita-Navegantes-Ilhas	107	3%
2	Noroeste	830	23%
3	Leste	0	0%
4	Lomba do Pinheiro	99	3%
5	Norte	286	8%
6	Nordeste	0	0%
7	Partenon	0	0%
8	Restinga	0	0%
9	Glória	0	0%
10	Cruzeiro	212	6%
11	Cristal	97	3%
12	Centro Sul	189	5%
13	Extremo Sul	0	0%
14	Eixo Baltazar	0	0%
15	Sul	237	6%
16	Centro	1.631	44%
	TOTAIS	3688	100%

Fonte dos dados: SINDUSCON-RS .

Estes dados permitem perceber a segregação sócio-espacial típica do modo de produção capitalista, embora a carência de moradia em determinadas áreas da cidade seja para uma classe específica, a do proletariado, a produção de novas moradias está destinada a quem pode pagar. Essa contradição, que é inerente ao modo de produção se caracteriza na falta de unidades adequadas para a classe trabalhadora, enquanto são edificadas novas unidades que podem ficar vazias²³, expandindo a especulação imobiliária. HARVEY (1980) adverte que os pobres não aquecem o mercado de moradias porque não têm condições de comprar. Logo pode haver um excedente para uma determinada classe social enquanto há déficit para outras. Isso leva sem dúvida a sub-moradias e ocupações irregulares. Na Tabela 1.6, podemos verificar a renda média do trabalhador dos dez bairros com menor e maior renda e comparar com a Tabela 1.5 que mostra a quantidade de imóveis novos disponíveis no mercado, demonstrando que esses não estão disponíveis para a classe trabalhadora.

Tabela 1.6 - Os 10 Bairros com Menor e Maior Rendimento Médio (R.M.) em salários mínimos dos responsáveis por domicílios - Porto Alegre – 2000

10 Menores R.M.		10 Maiores R.M.		
	Bairro	R.M.	Bairro	R.M.
1º	Mário Quintana	2,61	Três Figueiras	38,41
2º	Chapéu do Sol	2,72	Bela Vista	34,45
3º	Serraria	2,73	Vila Assunção	31,44
4º	Arquipélago	3,15	Moinhos de Vento	29,66
5º	Lomba do Pinheiro	3,26	Boa Vista	26,71
6º	Farrapos	3,42	Mont`Serrat	24,37
7º	Restinga	3,56	Pedra Redonda	22,56
8º	Cascata	3,69	Chácara das Pedras	21,51
9º	Lageado	3,77	Rio Branco	21,18
10º	São José	4,02	Independência	20,67

Fonte dos dados: IBGE (Resultado do Universo do Censo Demográfico).

²³As estimativas apontam que haja ao menos 5 milhões de imóveis sem uso no Brasil, a grande maioria nos centros urbanos. Ver: <http://www.radiobras.gov.br/abrn/brasilagora/materia.phtml?materia=268872>

RODRIGUES (1988a) descreveu os principais processos e agentes tipicamente capitalistas da produção de unidades habitacionais demonstrando a forma de atuação dos proprietários de terras e imóveis, dos empreendedores imobiliários, da indústria da construção civil bem como a atuação do Estado permitindo compreender as formas de especulação imobiliária. O especulador espera obter a maior renda possível com o imóvel sem investir trabalho direto, aguardando o momento de sua venda para quando o preço da terra, ou do imóvel, ficar mais alto que na aquisição, em função da valorização da área por outros empreendimentos.

Como resultado do processo histórico de produção do espaço urbano do município, Porto Alegre possui uma valorização maior principalmente nos bairros mais próximos a área central, divididos em dois eixos principais: Um em direção ao norte, composto principalmente pelos bairros Auxiliadora, Bom Fim, Moinhos de Vento, Mont'Serrat, Bela Vista, Petrópolis, Higienópolis, Três Figueiras e Jardim Lindóia. Outro em direção ao sul, composto pelos bairros Tristeza, Assunção, Ipanema, e Guarujá.

A valorização dessas áreas da cidade através de uma série de empreendimentos privados e públicos, como a duplicação de avenidas, construção e recuperação de áreas de lazer, contrasta com a precarização de bairros mais afastados. Esse processo de produção desigual do espaço, associado à globalização neoliberal, conforme RODRIGUES (2007), produz uma grande disparidade não só financeira, mas social. A desigualdade social e econômica, não produz apenas uma redução do poder aquisitivo, mas acaba por segregar a população mais pobre ao não garantir o direito à cidade.

Como já dito, o preço da terra urbana e das edificações é diferenciado conforme a localização, qualidade da infra-estrutura e meios de consumo coletivo, assim, os empreendimentos com maior preço estão concentrados em determinados bairros.

Os dados da Tabela 1.7 permitem verificar os valores de venda dos imóveis em Porto Alegre, colocados no mercado em 2003.

**Tabela 1.7- Valor Médio dos Imóveis Novos Residenciais em Porto Alegre - Lançamentos
- 2003**

Bairros	Apart.		Casas	
	CUB	R\$	CUB	R\$
Humaíta	110	R\$ 84.700,00		
Jardim Lindóia	411	R\$ 316.324,00		
Higienópolis	371	R\$ 285.758,00		
Passo D'areia	266	R\$ 205.013,00		
Vila Ipiranga	177	R\$ 136.217,00		
Boa Vista	406	R\$ 312.840,00		
Três Figueiras	389	R\$ 299.634,00	780	R\$ 600.600,00
Agronomia	110	R\$ 84.700,00	154	R\$ 118.945,00
Sarandí	107	R\$ 82.032,00	110	R\$ 84.700,00
Medianeira			175	R\$ 134.750,00
Cristal	206	R\$ 158.590,00	175	R\$ 134.750,00
Cavallhada	147	R\$ 113.434,00	248	R\$ 190.750,00
Vila Nova			170	R\$ 131.217,00
Tristeza			411	R\$ 316.812,00
Ipanema			234	R\$ 180.271,00
Guarujá			275	R\$ 211.750,00
Auxiliadora	465	R\$ 357.712,00		
Mont'Serrat	407	R\$ 313.133,00		
Bela Vista	484	R\$ 372.371,00		
Petrópolis	424	R\$ 326.742,00		
Jardim Botânico	242	R\$ 186.459,00		
Floresta	252	R\$ 193.732,00		
Moinhos de Vento	402	R\$ 309.425,00		
Bom Fim	266	R\$ 204.802,00		
Rio Branco	285	R\$ 219.756,00		
Santa Cecília	155	R\$ 119.350,00		
Santana	222	R\$ 171.081,00		
Centro	166	R\$ 127.692,00		

Fonte dos dados: SINDUSCON-RS

A valorização de imóveis localizados em determinados bairros se deve pela localização, como os bairro Auxiliadora, onde o preço médio dos apartamentos pode ultrapassar 350 mil reais (465 CUB por imóvel), ou no bairro Três figueiras, onde o valor médio das casas ultrapassa 600 mil reais (780 CUB por imóvel). Outros bairros são valorizados principalmente, pelos elementos incorporados à valorização contemporânea dos imóveis, a presença da “natureza”, como o bairro Tristeza, localizado às margens do Lago Guaíba, com preço médio das casas que ultrapassa os 300 mil reais (411 CUB por imóvel).

A especulação imobiliária faz parte da forma como a cidade é produzida e na produção “irregular da cidade”, ou da “cidade irregular”. Os investimentos públicos podem beneficiar os especuladores sempre que serviços e equipamentos públicos (água, energia elétrica, sistema de transportes, escolas e postos de saúde) são implantados em determinadas áreas. As áreas vizinhas, também aumentam de preços, o que leva muitos proprietários a manterem suas propriedades “vazias”, sem uso, ou subutilizadas, no aguardo de suas valorizações.

A produção irregular não está relacionada apenas à classe trabalhadora de baixa renda. Em várias áreas de Porto Alegre pode se observar a proliferação dos condomínios murados.

Cabe ressaltar, no entanto, que os condomínios fechados (que também são irregulares) embora recentes (têm um aumento no final da década de 90) estão sendo objeto de regularização como previsto no Projeto de Lei 20/2007 no Congresso Nacional, enquanto que a regularização das áreas ocupadas, como as que estão sendo objetos de estudo, é demorada.

Nesse capítulo pudemos (re)conhecer o processo de produção do espaço urbano de Porto Alegre e introduzir a discussão sobre as políticas públicas de Regularização Fundiária. Nos próximos capítulos centraremos a exposição em temas cujas principais questões a refletir são: Como se dá a ocupação irregular? Qual a caracterização desses loteamentos irregulares? Quais os locais onde é aplicada e quais os instrumentos utilizados na Regularização Fundiária? Enfim, pretendemos apontar alguns elementos da complexidade da produção irregular do espaço (ou a produção do “espaço irregular”).

CAPÍTULO 2 - O PERFIL DA IRREGULARIDADE EM PORTO ALEGRE

Em Porto Alegre, a ocupação irregular do solo é caracterizada em relação à propriedade e normas urbanísticas. Assim, os assentamentos informais estão classificados como Loteamentos Irregulares e Vilas irregulares. A regularização dos Loteamentos Irregulares é de responsabilidade da Secretaria de Planejamento Municipal (SPM) enquanto a regularização das Vilas Irregulares cabe ao DEMHAB. O Município possuía em 2005, cerca de 300 loteamentos irregulares e 478 Vilas Irregulares, como podemos conferir na Tabela 2.1.

Tabela 2.1 Assentamentos Irregulares em Porto Alegre até 2005

Tipo de Núcleos	Quantidade
Loteamentos Irregulares	300
Vilas Irregulares	478

Fonte: DEMHAB 2006.

Os Loteamentos Irregulares são aqueles em que o agente loteador possui, ou representa quem possui, o título de propriedade (o registro público do imóvel), mas não cumpriu alguma das etapas de registro de parcelamento de lotes durante o empreendimento junto à Secretaria do Planejamento do Município (SPM). Nesse tipo de irregularidade, as causas estão ligadas à legislação urbanística e às normas de registro do órgão municipal.

Vilas irregulares ou Favelas são áreas das quais os moradores ocuparam sem terem a posse/ propriedade da terra. Ocorre ainda em Porto Alegre, uma outra prática que na realidade é muito freqüente, a de venda de lotes sem qualquer registro junto à prefeitura ou órgão responsável, nesse caso, quem compra as terras também não tem o título da terra. Não que esse documento de propriedade não seja importante para esses moradores, mas a necessidade de moradia é muito mais urgente do que a obtenção do registro.

A irregularidade está relacionada à precariedade e à falta de garantia de permanência, que pode ser justificada pela falta de habitação regularizada, ou falta de habitação digna. HARVEY 1980, explica que o modo de produção capitalista se fundamenta na escassez, ou seja, a falta de moradias dignas é, também, produto do próprio modo de produção. Para esse trabalho, optamos por trabalhar a Regularização Fundiária apenas das Vilas Irregulares.

Em 1996 o número de pessoas residentes em Vilas Irregulares em Porto Alegre era de aproximadamente 285 mil habitantes, que representava cerca de 22% da população residente no Município, conforme podemos ver na Tabela 2.3. Na mesma tabela podemos perceber que há um aumento percentual do número de moradias irregulares em relação às regulares se comparado ao período anterior (1973). Comparando, como já vimos na Tabela 2.1, o número de Vilas irregulares em Porto Alegre é de 478 assentamentos urbanos, que comportam mais de 73 mil moradias (Tabela 2.2), isso corresponde (Tabela 2.2) a mais de 15% dos domicílios do Município.

Tabela 2.2 Situação dos Domicílios em Porto Alegre ano 2005

Situação dos Domicílios	Domicílios	%
Domicílios em Vilas Irregulares	73.631	16,72%
Domicílios em Geral (Regularizados)	366.734	83,28%
Total de Domicílios	440.365	100,00%

Fonte: DEMHAB 2006 - IBGE 2007.

Tabela 2.3 População residente em Porto Alegre, favelados e não favelados.

	1973	Perc.	1996	Perc.
Não Favelada	886.067	89,33%	1.003.957	77,89%
Favelada	105.833	10,67%	284.922	22,11%
População Total	991.900	100,00%	1.288.879	100,00%

Fonte: DEMHAB 2006.

Os assentamentos informais, também chamados de moradias irregulares são termos que de um modo geral, do ponto de vista jurídico, referem-se às ocupações que não apresentam registro cartorial. Do ponto de vista urbanístico referem-se à desobediência à legislação, normas de uso do solo. A moradia submetida à irregularidade jurídica e à irregularidade urbanística, produto da produção capitalista do urbano, conforme RODRIGUES 2007 (s/n), “torna-se condição de permanência em péssimas condições de vida”. A ausência de direitos de posse agrava o processo de segregação sócio-espacial, sendo que as áreas segregadas normalmente caracterizam-se na baixa qualidade de vida e sujeição política.

A ocupação irregular do espaço é sem dúvida um dos grandes problemas urbanos da atualidade. Elas aumentam rapidamente, o planejamento urbano não as incorpora como cidade real porque são considerados problemas que devem ser resolvidos na ótica da cidade ideal conforme RODRIGUES (2005). O planejamento setorial, como o de habitação para os que têm baixos salários, não encontrou soluções e formas de evitar a proliferação de núcleos urbanos e unidades habitacionais ilegais, irregulares.

As políticas setoriais entre os anos 1989 e 2003 indicaram através do O.P. a questão habitacional como uma das prioridades para o município, e no mesmo período, o governo municipal produziu pelo menos mil unidades habitacionais novas²⁴ por ano, no entanto, não foi possível reverter o avanço das ocupações irregulares. Mesmo que os avanços políticos nesse período tenham sido significativos, e que os movimentos populares tenham evoluído na luta por melhores condições de moradia, não foi possível reverter as condições desfavoráveis de habitação para os trabalhadores. O preço da terra, dos lotes, das edificações que ainda é elevado demais para atender à necessidade dos mais pobres, associado com a alta especulação imobiliária ajuda a explicar o aumento do número de loteamentos irregulares.

Viver na Favela, ou na Vila como se chama em Porto Alegre, é estar submetido a preconceitos e paradigmas. Relatos de moradores em áreas irregulares traduzem as dificuldades do dia-a-dia, como a falta de saneamento básico, falta de escolas, creches,

²⁴O dado é fornecido pelo DEMHAB e pode ser conferido em BAIERLE 2007. Onde o autor traça uma comparação com o período anterior, entre 1973-1988 quando a média de unidades habitacionais novas foi de 493 ao ano.

transporte urbano, e a falta de reconhecimento da dignidade²⁵. Para a população mais pobre, o acesso à moradia digna é uma utopia ainda. A irregularidade, como já dito, não se restringe à questão jurídica do registro, também à adequação das moradias às normas urbanísticas e ambientais e às questões sociais. Assim Fernandes 2006 ressalta que:

Por um lado, a definição doutrinária e a interpretação jurisprudencial dominante do direito de propriedade imobiliária de maneira individualista, sem preocupação com a materialização do princípio constitucional da função social da propriedade, têm permitido que o padrão do processo de crescimento urbano seja essencialmente especulativo, determinando os processos combinados de segregação socioespacial e segregação socioambiental.

Por outro lado, tanto a ausência de leis urbanísticas municipais, quanto a aprovação pelos municípios de uma legislação urbanística elitista, baseada em critérios técnicos irrealistas e sem consideração dos impactos socioeconômicos das normas urbanísticas e das regras de construção, também têm tido um papel fundamental na determinação dos preços da terra urbana, bem como da dinâmica segregadora do mercado imobiliário. (FERNANDES, p.18)

O autor está tratando de um aspecto importante para compreender a dificuldade de regularização do espaço e a conseqüente segregação sócio-espacial, a necessidade de uma re-adequação da legislação urbanística, que dê conta de contemplar a cidade real e não a cidade ideal.

A burocracia e demora dos processos jurídico-cartoriais para Regularização Fundiária, que sem levar em conta não apenas a função social da propriedade, mas o reconhecimento da cidade como direito, como sustenta RODRIGUES (2007), contribuem para a perpetuação desse modelo de ocupações irregulares. ROCHA 2005 apresenta exemplos de trabalhadores que aguardam processo de regularização há pelo menos 20 anos. Os condomínios fechados, no entanto, como vimos no capítulo 1, estão com a regularização prevista através de um projeto de lei em tramitação no congresso nacional.

²⁵Esses relatos podem ser verificados em SILVA 2004 e em ROCHA 2005.

Não são apenas as classes mais pobres que vivem em moradias informais, habitações de alto nível também contribuem para a produção irregular do espaço, por exemplo, os condomínios fechados e casas de alto padrão nos topos de morro, como no morro Teresópolis e diversos outros da capital, onde podemos ver nas fotos (2.1 e 2.2). Essas moradias são irregulares por estarem localizadas em área protegida pela legislação²⁶. Na década de 1980, havia nessa área uma favela que foi desocupada por ser área de proteção ambiental. Na metade dos anos 90, no entanto, a área voltou a ser ocupada, mas dessa vez por habitações de alto padrão, sem que houvesse por parte do poder público a iniciativa de retirá-las do local, como aconteceu com a favela na década de 80.

A produção irregular de moradias pela classe trabalhadora e pela burguesia é diferente não apenas pelo padrão das construções. Enquanto para o trabalhador o morro como lugar de moradia, é uma solução para sua habitação com predomínio do valor de uso e é tido como um lugar perigoso, para a burguesia, morar no morro significa ter acesso a uma “vista deslumbrante” ou o “aconchego da natureza” como sugerem as campanhas de *marketing* das imobiliárias que agenciam negócios nessas áreas, demonstrando o predomínio do valor de troca.

²⁶Resolução CONAMA Nº 303, DE 20 DE MARÇO DE 2002. em <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res02/res30302.html>. Acessada em 02/01/2007.

Foto 2.1 - Morro Ocupado Por Assentamento Irregular de Renda Média Alta



Foto: ROCHA, 2006 (Área Seleccionada para Aumento).
Data da Foto: 23 de agosto de 2006

Foto 2.2 Morro Ocupado Por Assentamento Irregular de Renda Média Alta (Ampliação)



Foto: ROCHA, 2006. (Área seleccionada da Fotografia anterior)

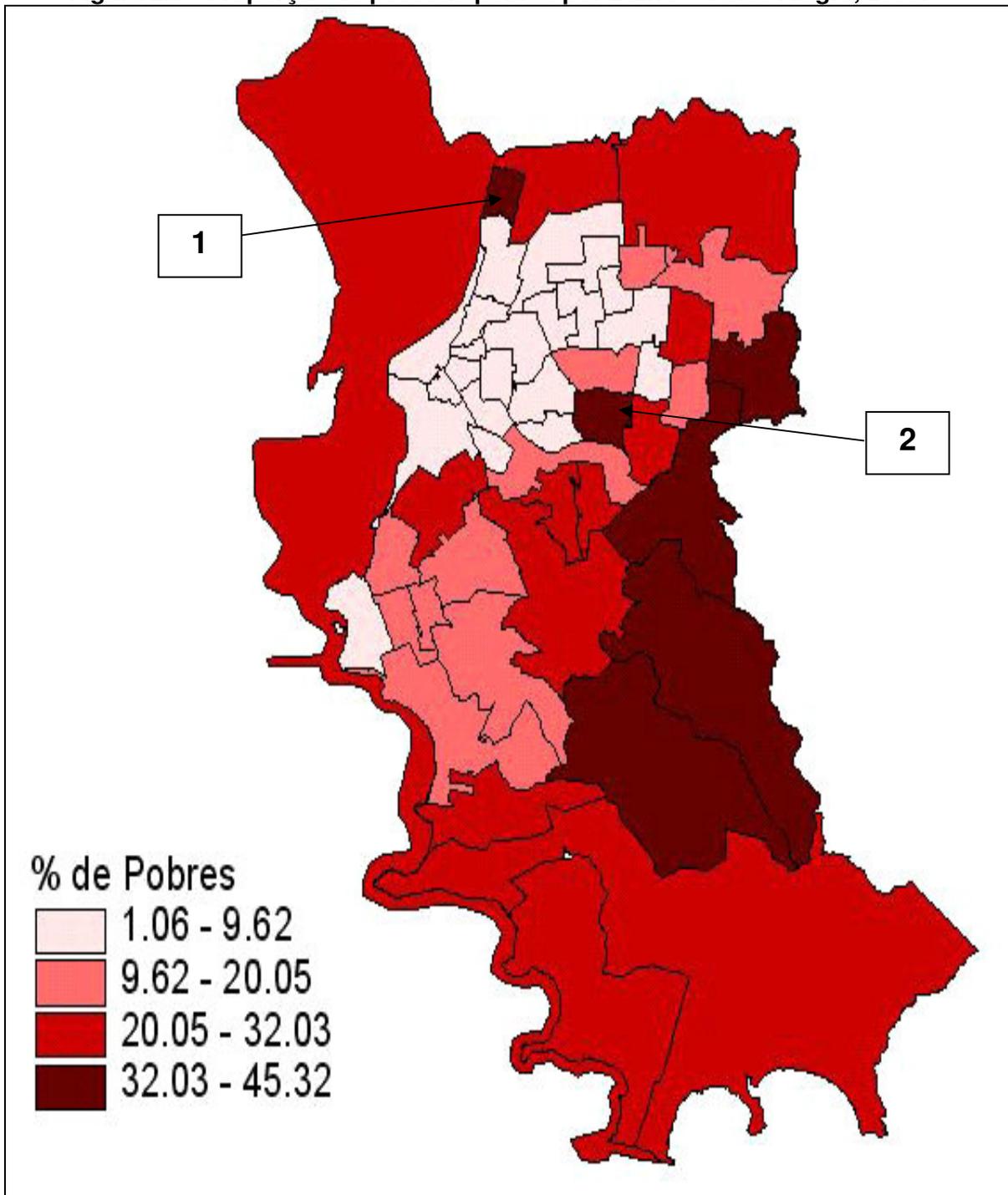
A burguesia não está submetida às limitações financeiras de ocupação do espaço. Conforme HARVEY (1980 p. 146), “o rico pode dominar o espaço, enquanto o pobre está aprisionado nele”. Com recursos financeiros é possível estabelecer moradia em qualquer local da cidade. A classe trabalhadora, no entanto está submetida às limitações de capital, e sujeita às áreas menos valorizadas, degradadas e onde a moradia é proibida ou limitada, como áreas públicas desocupadas, as de proteção ambiental e outras que com o crescimento da cidade não foram preenchidas. Esse não chega a ser um problema para as habitações irregulares de alto padrão, que com mais recursos financeiros conseguem atuar para a regularização, como se observa nas propostas do PL 020/2007 em relação à regularização urbanística, demonstrado no capítulo 1.

