

O PROBLEMA FUNDIÁRIO NO CONTEXTO URBANO DE PORTO ALEGRE: UMA CONTRIBUIÇÃO PARA O DEBATE SOBRE A REFORMA URBANA*

*Naia Oliveira***

*Tanya M. de Barcellos***

Introdução

A questão fundiária urbana constitui-se na principal preocupação deste artigo, porque entendemos que as condições de moradia são cada vez mais indissociáveis do contexto urbano, que inclui infra-estrutura sanitária básica, de serviços e de equipamentos de saúde, de educação, sistema viário e de transporte coletivo. Dessa forma, nossa problemática está centrada no uso do solo, uma vez que o "(...) acesso à terra é a primeira condição à habitação" (Neves, 1983, p. 36).

Os custos da produção de infra-estrutura na cidade, embora sejam socializados, isto é, pagos quase que indistintamente por todos os seus habitantes — já que são instalados pelo poder público —, têm uma apropriação dos seus benefícios que não é democratizada, pois o lucro fica nas mãos das empresas empreendedoras desses serviços e dos proprietários dos terrenos, que se beneficiam com vantagens advindas da valorização das áreas contempladas. Essas áreas, que são as mais indicadas para a habitação, tornam-se inacessíveis para a maioria da classe trabalhadora, que, através da autoconstrução em áreas distantes, ou em terrenos ocupados irregularmente, ou ainda no uso de cortiços, buscam resolver seu problema de moradia.

Nesse quadro de desigualdade no acesso aos benefícios urbanos, desempenham também um papel relevante aqueles setores da economia que estão vinculados ao processo de produção imobiliária e que são os principais responsáveis pelas transformações que ocorrem no uso da terra. A atuação desses agentes interfere diretamente na criação de espaços diferenciados em valorização dentro da cidade.

* Este artigo tem origem em um estudo mais abrangente, elaborado pelas autoras juntamente com as sociólogas Carmen Barros e Mercedes Rabelo, que será publicado sob o título: **Vazios Urbanos: Uso Capitalista do Solo e Implicações Sociais**.

** Socióloga da FEE.

A necessidade de reformas urbanas está referida à emergência de uma consciência de que a expansão da cidade não deve ficar condicionada exclusivamente à lógica do capital e que o estabelecimento de instrumentos que resguardecem os direitos da população à moradia deve fazer parte do texto constitucional.

As propostas de política urbana encaminhadas para a Assembléia Nacional Constituinte refletiram, no seu conteúdo, os interesses da classe trabalhadora, que busca melhores condições de vida em confronto com os dos proprietários, loteadores, construtores, especuladores, procurando extrair o maior lucro possível da produção do espaço urbano.

Em síntese, as questões privilegiadas pela emenda popular concentraram-se na definição de instrumentos que promovessem o acesso à terra, enquanto aquelas encaminhadas pelas entidades representativas dos setores capitalistas enfatizaram a criação de uma política de financiamento habitacional, pois esta indiretamente favorece o desenvolvimento do setor da construção civil.

As decisões finais do processo constituinte encaminharam-se no sentido da intervenção em áreas vazias, não utilizadas ou subutilizadas, ou seja, deram prioridade à questão fundiária, somente que, como reflexo da intangibilidade de que foi revestido o direito de propriedade, as medidas vieram acompanhadas de mecanismos que dificultam e tornam morosa a sua aplicação.

Sendo assim, buscamos trazer elementos que possam contribuir para a discussão acerca da eficácia dessas medidas enquanto meios de promover uma democratização da cidade.

Não é nossa intenção examinar a viabilidade de cada norma estabelecida na Constituição, no capítulo da política urbana, mas fornecer alguns dados da realidade de Porto Alegre que colaborem com a criação de um planejamento não mais comprometido com interesses privados, mas com uma racionalidade fundada no social, transparente ao controle público.