Assim como a Cidade Baixa no início do século XX era um lugar considerado sujo e perigoso, os morros também são, mas apenas quando ocupados pela classe trabalhadora. As construções de alto padrão instaladas no morro, não sofrem processo segregatório. A segregação é expressa no espaço, no local de moradia, mas não diz respeito apenas ao espaço, e sim àqueles que o ocupam.

O produto do processo segregatório está expresso nas condições de vida da população que habita os bairros mais pobres de Porto Alegre. Os bairros “pobres” de Porto Alegre aparecem, no Relatório de Desenvolvimento Humano do Brasil 2005 do PNUD²⁷, como podemos verificar na Figura 2.1. Podemos perceber que a segregação sócio-espacial estende-se em direção à periferia, principalmente nos bairros de divisa com os municípios de Viamão e Alvorada e na Restinga.

²⁷ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

Figura 2.1 - Proporção de pessoas pobres por Bairro – Porto Alegre, 2000.²⁸



Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano do Brasil (2005), do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

²⁸ O Ponto “1” marca a localização do bairro Farrapos; O Ponto “2” marca a localização do bairro Bom Jesus.

Verifica-se, porém, que a população pobre permaneceu, em alguns casos, próxima a áreas muito valorizadas, como é o caso do bairro Farrapos(Figura 2.1 - Ponto1), localizado entre os Bairros São João, Navegantes e Centro. O outro exemplo é o Bairro Bom Jesus (Figura 2.1 – Ponto 2), que está localizado próximo ao centro, entre áreas muito valorizadas da cidade, os Bairros Três Figueiras, Boa Vista e Petrópolis, locais de moradia da classe média Alta e onde se concentra grande parte dos empreendimentos imobiliários do mercado formal.

A classe trabalhadora que ocupa áreas irregulares sofre com a segregação sócio-espacial, expressa não só na falta de registro de posse da terra e regularização urbanística, mas também na falta de infra-estrutura, de equipamentos e transportes coletivos adequados.

2.1 - A ESPACIALIZAÇÃO DA IRREGULARIDADE

O aumento do número de vilas irregulares pelo menos até o final da década de 60, deu-se principalmente em função da chegada de trabalhadores que foram expulsos do campo pelo modelo econômico vigente. Esses trabalhadores foram morar nas proximidades da área central devido à facilidade de locomoção na busca de trabalho. Essas localidades acabaram recebendo o nome de “Vilas Marginais”, pois se desenvolviam à margem do crescimento da cidade, como veremos nos mapas a seguir.

O aglomerado de moradias irregulares não parou de crescer desde então. Em 1950, quando do 1º censo de áreas irregulares o percentual da população favelada era inferior a 4%, na última contagem em 1996, a população residente nessas áreas ultrapassou os 22%. O processo de crescimento da irregularidade após o final dos anos 70 está relacionado com a degradação das condições de reprodução da vida da classe trabalhadora. Portanto, as ocupações irregulares a partir desse período são principalmente de trabalhadores da área urbana e, sobretudo de Porto Alegre.

O governo municipal tem sido ao longo da história do município, um dos responsáveis por acelerar a ocupação irregular. Na década de 70 com o programa Remover para Promover, que na realidade era uma seqüência da política de “limpeza” da área central da cidade que removeu a ilhota e outras favelas, retirou cerca de sete mil famílias de áreas com serviços e equipamentos. Mais da metade, dessas famílias, foram removidas para outros municípios da região metropolitana²⁹, mas mais de um terço (27,1%) foi removido para o Bairro Restinga, afastado cerca de 28 quilômetros do centro da cidade.

As famílias removidas para lá sofreram muitos desafios ao longo do tempo, a situação na chegada foi muito difícil, como seria numa ocupação irregular. A Restinga na época não possuía saneamento básico, água, pavimentação adequada e muito menos um sistema de transporte adequado. Os poucos ônibus se limitavam a levar e trazer a massa de trabalhadores no início e final do dia entre o centro e o bairro.

²⁹Fonte: PMPA 2001.

O início foi triste. Não tinha água, não tinha luz e os refrigerantes que a gente comprava, nós fazíamos um buraco bem fundo no chão e colocava ali as frutas e os refrigerantes para ficarem bem geladinhos. (...) Os homens iam trabalhar às cinco da manhã e vinham só à noite. Não tinha outro ônibus e seis meses o ônibus foi de graça, depois fizeram abaixo-assinado para pagar, para vir mais ônibus. E conseguimos. Num tantinho entraram três ônibus pra nós.
(Maria Vitória de Souza IN PMPA 2000, s/n.)

Ao fazer uso desse tipo de planejamento do espaço urbano o município acabou beneficiando os proprietários de áreas entre o núcleo central da cidade e a Restinga. Ao promover a ocupação de uma área distante, a própria prefeitura teve, ao longo do tempo, que arcar com os custos de infra-estrutura para àquela área, valorizando os espaços vazios entre o centro e o bairro. Enquanto para os trabalhadores, e para o próprio Estado, os custos da remoção foram enormes, outros agentes produtores do espaço urbano lucraram com esse modelo político de intervenção no ordenamento do espaço. Assim, como menciona HARVEY abaixo, o Estado produz o espaço a partir de um embate de objetivos, onde, via de regra, os contemplados são os interesses dos capitalistas.

O Estado constitui a entidade política, o corpo político, mais capaz de orquestrar arranjos institucionais e manipular as forças moleculares de acumulação do capital para preservar o padrão de assimetrias nas trocas mais vantajosas para os interesses capitalistas dominantes que trabalham nesse âmbito. (HARVEY, 2003 p. 111)

Foram arranjos institucionais desse tipo que HARVEY se referiu, que beneficiaram os proprietários de terra descritos no capítulo anterior, quando o DEMHAB comprou cerca de 702 hectares³⁰ de terra entre 1975 e 1985 para Regularização Fundiária, mas os grandes beneficiados foram os proprietários dessas áreas, já que a maior parte era imprópria para moradia. Ao adquirir e financiar a compra dos lotes dessas áreas para os moradores que as ocupavam na época, o DEMHAB acabou contribuindo com a

³⁰Fonte: BAIERLE 1992.

produção irregular da cidade de duas formas, a primeira ao estimular a moradia em áreas que entravam em atrito com as destinações estabelecidas posteriormente no plano diretor, e a segunda ao disponibilizar o financiamento que não estava de acordo com as possibilidades de pagamento dos trabalhadores dessas áreas, o que levou à inadimplência a maioria deles.

2.2 - A PRODUÇÃO DO ESPAÇO AO LONGO DO TEMPO

A produção do espaço geográfico, com seus diversos agentes, tem apresentado tempos de continuidade e tempos de mudanças e alterações, tendo o Estado, seu agente regulador, mudado suas formas de intervenções em diferentes períodos. Utilizamos a periodização de ALFONSIN 2000, que toma como base as formas de atuação do Estado nas áreas dos núcleos urbanos de Porto Alegre.

A Figura 2.2 apresenta os núcleos habitacionais irregulares por data de ocupação. Podemos perceber que os núcleos que se formaram até 1950 (em azul) localizam-se mais próximos do que hoje é a área central de Porto Alegre (que eram periféricas no período), e os que se formaram depois da década de noventa (em vermelho), estão localizados no que hoje é tido como área periférica.

Em 1950 a prefeitura realiza o primeiro censo de “Malocas”³¹. A terminologia usada no censo reflete a leitura da burguesia da época (fruto de um positivismo autoritário, mesquinho e racista³², em relação aos habitantes das áreas irregulares), “maloqueiros”, “marginais” e “favelados” remetem às noções urbanísticas, que viam nas ocupações, uma “doença” que precisava ser “erradicada”. O plano, do qual fazia parte o censo, previa a necessidade de a Prefeitura adquirir lotes em áreas “apropriadas para moradias populares”, ou seja, longe dos olhos da burguesia, na periferia, como se verifica no resultado das ações empreendidas.

Os que não foram removidos permanecem como núcleos de resistência diante da segregação sócio-espacial, como os localizados nas Regionais do Orçamento Participativo 16 (Centro) e 3 (Leste). O Bairro Bom Jesus, localizado na Região 3, abriga entre outras, três grandes Vilas irregulares (Figura 2.2 – Ponto 1) com mais de mil domicílios, a Vila Mato Sampaio, a Vila Pinto (esta, a maior área irregular do município em número de domicílios) e a Vila Divinéia, ocupadas nas décadas de 50, 60 e 70 respectivamente, que foram se formando junto a arroios³³, quando o mercado imobiliário ainda não tinha interesse nessa área.

³¹ Levantamento Econômico-Social das malocas Existentes em Porto Alegre. DEMHAB 2000.

³² Conforme BAIERLE 2005.

³³ Termo utilizado no Rio Grande do Sul para caracterizar curso d'água.

Ao analisar a distribuição dos assentamentos por data de ocupação, verificamos que esta ocorre em terrenos, áreas, que não interessam de imediato ao mercado, mas que a expansão da área urbana e/ou as novas imagens do urbano podem torná-los atrativos para o mercado.

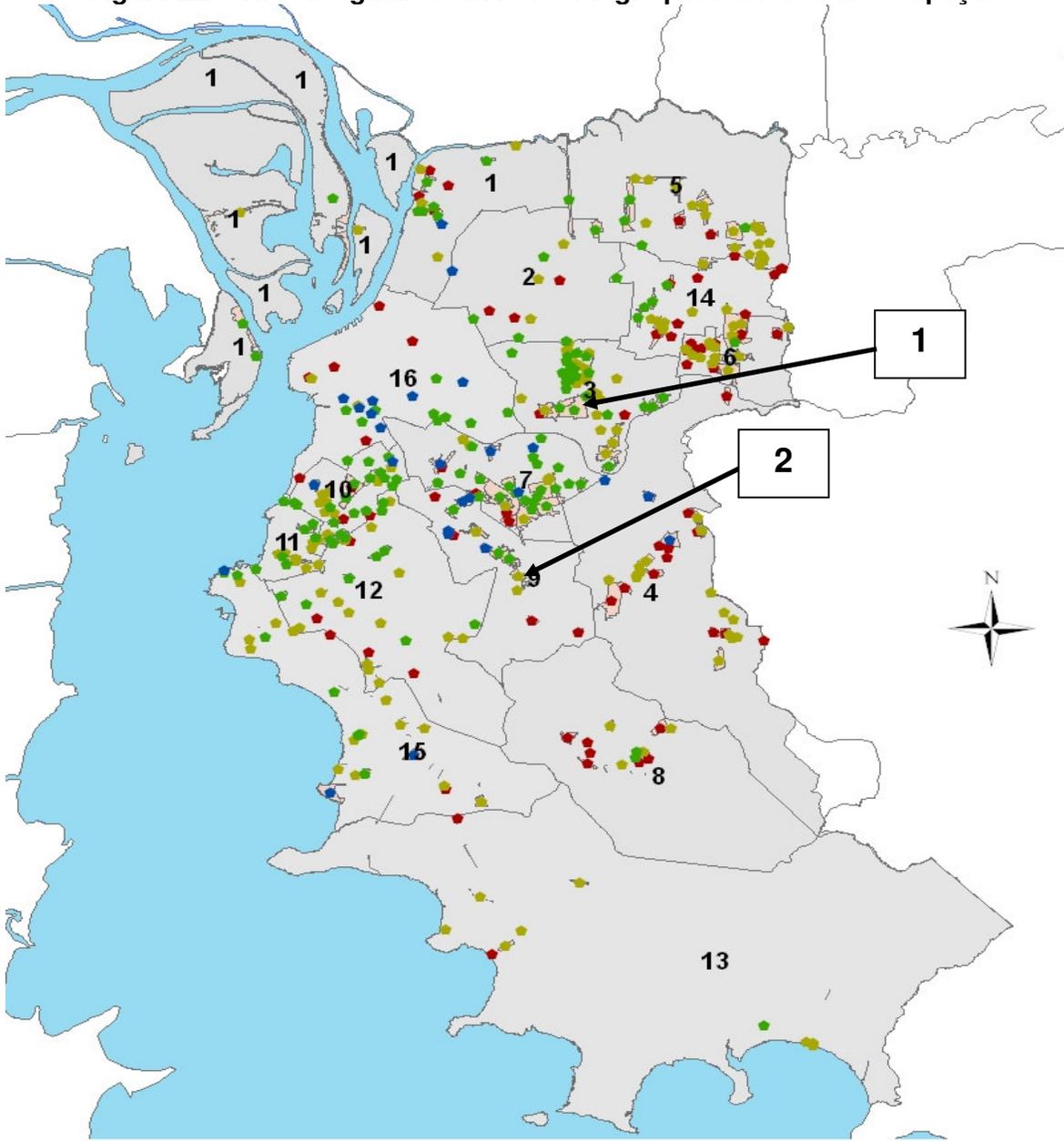
Podemos comparar os diferentes períodos apresentados na Figura 2.2 com os demais mapas que geraram essa composição, em anexo³⁴. O estudo mais minucioso da espacialização por período vai apurar que progressivamente os núcleos habitacionais irregulares foram se afastando do centro da cidade, seja pela força do Estado através dos programas de erradicação dos pobres da vida urbana central, seja pela instalação dos trabalhadores nas áreas mais afastadas em função do preço da terra, disponibilidade de áreas sem uso e possibilidade de permanência.

A expansão da área urbana ocorre por indução do Estado através da alteração dos limites urbanos e rurais, infra-estrutura viária, equipamentos de consumo coletivo ou de atividades privadas (parcelamentos, loteamentos, atividades econômicas). As melhorias no sistema de transporte, por exemplo, propiciaram a ocupação das áreas periféricas pela classe trabalhadora.

A grande maioria das ocupações irregulares teve sua ocupação inicial em bairros localizados na periferia (relativa à sua época de ocupação), próximas às linhas dos bondes, que ficavam próximas à área central. Os núcleos que mais cresceram foram aqueles que estavam distantes do centro ou em locais que não interessavam ao mercado imobiliário, como encostas de morro (Foto 2.3). A foto apresenta a Vila Alto Embratel, formada por cerca de 570 domicílios, a área foi ocupada por volta de 1955.

³⁴Anexos 7,8,9 e 10

Figura 2.2 - Vilas Irregulares em Porto Alegre por Períodos de Ocupação³⁵



Períodos de Formação das Ocupações	
● (Azul)	Até 1949
● (Verde)	Entre 1950 e 1969
● (Amarelo)	Entre 1970 e 1989
● (Vermelho)	Entre 1990 e 2004

0 500.000 2.000 3.000 4.000 5.000
 Metros

Fonte da Base de Dados: DEMHAB 2006.
 Elaboração: ROCHA 2007.

³⁵O ponto “1” marca a localização das Vilas Divinéia, Mato Sampaio e Vila Pinto; O ponto “2” marca a localização da Vila Alto Embratel.

Foto 2.3– Habitações de Baixa Renda em Área de Encosta (Vila Alto Embratel)



Foto: Banco de Imagens da PMPA. Disponível em: <<http://www.portoalegre.rs.gov.br/>>
Data da Foto: 24 de Janeiro de 2006.

A Vila Alto Embratel (Figura 2.2 – Ponto 2) mostrada na Foto 2.3 apresenta um núcleo de habitações irregulares em área de encosta de morro, local ocupado por famílias de baixa renda, como já vimos, nos anos 50. São áreas como essa que foram sendo ocupadas ao longo da cidade pelos trabalhadores de baixa renda que como tal, não tiveram acesso ao mercado imobiliário formal.

A Figura 2.3 fornece a localização das vilas irregulares, bem como classifica os núcleos habitacionais por domicílios. Esse Figura permite duas observações importantes, uma em relação à distribuição dos assentamentos irregulares, outra em relação à quantidade de domicílios.

Em relação à distribuição desses assentamentos irregulares, há uma concentração deles junto aos morros de Porto Alegre, como podemos confirmar na Figura 2.4³⁶, que apresenta a sobreposição da figura apresentado no capítulo anterior

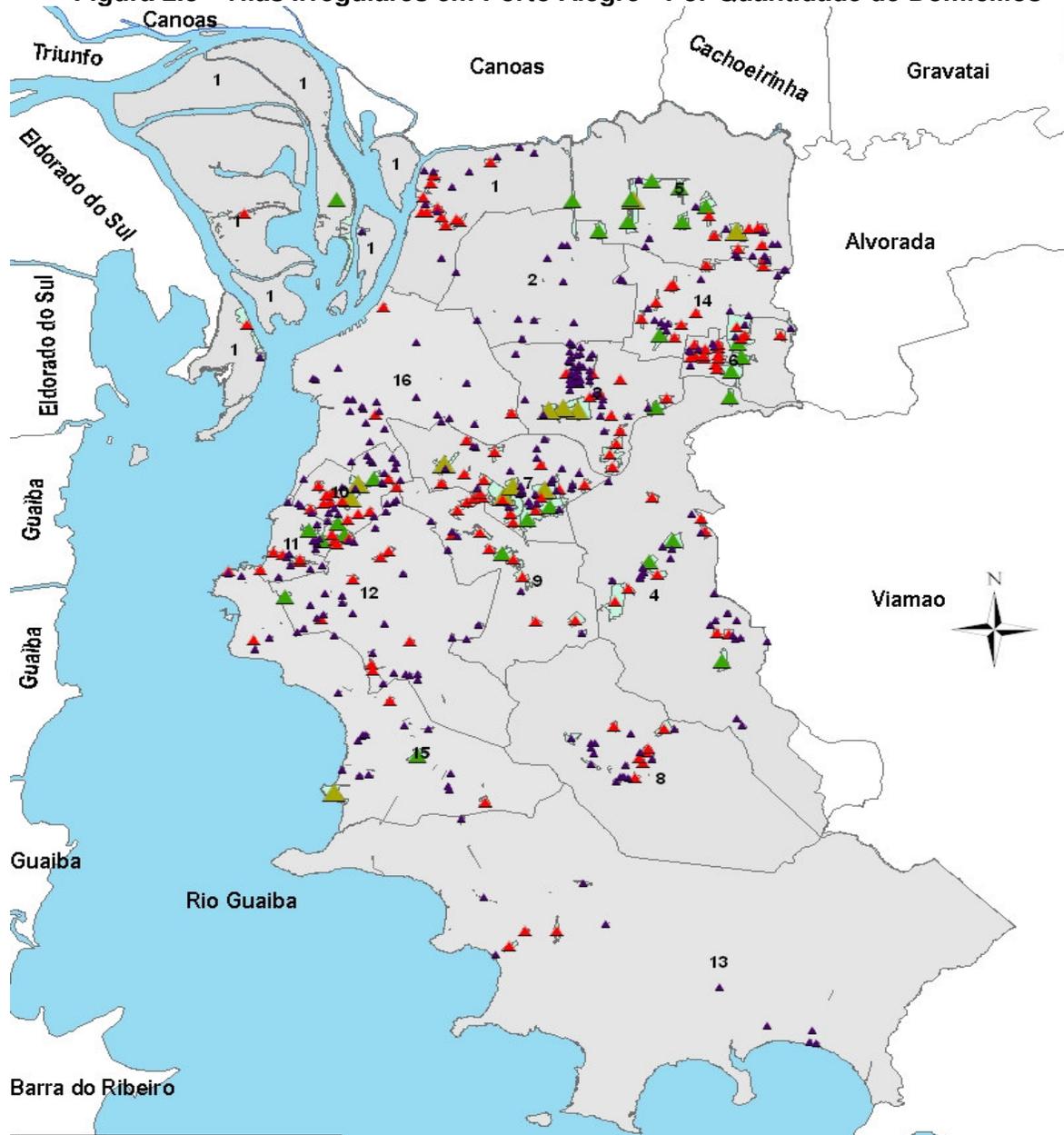
³⁶O Anexo 13 traz o Figura com “zoom” das Vilas Irregulares em Áreas de Morro.

(Figura 1.2), com as vilas irregulares. Onde a maioria das ocupações em morros estão bem localizadas, próximas do Centro e abastecidas de equipamentos e serviços.

Dos assentamentos constituídos nas regiões 1 (Humaitá) e 5 (Norte) do Orçamento Participativo, fazendo relação ao período de ocupação, a maioria dos núcleos irregulares nessas Regiões do O.P. foram ocupados até 1989. Vale lembrar que a região 5 (norte) do O.P. foi tradicionalmente, assim como a Restinga, local de destino das vilas irregulares retiradas da área central, dessa forma muitos desses assentamentos foram promovidos pelo próprio Estado. A Região Humaitá - Ilhas³⁷ é uma das mais pobres do município, apresenta grande degradação urbanística, muitos espaços desocupados, terrenos abandonados, galpões vazios, mas possui excelente localização e muitos armazéns de reciclagem, e é justamente nessa região onde estão localizados grande parte dos trabalhadores catadores de papel de Porto Alegre.

³⁷A partir de 2007, a Região foi desmembrada, atendendo reivindicação do movimento de moradores das Ilhas, em duas regiões, a Região 1 Humaitá e a região 17. Como as alterações foram recentes, e os dados históricos mostram as demandas das duas regiões juntas, optamos por manter a divisão até 2006, com 16 Regiões.