1 — O urbano no Brasil

A dimensão e a complexidade assumidas pelo fenômeno da urbanização nas grandes cidades brasileiras têm suscitado o desenvolvimento de inúmeros estudos, ao mesmo tempo em que têm sido foco de discussões pelos movimentos populares e, mais recentemente, de debates durante a condução dos trabalhos parlamentares que originaram a nova Constituição.

As duas últimas décadas marcaram o predomínio do urbano no quadro demográfico do País. Hoje, as cidades absorvem 67,6% da população, dos quais 30% vivem nas grandes metrópoles.¹ Tal crescimento tem sido acompanhado por uma de-

¹ As fontes dos dados populacionais citados neste capítulo são o IBGE e os Censos Demográficos de 1960, 1970 e 1980.

terioração dos níveis de vida de grandes camadas da população, cujos desdobramentos se traduzem no incremento de uma série de problemas urbanos, como a proliferação de áreas de subabitação, a deficiência da infra-estrutura e dos equipamentos urbanos, a precariedade dos sistemas de transporte coletivo, o aumento dos índices de criminalidade e violência, etc.

No Rio Grande do Sul, observamos também as mesmas tendências de concentração, já que 41% da população urbana do Estado se encontra na Região Metropolitana, e 21%, em Porto Alegre.

A discussão dessa problemática nos remete ao processo de desenvolvimento do capitalismo na sociedade brasileira, de modo a explicitarmos os elementos históricos responsáveis pela estruturação das nossas cidades.

Francisco de Oliveira (1982) entende que é na economia colonial que vamos encontrar os fundamentos da atual estrutura urbana. Nesse período, havia o predomínio das atividades agrícolas monocultoras orientadas para a exportação, com base no trabalho escravo. Essas características do modo de produção dificultaram a formação de uma rede urbana, pois não favoreceram o incremento da divisão social do trabalho. Sendo assim, o urbano no Brasil constituiu-se a partir do surgimento de poucas cidades, mas de grande porte.

Nessa época, a cidade era o elemento de ligação político-administrativo entre a colônia e a metrópole, ao mesmo tempo em que sediava as transações comerciais vinculadas com a exportação, bem como as atividades do comércio voltado para o consumo interno.

O processo de industrialização teve seu início sem alterar o padrão urbano polarizado originário do período colonial. Uma vez que não existia uma divisão social do trabalho, pois a monocultura para exportação imprimiu uma exclusividade à produção agrícola, a indústria, para se implantar, teve que desenvolver, de uma só vez, toda uma gama de atividades necessárias ao seu funcionamento, o que potencializou os níveis de urbanização do País. Essa urbanização se deu a taxas que extrapolaram o crescimento da força de trabalho empregada na indústria.

O crescimento das cidades brasileiras não foi desproporcional, mas coerente não só com o tipo de industrialização aqui verificado como também com o processo de desagregação do campo, que provocou a expulsão de grandes contingentes populacionais. Essa desagregação, segundo Singer (1976), está vinculada tanto à estagnação das forças produtivas como a mudanças nas relações de produção.

As reflexões de Oliveira destacam ainda algumas transformações que se verificaram na configuração urbana brasileira com a mudança no patamar de acumulação em meados dos anos 50. O novo tipo de organização do capital monopolista trouxe o desenvolvimento dos transportes, da publicidade, do sistema bancário, em suma, do Setor Terciário da economia, o que ampliou o quadro dos trabalhadores improdutivos. Houve uma alteração na estrutura de classes do País em função da importância assumida pela classe média, fato que adquire maior relevância no período pós 64.

Essas características do crescimento urbano foram acompanhadas, nesse momento, por uma atuação mais direta do Estado na economia e, no plano social, pela implementação de políticas voltadas quase que exclusivamente para atender aos interesses dos setores médios.

O Estado, nessa sua nova feição, deixou de fora as demandas das classes trabalhadoras, o que aprofundou o caráter desigual que apresentava a expansão urbana no País.