Figura 2.3 - Vilas Irregulares em Porto Alegre - Por Quantidade de Domicílios

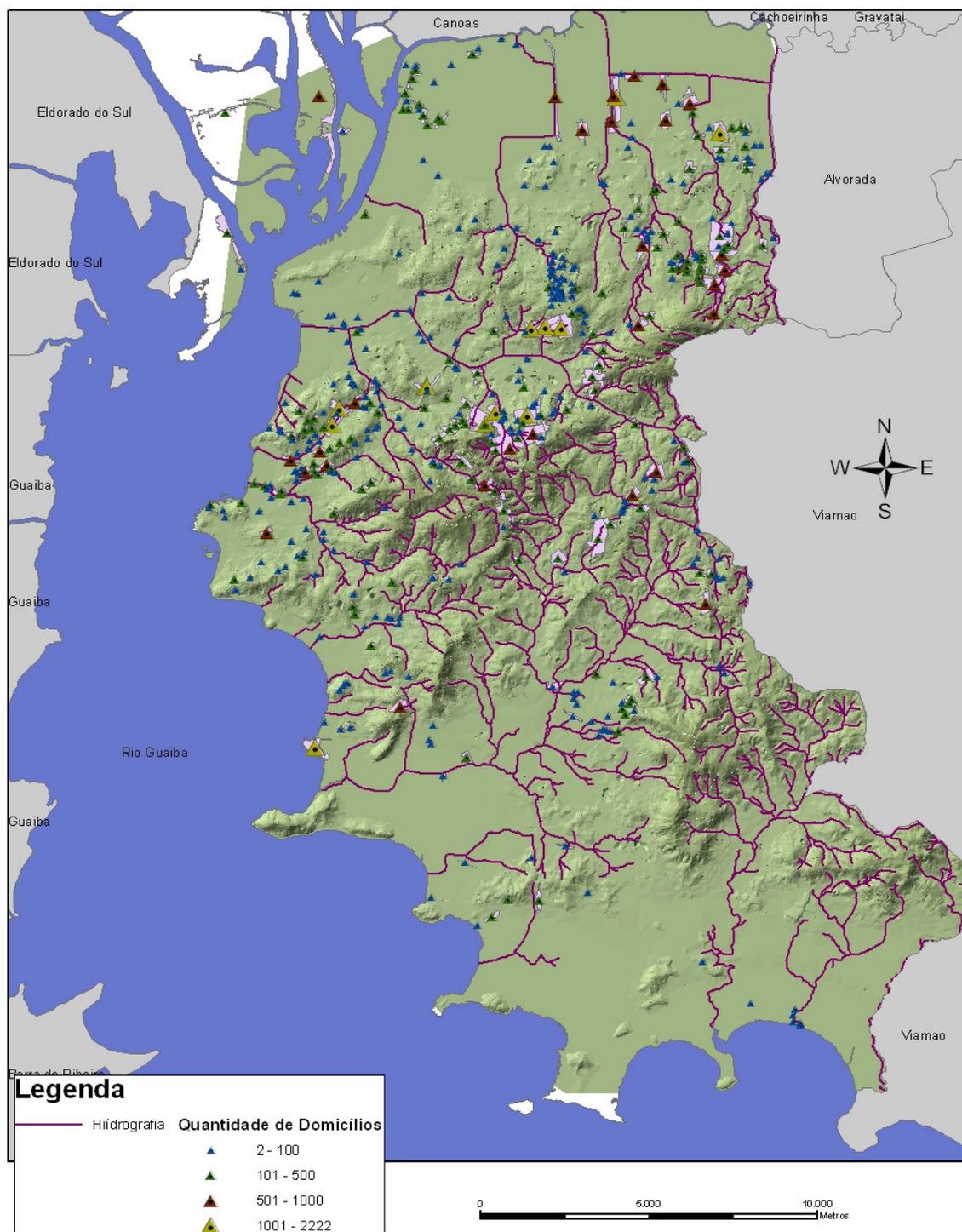


Nº de Domicílios	
▲	4 - 100
▲	101 - 500
▲	501 - 1000
▲	1001 - 2222



Fonte da Base de Dados: DEMHAB 2006.
Elaboração: ROCHA 2007.

Figura 2.4 – Localização das Vilas em Porto Alegre com Relevo e Hidrografia



Fonte da Base de Dados: DEMHAB 2006.
Elaboração: ROCHA 2007.

Apesar do número de núcleos com menos de cem domicílios corresponder a maioria das vilas irregulares (63%), concentra a menor quantidade de domicílios em relação aos outros com 12%, conforme a Tabela 2.4. A maior concentração de domicílios está localizada nas vilas entre quinhentas e mil unidades domiciliares. Uma consideração importante é que todos os núcleos habitacionais irregulares que hoje possuem mais de mil domicílios foram formados antes de 1975, portanto com mais de 30 anos de existência.

Tabela 2.4 - Classificação das Vilas Irregulares por nº. de Domicílios

Vilas por domicílios	Vilas	Domicílios	% vilas	% de Dom
Vilas com até 100 Domicílios	300	9.031	63%	12%
Vilas entre 100 e 500 Domicílios	137	30.032	29%	40%
Vilas entre 500 e 1000 Domicílios	29	19.253	6%	26%
Vilas com mais de 1000 Domicílios	12	16.203	3%	22%
Totais	478	74.519	100%	100%

Fonte: DEMHAB 2006.

Podemos verificar ao compararmos as Tabelas 2.5 e 2.6 a relação entre o aumento da população residente em Porto Alegre e a expansão dos núcleos irregulares, respectivamente. É possível constatar que o crescimento da população em núcleos irregulares é sempre superior ao crescimento populacional do município. O maior aumento dos núcleos irregulares está localizado entre as décadas de 70 e 90, período em que a cidade começa a diminuir seu crescimento populacional.

Tabela 2.5 - População Residente de Porto Alegre 1950-2005

Ano	População	Cresc. Período
1950	394.151	
1960	635.125	61%
1970	885.545	39%
1980	1.125.478	27%
1991	1.263.403	12%
2000	1.360.590	8%
2005	1.428.696	5%

Fonte: IBGE: censos: 1950,60,70,80,91,2000, e Estimativa 2005.

Tabela 2.6 – Crescimento dos Assentamentos Irregulares de 1950 – 1996

ANO	Domicílios	Cresc. Dom.*	Habitantes	Cresc. Hab.**	% Pop.***
1950	3.965	-	16.303	-	4,1%
1964	13.588	243%	65.595	302%	9,8%
1973	20.152	48%	105.833	61%	10,7%
1983	39.909	98%	180.489	71%	16%
1996	73.057	83%	284.922	58%	22,1%

Fonte de Dados: DEMHAB 2006.

* Crescimento do número de domicílios em relação ao período anterior.

** Crescimento do número de habitantes em relação ao período anterior.

*** Percentual da população em assentamentos irregulares em relação à população total de Porto Alegre.

Outro aspecto importante a ser tratado em relação aos assentamentos informais de Porto Alegre, é o da propriedade. Como vimos, no município, classificam-se os assentamentos informais em relação à irregularidade jurídica e urbanística levando-se em consideração a irregularidade da posse/propriedade. As Vilas encontram-se localizadas em áreas públicas, privadas ou, como ocorre em alguns casos, uma mesma vila encontra-se localizada em áreas públicas e privadas. Muitas vilas irregulares, no entanto, não se formaram através de ocupação, mas da comercialização das áreas, que ocorreu de forma irregular e, portanto os moradores não possuem o registro do imóvel.

Os dados fornecidos pelo DEMHAB³⁸ demonstram que a maior parte das áreas onde as vilas irregulares estão instaladas são de propriedade do Município, como podemos ver na Tabela 2.7. As terras podem ter sido ocupadas por que já pertenciam à prefeitura ou foram adquiridas pelo DEMHAB para a Regularização Fundiária. Se somarmos as áreas que pertencem ao todo ou em parte ao DEMHAB com as áreas que pertencem ao todo ou em parte a PMPA, veremos que representam 57% dos núcleos irregulares e 55% dos domicílios nessa situação. O Gráfico 2.1 demonstra de forma mais clara a divisão das propriedades das áreas de ocupação irregular.

Tabela 2.7 - Propriedade das áreas ocupadas em Porto Alegre

Propriedade	Núcleos	% Núc.	Qtd Dom	%. Dom.
Áreas do DEMHAB*	110	23%	29.576	40%
Áreas da Prefeitura*	150	31%	10.980	15%
Áreas Privadas**	145	30%	23.492	32%
Áreas de Outros Órgãos Públicos	51	11%	9.489	13%
Outras Áreas	22	5%	982	1%
Total	478	100%	74.519	100%

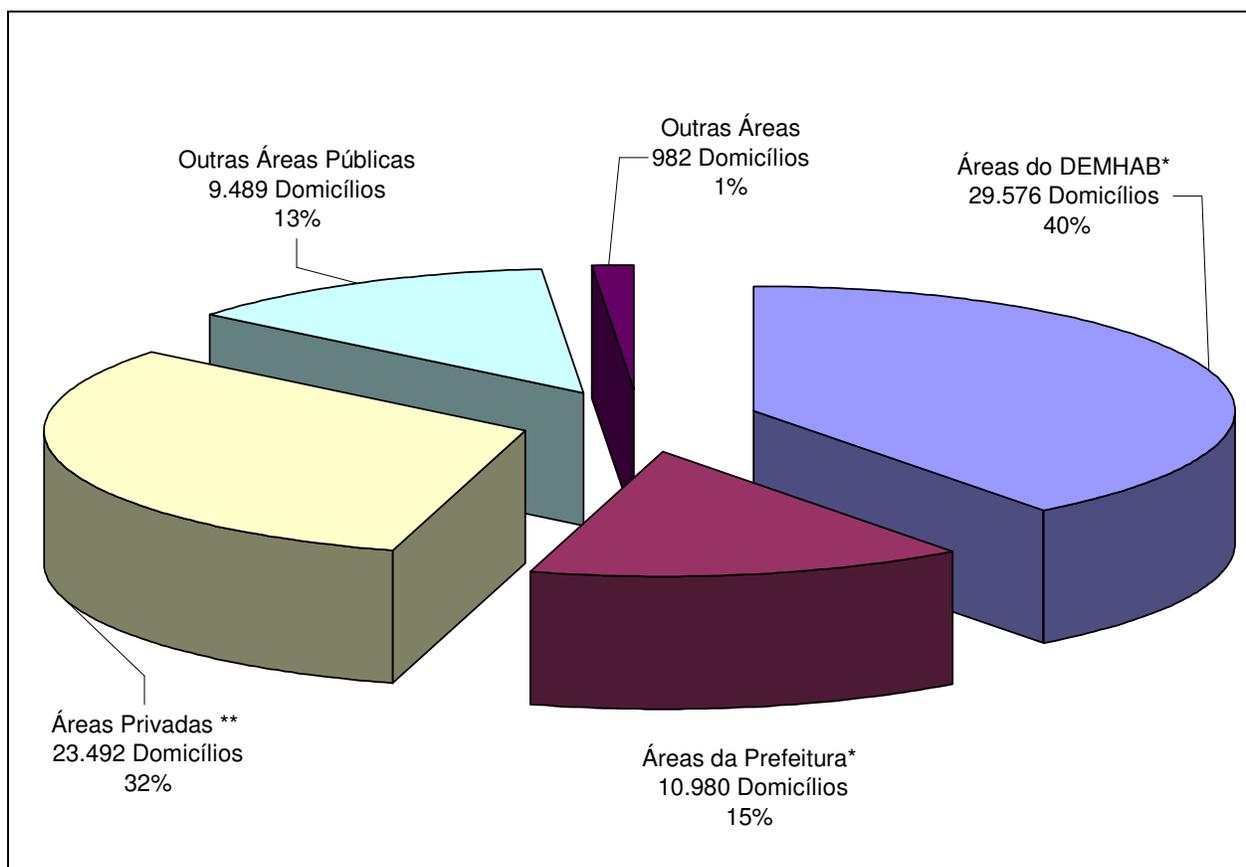
Fonte: DEMHAB 2006.

* Estão incluídas as áreas onde a propriedade é mista.

** Foram subtraídas do cálculo as áreas em que a posse mista incluía a PMPA e o DEMHAB.

³⁸Dados cedidos mediante solicitação apresentada em 2005 ao diretor do órgão, que disponibilizou as informações do banco de dados do DEMHAB para essa pesquisa.

Gráfico 2.1- Propriedade das áreas de ocupação irregular



Fonte de dados: DEMHAB 2006.

* Estão incluídas as áreas onde a propriedade é mista.

** Foram subtraídas do cálculo as áreas em que a posse mista incluía a PMPA e o DEMHAB.

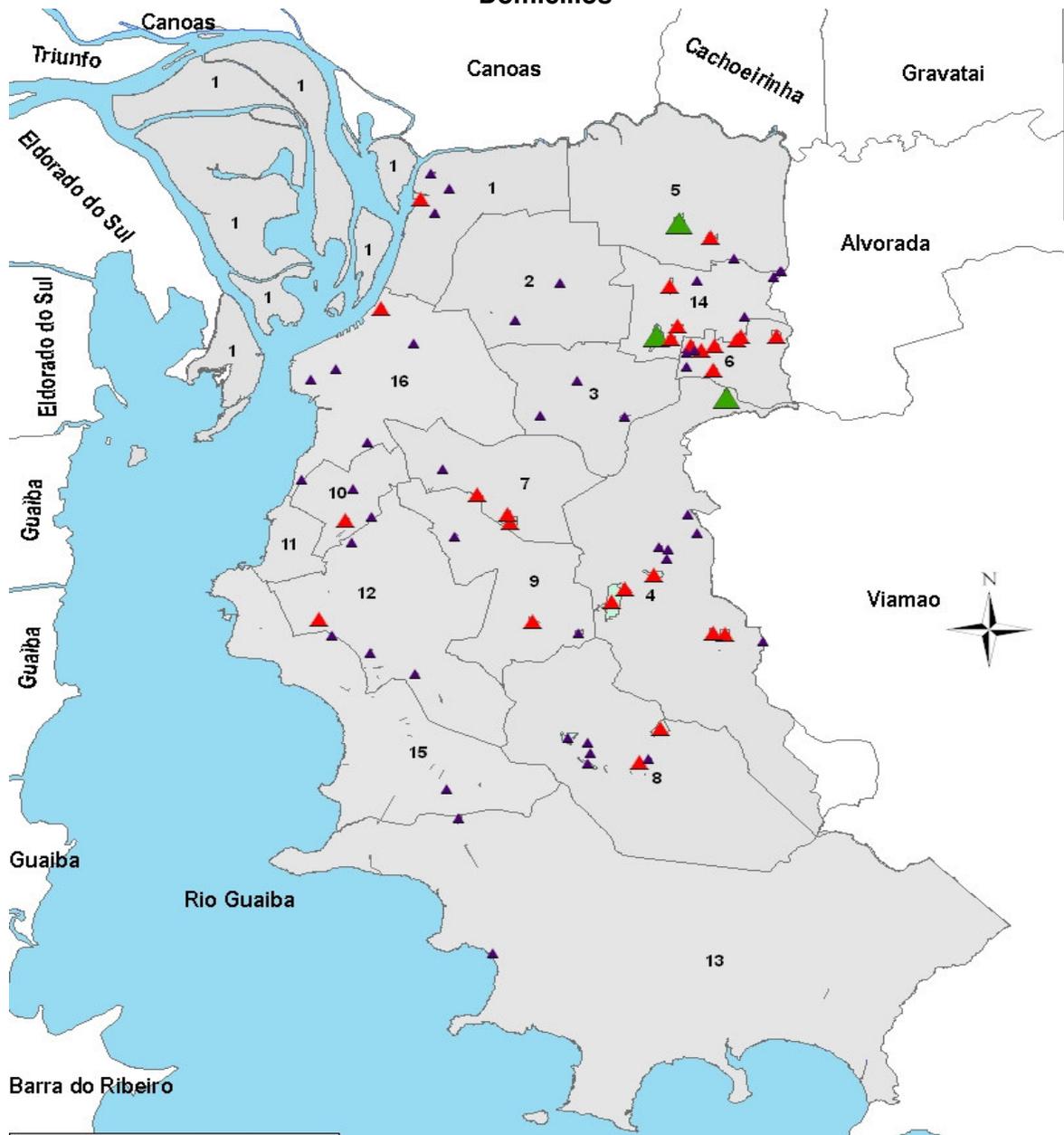
É importante também atentarmos para a quantidade de núcleos localizados em áreas que pertencem ao todo ou em parte à iniciativa privada, são 32% dos núcleos e o mesmo percentual de habitações, descontadas as áreas que são de propriedade mista com a PMPA e o DEMHAB. Esses dados demonstram a importância dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, como a Concessão do Direito Real de Uso e a Usucapião Especial Urbana. A Concessão do Direito de Uso é, pelos números apresentados, o principal instrumento para Regularização Fundiária em Porto Alegre. A Usucapião, no entanto, não pode ser descartada, devido ao grande número de vilas localizadas em áreas de propriedade privada, ainda que essa regularização não se dê pela atuação direta do Estado, mas pela articulação da comunidade.

2.3 - EXPANSÃO DAS VILAS IRREGULARES APÓS 1990

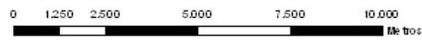
Mesmo após os avanços da legislação, e os avanços trazidos pelo novo Plano Diretor, o Estatuto da Cidade e a participação popular através do O.P., podemos ver na Figura 2.5 que após 1990 continuaram a se formar novos assentamentos irregulares. Estes estão localizados ainda mais distantes do núcleo central da cidade em comparação com os outros períodos. São setenta e seis núcleos irregulares, desses a grande maioria (96%) tem menos de mil domicílios. Esses núcleos, se assemelhando aos outros períodos, se formaram nas proximidades de cursos d'água, praças e vias públicas. Dessas áreas, 85% (63 vilas) apresentam algum tipo de risco.

Os núcleos irregulares formados a partir de 1990 que mais cresceram, foram aqueles localizados mais distantes do centro e das áreas valorizadas da cidade, nas regiões do O.P. 4(Lomba do Pinheiro), 5(Norte) e 14(Eixo Baltazar), por sua vez os que se formaram nas proximidades da área central e das áreas mais valorizadas - Regiões do O.P 16 (centro) e 2 (Noroeste) – tiveram menor crescimento, quase todos têm menos de cem domicílios. Nesse período prevaleceu a ocupação de áreas desocupadas em encostas de morros e junto aos corpos hídricos.

Figura 2.5 - Áreas em Porto Alegre ocupadas depois de 1990 - Por Quantidade de Domicílios



Nº de Domicílios	
▲	4 - 100
▲	101 - 500
▲	501 - 1000
▲	1001 - 2222



Fonte da Base de Dados: DEMHAB 2006.
Elaboração: ROCHA 2007.

A segregação sócio-espacial é uma constante na produção do espaço urbano. A atuação dos agentes imobiliários tipicamente capitalistas, o estado, o ideário de planejamento da cidade “ideal” demonstra que a necessidade de reprodução da vida faz os trabalhadores morarem nos locais mais precários da cidade. Essas dificuldades estão expressas, em muitos casos, na falta de serviços e equipamentos públicos. Atualmente, aproximadamente 21% dos assentamentos irregulares de Porto Alegre não contam com abastecimento de água ou contam apenas parcialmente, e mais da metade (51%) não têm acesso ao sistema de esgoto, Foto 2.4.

Foto 2.4 – Falta de Esgoto - Vila: Quinta do Portal



Foto: ROCHA, 2006.

Data da Fotografia: 23 de agosto de 2006.

É comum nas vilas irregulares a prática do “gato”³⁹ para abastecimento de energia elétrica, principalmente por falta de renda para pagar o custo do serviço e também, em função disso (de não haver rede regular), há falta de iluminação pública Foto 2.5.

³⁹Ligação clandestina.

Os moradores da Vila Timbaúva, por exemplo, em 2005, rejeitaram a instalação da rede elétrica regular por não terem condições de pagar. Entretanto alguns avanços são nítidos, o acesso ao sistema de transporte e ao recolhimento do lixo (Foto 2.5) alcança quase toda a cidade.

Foto 2.5 - Lixo depositado para Coleta - Vila Quinta do Portal



Foto: ROCHA, 2006.

Data da Foto: 23 de Agosto de 2006.

Nesse capítulo, apresentamos um levantamento da situação da irregularidade. No entanto essas políticas não se mostraram suficientemente capazes de frear o crescimento da irregularidade, e embora ainda seja muito cedo para traçar qualquer prognóstico em relação ao Governo atual, ao que tudo indica pela “sede fiscal” seguida nessa gestão, como bem lembra BAIERLE 2005 a tendência é que as ocupações irregulares continuem a se multiplicar. No próximo capítulo veremos a espacialização da Regularização Fundiária nas Vilas em Regularização. Também veremos algumas ações das políticas habitacionais que, de certa forma, combateram a ocupação irregular, buscando com isso verificar se houve ou não avanços.

CAPÍTULO 3 - A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Regularização fundiária remete pensar na moradia, no uso da terra urbana e na garantia de reprodução da vida. A moradia representa não apenas a unidade habitacional, mas a inserção da casa/unidade/lote na cidade que contenha equipamentos coletivos, infra-estrutura adequada, transportes públicos de qualidade, acessibilidade, empregos ou meios de deslocamento para o trabalho. RODRIGUES (2007) mostra que não se confunde o direito à moradia com o direito à cidade, e da mesma forma que a *“utopia do direito à cidade quer o usufruto coletivo da e na cidade”*, nas palavras da autora, as famílias que ocupam áreas irregulares buscam a moradia como valor de uso e também a cidade como direito.

As inovações incorporadas pela lei 10.257 e o Estatuto da Cidade acabaram por proporcionar uma série de possibilidades de caminhos para as políticas públicas na área habitacional aos governos municipais. O IPTU progressivo, a Usucapião especial coletiva, a concessão do direito real de uso e as zonas especiais de interesse social são algumas das inovações previstas pela lei e remetidas ao plano diretor.

As políticas de Regularização Fundiária desempenham um papel fundamental no combate à segregação, ao promover o acesso à moradia, e o acesso à cidade, minimizando as restrições impostas pelo modo de vida capitalista. Morar em áreas irregulares pode significar, para famílias pobres, não ter acesso à infra-estrutura, lazer, moradia adequada e ainda conviver com o risco de despejo pelo proprietário da área. Ao reconhecer em seu texto a produção irregular da cidade, a Lei Orgânica do Município determina ao PDDUA a definição de diretrizes para a execução de programas que reduzam a segregação e visem o acesso da população à habitação e cidade. O plano diretor é, portanto, o principal instrumento de planejamento e organização do espaço urbano, e como tal é fundamental para regulamentar a aplicação da Regularização Fundiária.

3.1 - O PLANO DIRETOR E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A Lei Orgânica de Porto Alegre é considerada um marco jurídico⁴⁰ que propiciou ao município a implantação de uma série de políticas públicas com o intuito de diminuir a segregação sócio-espacial. A Lei Orgânica, no capítulo III, estabelece o papel fundamental que o plano diretor deve ter em relação à redução da segregação e na busca de garantias de acesso ao solo, à habitação e serviços públicos para a população. Além disso, estabelece que entre os objetivos do planejamento da cidade, deve estar o atendimento das necessidades e carências básicas da população em relação à habitação, saúde, trabalho, lazer entre outros. O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental assume, quando da sua segunda versão elaborado em 1999 (e em revisão desde 2004), um papel central entre os instrumentos das políticas habitacionais, já que é nele que estão expressas as premissas gerais de uso e ocupação do solo.

O PDDUA de Porto Alegre, no artigo 21, incorpora o pressuposto de que a cidade é construída por todos, inclusive os moradores de áreas irregulares. Os movimentos sociais pela luta por moradia conseguiram incorporar na lei, a orientação para políticas públicas na área habitacional que busquem melhorar as condições de vida das famílias de baixa e média renda, bem como combata as desigualdades sociais:

Art. 21. A Estratégia de Produção da Cidade tem como objetivo a capacitação do Município para a promoção do seu desenvolvimento através de um conjunto de ações políticas e instrumentos de gerenciamento do solo urbano que envolvem a diversidade dos agentes produtores da cidade e incorporam as oportunidades empresariais aos interesses do desenvolvimento urbano como um todo.

Parágrafo único. A Estratégia de Produção da Cidade efetivar-se-á através:

I - da promoção, por parte do Município, de oportunidades empresariais para o desenvolvimento urbano;

II - do estímulo e gerenciamento de propostas negociadas com vistas à consolidação do desenvolvimento urbano;

⁴⁰PMPA 2001.

III - da implementação de uma política de habitação social que integre e regule as forças econômicas informais de acesso à terra e capacite o Município para a produção pública de Habitação de Interesse Social (HIS);

IV - da implementação de uma política habitacional para as populações de baixa e média renda, com incentivos e estímulos à produção de habitação. PMPA 2000b (grifos do autor).

Ao explicitar na lei, que o Estado deve ser o responsável pela aplicação de políticas públicas que orientem a produção do espaço a partir da regulação das “forças econômicas informais de acesso a terra”, o poder público chamou para si a responsabilidade de diminuir as desigualdades sociais expressas na falta ou precariedade de moradia e na irregularidade fundiária urbana. Da mesma forma o Estado fica comprometido com a “produção pública de Habitação e Interesse Social (HIS)”, que segundo o PDDUA estabelece, é aquela destinada a atender a população que vive em condições de habitabilidade precária ou com renda inferior a cinco salários mínimos.

Como forma de cumprir essa estratégia de produção da cidade e de buscar reduzir as desigualdades no acesso à ocupação do espaço regular e da “*cidade como direito*”(utilizado por RODRIGUES⁴¹ para, segundo a autora, explicitar a espacialidade no urbano), principalmente aquelas expressas na falta de condições dignas de moradia para as famílias de baixa renda, o município desenvolve políticas de regularização fundiária conforme previsto no plano diretor:

- A regularização fundiária e a urbanização dos assentamentos de baixa renda (Art. 22 item I);
- A democratização do acesso à terra buscando aumentar a oferta de habitação para as famílias de baixa e média renda (Art. 22 item II);
- A redistribuição da renda urbana e o acesso ao solo. (Art. 22 Item III);
- Incentivos ao desenvolvimento de Habitações de interesse social (Art. 22 parágrafo 1);
- Recuperação ambiental e/ou reassentamento em áreas de risco (Art. 22 parágrafo 1).

⁴¹ Em Rodrigues 2007.

O PDDUA reconhece a habitação, a moradia, no seu sentido amplo, ou seja, a casa localizada em locais providos de infra-estrutura básica, serviços e equipamentos comunitários, e define o atendimento da população com renda inferior a cinco salários mínimos como prioritário, tendo em vista que o maior déficit habitacional quantitativo e qualitativo encontra-se nessa faixa de renda. Outro avanço estabelecido no plano é o do direito à permanência, nas áreas ocupadas. O direito à permanência está expresso nas orientações para políticas de regularização fundiária e, também no artigo 77, que impõe restrições e condições à desafetações de áreas caracterizadas como Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS).

O Arcabouço jurídico de instrumentos que possibilitam ao governo municipal desenvolver políticas que busquem o acesso à cidade do município é resultado de um processo de luta política dos movimentos sociais em Porto Alegre. O município conta assim com uma série de instrumentos jurídicos, além do PDDUA, necessários à aplicação das políticas públicas para habitação e regularização fundiária. Tais como:

- Usucapião Especial Urbana: Instrumento que permite ao morador que tenha fixado residência durante pelo menos cinco anos em área privada de até 250 m². O instrumento está previsto no artigo 183 da Constituição Federal e no Estatuto da Cidade e traz a possibilidade de regularização na modalidade individual ou coletiva. Em Porto Alegre há uma equipe jurídica na Procuradoria Geral do Município (PGM), encarregada de prestar assessoria técnica e jurídica à moradores e associações de moradores interessados em regularizar a posse do solo através desse instrumento. Além da prefeitura de Porto Alegre, o Governo do Estado, através do programa Usucapião, coordenado pela Defensoria Pública do Estado, em parceria com as associações de moradores e a Prefeitura presta assessoria técnica para a efetivação jurídica da Regularização.

- CDRU: Concessão do Direito Real de Uso. Regulamentada pela Lei Complementar 251/91 e alterada pelo PDDUA, prevê a concessão do direito de uso, ficando a área vinculada à finalidade de moradia. Essa concessão prevê uma contribuição que varia entre 7,5% da renda familiar a 5% de um salário mínimo, o que for maior, que é arrecadado para o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano. Prevê ainda a participação ativa da UAMPA (União das Associações de moradores de Porto Alegre), inclusive como parte interessada na solicitação de aplicação do instrumento. O CDRU caracteriza-se como sendo uma das mais importantes formas de regularização de ocupações em áreas públicas já que possibilita a permanência das famílias que ocuparam essas áreas, sendo que pode ser aplicado de forma individual ou coletiva.

- Solo Criado: É um instrumento previsto no Estatuto da Cidade, mas que já faz parte do instrumental jurídico do município desde 1994 (lei 315/94). O recebimento do Solo Criado se dá quando o empreendedor (após aprovação pela SPM) constrói acima do índice de aproveitamento do solo estabelecido na legislação para a área, sendo que o valor a ser recebido pelo município é relacionado apenas ao que ultrapassa esse índice. Essa lei permite que o município receba⁴², na forma de venda do aumento do índice aproveitamento do solo e do estoque construtivo da área, indenização pelos investimentos feitos na área. Da mesma forma que ocorre com o CRDU, os recursos oriundos do pagamento por Solo Criado são destinados ao Fundo Municipal de Desenvolvimento.

- Fundo Municipal de Desenvolvimento: Regulamentado⁴³ pela Lei Municipal 7592/95 é composto por recursos oriundos da venda dos índices construtivos (Solo Criado), das contribuições mensais dos

⁴² Em anexo (15) apresentamos as receitas do município provenientes dessa lei.

⁴³ O Fundo foi criado pela lei 315/94 em substituição ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FMDU (criado pela lei 159/87). Os recursos existentes na época, no FMDU, foram revertidos para o FMD.

moradores de áreas com contrato de CRDU e de recursos orçamentários do município. O Objetivo desse fundo é destinar recursos para a aquisição de áreas públicas para implantação de projetos habitacionais de interesse social.

- Banco de Terras: Criado pela Lei Municipal 269/92, é constituído por um conjunto de áreas públicas do Município, que estão destinadas a atender as famílias de baixa renda, através dos programas de Habitação de Interesse Social desenvolvidos pelo município.

- AEIS: Áreas Especiais de Interesse Social. Prevista no Estatuto da Cidade e presente no Plano Diretor do município, é um instrumento que possibilita a demarcação de áreas para a produção e manutenção de moradias de interesse social. As AEIS constituem-se na principal ferramenta de regularização de assentamentos em relação às normas urbanísticas e ao zoneamento, já que possibilita ao governo municipal estabelecer regimes urbanísticos diferenciados para cada área. No caso de Porto Alegre estão previstos quatro tipos de Áreas Especiais de Interesse Social com o objetivo de atender cada uma das situações a seguir:
 - ▲ AEIS I – destina-se às áreas de assentamentos auto-produzidos por população de baixa renda em áreas públicas ou privadas. Sendo aplicado, quando em áreas públicas, o CDRU. Pode ser instituída através de decreto.
 - ▲ AEIS II – destina-se às áreas onde estão localizados loteamentos públicos ou privados irregulares ou clandestinos que possuam condições de habitabilidade adequadas, e que portanto não precisem de melhorias por parte do poder público. Pode ser instituída através de decreto.

- ▲ AEIS III – Tem o objetivo de combater a especulação imobiliária em determinadas áreas da cidade onde imóveis não-edificados, subutilizados, localizados na Área de Ocupação Intensiva, possam ser destinados à implantação de Habitação de Interesse Social com intervenção do Poder Público. Para sua instituição é necessária a publicação de lei.
 - ▲ AEIS IV – destina-se às áreas ocupadas com fins de uso habitacional por populações de baixa renda com incidência significativa de edificações precárias, não plenamente concluídas, degradadas ou destinadas originalmente a outras atividades, na maioria das vezes com carência de equipamentos públicos e comunitários, mas que não necessariamente tenham problemas relacionados com a posse da terra.
- Urbanizador Social : O instrumento foi apresentado no PDDUA e teve sua regulamentação e aplicação no decreto 14428/2004. O “Urbanizador Social” permite que o empreendedor imobiliário devidamente cadastrado possa realizar obras, consideradas de interesse social, em áreas pré-definidas pelo município. O instrumento reconhece a produção informal da cidade, e inova ao incorporar as políticas públicas para habitação, loteadores que outrora atuavam irregularmente. Ao incorporar no planejamento da produção do espaço esses loteadores, o poder público pode destinar a inclusão da ocupação de áreas identificadas como prioritárias para a produção habitacional.

Esses são os principais instrumentos para produção e aplicação das políticas públicas para a regularização fundiária. Embora alguns dos instrumentos não sejam destinados à regularização fundiária, como o Urbanizador Social, todos eles corroboram para a implantação de políticas públicas de regularização fundiária no município. O

DEM HAB, uma autarquia com status de secretaria e desde 1965⁴⁴, é o gestor das políticas públicas para a área de habitação do município. Ele tem por objetivo atender às demandas habitacionais do Orçamento Participativo, prestar assessoria à formação de cooperativas habitacionais e realizar o Programa de Regularização Fundiária e reassentamentos.

⁴⁴Criado pela Lei Municipal nº 2.902/1965.

3.2 - OS PROGRAMAS E A APLICAÇÃO DOS RECURSOS

Os recursos para realização das políticas públicas de regularização fundiária são oriundos do próprio DEMHAB, do Fundo de Desenvolvimento Urbano, de financiamentos, de recursos federais e, por indicação do Orçamento Participativo, da Prefeitura de Porto Alegre.

BAIERLE 2005 E DUTRA 2001 analisam o que é e como funciona o O.P., para esse trabalho o objetivo é mostrar como os recursos são definidos e orientados para a habitação. O Orçamento Participativo é um espaço popular de deliberação sobre a aplicação de parte dos recursos da prefeitura em obras, serviços e orientação de políticas públicas do município. Implantado em 1989, o Orçamento Participativo é dividido por regiões que demandam sobre as necessidades específicas de cada área da cidade, encaminhando-as, após as plenárias regionais (pelo conjunto de conselheiros do O.P.), para definição das políticas prioritárias para o município como um todo.

Outro agente social importante, juntamente com o DEMHAB e o O.P., que participa das políticas públicas habitacionais, são as associações de moradores através do COMATHAB. O COMATHAB (Conselho Municipal de Acesso a Terra e Habitação) é um conselho participativo e consultivo, que funciona como uma continuidade do O.P., seus representantes são eleitos entre as entidades comunitárias. O Conselho exerce um papel consultivo diante dos encaminhamentos do conselho do O.P e do DEMHAB. BAIERLE 2005 apresenta a importância do COMATHAB, pois é o conselho que define em conjunto com o O.P. e o Conselho Municipal do PDDUA a aplicação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Municipal.

Desde de 1993, que o item “Habitação” figura entre as três principais demandas do O.P., o que garante recursos para investimento na área de habitação. O DEMHAB, em conjunto com o conselho do Orçamento Participativo e a COMATHAB define os investimentos dos recursos orientados pelas plenárias do O.P, conforme as demandas para a área de habitação.

Os dados sistematizados abaixo (Tabela 3.1) apresentam a quantidade de recursos investidos pela prefeitura na área de habitação⁴⁵ entre 1991 e 2000, agrupados por programa ou projeto. O Item específico “Regularização Fundiária”, recebeu nesse período cerca de 2,67% do recurso investido pelo município na área habitacional, no entanto é importante entender que a prefeitura de Porto Alegre, após 1994, incorporou a diretriz de Regularização Fundiária às políticas habitacionais. Assim, muitos investimentos feitos em outros programas ou projetos das políticas habitacionais, podem ser considerados como sendo para políticas de Regularização Fundiária, tais como “Urbanização de Vilas”, “Recuperação de Áreas de Risco” e “Infra-estrutura Com Módulo Sanitário”.

O Item “Construção de Unidades Habitacionais” foi o que mais recebeu investimentos no período, aproximadamente 62% do recurso investido foi destinado a construção de novas unidades, possibilitando a manutenção da média anual de construções acima de mil unidades habitacionais, como já havíamos visto no capítulo 1. Ao analisarmos o Anexo 14, que faz um desmembramento dos dados apresentados na Tabela 3.1 trazendo a origem dos recursos (se demandado pelo O.P. ou pela Prefeitura), podemos verificar que o O.P. priorizou o item “Urbanização de Vilas”.

O item “Recuperação de Áreas de Risco” também recebeu um significativo investimento, mais de 2%, quase igualando o valor destinado ao item “Regularização Fundiária”. Os investimentos nesse item são importantes pois possibilitam a permanência das moradias em locais onde havia risco⁴⁶.

⁴⁵Não é objetivo desse trabalho analisar o orçamento municipal para área de habitação, BAIERLE 2005 apresenta uma discussão sobre a aplicação dos recursos da prefeitura nessa área.

⁴⁶Em Porto Alegre, são vários núcleos irregulares que apresentam algum tipo de risco, conforme podemos verificar no Anexo 15.

Tabela 3.1 - Recursos Aplicados em Habitação entre 1991 e 2000, na área de Habitação e Regularização Fundiária

Área de Investimento	Total	%
Regularização Fundiária	R\$ 8.296.000,00	2,67%
Desapropriação de Áreas Particulares	R\$ 11.257.550,00	3,63%
Construção de Unidades Habitacionais	R\$ 194.688.526,00	62,72%
Reassentamentos / Casas de Emergência	R\$ 7.299.011,00	2,35%
Aquisição de Áreas	R\$ 2.354.000,00	0,76%
Urbanização de Vilas	R\$ 64.121.000,00	20,66%
Recuperação de Áreas de Risco	R\$ 7.119.000,00	2,29%
Compra de Material de Construção	R\$ 2.729.000,00	0,88%
Infra-estrutura Com Módulo Sanitário	R\$ 3.223.000,00	1,04%
Outros	R\$ 9.307.000,00	3,00%
TOTAL	R\$ 310.393.000,00	100%

Fonte: PMPA 1991,1992,1993,1994,1995,1996,1997,1998,1999,2000.

Esses recursos são aplicados em programas habitacionais para atendimento das políticas públicas de habitação e regularização fundiária. A seguir apresentamos os principais programas onde são investidos os recursos para regularização fundiária em Porto Alegre.

- PRF - Programa de Regularização Fundiária: Esse é o principal programa de regularização fundiária de Porto Alegre, de responsabilidade da prefeitura. Através dele a Prefeitura busca regularizar a posse da terra de áreas ocupadas, públicas ou privadas, utilizando-se dos instrumentos Concessão do Direto Real de Uso e Usucapião, respectivamente. Cerca de cinquenta por cento dos moradores⁴⁷ vivendo em áreas irregulares são atendidos por esse programa, o que não garante, no entanto, a regularização jurídica ou urbanística completa, expressa na regularização da posse, mas garante

aos moradores acesso à serviços, equipamentos e melhorias realizadas pelo poder público municipal. Os recursos utilizados, em sua maior parte, são oriundos do Fundo Municipal de Desenvolvimento, e destinados através do O.P.;

- Programa de Reassentamentos: O PDDUA estabelece a diretriz de regularizar a posse através da manutenção da população nos locais de moradia. Quando, no entanto, não é possível associar a regularização da posse com a permanência nas habitações, cumprindo as demais orientações do PDDUA, as famílias que precisam ser removidas, são encaminhadas para esse programa. A orientação é que, sempre que possível, o reassentamento ocorra em áreas próximas. Quando não é possível, o programa utiliza as áreas à disposição no Banco de Terras.

- Núcleo de Regularização de Loteamentos: O objetivo do Núcleo é atuar na regularização das vilas, onde houve a negociação de lote, e não a ocupação. Nesses casos, o loteador é responsabilizado por ter produzido o loteamento à revelia da regulamentação e planejamento de uso e ocupação do município. O Núcleo encaminha, quando da inexistência de loteador, a área para os outros programas de regularização do município. Além disso é responsável por apresentar gravame de Área Especial de Interesse Social no loteamento, quando possível.

- FICAM – Esse é um programa federal para Construção, Conclusão, Ampliação e Melhoria da Habitação de Interesse Social. Esse programa foi criado em 1977 com recursos do FGTS para construção principalmente de condomínios. Os imóveis construídos com esse programa ficam Hipotecados ao DEMHAB, com a caução da CEF, para tanto o morador assina um Contrato Particular de Mútuo para Compra e

⁴⁷BAIERLE 2005.

Venda de Fração Ideal de Terreno Vinculada à Construção de Unidade Autônoma, assim formalmente o morador é proprietário, mas na prática é apenas um mutuário do sistema.

Para atender a demanda prioritária por regularização fundiária, e a produção de moradias para a população de baixa renda, o município desenvolve outros programas de políticas públicas de Regularização Fundiária do município, como o programa de Ajuda Mútua. Esse programa prevê que a construção das casas seja feita pelos próprios moradores, com auxílio técnico e financiamento disponibilizados pelo DEMHAB. Há, também, o Projeto Casas de Emergência, que atende as situações de alto risco como incêndios e enchentes, e por fim o Programa de Cooperativas Habitacionais, que presta assessoramento às comunidades de baixa renda que pretendem organizar-se em cooperativas habitacionais.

Os avanços jurídicos expressos no PDDUA e os programas de regularização do município são produtos da luta dos movimentos sociais por moradia no município. A existência da lei não garante o fim das dificuldades aos moradores das áreas irregulares. Veremos abaixo, que apesar de todo esse arcabouço jurídico e institucional e a despeito de todas as melhorias que já foram feitas na cidade, muito ainda tem que ser feito.

3.3 - AS VILAS EM REGULARIZAÇÃO EM PORTO ALEGRE

O município de Porto Alegre tem, atualmente, 216 áreas (conforme Tabela 3.2) onde estão sendo aplicadas políticas habitacionais geridas pelo DEMHAB, que é, como vimos, o órgão responsável pela Regularização Fundiária no município. Essas 216 áreas são denominadas nesse trabalho como Vilas em Regularização. A atuação do DEMHAB não garante, necessariamente, a regularização jurídica, mas busca atender aos pressupostos da função social da cidade e da propriedade através do provimento de infra-estrutura, equipamentos e serviços públicos.

A regularização jurídica se refere à propriedade e sua legalização cartorial, que tem sido considerada uma base de garantia de permanência no local ocupado. A regularização urbanística se refere às normas de parcelamento e edificação do solo urbano e tem propiciado a implementação de equipamentos e serviços coletivos. Cabe ressaltar que as duas etapas ou formas de regularização realizadas concomitantemente, ou não, implicam numa nova dinâmica social.

A Tabela 3.2 apresenta os dados referentes às Vilas em Regularização por quantidade de domicílios. Os dados demonstram que há um predomínio do número de loteamentos até 100 domicílios, da mesma forma que ocorre com as Vilas Irregulares (Tabela 2.4). No entanto, se considerarmos o número de domicílios nas áreas atendidas pelo DEMHAB veremos que a maior parte desses (39%) encontra-se nos núcleos com mais de mil domicílios, embora esses sejam apenas 19 (9%). Como vimos no capítulo 2, os núcleos irregulares que mais cresceram foram os mais antigos⁴⁸, localizados na periferia ou em áreas sem interesse imediato ao mercado imobiliário, como encostas de morros.

⁴⁸Anexos 7,8, 9 e 10, trazem Figuras de áreas irregulares por período de ocupação. Podemos verificar que as áreas com maior número de domicílios são aquelas ocupadas até 1989.

Tabela 3.2 - Classificação das Vilas em Regularização por Quantidade de Domicílios

Qtd de dom.	Vilas	% Vilas	Domicílios	% Dom.
3-100	94	44%	3.461	5%
101-500	78	36%	19.201	30%
501-1000	25	12%	16.936	26%
1000-2222	19	9%	25.116	39%
Total	216	100%	64.714	100%

Fonte de Dados: DEMHAB 2006.

O Figura 3.1 apresenta a espacialização das Vilas em Regularização em Porto Alegre segundo a quantidade de domicílios. Ao compararmos, visualmente, esse Figura com o Figura da distribuição das Vilas Irregulares (Figura 2.3), verificamos que as vilas em regularização estão localizados, em grande parte, nas áreas de maior concentração de vilas irregulares. Ao atender as áreas com maior concentração de núcleos irregulares, a prefeitura está buscando atender as necessidades dos moradores. Essa postura contrasta com a postura adota na década de 70 e relatada por BAIERLE 1992, onde a prefeitura destinou verbas para regularização onde havia interesse direto da especulação imobiliária.

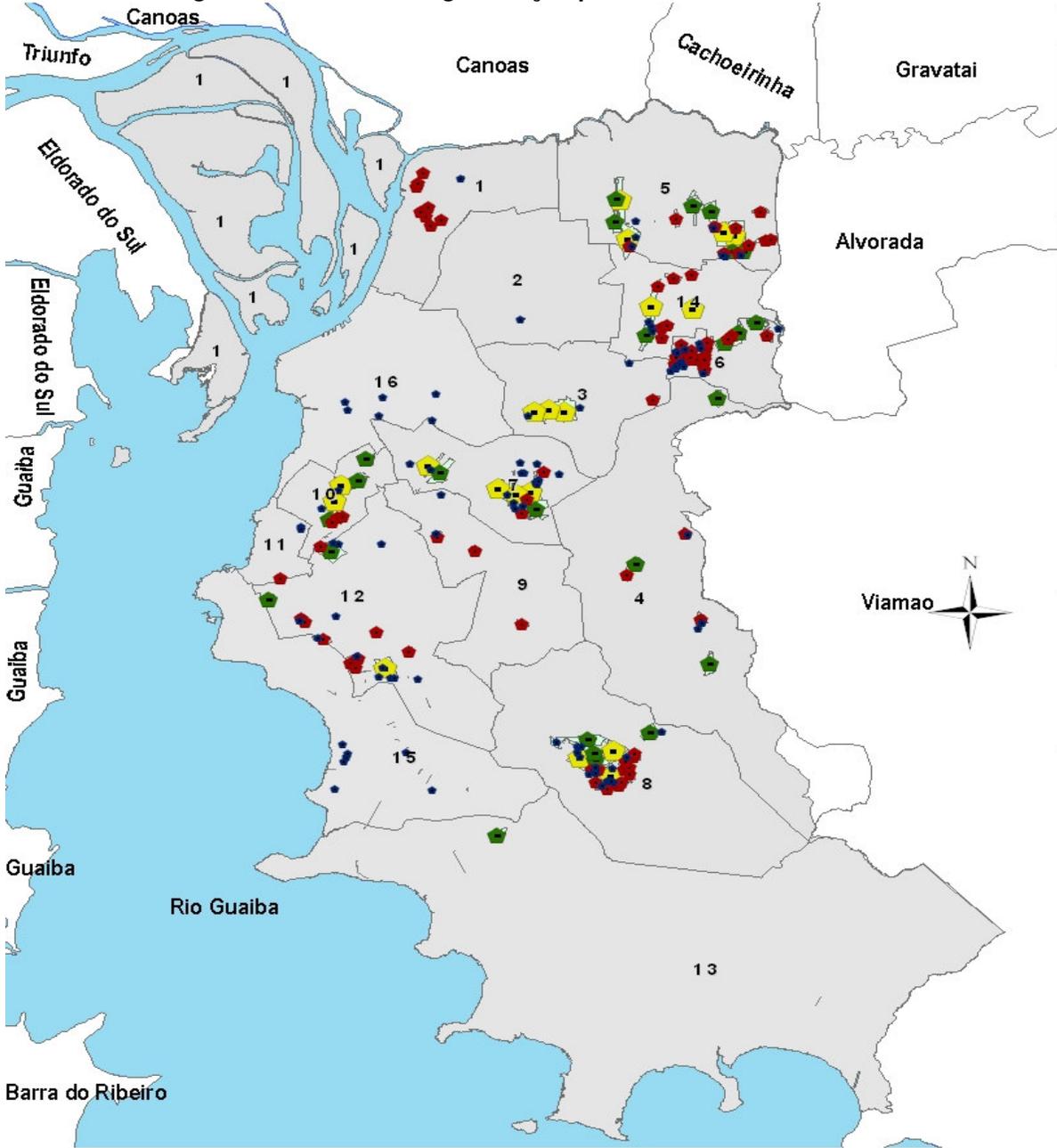
A Tabela 3.3, apresenta os dados relativos à quantidade de Vilas em Regularização demonstrando que mais da metade desses núcleos estão localizados nas Regiões do Orçamento Participativo 5 (Norte), 6 (Nordeste), 7 (Partenon), 8 (Restinga) e 12 (centro-sul). A comparação entre os gráficos 3.1 e 3.2 permite visualizar as regiões em que estão sendo regularizadas as vilas, estas são em grande parte, aquelas onde há um maior número de Vilas irregulares.