O Estado brasileiro, desde 1930, marcou sua atuação por uma política que privilegiava as necessidades do capital, ao mesmo tempo em que, do ponto de vista da classe trabalhadora, agia de forma a desconsiderar suas demandas e controlar sua organização. Como consequência, tivemos um precário desenvolvimento dos serviços e equipamentos urbanos vinculados à reprodução da força de trabalho.

A formação histórica do urbano no Brasil determinou uma configuração que está marcada hoje por diferenças sociais profundas no que diz respeito ao acesso à cidade, constituindo o fenômeno conhecido por segregação sócio-espacial. Esse fenômeno se caracteriza em nossa realidade não só por uma desigual distribuição dos equipamentos no espaço, mas principalmente por uma carência absoluta deles para certos segmentos da população.

Essa segregação se retrata de forma mais contundente nas condições de moradia, onde a periferização e a ocupação irregular do solo são demonstrativas do comprometimento da qualidade de vida da população.

2 — A situação de Porto Alegre

A discussão sobre a questão fundiária urbana requer, antes de mais nada, que se realize uma caracterização do contexto urbano de Porto Alegre, de modo a esboçar um quadro das condições de vida que dê conta da dimensão populacional, da distribuição da renda, da disponibilidade de infra-estrutura e da situação das áreas de ocupação irregular.

Esse quadro se faz necessário para que se possa entender o comprometimento do acesso à moradia que advém da estrutura de uso e ocupação do solo, no sentido de demonstrar a base sobre a qual deve ser pensada a reforma urbana.

A cidade de Porto Alegre apresentava, no último censo demográfico, uma população de 1.125.477 habitantes, dos quais 99% residiam na área designada oficialmente por urbana. Observamos que o seu incremento populacional se deu, na última década, à taxa de 2,5% ao ano, enquanto no Estado, para a população urbana, essa taxa foi de quase 4%. Com base nesses dados, concluímos que a capital não é o principal pólo de crescimento urbano do Estado. Na verdade, os demais municípios da Região Metropolitana crescem a taxas muito superiores. Essa constatação é reforçada quando verificamos que a proporção de migrantes no conjunto dos habitantes da cidade é relativamente pequena e que se mantém desde 1970, o que é indicativo de uma redução em seu potencial de atração populacional. Essa tendência está vinculada fundamentalmente às dificuldades que a população enfrenta na tentativa de solucionar os problemas de moradia.

Considerando as desigualdades que estão refletidas nos diferentes espaços da cidade, a distribuição da população assume a seguinte feição: 30,3% na área central,

33,3% na intermediária e 33,4% na periferia.² Essas informações são reveladoras da situação precária em que vive uma parcela significativa da população, pois é na área periférica que encontramos a maior carência de infra-estrutura e de serviços urbanos.

A dimensão que atinge o fenômeno da segregação sócio-espacial pode ser avaliada se somarmos à população da periferia aquela que vive nas áreas de ocupação irregular dos circuitos central e intermediário, o que resulta numa proporção de 40,19% dos habitantes da cidade.

Esse quadro segregativo se amplia quando analisamos a distribuição da renda em diferentes áreas e constatamos que o circuito central apresenta uma renda média domiciliar três vezes superior à do periférico. Na verdade, essa diferença é ainda maior ao examinarmos os bairros: nos extremos, encontramos, de um lado, Restinga, Lami e Lomba do Pinheiro, com renda média em torno de 3,5 salários mínimos, e, de outro, Três Figueiras, Moinhos de Vento e Bela Vista, onde esse dado atinge quase 30 salários mínimos.

Uma questão fundamental para definir as condições adequadas de habitabilidade é a abrangência do sistema sanitário (água e esgoto), já que este tem interferência direta nos níveis de saúde.

² Essa divisão da Cidade de Porto Alegre tem seus critérios fundamentados na renda média domiciliar, no preço médio do solo e na distância referente ao Centro.