Tabela 3.3 – Vilas em Regularização por Região do Orçamento Participativo

Região do OP	Núcleos	% Núc.	Domicílios	% Dom.
1 - Humaita - Navegantes - Ilhas	9	4%	1.926	3%
2 - Noroeste	1	0%	81	0%
3 - Leste	7	3%	5.027	8%
4 - Lomba do Pinheiro	9	4%	2.601	4%
5 - Norte	27	13%	12.475	19%
6- Nordeste	34	16%	6.320	10%
7 - Partenon	25	12%	7.647	12%
8 - Restinga	35	16%	10.834	17%
9 - Gloria	5	2%	813	1%
10 - Cruzeiro	11	5%	5.235	8%
11 - Cristal	3	1%	324	1%
12 - Centro Sul	23	11%	5.496	8%
13 - Extremo Sul	1	0%	595	1%
14 - Eixo Baltazar	13	6%	4.724	7%
15 - Sul	7	3%	263	0%
16 - Centro	6	3%	353	1%
Totais	216	100%	64.714	100%

Fonte: DEMHAB 2006.

Figura 3.1 – Vilas em Regularização por Quantidade de Domicílios

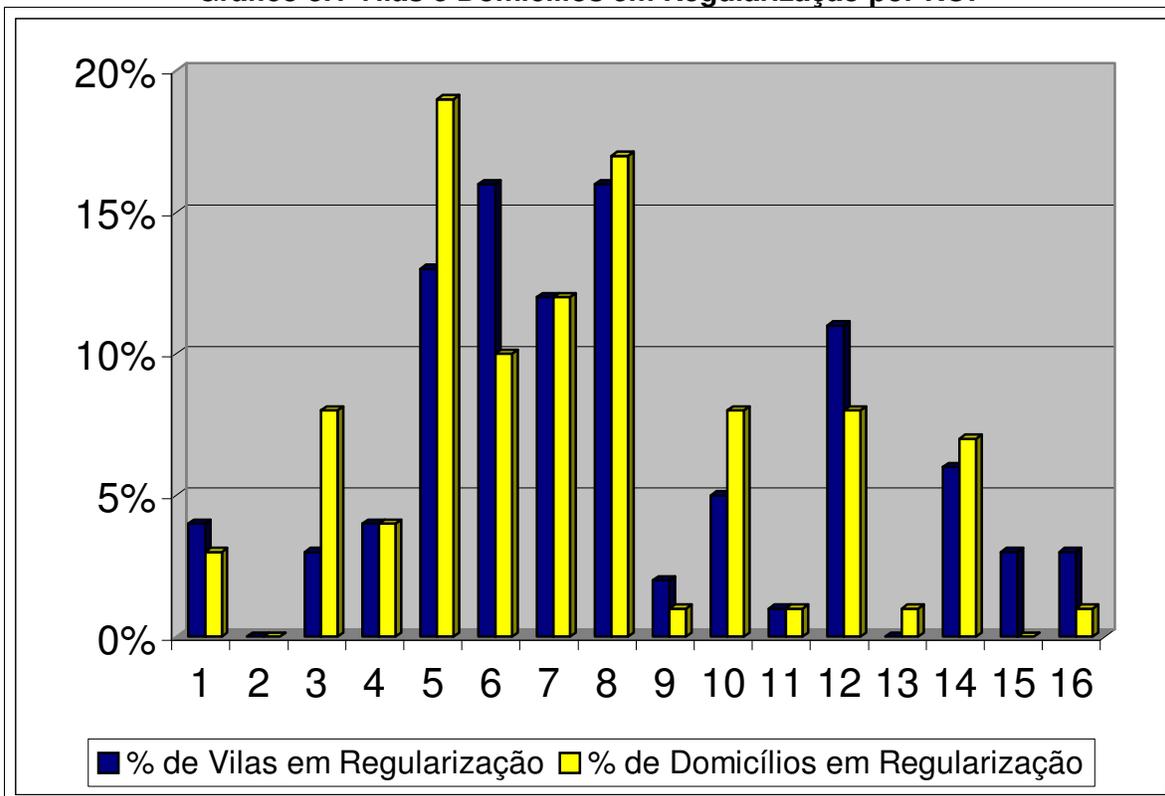


Nº de Domicílios Por Loteamento	
●	3 - 100
⬠	101 - 500
⬡	501 - 1000
🏠	1001 - 2222



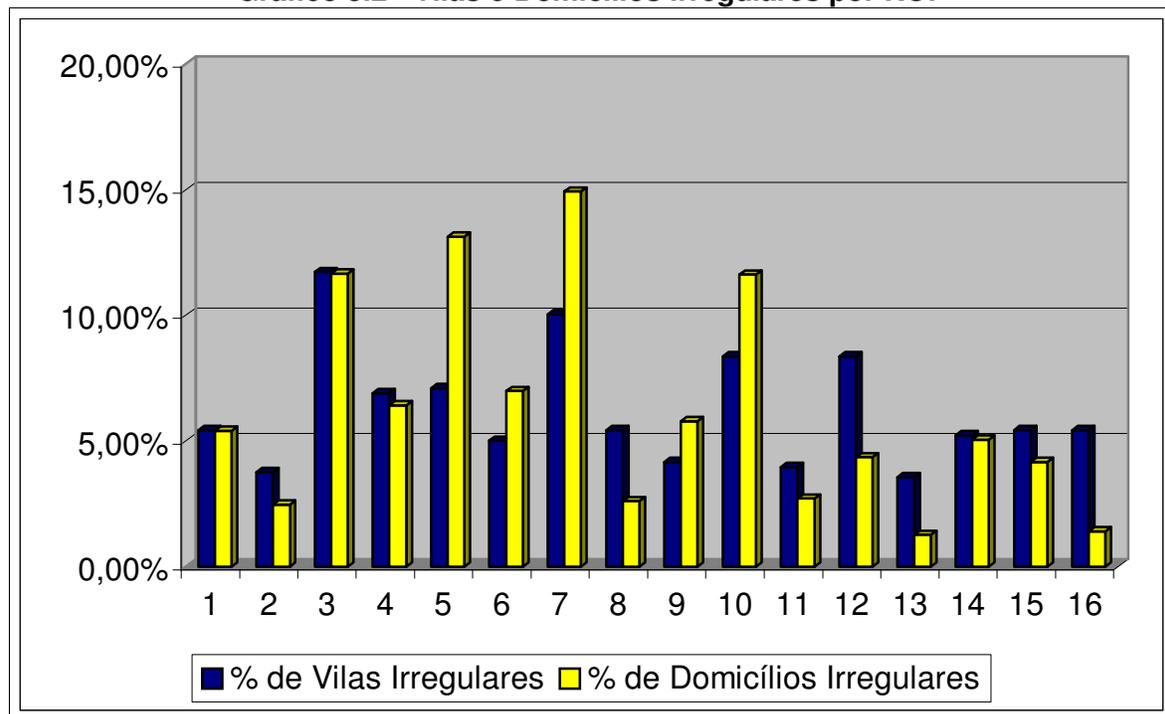
Fonte da Base de Dados: DEMHAB 2006.
 Elaboração: ROCHA, 2007.

Gráfico 3.1 Vilas e Domicílios em Regularização por ROP



Fonte dos Dados: DEMHAB 2006.

Gráfico 3.2 - Vilas e Domicílios Irregulares por ROP



Fonte dos Dados: DEMHAB 2006.

A Região 8 (Restinga) aparece, na comparação entre os gráficos 3.1 e 3.2 como uma exceção, já que não está entre àqueles que apresenta maior concentração de domicílios irregulares (cerca de 2% conforme a Tabela 1.3), mas concentra nessa mesma área 17% dos domicílios em regularização.

É necessário considerar dois fatores para entender a situação, os dados referentes à quantidade de Vilas e Domicílios irregulares dizem respeito aos que existem hoje ainda na cidade e não incluem as Vilas em Regularização. Outro fator importante a ser considerado é que a Restinga foi entre todas as Regiões do Orçamento Participativo a que teve o maior aumento de Vilas Irregulares, passando de 12 em 1996 para 26 em 2003.

Após a regularização completa, as Vilas ainda continuam fazendo parte do Programa de Regularização Fundiária até o momento em que é finalizada a regularização no Cartório de Registro de Imóveis. É importante frisar que a prefeitura considera plenamente regularizados, os lotes dos quais estão de acordo com as normas jurídicas e urbanísticas e que contam com serviços e equipamentos públicos, atendendo ainda ao critério de direito à cidade estabelecidos pelo DEMHAB, faltando apenas a regularização cartorial, normalmente a mais demorada. Para esse trabalho trataremos essas áreas como Vilas Regularizadas.

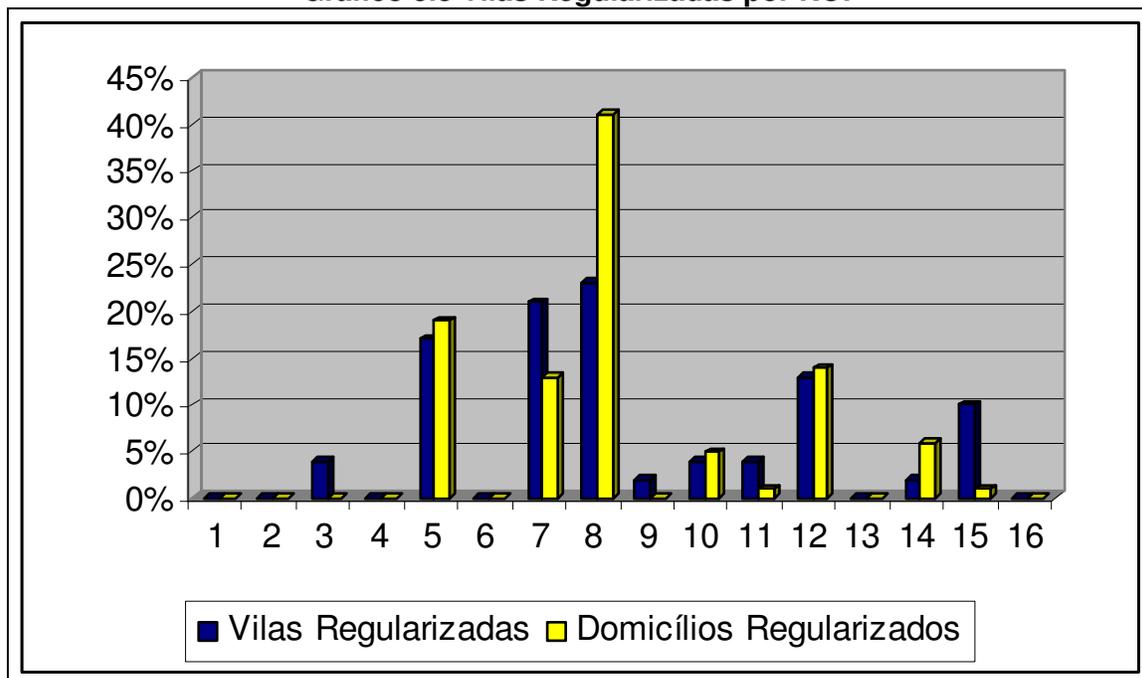
A Tabela 3.4 abaixo apresenta os dados referentes à quantidade de Vilas Regularizadas (mas sem a regularização cartorial). São ao todo 48 Núcleos (21%) dos assentamentos atendidos pelo Programa de Regularização Fundiária. Mais da metade desses 48 núcleos (vinte e sete) foram regularizados nas Regiões 5 (Norte), 7 (Partenon) e 8 (Restinga). O Figura 3.2 apresenta a espacialização desses dados, inclusive com a dimensão das áreas.

Tabela 3.4 - Vilas Regularizadas por ROP

Região do Orçamento Participativo	VILAS	% Vilas	DOM	% Dom.
1 - HUMAITA - NAVEGANTES - ILHAS	0	0%	0	0%
2 - NOROESTE	0	0%	0	0%
3 - LESTE	2	4%	17	0%
4 - LOMBA DO PINHEIRO	0	0%	0	0%
5 - NORTE	8	17%	3.432	19%
6 - NORDESTE	0	0%	0	0%
7 - PARTENON	10	21%	2.311	13%
8 - RESTINGA	11	23%	7.662	41%
9 - GLORIA	1	2%	40	0%
10 - CRUZEIRO	2	4%	952	5%
11 - CRISTAL	2	4%	235	1%
12 - CENTRO SUL	6	13%	2.552	14%
13 - EXTREMO SUL	0	0%	0	0%
14 - EIXO BALTAZAR	1	2%	1.085	6%
15 - SUL	5	10%	194	1%
16 - CENTRO	0	0%	0	0%
TOTAL	48	100%	18.480	100%

FONTE DOS DADOS: DEMHAB 2006.

Gráfico 3.3 Vilas Regularizadas por ROP

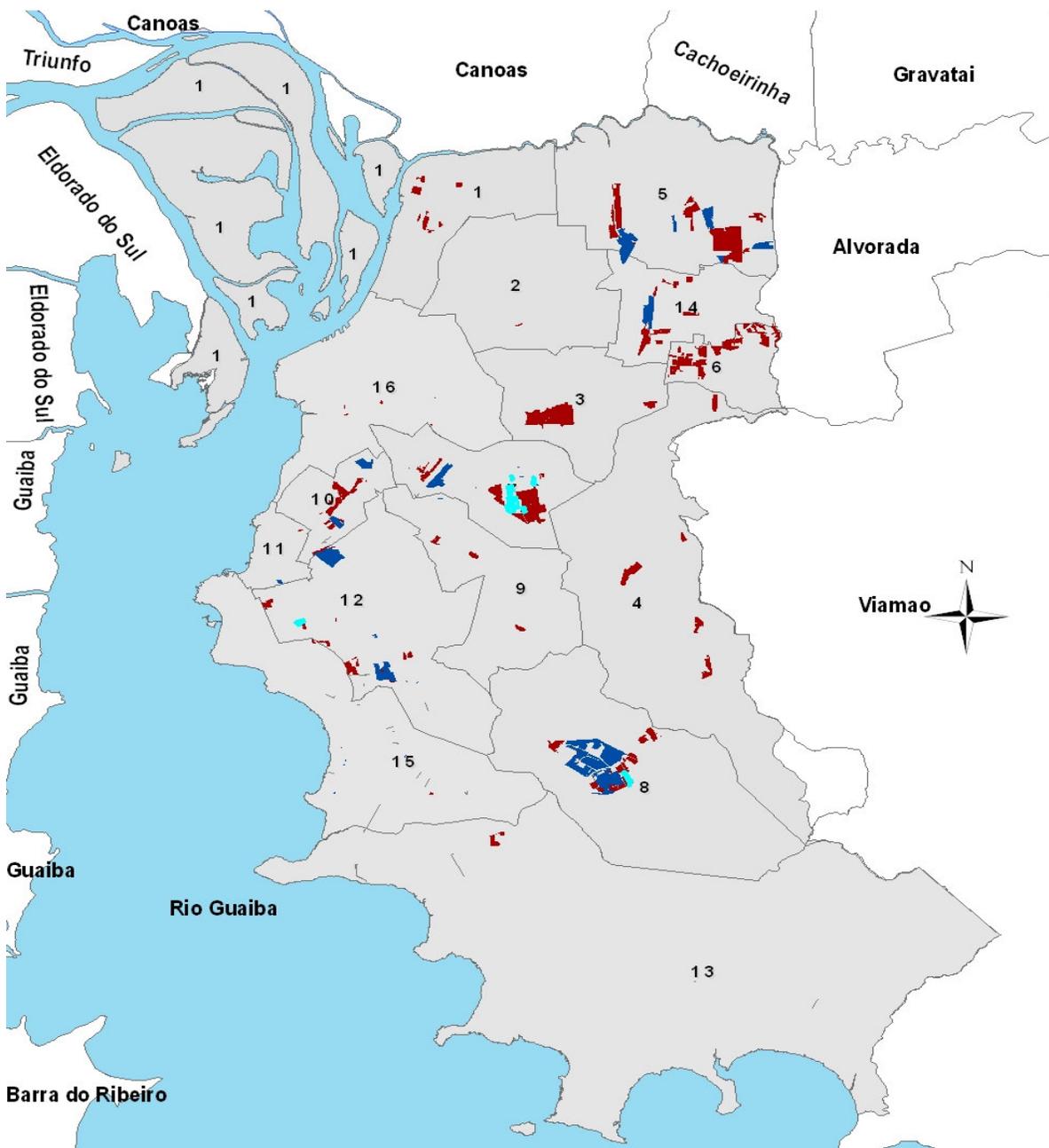


FONTE DOS DADOS: DEMHAB 2006.

Ao analisarmos esses dados podemos reforçar, ainda, que o significativo percentual de áreas regularizadas na Restinga (Região 8 do O.P.) deve-se também ao processo histórico de luta dos movimentos sociais por moradia na área. Como vimos no capítulo anterior, a população da Restinga, majoritariamente de baixa renda, passou por uma série de dificuldades ao longo da construção histórica do espaço urbano de Porto Alegre. O enfrentamento das dificuldades credenciou a Restinga como um agente social com grande poder de reivindicação. A Restinga, não é um caso isolado de luta, mas é um ótimo exemplo de força dos movimentos sociais diante das dificuldades da irregularidade.

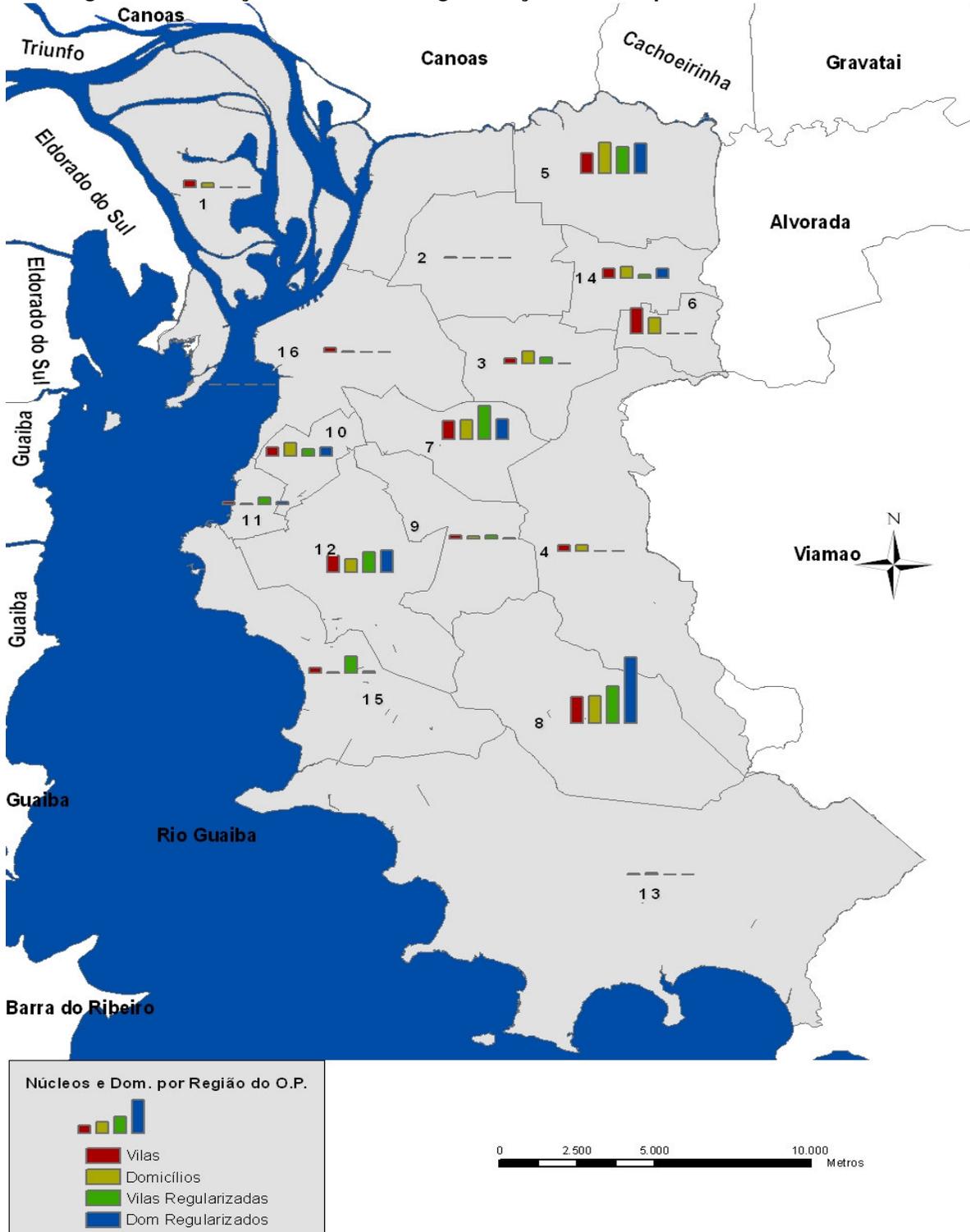
Na Figura 3.3 temos a espacialização dos dados apresentados nas Tabelas 3.3 e 3.4, as barras em vermelho demonstram o percentual de Vilas em Regularização por região do O.P., em amarelo o percentual de domicílios em regularização, em verde o percentual das Vilas Regularizadas e em azul o percentual de domicílios regularizados.