Dessa forma, o circuito central ficou composto pelos bairros que apresentavam os mais altos valores para a renda média domiciliar (acima de nove salários mínimos) e para o preço médio do solo por m² (acima de Cz\$ 900,00), como segue: Auxiliadora, Azenha, Bela Vista, Boa Vista, Bom Fim, Centro, Chácara das Pedras, Cidade Baixa, Farroupilha, Floresta, Higienópolis, Independência, Menino Deus, Moinhos de Vento, Mont'Serrat, Petrópolis, Praia de Belas, Rio Branco, Santa Cecília, Santana, São Geraldo e Três Figueiras.

O circuito intermediário foi constituído por bairros onde a renda média domiciliar e o preço do solo não eram tão elevados (renda média com limite inferior situado por volta de cinco salários mínimos e o superior ao redor de nove salários mínimos, e preço do solo por m² com limites em torno de Cz\$ 500,00 e Cz\$ 800,00), ficando estabelecido o seguinte conjunto: Camaquã, Cavalhada, Cristal, Cristo Redentor, Espírito Santo, Glória, Guarujá, Jardim Botânico, Jardim São Pedro, Marcílio Dias, Medianeira, Navegantes, Nonoai, Partenon, Passo da Areia, Pedra Redonda, Santa Maria Goretti, Santa Tereza, Santo Antônio, São Sebastião, São João, Teresópolis, Vila Bom Jesus, Vila Floresta, Vila Ipiranga e Vila Jardim.

O circuito periférico engloba os bairros que têm os menores valores para a renda média domiciliar e para o preço do solo. Ao mesmo tempo, reúne as áreas cuja distância do centro é a maior, ficando assim composto: Aberta dos Morros, Agronomia, Anchieta, Belém Novo, Belém Velho, Cascata, Chapéu do Sol, Coronel Aparício Borges, Dona Teodora, Ilhas, Jardim Itú-Sabará, Lami, Lomba do Pinheiro, Mato Sampaio, Nossa Senhora das Graças, Passo das Pedras, Ponta Grossa, Protásio Alves, Restinga, Rubem Berta, São José, Sarandi e Vila Nova.

O circuito especial reúne bairros com características do central no que se refere à renda e ao preço do solo, mas que se situam distantes do centro. De um lado, encontramos bairros que originalmente eram balneários, que denominamos do tipo A (Vila Assunção, Vila Conceição, Ipanema e Tristeza). De outro lado, temos o bairro Jardim Lindóia, localizado próximo aos bairros industriais, que foi chamado de especial B.

Com relação ao abastecimento de água, constatamos que a área urbana está praticamente coberta, à exceção de algumas zonas da periferia e de grande parte das áreas de ocupação irregular. A rede de esgoto cloacal, no entanto, caracteriza-se por uma distribuição bastante desigual no espaço, sendo que somente a área central tem serviço de captação de esgoto em quase toda a sua extensão.

Quando queremos avaliar as condições de saneamento, devemos incluir também a situação da pavimentação. Isto porque as obras de calçamento das ruas são acompanhadas da instalação de esgotos pluviais visando ao escoamento das águas, sistema que muitas vezes — na ausência do cloacal — é utilizado para captação de dejetos.

Novamente, é a área central que dispõe de uma melhor situação. No intermediário, encontramos alguns quarteirões sem calçamento, os quais, na maioria das vezes, coincidem com as áreas de ocupação irregular. A maior parte das vias sem pavimentação está localizada no circuito periférico.

As condições desiguais que apresenta a distribuição da infra-estrutura no espaço são elementos demonstrativos de que é restrito o acesso de parcelas significativas da população aos benefícios urbanos.

Relativamente às condições de vida, a segregação urbana encontra, nas áreas de ocupação irregular, seu limite extremo.

Essas áreas de subabitação abrigavam, no início da década de 80, 16,37% da população e ocupavam 3,16% da área urbana de Porto Alegre. Do ponto de vista da dimensão física, o fenômeno não parece ter maior significado. Porém a densidade populacional³ e o conteúdo político implícito na forma ilegal da posse são fatores que lhe conferem o caráter de questão prioritária dentro da formulação de uma política urbana.

3 — A questão da terra: vazios urbanos e propriedade fundiária em Porto Alegre

A questão fundiária urbana será analisada tendo em vista o levantamento de alguns dos principais elementos que caracterizam o uso e a ocupação do solo na cidade de Porto Alegre. Serão examinadas a dimensão e a localização de áreas vazias, bem como alguns dados relevantes que conformam a propriedade de terras em nossa realidade.

A fonte básica dessas informações é o Cadastro de Imóveis da Secretaria Municipal da Fazenda, organizado para efeitos de cobrança do imposto territorial.

As áreas desocupadas assumiam, em 1987, a proporção de 41,88% da área oficialmente delimitada como urbana.

³ A densidade populacional nas áreas de ocupação regular é de 2.940,26hab./km², enquanto nas irregulares esta é de 17.647,97hab./km².

Tal dimensão de vazios é um dado significativo que destaca a importância da problemática fundiária no contexto urbano atual. No entanto, se colocamos as condições de acesso à moradia como eixo principal de nossas preocupações, é necessário que a análise avance no sentido de qualificar as áreas vazias e de localizá-las, tendo em vista as características do ambiente onde se situam, já que são os benefícios que estão à disposição da população em uma área que a tornam adequada à moradia e, também, que propiciam sua maior valorização. A quantificação das áreas desocupadas por circuito e por bairro da cidade⁴ é um instrumento que permite atingir um nível maior de especificação no conhecimento do problema.

Procedendo a essa discriminação, constatamos que existem vazios de dimensões consideráveis em zonas da cidade onde a disponibilidade de serviços e equipamentos urbanos é grande, o que qualifica o solo para o uso residencial. Este é o caso dos circuitos central, intermediário e especial, que apresentam taxas de desocupação elevadas, tendo em vista as condições de habitabilidade que oferecem.

A área central apresenta a menor proporção de vazios (10,44%), relativamente às demais áreas. Entretanto esse dado deve ser relativizado em função do fato de que essa área é a melhor provida de infra-estrutura e equipamentos, sendo também o espaço onde são mais elevados os preços da terra. De outro lado, encontramos, em alguns bairros deste circuito — Boa Vista, Chácara das Pedras, Petrópolis e Três Figueiras —, taxas de desocupação com níveis semelhantes aos observados para a média da periferia.

Cabe ainda levar em conta a presença, na área central, de outra forma de vazio urbano que são as construções deterioradas, as quais se constituem também em espaços de reserva para futuras ocupações.

No anel intermediário da cidade, que possui na maior parte de sua extensão boas condições de habitabilidade, existe uma maior disponibilidade de terrenos baldios, ou seja, 25,59% da sua área total está desocupada. Da mesma maneira que no circuito central, situam-se aí alguns bairros onde a proporção de vazios é mais alta e se aproxima daquela encontrada na periferia.

Outra região que ainda apresenta parcela considerável de sua área constituída por vazios é aquela que agrega os antigos balneários (Vila Assunção, Vila Conceição, Ipanema e Tristeza).

A presença de áreas vazias em proporções significativas nesses espaços que são os mais apropriados para moradia põe em relevo a discussão sobre as formas de apropriação do espaço e de valorização do solo que estão se verificando em nossa realidade, bem como sobre as possibilidades de conduzir uma intervenção no processo de expansão urbana que viabilize a redução das desigualdades de acesso à moradia e aos benefícios urbanos.

Para que essa discussão se torne mais embasada, é fundamental investigar algumas questões relativas à propriedade da terra, pois é através dessa análise que podem ser identificados os diferentes interesses presentes no processo de construção da cidade.

⁴ Divisão apresentada no item 2 deste artigo.