Figura 3.2 - Situação de Regularização dos Núcleos (Vilas)



Fonte da Base de Dados: DEMHAB 2006.
Elaboração: ROCHA, 2007.

Figura 3.3 - Situação da Vilas em Regularização - sob responsabilidade do DEMHAB



Fonte da Base de Dados: DEMHAB 2006.
 Elaboração: ROCHA, 2007.

3.4 - A SITUAÇÃO CONTRATUAL DAS VILAS EM REGULARIZAÇÃO

O DEMHAB procura estabelecer junto aos moradores, como forma de proceder com a regularização, contratos, respeitando as normas impostas pelo PDDUA e as regras do Programa de Regularização Fundiária, dos quais fazem parte as 216 Vilas em Regularização. Cada situação de irregularidade apresenta a necessidade de utilização de um instrumento específico do PDDUA, que por sua vez caracteriza um determinado tipo de contrato. Atualmente o município, por orientação do Plano Diretor, estabelece contratos do tipo de Concessão do Direito Real e Uso (CRDU) ou a Permissão Remunerada de Uso (PRU) para áreas públicas, para as demais áreas o DEMHAB presta assessoria técnica e jurídica para realizar a Usucapião Especial Urbana. No caso da CDRU ou da PRU, o morador recebe o direito de uso, mas não possui o direito de propriedade, não podendo comercializá-la. Na Tabela 3.5 podemos observar que os contratos de CDRU e PRU representam juntos cerca de 8% dos domicílios.

Como os dados levantados dizem respeito ao conjunto de Vilas em Regularização, domicílios de um mesmo núcleo podem ter contratos diferentes, esses foram agrupados no item “MISTOS”, que somam 20,12% dos domicílios de Porto Alegre. Muitas Vilas e domicílios têm outros tipos de contratos, cerca de 32% (Tabela 3.5) dos domicílios atendidos pelo programa possuem contratos do tipo (CPPCV) Contrato Particular de Promessa de Compra e Venda, mas não possuem o título de posse. A mesma tabela mostra que cerca de 1% possui contrato do tipo “Mútuo” e 37,77% dos domicílios não possuem nenhum tipo de contrato.

No início da década de 1980 foram ocupados conjuntos habitacionais construídos com recursos do FGTS. Para garantir a permanência, os ocupantes assinaram posteriormente contrato de “Mútuo” com a CEF, tendo a prefeitura como fiadora. Alguns desses núcleos habitacionais (os considerados nesse trabalho) fazem parte do PRF, pois apresentam algum tipo de irregularidade averiguada pelo DEMHAB.

Tabela 3.5 - Tipo de Contrato que possui o Morador

Tipo de Contrato	Núcleos (vilas)	% Núc.	Domicílios	% Dom.
CDRU	24	11,11%	3.356	5,19%
CPPCV	40	18,52%	20.861	32,24%
MÚTUO	20	9,26%	742	1,15%
NÃO POSSUI	97	44,91%	24.440	37,77%
PRU	10	4,63%	2.293	3,54%
MISTOS	25	11,57%	13.022	20,12%
TOTAL	216	100,00%	64.714	100,00%

Fonte dos Dados: DEMHAB 2006.

Cada situação é analisada pelo DEMHAB, procurando ver a melhor forma de encaminhar a regularização. Não existe uma única forma ou um padrão, cada área apresenta peculiaridades, e às vezes na mesma área é necessário agir de forma diferenciada para determinados domicílios. A complexidade dos fatores envolvidos na regularização ajuda a entender o motivo do processo, por vezes, ser demorado.

Vimos nesse capítulo que a década de 90 apresenta mudanças nas políticas habitacionais do município em relação às anteriores. A promulgação da Constituição Brasileira, a aprovação do novo plano diretor, a eleição e chegada ao poder da frente popular proporcionaram novos caminhos ao cenário habitacional.

A possibilidade de regularização fundiária da Carta Magna (de 1988) se transformou no reconhecimento por parte do Estado da existência de uma produção do espaço realizado fora da legalidade jurídica e urbanística. A regulação do espaço implementada pelos governos ao longo dos anos não foi capaz de diminuir as desigualdades inerentes ao capitalismo. Assim, uma nova regulação se fez necessária com o objetivo de minimizar a segregação sócio-espacial bem como garantir direitos básicos à classe trabalhadora residente nessas áreas, principalmente aqueles trabalhadores com baixa renda.

Aquilo que Marx deu o nome de “o movimento real” que vai abolir “o estado atual das coisas” está sempre por ser feito e por ser apropriado. Esse é o único sentido que pode ter adquirido a coragem de nossa mente. (HARVEY 2004, p. 334).

As políticas de Regularização Fundiária em Porto Alegre, apesar das dificuldades, têm alcançado resultados importantes. Mesmo se considerarmos que há uma grande quantidade de domicílios fora do programa, ainda assim as conquistas são significativas. A melhoria do sistema viário de Porto Alegre (levando acesso e pavimentação para as vilas), o abastecimento de água e coleta de lixo em praticamente toda a cidade e a garantia de que mesmo a área sendo irregular a Prefeitura é responsável pelo abastecimento de serviços e equipamentos são avanços fundamentais na luta contra a segregação e na busca de ampliação dos direitos das famílias de baixa renda.

A Regularização Fundiária deve ser reconhecida como um processo. É necessário que as políticas públicas de regularização tratem tanto dos problemas oriundos da ocupação irregular do espaço como a prevenção da ocupação, através de novos programas habitacionais voltados para a população trabalhadora de baixa renda.

É necessário considerar também que a regularização não se atenha somente às questões jurídicas da posse, que são importantes e podem garantir cidadania à população, mas também às questões urbanísticas e ambientais que podem melhorar as condições de vida. O aspecto jurídico é importante, mas tomado como único não dá conta de toda a complexidade envolvida na produção do espaço. Para que a Regularidade Fundiária atinja por completo seus objetivos, a população beneficiada deve estar, necessariamente, de acesso irrestrito às urbanidades, posses, direitos de cidadania⁴⁹ e à cidade como direito, que como refere RODRIGUES 2007 evidencia a importância do espaço e permite pensar o acesso universal à cidade em contraposição ao espaço produzido pelo modelo econômico vigente.

⁴⁹RODRIGUES 2007 discute a utopia da Cidade como direito, e apresenta uma análise sobre o tema.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estudo que apresentamos procurou caracterizar a Regularização Fundiária em Porto Alegre, levando em consideração os avanços na luta por melhores condições de moradia e como o Município aplicou instrumentos que, atendendo às reivindicações, estão ajudando a modificar a situação da irregularidade. A promulgação da Lei Orgânica do município, ressaltamos isso no trabalho, é um marco que possibilita uma série de modificações na legislação do município completada com a aprovação do 2º Plano Diretor aprovado em 1999. Esses avanços só foram possíveis por meio da pressão política exercida pelos movimentos sociais ao longo do tempo e pela organização dos movimentos populares.

A produção do espaço no modo de produção capitalista é por essência segregadora, da qual produz e reproduz a desigualdade sócio-espacial. Em Porto Alegre, como vimos, a população de baixa renda foi, ao longo do tempo, sendo “expulsa” para a periferia pobre sem infra-estrutura, serviços e meios de consumo coletivo. BAIERLE 2005 lembra que, no município, os mais pobres, cerca de 30% da população vivem em aproximadamente 10% do território, que segundo o autor é “*onde dorme a cidadania informal*”. O acesso ao espaço regularizado é restrito para os trabalhadores no processo de produção do espaço pelo capital. Mas como define RODRIGUES 1988a, “*ninguém vive sem ocupar espaço*”, dessa forma, a irregularidade foi não apenas a alternativa, mas a imposição do modo de produção.

A introdução pelo Município do Orçamento Participativo (1989) possibilitou à população um instrumento de acesso forte e eficiente para sua participação. O O.P. tem sido um dos principais responsáveis pela mudança no cenário da situação da irregularidade em Porto Alegre. O fato de a área de habitação e regularização fundiária ser considerada mais vezes como a prioritária para investimentos pelas plenárias do O.P., desde a sua implantação merece reflexões aprofundadas em relação às alterações que têm provocado nas políticas municipais.

As plenárias do OP indicaram, em todos os anos a partir de 1993, a necessidade de maior ênfase na política habitacional, o que foi ao que tudo indica, determinante para que no Orçamento Municipal a habitação recebesse novos recursos orçamentários, considerando que apenas os recursos do OP não eram suficientes para atender às necessidades.

Podemos inferir que o O.P., mais do que indicar demandas, induziu alterações na política habitacional do município, se caracterizando não apenas como espaço de participação, mas um instrumento de modificação da produção do espaço urbano. Vimos no trabalho a quantidade de recursos investidos em Regularização Fundiária em Porto Alegre.

Verificamos que, entre 1991 e 2000, a prefeitura investiu grande parte do recurso (73%) do Orçamento Geral do Município, cerca de 141 milhões de reais, para construção de unidades habitacionais, enquanto que a maior parcela dos recursos (53%) indicados pelas plenárias do O.P., cerca de 63 milhões de reais, foi investida no item “urbanização de vilas”. Não há ainda estudos que apontem qual o recurso necessário para o processo de regularização urbanística e cartorial para que se concretize regularização fundiária, o que é fundamental para compreender o processo de atuação do poder municipal.

Um outro aspecto que necessita ser explorado é o da importância da urbanização das Vilas na reestruturação do espaço irregular e se influencia, ou não, a melhoria das condições da população que mora nas áreas urbanizadas e /ou regularizadas.

Uma pesquisa que consideramos fundamental para entender a valorização de áreas é verificar se urbanização e regularização possibilitam a permanência dos moradores no local ou induz a mudança que implicaria em analisar o preço da terra, das edificações antes e depois da intervenção da prefeitura.

Na análise da distribuição espacial, ainda que sucinta, verificamos que as áreas irregulares concentram-se nas proximidades e encostas de morros e nas várzeas dos cursos de água. São nessas áreas que se concentram também a maior atuação da prefeitura para o processo de regularização fundiária. Isso demonstra que o processo vem sendo conduzido com o intuito de regularizar a apropriação da terra e da moradia

nas áreas mais carentes de infra-estrutura e parece indicar que não há uma atuação para promover a especulação imobiliária ou criar enclaves de expansão do setor imobiliário tipicamente capitalista, que só poderá ser confirmado, como apontamos, em pesquisas que permitam verificar permanências e mudanças.

A Regularização Fundiária, entendida e aplicada em áreas de maior concentração de moradias irregulares, apresenta-se como uma possibilidade de mudança no quadro da segregação e permite efetivas melhorias nas condições urbanísticas. Muito deve ser feito ainda, mas as mudanças expressas na forma dos assentamentos irregulares em Porto Alegre demonstram que etapas foram alcançadas e é necessário acompanhar o que resultará no espaço ao longo do tempo.

Podemos afirmar que dificuldades enfrentadas pelos moradores de áreas irregulares estão sendo minimizadas com a atuação da Prefeitura, não apenas na urbanização direta nas vilas, mas também a urbanidade pretendida pelos moradores. Um exemplo é a implantação do passe livre nos ônibus no último domingo de cada mês, permite que as comunidades mais carentes possam transitar pela cidade, visitando parques, centros comerciais, áreas públicas, enfim, participando da vida de toda a área da cidade.

Destacamos ainda a melhoria no sistema de transporte e a universalização do abastecimento de água em Porto Alegre como avanços significativos para a melhoria da qualidade de vida, o abastecimento de água abrange praticamente todo o município. Da mesma forma, a coleta de lixo é realizada independente da irregularidade ou regularidade das áreas. Cabe ressaltar que a existência de rede não garante o acesso de muitos serviços como água tratada e energia elétrica, que estão sujeitos ao pagamento de taxas com valores proibitivos para a população de baixa renda. Reafirmamos que será necessário analisar se a urbanização e a regularização podem implicar em aumento de cobrança de taxas e serviços que impossibilite a permanência da população nos locais regularizados, o que só será possível com avaliação dos preços dos serviços, e se podem sofrer ou não alteração com a regularização fundiária.

Por se tratar de uma dissertação de mestrado, que implica em um tempo relativamente curto para realizar a pesquisa, optamos por realizar o estudo com dados sobre a concentração da ocupação irregular do espaço, como e onde ocorre o processo

de regularização fundiária. Trata-se mais de uma apresentação da distribuição espacial das ocupações irregulares e da atuação da prefeitura do que análises teóricas metodológicas que o tema requer. Apontamos inquietações surgidas ao longo do trabalho que certamente precisam ser analisadas. Sistematizamos abaixo algumas das questões que merecem ser aprofundadas.

Os dados da expansão da ocupação irregular apresentados no capítulo 2 demonstram que até 1973 o incremento de moradores sempre foi maior do que o do número de moradias, o que implica analisar se as políticas públicas impediam a ocupação de novas áreas, provocando aumento da densidade de ocupação das moradias e de sua precariedade. No período após 1973 o aumento do número de moradias é maior (proporcionalmente) do que o aumento da população. Fica a indagação se houve aumento de unidades nas áreas ocupadas ou se novas áreas foram ocupadas considerando o momento histórico em que se verifica o processo.

Outro ponto que merece uma análise é se as políticas públicas têm conseguido, além de regularizar essas moradias, barrar o avanço da produção irregular. A inquietação se justifica pelo fato que, a despeito de todos os avanços conquistados pela população do município, (com a mudança dos rumos dos políticos que começaram em 1990) o capital especulativo continua agindo na produção do espaço urbano de Porto Alegre.

A produção capitalista do espaço não se restringe ao local, ao lugar, é um processo relacionado a mundialização do capital e as políticas neoliberais. Assim, avanços locais, como é o caso da participação popular e mesmo da regularização fundiária em Porto Alegre, são submetidos à lógica do capital. É necessário um estudo que aprofunde essa questão, analisando quais têm sido as diretrizes que têm orientado o rumo das políticas habitacionais do município.

Também é necessário o acompanhamento da continuidade da aplicação dessas políticas para o próximo período. A recente troca de modo de governar, com a eleição de José Fogaça, tem trazido inquietações principalmente para os moradores das áreas irregulares, tais como, se a atual administração continuará atendendo prioritariamente a regularização em áreas com grande concentração de moradias irregulares, ou se vai atuar em áreas que atendem apenas aos interesses do mercado especulativo.

O que podemos verificar ao longo do trabalho, independente das inquietações, é que a Regularização Fundiária é um processo necessário para a modificação das condições de vida dos trabalhadores que moram em área irregulares.

A grande maioria das Vilas ainda não teve sua situação urbanística completamente regularizada, e a regularização cartorial é um processo que tem se apresentado lento. No entanto, as Vilas em Regularização têm apresentado, em comparação com as condições anteriores a década de 1990, uma melhoria significativa em relação à disponibilidade de serviços e equipamentos públicos e o acesso à cidade.

A Regularização Fundiária em Porto Alegre apresentada aqui nesse trabalho pode, na medida em que forem mantidas ou ampliadas as conquistas obtidas com a participação popular, se configurar naquilo que HARVEY 2004 denomina de “espaços de esperança”. Um espaço de esperança que poderá concretizar a utopia da “Cidade como direito”, como expressa RODRIGUES 2007 para mostrar que a utopia da Cidade como Direito se concretiza e se realiza no espaço urbano.

A regularização fundiária representa uma conquista dos movimentos populares urbanos em suas lutas pela permanência nas áreas ocupadas, pelo direito à moradia, aos serviços e à infra-estrutura necessária para a reprodução da vida. Analisar a espacialidade da ocupação irregular e da política de regularização fundiária é um desafio para compreender a produção e reprodução do espaço no capitalismo que só podem ser atingidos com várias pesquisas. O presente estudo procurou contribuir para análises futuras apresentando algumas características da ocupação irregular e da regularização fundiária realizada pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Visando contribuir para outras pesquisas que venham a ser realizadas, disponibilizamos em anexo, desde já, dados coletados que não foram completamente analisados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALFONSIN, Betânia. Da invisibilidade à Regularização Fundiária: Trajetória Legal da Moradia de Baixa Renda em Porto Alegre. Dissertação (Mestrado em Urbanismo), PROPUR - Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2000.

BAIERLE, Sergio. Um Novo Princípio Ético-Político: Prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, 1992.

_____. Lutas em Porto Alegre: entre a revolução política e o transformismo. Porto Alegre: FIGURAS – Monitoramento Ativo da Sociedade, 2005.

BRASIL. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Relatório Nacional de Acompanhamento. Brasília: IPEA, 2005.

DEMAE. O DEMAÉ em números. Disponível em <<http://www.portoalegre.rs.gov.br/>>, último acesso em 15/09/2006. 2006.

DEM HAB. Figura da irregularidade fundiária de Porto Alegre. Porto Alegre: Prefeitura de Porto Alegre, 2000.

_____. Banco de dados da Irregularidade. Porto Alegre: DEM HAB, 2006.

DUTRA, Olívio e BENEVIDES, Maria Victória. Orçamento Participativo e Socialismo. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001

ENGELS. A situação da classe trabalhadora em Inglaterra. Porto: Martins Fontes - Portugal/Brasil, 1975

FERNANDES, Edesio. Regularização de Assentamentos Informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros, IN Regularização Fundiária de Assentamentos Informais Urbanos, Raquel Rolnik. [et.al]. Belo Horizonte: Puc Minas Virtual, 2006. p. 17-28.

HARVEY, David. A Justiça Social e a Cidade. São Paulo: Hucitec, 1980.

_____. Condição Pós-Moderna. São Paulo: Edições Loyola, 2003.

_____. Espaços de Esperança. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

IBGE. Censos Demográficos. Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Economia e Estatística, s/d.

_____. Cidades. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php>>. Último acesso em 29/06/2007. 2007a.

LEFÉBVRE, Henri. A Revolução Urbana. Belo Horizonte: Humanistas, 2004.

MACEDO, Francisco Riopardense de. Porto Alegre : origem e crescimento. Porto Alegre: Sulina, 1968.

_____. Porto Alegre: História e Vida da Cidade. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 1973.

OLIVEIRA, Clovis Silveira de. A fundação de Porto Alegre: dados oficiais. Porto Alegre: Norma, 1987.

PESAVENTO, Sandra Jataí. O Imaginário da Cidade: Visões Literárias do urbano: Paris, Rio de Janeiro, Porto Alegre. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1999.

PMPA - PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Plano de Investimentos 1991. Porto Alegre: Administração Popular, 1991.

_____. A Série Memória dos Bairros - Restinga. Porto Alegre: Secretaria Municipal da Cultura - PMPA, 2000.

_____. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA). Porto Alegre: Coordenação de Comunicação Social, 2000b.

_____. Relatório de Indicadores sociais de Porto Alegre – ano IV – 2001. Porto Alegre: PMPA, 2001.

_____. Informações da Cidade. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/infocidade/>>, último acesso em 15/02/2006. 2007a.

ROCHA, Cristiano. Laudo Pericial Ambiental: Instrumento de Cidadania no Lugar Urbano – Bairro Mario Quintana – Porto Alegre. IN Scripta Nova número 194. Barcelona: Universidade de Barcelona, 2005.

RODRIGUES, Arlete Moyses. Na procura do Lugar o encontro da Identidade. Movimentos coletivos de ocupação de terra. Tese (Doutorado em Geografia) Departamento de Geografia - FFLCH. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1988a.

_____. Setenta Anos de AGB: As Transformações do Espaço e a Geografia do Século XXI. Ocultação do Espaço e a Geografia. GEOUSP,18. São Paulo: Departamento de Geografia, USP, 2005.

_____. A Cidade Como Direito. IN IX *Coloquio Internacional de Geocrítica*. Porto Alegre: UFRGS, 2007. Disponível em : <<http://www.ub.es/geocrit/9porto/arlete.htm>>, Último acesso em 25/07/2007.

SILVA, Roberto. Cotidianos Irregulares: Estudo antropológico da experiência de regularização fundiária junto aos moradores da Vila Batista Flores em Porto Alegre (RS). Monografia (Graduação em Antropologia) IFCH-UFRGS, Porto Alegre, 2004.

SINDUSCON-RS. Estudos de Mercado – Porto Alegre. Porto Alegre: SINDUSCON-RS, 2007.

SINGER, Paul. Desenvolvimento Econômico e Evolução Urbana. São Paulo: EDUSP, 1968.

SUERTEGARAY, D. M. A.; BASSO, L. A.; VERDUM, R. (orgs.). Ambiente e Lugar no Urbano: A Grande Porto Alegre. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2000.

BIBLIOGRAFIA

ALFONSIN, Betânia. Da invisibilidade à Regularização Fundiária: Trajetória Legal da Moradia de Baixa Renda em Porto Alegre. Dissertação (Mestrado em Urbanismo), PROPUR - Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2000.

_____. A Regularização Fundiária Como Parte da Política Urbana. IN [Revista de Direito Imobiliário nº 55 - ano 26 - Jul/Dez de 2003](#) . São Paulo,(2003)Disponível em: <http://www.irib.org.br/salas/boletimel775b.asp>, acesso em: 05 de Janeiro de 2006.

BAUMAN, Zygmunt. Vidas desperdiçadas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

BAIERLE, Sergio. Um Novo Princípio Ético-Político: Prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, 1992.

_____. Habitação, miragens e práticas políticas. IN: Revista Democracia Viva número 18 - Especial Cidades. Rio de Janeiro: IBASE, 2003. Sítio: <<http://www.ibase.org.br/modules.php?name=Conteudo&pid=888>> acesso em 29/07/2007.

_____. Lutas em Porto Alegre: entre a revolução política e o transformismo. Porto Alegre: FIGURAS – Monitoramento Ativo da Sociedade, 2005.

BRASIL. Estatuto da Cidade - guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília, Instituto Pólis/ Caixa Econômica Federal, 2001.

_____. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Relatório Nacional de Acompanhamento. Brasília: IPEA, 2005.

CASTELLS, Manuel. A questão urbana. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

CORAGGIO, José Luis. Dilemas da Investigação urbana a partir de uma perspectiva popular na América Latina. IN: Espaço e Debates número 26 – Balanço da pesquisa urbana nas duas últimas décadas. São Paulo: NERU, 1988. p. 50-67.

D'AVILA, Naida. DEMHAB: com ou sem tijolos, a história das políticas habitacionais de Porto Alegre, 2000.

DEBORD, Guy. A Sociedade do Espetáculo. Rio de Janeiro: Contraponto, 2002.

_____. El Planeta Enfermo. Barcelona: Anagrama AS, 2006.

DEMAE. O DEMA E em números. Disponível em <<http://www.portoalegre.rs.gov.br/>>, último acesso em 15/09/2006. 2006.

DEM HAB. Realidade e política habitacional. Porto Alegre: DEM HAB, 1997a.

_____. Política Habitacional – 1ª. Conferência Municipal de Habitação: conclusões e recomendações. Porto Alegre: Prefeitura de Porto Alegre, 1997b.

_____. Figura da irregularidade fundiária de Porto Alegre. Porto Alegre: Prefeitura de Porto Alegre, 2000.

_____. Política de Habitação Popular – 1997/2000. Porto Alegre: Prefeitura de Porto Alegre, 2001

_____. Banco de dados da Irregularidade. Porto Alegre: DEM HAB, 2006.

DUTRA, Olívio e BENEVIDES, Maria Victória. Orçamento Participativo e Socialismo. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001

ENGELS, Friedrich. Para a questão da habitação. Lisboa: Processo, 1983.

_____. A situação da classe trabalhadora em Inglaterra. Porto: Martins Fontes - Portugal/Brasil, 1975

_____. Do socialismo utópico ao socialismo científico. Lisboa: Estampa, 1974.

FERNANDES, Edesio. Regularização de Assentamentos Informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros, IN Regularização Fundiária de Assentamentos Informais Urbanos, Raquel Rolnik. [et.al]. Belo Horizonte: Puc Minas Virtual, 2006. p. 17-28.

GENRO, Tarso. Porto da cidadania: a esquerda no governo de Porto Alegre. Porto Alegre: Arte e Ofícios, 1997.

GOTTDIENER, Mark. A produção social do espaço urbano. São Paulo: EDUSP, 1993.

_____. O futuro por armar. Petrópolis: Vozes, 1999.

HARLOE, Michael. Marxismo, Estado e Questão Urbana: notas críticas a duas recentes teorias francesas. IN: Espaço e Debates número 28 - Teorias urbanas: crítica e perspectivas. São paulo: NERU: 1989. p. 80-100.

HARVEY, David. A Justiça Social e a Cidade. São Paulo: Hucitec, 1980.

_____. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. IN Espaço e Debates número 6 – Temas Urbanos e Regionais. São Paulo: NERU, 1982. p. 6-35.

_____. Condição Pós-Moderna. São Paulo: Edições Loyola, 2003.

_____. O Novo Imperialismo. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

_____. Espaços de Esperança. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

_____. A Produção Capitalista do Espaço. 2. ed. São Paulo: Annablume, 2005.

IBGE. Censos Demográficos. Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Economia e Estatística, s/d.

IBGE. Cidades. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php>>. Último acesso em 29/06/2007. 2007a.

LAHORGUE, Mario L.: Espaço e políticas urbanas: Porto Alegre sob governo do Partido dos Trabalhadores. Tese (Doutorado em Geografia), UFSC: 2004

LEFÉBVRE, Henri. O direito à cidade. São Paulo: Centauro, 2001.

_____. A cidade do Capital. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

_____. A Revolução Urbana. Belo Horizonte: Humanistas, 2004.

LIPIETZ, Alain. O capital e seu espaço. São Paulo, Nobel, 1988.

LOJKINE, Jean. O estado capitalista e a questão urbana. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

MACEDO, Francisco Riopardense de. Porto Alegre : origem e crescimento. Porto Alegre: Sulina, 1968.

_____. Porto Alegre: História e Vida da Cidade. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 1973.

_____. Porto Alegre: historia e vida da cidade. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1993.

MARCUSE, Peter. Enclaves sim, guetos não: a segregação e o estado. IN Espaço e Debates número 45 – Segregações Urbanas. São Paulo: NERU, 2004. p. 24-33.

MARICATO, Ermínia. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. IN São Paulo em Perspectiva, Oct./Dec. 2000, vol.14, nº 4. São Paulo: 2000, p.21-33.

_____. Brasil, Cidades: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.

MORIN, Edgar. Em busca dos fundamentos perdidos: Textos sobre o marxismo. 2. ed. Porto Alegre: Sulina, 2004.

_____. LE MOIGNE, Jean-Louis. A inteligência da complexidade. São Paulo: Peirópolis, 2000.

OLIVEIRA, Clovis Silveira de. A fundação de Porto Alegre: dados oficiais. Porto Alegre: Norma, 1987.

OLIVEIRA, Francisco : O Estado e o Urbano no Brasil. IN Espaço e Debates número 6 – Temas Urbanos e Regionais. São Paulo: NERU, 1982. p. 36-54.

OSÓRIO, Leticia Marques. Regularização fundiária de assentamentos urbanos em Porto Alegre. Dissertação (Mestrado em Urbanismo) – PROPUR - Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1998.

PESAVENTO, Sandra Jataí. O Imaginário da Cidade: Visões Literárias do urbano: Paris, Rio de Janeiro, Porto Alegre. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1999.

_____. Porto Alegre Caricata: a imagem conta a historia. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1993.

PIQUET, Rosélia. Cidade-Empresa: Presença na paisagem urbana brasileira. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.,1998.

_____. Orçamento Público. Porto Alegre: Gabinete de Planejamento, 1997.

_____. Plano de Investimentos 1991. Porto Alegre: Administração Popular, 1991.

_____. Plano de Investimentos 1992. Porto Alegre: Administração Popular, 1992.

_____. Plano de Investimentos 1993. Porto Alegre: Administração Popular, 1993.

_____. Plano de Investimentos 1993. Porto Alegre: Administração Popular, 1993.

_____. Plano de Investimentos 1994. Porto Alegre: Administração Popular, 1994.

_____. Plano de Investimentos 1995. Porto Alegre: Administração Popular, 1995.

_____. Plano de Investimentos 1996. Porto Alegre: Administração Popular, 1996.

_____. Plano de Investimentos 1997. Porto Alegre: Administração Popular, 1997.

_____. Plano de Investimentos 1998. Porto Alegre: Administração Popular, 1998.

_____. Plano de Investimentos 1999. Porto Alegre: Administração Popular, 1999.

_____. Plano de Investimentos 2000. Porto Alegre: Administração Popular, 2000.

_____. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA). Porto Alegre: Coordenação de Comunicação Social, 2000.

_____. Relatório de Indicadores sociais de Porto Alegre - 1996. Porto Alegre: PMPA, 1996.

_____. Relatório de Indicadores sociais de Porto Alegre - ano II – 1999. Porto Alegre: PMPA, 2001.

_____. Relatório de Indicadores sociais de Porto Alegre - ano III – 2000. Porto Alegre: PMPA, 2001.

_____. A Série Memória dos Bairros - Restinga. Porto Alegre: Secretaria Municipal da Cultura - PMPA, 2000.

_____. Relatório de Indicadores sociais de Porto Alegre – ano IV – 2001. Porto Alegre: PMPA, 2001.

_____. Relatório de Indicadores sociais de Porto Alegre - ano V – 2002. Porto Alegre: PMPA, 2003.

_____. *Otro mundo es posible*. Porto Alegre: Administração Popular 2003.

_____. Informações da Cidade. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/infocidade/>>, último acesso em 15/02/2006. 2007a.

_____. Programa de Reassentamento. Porto Alegre: PMPA, 1991.

PRETECEILLE, Edmond. Paradigmas e problemas das políticas urbanas. IN Espaço e Debates número 29 – Leituras da Cidade. São Paulo: NERU, 1990. p. 54-67.

_____. A construção social da segregação urbana: convergências e divergências. IN Espaço e Debates número 45 – Segregações Urbanas pág. 11 a 23. São Paulo: NERU, 2004. p 11-23.

ROCHA, Cristiano. Laudo Pericial Ambiental: Instrumento de Cidadania no Lugar Urbano – Bairro Mario Quintana – Porto Alegre. IN Scripta Nova número 194. Barcelona: Universidade de Barcelona, 2005.

RODRIGUES, Arlete Moyses. Na procura do Lugar o encontro da Identidade. Movimentos coletivos de ocupação de terra. Tese (Doutorado em Geografia) Departamento de Geografia - FFLCH. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1988a.

_____. Moradia nas Cidades Brasileiras. São Paulo: Editora Contexto, 1988b.

_____. Reflexões sobre a produção e consumo do e no espaço (re)leituras do território, Tese (Livre Docência), Campinas: UNICAMP, 1996.

_____. Produção e Consumo do e no Espaço: Problemática Ambiental Urbana. São Paulo: Hucitec, 1998.

_____. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Nota técnica sobre conceito de cidade (julho e outubro de 2004). Brasília: Ministério das Cidades, Governo Federal, 2004.

_____. Setenta Anos de AGB: As Transformações do Espaço e a Geografia do Século XXI. Ocultação do Espaço e a Geografia. GEOUSP, 18. São Paulo: Departamento de Geografia, USP, 2005.

_____. Direito a Cidade e o Estatuto da Cidade. IN Revista Cidades v.1 número 3. Presidente Prudente, 2005.

_____. A Cidade Como Direito. IN IX *Coloquio Internacional de Geocrítica*. Porto Alegre: UFRGS, 2007. Disponível em : <http://www.ub.es/geocrit/9porto/arlete.htm> - Último acesso em 25/07/2007.

SANTOS, Boaventura de Souza. Pela Mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez Editores, 1995.

SILVA, Roberto. Cotidianos Irregulares: Estudo antropológico da experiência de regularização fundiária junto aos moradores da Vila Batista Flores em Porto Alegre (RS). Monografia (Graduação em Antropologia) IFCH-UFRGS, Porto Alegre, 2004.

SINGER, Paul. Desenvolvimento Econômico e Evolução Urbana. São Paulo: EDUSP, 1968.

_____. O uso do solo urbano na economia capitalista. IN Boletim Paulista de Geografia. São Paulo: 1980. p 2-13.

SOARES, Paulo Rodrigues. Metamorfoses da Metrópole Contemporânea: Considerações sobre Porto Alegre. IN Espaço e Tempo n^o. 20, São Paulo: GEOUSP, 2006, p.129-143.

SOUZA, Célia Ferraz de. Contrastes regionais e formações urbanas. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2000.

SOUZA, Célia Ferraz de. Ponto e Virgula, Ano V - Número 31 - Maio 1997, in <http://www.portoalegre.rs.gov.br/publicacoes/Porto_Virgula/pv31/Ferraz.htm> em 8/11/2006.

STROHAECKER, Tania Marques. Regularização fundiária: a experiência de Porto Alegre. IN ANAIS DO VIII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano Regional – ANPUR, 1999.

SUERTEGARAY, D. M. A.; BASSO, L. A.; VERDUM, R. (orgs.). Ambiente e Lugar no Urbano: A Grande Porto Alegre. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2000.

UEDA, Vanda. O mercado imobiliário na cidade de Porto Alegre: os novos empreendimentos e suas transformações no espaço urbano. IN Silveira, R., Pereira, P. C. X. e Ueda, V. (orgs.) Dinâmica Imobiliária e Reestruturação Urbana na América Latina. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2006, p. 92-115.

VILAÇA, Flavio. Espaço intra-urbano no Brasil. São Paulo: Nobel, 1998

Sites Consultados

Prefeitura de Porto Alegre: <<http://www.portoalegre.rs.gov.br/>>

Observatório de Porto Alegre: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/observatorio/>>

Secretaria Municipal da Fazenda: <<http://www.portoalegre.rs.gov.br/smf/>>

DEM HAB: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/demhab/>>

Ministério das Cidades: <<http://www.cidades.gov.br/>>

IBGE: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>

RADIOBRAS: <<http://www.radiobras.gov.br/>>

IBASE: <<https://www.radiobras.gov.br>>

ANEXOS

ANEXO 1

O Figura A1 apresenta a divisão atual dos Bairros de Porto Alegre agrupados pelas Regiões do Orçamento Participativo, as Tabela A1 (anexo 2) e A2 (anexo 4) apresentam o índice de bairros e regiões do Orçamento Participativo respectivamente. Na Figura 2 estão representadas as regiões do O.P. distribuídas entre as oito regionais de planejamento.

Figura A1 - Bairros de Porto Alegre por Região do Orçamento Participativo



Fonte da base de Dados: DEMHAB 2006.
Elaboração: ROCHA, 2007

ANEXO 2**Tabela A1 - Relação de Bairros de Porto Alegre**

Cód	Bairro	Cód	Bairro	Cód	Bairro
100	Aberta Morros	129	Ipanema	159	Santana
101	Agronomia	130	Jardim Botânico	160	Santo Antonio
102	Anchieta	131	Jardim Itu Sabará	161	São Geraldo
103	Cel. Aparício Borges	132	Jardim Lindóia	162	São João
104	Arquipélago	133	Jardim São Pedro	163	São José
105	Auxiliadora	134	Lami	164	São Sebastião
106	Azenha	135	Lomba Pinheiro	165	Sarandi
107	Bela Vista	136	Marcílio Dias	166	Serraria
108	Belém Novo	138	Medianeira	167	Teresópolis
109	Belém Velho	139	Menino Deus	168	Três Figueiras
110	Boa Vista	140	Moinhos de Vento	169	Tristeza
111	Bom Fim	141	Mont Serrat	170	Vila Assunção
112	Camapuã	142	Navegantes	172	Vila Conceição
113	Cascata	143	Nonoai	174	Vila Ipiranga
114	Cavanhada	145	Partenon	175	Vila Jardim
115	Centro	146	Passo da Areia	176	Vila João Pessoa
116	Cidade Baixa	147	Passo das Pedras	177	Vila Nova
117	Chácara das Pedras	148	Pedra Redonda	179	Bom Jesus
118	Chapéu do Sol	149	Petrópolis	180	Humaitá
119	Cristal	150	Ponta Grossa	181	Farrapos
120	Cristo Redentor	151	Praia de Belas	182	Jardim do Salso
122	Espírito Santo	152	Protasio Alves	183	Jardim Carvalho
123	Farroupilha	153	Restinga	184	Jardim Floresta
124	Floresta	154	Rio Branco	185	Hípica
125	Gloria	155	Rubem Berta	186	Lageado
126	Guarujá	156	Santa Cecília	191	Mario Quintana
127	Higienópolis	157	Sta. Maria Goretti	999	Não Cadastrado
128	Independência	158	Santa Teresa		Não Cadastrado

Fonte da base de dados: DEMHAB 2006.

Figura A2 – R.O.P. Distribuídas Pelas Oito Regiões de Planejamento



Fonte da base de Dados: DEMHAB.
Elaboração: ROCHA, 2007

ANEXO 4

Tabela A2 - Regiões do Orçamento Participativo

Nº da Região	Nome	Nº da Região	Nome
Região do OP 1	Humaita-Navegantes – Ilhas	Região do OP 9	Glória
Região do OP 2	Noroeste	Região do OP 10	Cruzeiro
Região do OP 3	Leste	Região do OP 11	Cristal
Região do OP 4	Lomba do Pinheiro	Região do OP 12	Centro Sul
Região do OP 5	Norte	Região do OP 13	Extremo Sul
Região do OP 6	Nordeste	Região do OP 14	Eixo Baltazar
Região do OP 7	Partenon	Região do OP 15	Sul
Região do OP 8	Restinga	Região do OP 16	Centro

Fonte da base de dados: DEMHAB 2006.

O Figura A3 é o Figura de orientação de políticas públicas para ocupação intensiva e extensiva estabelecida pelo Plano diretor em conjunto com as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), as ZEIS.

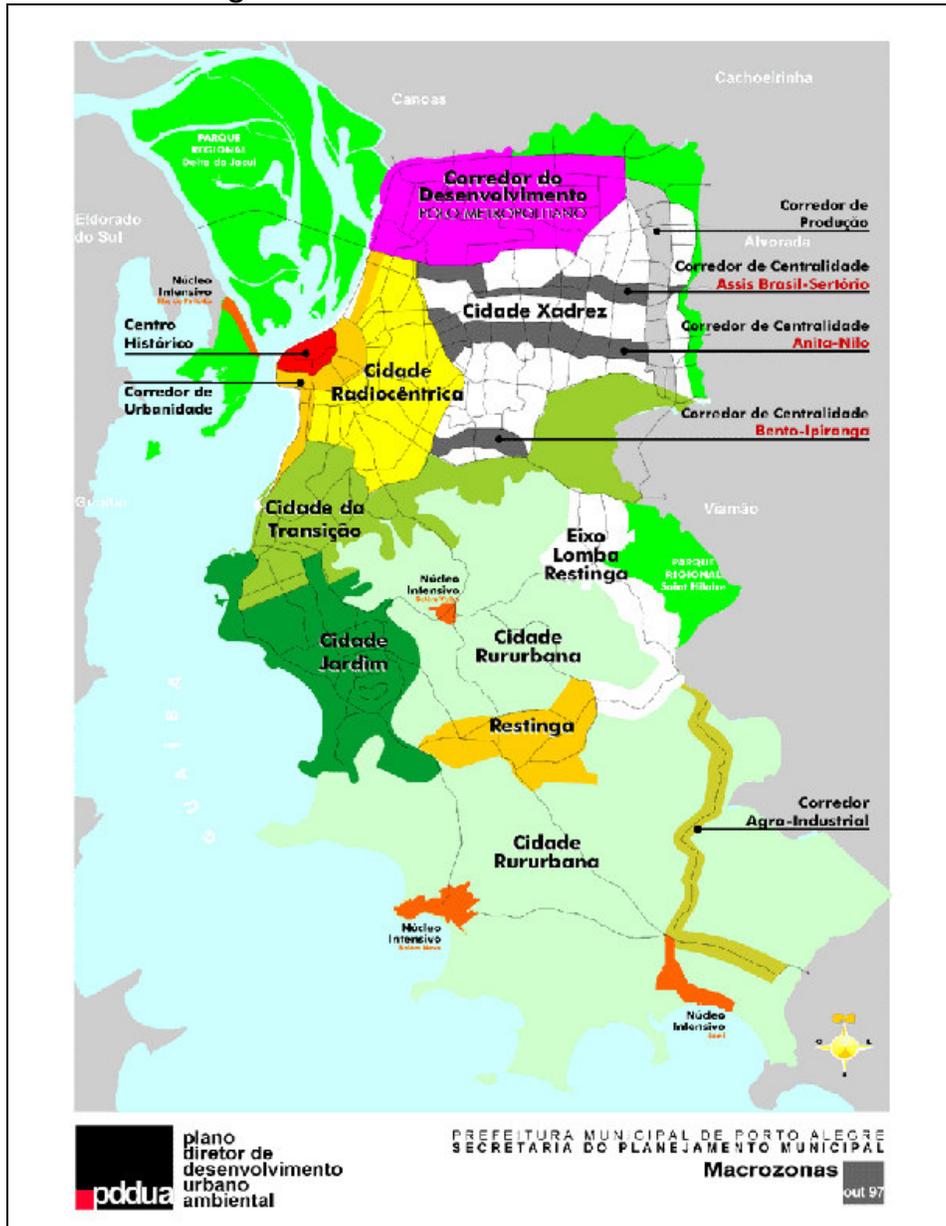
Figura A3 - Figura do Plano Diretor do Porto Alegre com a orientação para AEIS



Fonte da base de dados: PMPA 2000b.

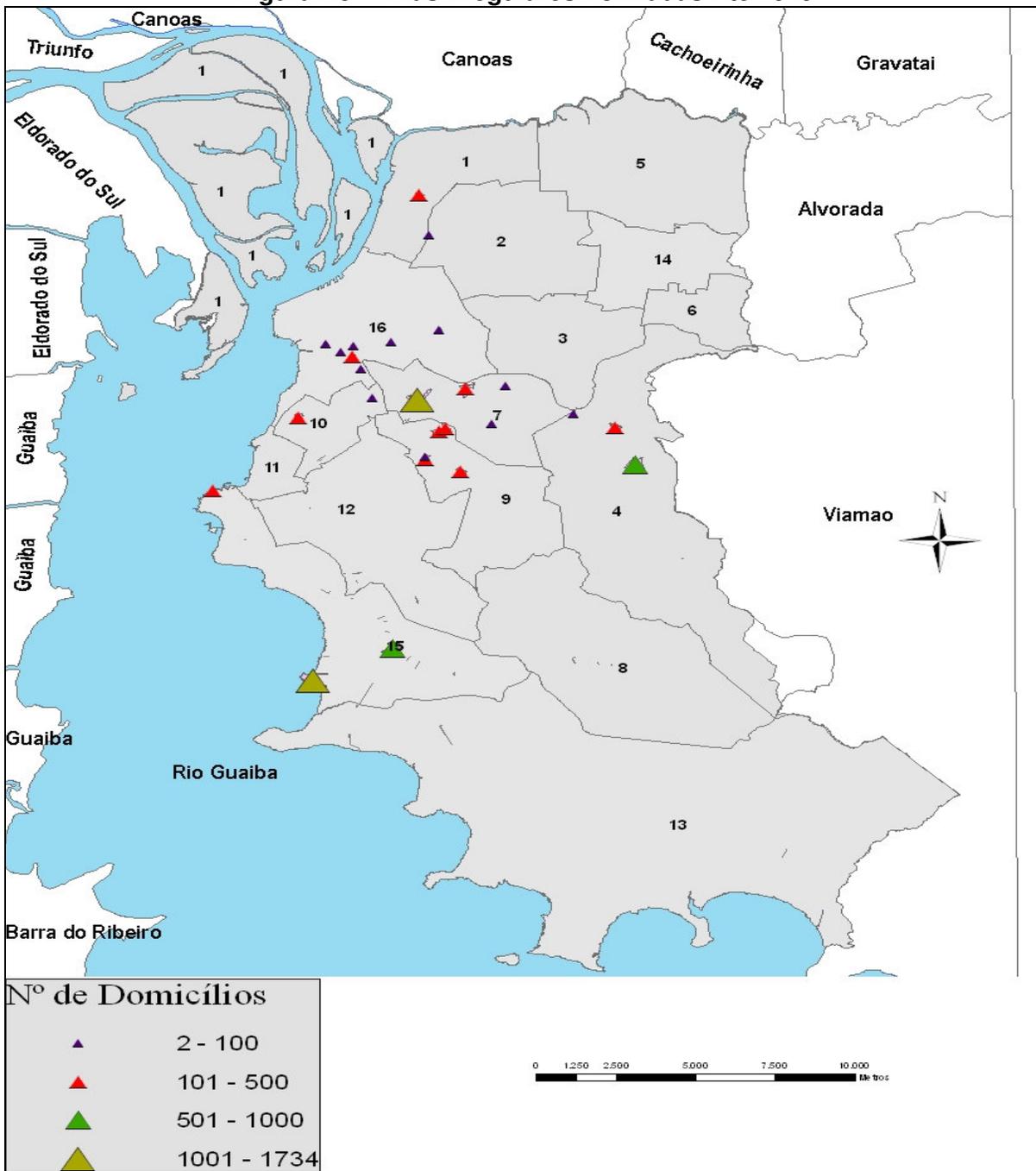
O Figura A4 é o Figura de ocupação intensiva e extensiva estabelecida pelo Plano diretor em conjunto com as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), as ZEIS.