Aqui nos interessa, particularmente, apontar certas características que assume a propriedade de terras em Porto Alegre, tais como a estrutura de posse e as categorias de proprietários, com o objetivo de oferecer os elementos mais gerais dessa realidade que dêem suporte ao planejamento de uma reforma urbana.

Quando analisamos a estrutura da propriedade fundiária de nossa cidade, um dos aspectos que se sobressai é a concentração da posse de terras. Tal fenômeno pode ser avaliado ao observarmos que, dos 14.517 proprietários, os 100 maiores detêm 47,67% das áreas vazias. Ao mesmo tempo, constatamos que 15,34% delas estão nas mãos dos 10 maiores proprietários.

A concentração de propriedade tem contornos políticos de grande importância, pois viabiliza a interferência dos proprietários fundiários na definição das leis que regem o uso e a ocupação do solo, possibilitando-lhes também o desempenho de papel fundamental no estabelecimento do preço da terra.

Para alcançarmos uma informação que seja mais elucidativa relativamente às características que assume essa concentração, ela tem que ser qualificada.

A identificação dos proprietários, entendidos como os principais atores que integram o mercado de terras, é fundamental para avaliarmos as condições diferenciadas de acesso ao espaço urbano, já que é na sua atuação que vamos detectar as condições de valorização do solo.

Para o exame desse aspecto, utilizamos os 100 maiores proprietários, pois eles possuem quase 50% das áreas vazias.

Assim sendo, observamos que, divididos por categoria, encontramos 80 proprietários individuais, 11 empresas (todas ligadas ao setor imobiliário), cinco proprietários ligados ao Governo, dois ligados à Igreja e dois que não se enquadram nessas categorias e que foram incluídos na categoria outros.

O dimensionamento e a localização por circuito das terras desses proprietários são dados importantes, porque nos esclarecem sobre o valor dessas áreas, uma vez que existem diferenças consideráveis nos preços dos terrenos correspondentes aos circuitos.

Levando em conta o total das terras dos 100 maiores proprietários, quase 73% pertencem aos proprietários individuais e cerca de 19% às empresas, sendo que os demais proprietários pouco significam no contexto dessa distribuição.

Considerando as áreas vazias internas a cada circuito, observamos que as empresas detêm a maior proporção de terrenos no circuito central relativamente às demais categorias de proprietários (31,07%). No circuito intermediário, há também prevalência de terras em posse das empresas proprietárias. Já nos circuitos periféricos, em especial aparece a supremacia dos proprietários individuais.

Em linhas gerais, constatamos, então, que existe confluência entre propriedade das empresas e terras mais valorizadas, ocorrendo o oposto com os proprietários individuais, à exceção do circuito especial A, que se constitui em área de alta valorização, mas que tem grande parte de seus vazios nas mãos de dois proprietários individuais⁵.

⁵ Essa constatação deve ser relativizada pelo fato de que o nome desses proprietários está vinculado às empresas construtoras.

Com o objetivo de aprofundar a relação entre dimensão e valor das propriedades, buscamos identificar o preço dos terrenos pertencentes às empresas e aos proprietários individuais enquanto categorias que reúnem maior quantidade de terras urbanas em Porto Alegre.

Para levar a efeito o cálculo dessa relação, utilizamos o mapa de valores da Secretaria Municipal da Fazenda, construindo o preço médio dos terrenos por circuito através do preço médio dos terrenos por bairro. A partir desse cálculo, verificamos que os proprietários individuais, embora possuam quatro vezes mais terras, têm propriedades cujo preço é apenas 50% maior do que o observado para as empresas.

Na tentativa de detectar o comportamento das empresas proprietárias de terras no âmbito da construção de imóveis, consultamos o Boletim Informativo Semanal da Secretaria Municipal de Obras e Viação (SMOV), que registra os projetos de construção aprovados. Com base nessa fonte, elaboramos um quadro ilustrativo que considerou os projetos com mais de 1.000m² e o período de julho a dezembro de 1988.