Figura A4 - Macrozonas do Plano Diretor



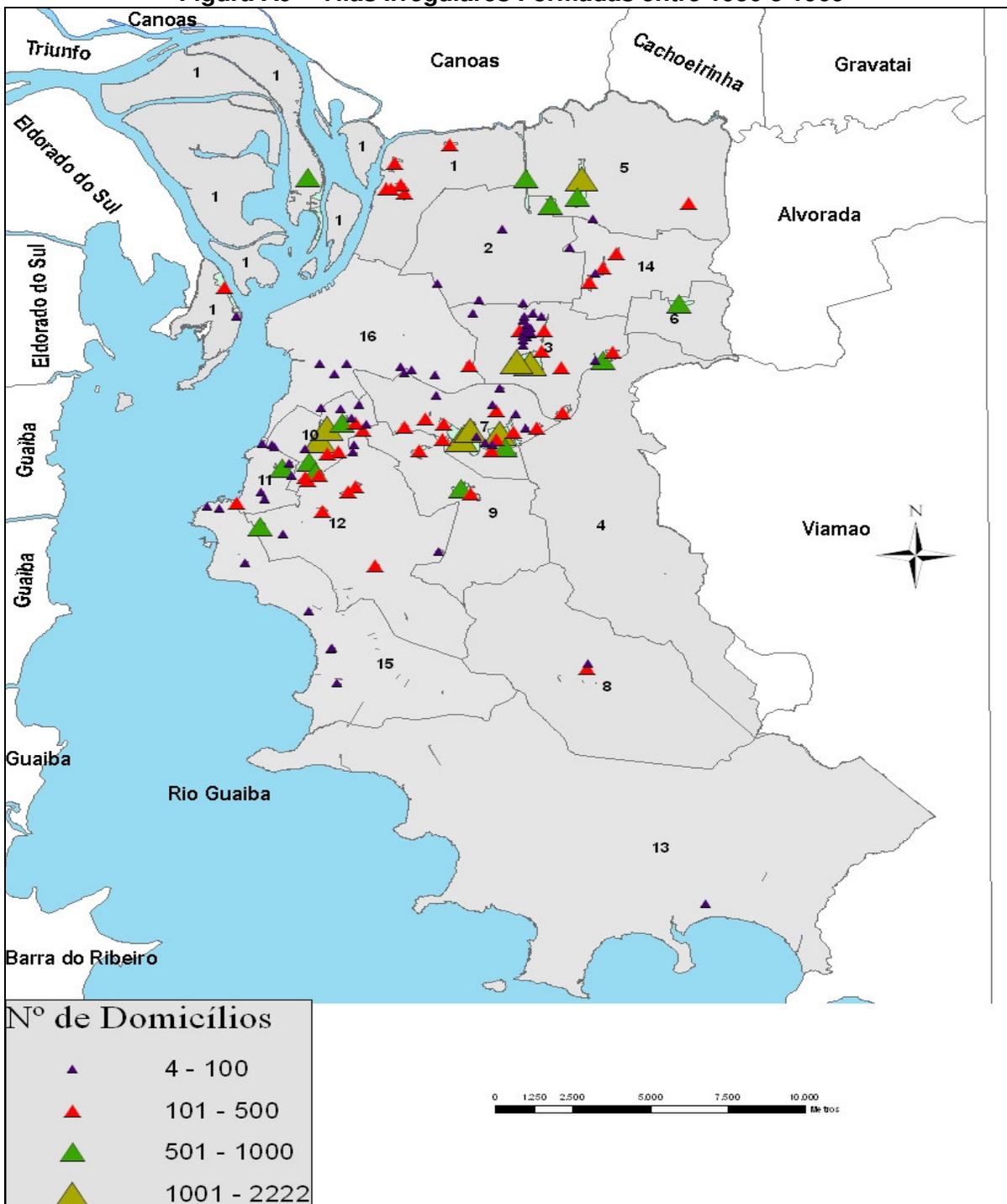
Fonte da base de dados: PMPA 2000b.

Figura A5 – Vilas Irregulares Formadas Até 1949



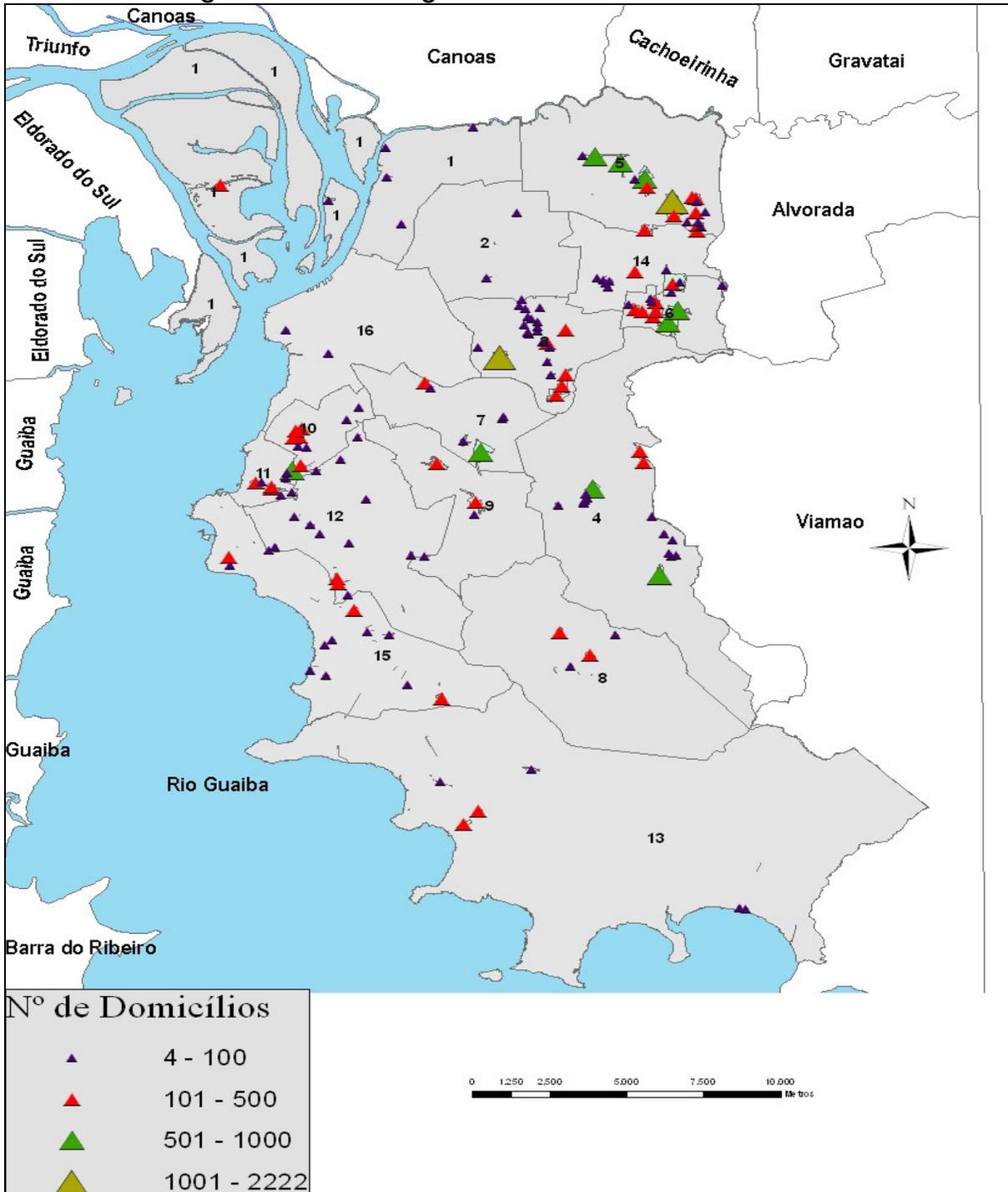
Fonte da base de Dados: DEMHAB 2006.
 Elaboração: ROCHA, 2007

Figura A6 – Vilas Irregulares Formadas entre 1950 e 1969



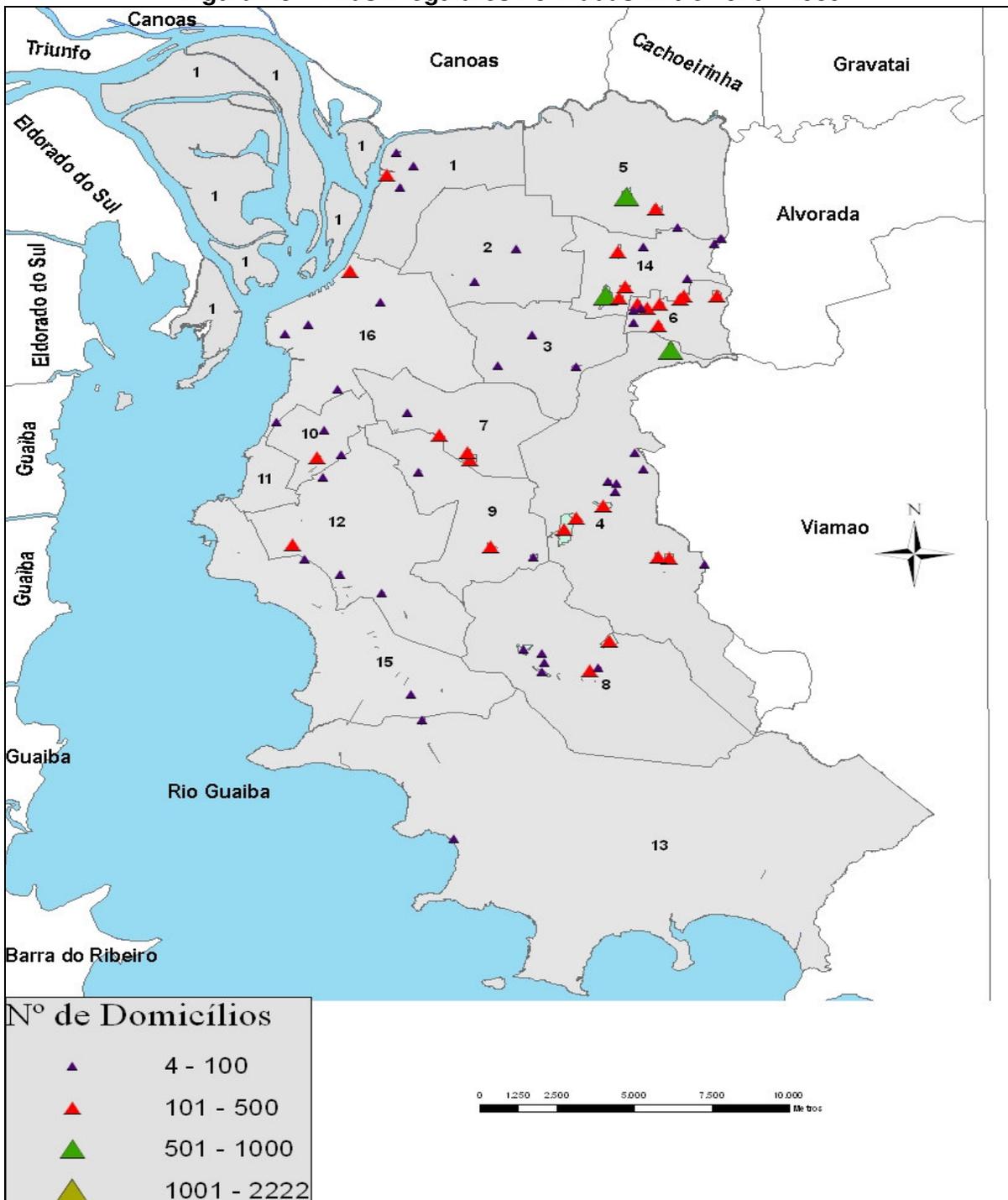
Fonte da base de Dados: DEMHAB 2006.
Elaboração: ROCHA 2007.

Figura A7 – Vilas Irregulares Formadas Entre 1970 - 1989



Fonte da base de Dados: DEMHAB 2006.
 Elaboração: ROCHA, 2007.

Figura A8 – Vilas Irregulares Formadas Entre 1970 - 1989



Fonte da base de Dados: DEMHAB 2006.
Elaboração: ROCHA, 2007.

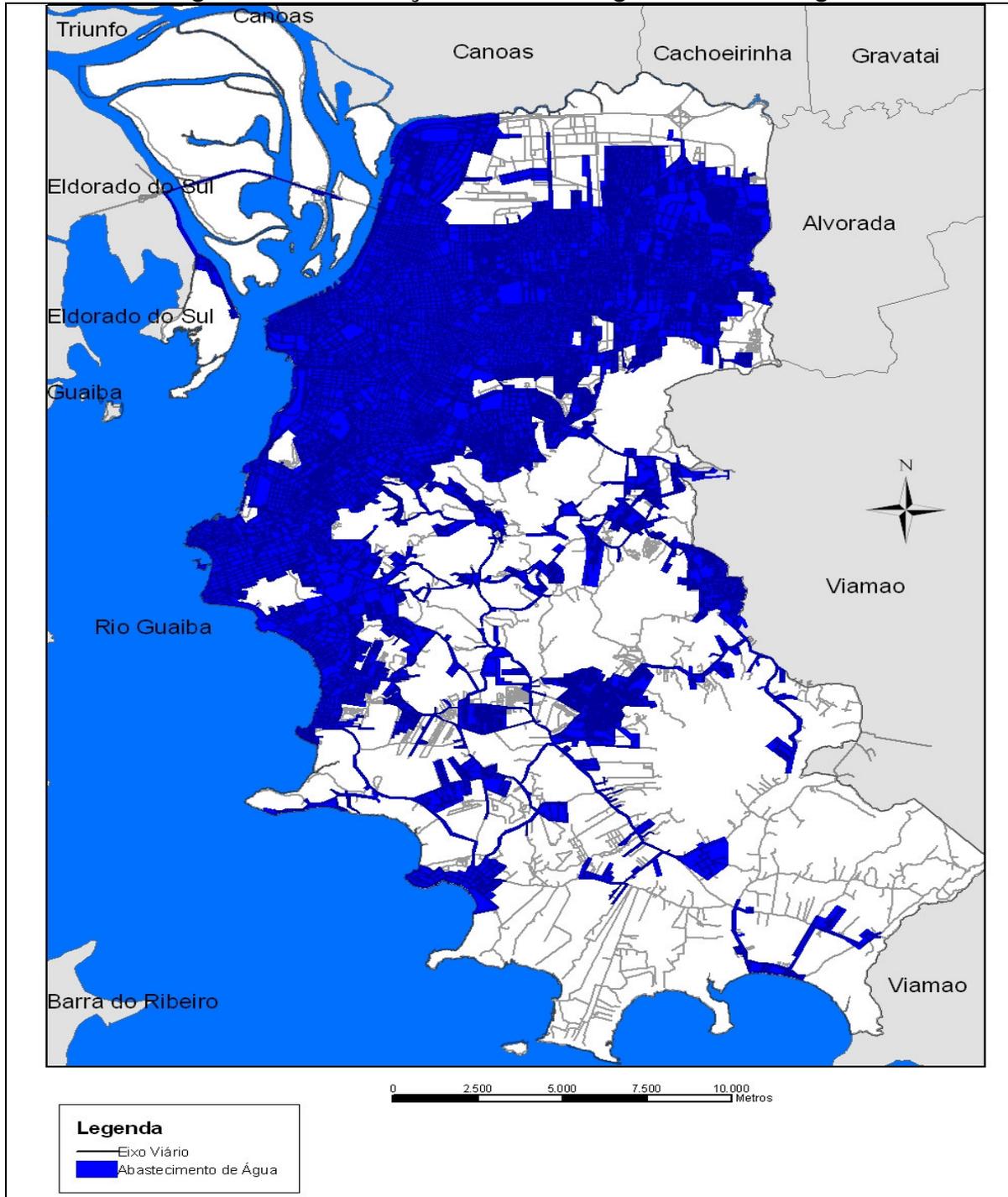
ANEXO 11

Tabela –A3 Listagem dos Proprietários das Áreas Ocupadas em Porto Alegre

Proprietários	Nº. de Domicílios	Núcleos
DEMHAB	8.832	67
PREFEITURA	4.914	109
PARTICULAR	19.406	133
Área Pública Estadual	249	1
AREA PÚBLICA FEDERAL	257	5
BRIGADA MILITAR	4.024	12
CEEE	225	2
COHAB	1.417	8
DEPRC	7	1
DMAE	4	1
FEBEM	197	1
FEE	104	1
Financiado	110	3
Fund.Zoob.RS	1.517	6
Hosp.Psiq.São Pedro	404	3
IGNORADA	982	22
INSS	176	1
IPE	286	3
Mista Área Pública Federal - PARTICULAR	195	1
Mista Brigada Militar - PARTICULAR	756	2
Mista COHAB - PARTICULAR	216	2
Mista DEMHAB - PARTICULAR	10.351	26
Mista DEMHAB, CEF - PARTICULAR	779	1
Mista DEMHAB, Coop. Corpo Bombeiros	229	1
Mista DEMHAB, IAPAS - PARTICULAR	2.383	2
Mista DEMHAB, ignorada	5	1
Mista DEMHAB, INSS	29	1
Mista DEMHAB, PROCEMPA - PARTICULAR	148	1
Mista DEMHAB,COHAB	208	1
Mista DEMHAB,CORSAN - PARTICULAR	487	1
Mista DEMHAB,IAPAS	692	1
Mista DEMHAB,PMPA - PARTICULAR	351	1
Mista DEMHAB,PMPA,CEF - PARTICULAR	1.270	1
Mista DEMHAB-COHAB	208	1
Mista DEMHAB-PREF	3.604	4
Mista DMAE-CEEE	4	1
Mista DNER - PARTICULAR	586	1
Mista FEBEM - PARTICULAR	195	2
Mista INSS - PARTICULAR	896	1
Mista IPE - PARTICULAR	1.115	2
Mista PETROBRAS - PARTICULAR	127	1
Mista PMPA - IGNORADA	23	1
Mista PMPA, Área publ.est.- PARTICULAR	92	1
Mista PMPA, Área publ.fed.	220	1
Mista PMPA, Brigada Militar	85	1
Mista PMPA, INSS	108	1
Mista PMPA,DMAE	301	2
Mista PMPA,FEBEM - PARTICULAR	422	1
Mista PMPA.- PARTICULAR	4.815	33
Sanatório Partenon	365	1
UFRGS	143	1
TOTAL	74519	478

Fonte da base de Dados: DEMHAB 2006.

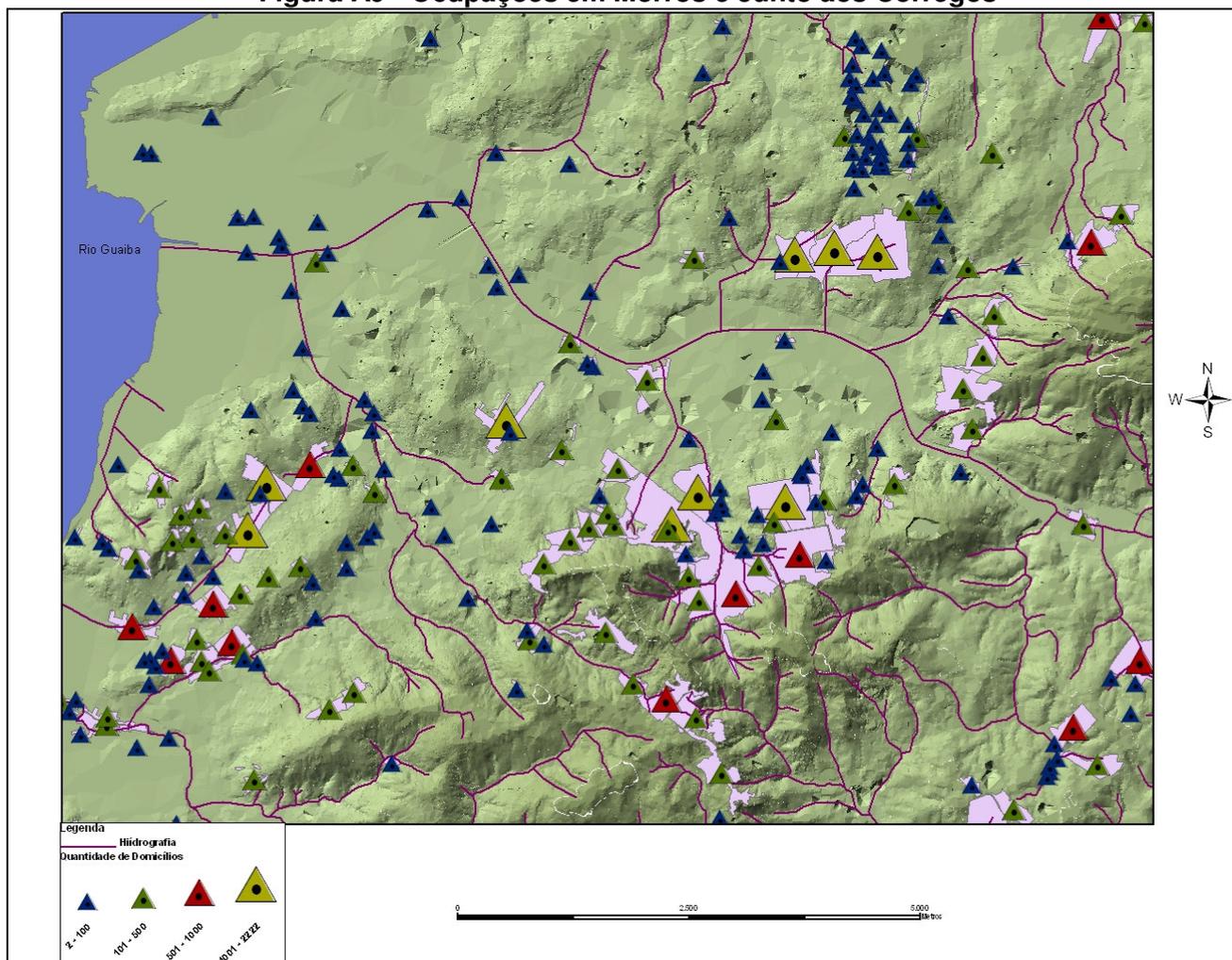
Figura A8 – Distribuição da Rede de Água em Porto Alegre



Fonte dos Dados: DEMHAB 2006.

Elaboração: ROCHA, 2007.

Figura A9 - Ocupações em Morros e Junto aos Córregos



Fonte dos Dados: DEMHAB 2006.
Elaboração: ROCHA, 2007.