Nesse boletim, encontramos apenas uma das empresas que estão entre os 100 maiores proprietários de terras como empreendedora de três projetos de construção. Tal fato leva-nos a indagar sobre as finalidades que as empresas do setor imobiliário têm ao manter estoques de terra. Os dados encontrados indicam que a posse de terras por parte dessas empresas não tem necessariamente a finalidade de garantir a expansão de suas atividades, isto é, que nem sempre a sua intervenção no mercado de terras tem como objetivo exclusivo a construção.

Essa hipótese é coerente com as reflexões de pessoas familiarizadas com a prática do mercado de terras e com o setor da construção em Porto Alegre, que apontam a inexistência de uma visão capitalista de empreendimento por parte de empresários que atuam nessa área. A compra de terras por empresas, nessa versão, estaria relacionada, na maioria das vezes, com a especulação, ou seja, a estocagem de terras é realizada na expectativa de maiores ganhos com a venda do terreno, o que identificaria os seus interesses com os dos proprietários individuais.

Entretanto os meios encontrados pelo capital no seu processo de reprodução são muito complexos, e a sua apreensão, visando ampliar o entendimento da atuação das empresas, exigiria a realização de estudos específicos sobre o setor imobiliário em Porto Alegre.

Ainda de acordo com o Boletim da SMOV, podemos também identificar os bairros que receberam o maior número de projetos aprovados, que são: Bela Vista, Petrópolis e Rio Branco, os quais fazem parte do circuito central. Essa informação nos esclarece a respeito das tendências de ocupação da cidade, bem como traz elementos que nos permitem especular acerca dos segmentos da sociedade que estão sendo alvo da promoção imobiliária, ou seja, aqueles que se encontram nas faixas mais elevadas de renda.

Finalmente, buscando sempre investigar a importância da terra enquanto acesso à moradia — essa entendida de forma não restrita à habitação, mas incorporada ao contexto urbano —, procuramos também verificar a sua participação no custo total de um empreendimento imobiliário. Em linhas gerais, o custo da terra varia de 12 a 25%, dependendo, entre outros elementos, da localização e do tamanho da

construção (quanto maior a área edificada menor a participação do custo da terra)⁶. O peso da participação da terra no processo de construção de moradias é um fator que, encarecendo o imóvel, dificulta a busca de solução para o problema habitacional.

Considerações finais

A precariedade das informações que deram suporte ao estudo sobre a realidade fundiária de Porto Alegre permitiu-nos apenas tangenciar as questões relativas ao desempenho dos diversos atores que são responsáveis pela configuração aqui assumida pelo urbano.

Com relação à figura do proprietário de terras, os dados disponíveis viabilizaram a elaboração de uma análise mais aprofundada do papel deste agente no processo de construção da cidade.

No entanto os elementos que compõem o quadro que desenhamos são os que devem dar embasamento para a avaliação das tendências atuais de inserção das atividades capitalistas no espaço urbano e para o estabelecimento de limites pelo Estado à ação do capital, com o objetivo de preservar e proteger a função social da terra. Esse princípio, a partir da nova Constituição, deverá ser garantido pelas normas de organização das cidades, a serem definidas nos planos diretores de desenvolvimento urbano. Tal inovação amplia a relevância de estudos como esse, que aportam elementos da realidade de modo a instrumentalizar a elaboração de normas que tenham por finalidade reduzir as desigualdades hoje existentes nas condições de acesso à vida urbana.

Bibliografia

- BARCELLOS, Tanya M. de, coord. (1986). **Segregação urbana e mortalidade em Porto Alegre**. Porto Alegre, FEE.
- CAMPANÁRIO, Milton de Abreu (1984). O mercado de terras e a exclusão social na cidade de São Paulo. In: KRISCHKE, Paulo J., org. **Terra de habitação versus terra de espoliação**. São Paulo, Cortez. p. 11-30.
- CLICHEVSKY, Nora et alii (1982). **O mercado de terra na Região Metropolitana de Porto Alegre**. Porto Alegre, UFRGS. (Cadernos do PROPUR, 1).
- ESTIVALET, Cilon (1982). **Implicações do parcelamento do solo urbano na Região Metropolitana de Porto Alegre**. Porto Alegre, UFRGS. (Cadernos PROPUR, 2).

⁶ Depoimento de André Zeni – Diretor da Empresa Brasileira de Engenharia Econômica (ENGEBE).

- FORNECK, Maria L. (1980). **A forma da cidade e a segregação residencial**: estudo de caso; a cidade de Porto Alegre. Porto Alegre, UFRGS/PROPUR. (Dissertação de Mestrado). (mimeo).
- JACOBI, Pedro (1982). Exclusão urbana e lutas pelo direito à moradia. **Espaço e Debates**, São Paulo, Cortez, 2 (7):53-69, out./dez.
- KRISCHKE, Paulo J., org. (1984). **Terra de habitação versus terra de espoliação**. São Paulo, Cortez.
- LOW-BEER, Jacqueline D. (1983). Renda da terra: algumas noções básicas para a compreensão do caso urbano. **Espaço e Debates**, 3(8):31-41, jan./abr.
- MARICATO, Ermínia, org. (1982). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo, Alfa-Omega.
- NEVES, Estela (1983). Invasões e acesso à terra urbana. In: BOHADANA, Estrella, org. **A cidade é nossa**. Rio de Janeiro, Codecri. p. 25-44. (Coleção Vivendo Política, 2).
- OLIVEIRA, Francisco de (1982). O Estado e o urbano no Brasil. **Espaço e Debates**, São Paulo, 2(6):36-54, jun./set.
- RIBEIRO, Luiz C. de Q. (1982). Espaço urbano, mercado de terras e produção da habitação. In: Silva, L. A. Machado da, org. **Solo urbano**: tópicos sobre o uso da terra. Rio de Janeiro, Zahar. p. 29-47. (Debates Urbanos, 1).
- (1985). **Incorporação imobiliária**: delimitação conceitual. /s.n.t./. (mimeo).
- RIBEIRO, Luiz C. de Q. & PECHMAN, Robert M. (1985). **O que é questão da moradia**. São Paulo, Nova Cultura/Brasiliense. (Primeiros Passos, 65).
- SCHMIDT, Benício V. & GONZALES, Sueli F. N. (1980). **Notas sobre os problemas fundiários urbanos**. Porto Alegre, UFRGS/PROPUR.
- SINGER, Paul (1982). O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, Ermínia, org. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo, Alfa-Omega. p. 21-36.
- SMOLKA, Martim O. (1987). Para uma reflexão sobre o processo de estruturação interna das cidades brasileiras: o caso do Rio de Janeiro. **Espaço e Debates**, São Paulo, Cortez, 7(21):39-50.
- (1981). Precio de la tierra y valorización inmobiliaria urbana: esbozo para una conceptualización del problema. **Revista Interamericana de Planificación**, Mexico, SIAP, 15(60):70-89, dic.
- VALLADARES, Lícia do Prado, org. (1980). **Habitação em questão**. Rio de Janeiro, Zahar.

Abstract

This article intends to contribute to the discussion about the urban reform required by the new Brazilian Constitution of 1988. It studies some essential aspects of the problem of urban land, like the ownership, size and location of vacant urban areas. The causes of urban problems in Brazil, as well as the peculiar social conditions of Porto Alegre appear as the background for the analysis.

The main conclusion is that the size of vacant areas is relatively large in zones which present favourable conditions for housing purposes, contributing to increase the price of land and, as a result, to make more difficult the access to residential ownership for the majority of population. Besides that, the analysis of the data about the property of urban land showed that construction companies are the proprietors of urban areas, being, as a result, important agents in the definition of the uses and forms of occupation of urban land.