

MERCADO IMOBILIÁRIO E PADRÃO PERIFÉRICO DE MORADIA: PORTO ALEGRE E SUA REGIÃO METROPOLITANA*

*Otilia Beatriz K. Carrion***

1 — Introdução

A deterioração das condições de moradia e de vida nos grandes centros urbanos do País não se deve unicamente à pobreza, ao baixo poder de compra dos salários. Tem, obviamente, nesse aspecto, uma de suas principais causas, a mais imediata e evidente. Mas decorre, essencialmente, da natureza da urbanização capitalista, da lógica de dominação e segregação social do sistema, que tem na propriedade privada da terra seu pilar básico de sustentação. Tendo em vista justamente examinar essa lógica no caso concreto de Porto Alegre e de sua região metropolitana, é que se empreendeu o estudo do qual resultou o presente texto.

Inicia-se por um retrospecto histórico do processo de formação e ocupação da Cidade de Porto Alegre e da área que hoje configura a sua região metropolitana, com o intuito de se extraírem elementos que ajudem a explicar a situação mais recente, especialmente naquilo que respeita à estruturação e ao funcionamento dos mercados de terra e de habitação. Na seqüência, portanto, esses mercados são analisados com detalhe, procurando-se destacar as principais transformações ocorridas ao longo do tempo, de sorte a entender-se como as necessidades da população de baixa renda, no tocante à moradia, foram sendo atendidas, ainda que precariamente, no decorrer do período analisado, bem como as conseqüências que resultaram do padrão periférico de moradia, tão característico a esse segmento da população.

* Este artigo é parte (adaptada) de sua Tese de Doutorado, intitulada *Custo de Consumo Final da Habitação; o Caso da Região Metropolitana de Porto Alegre*, apresentada na Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo, em dezembro de 1987.

** Professora Titular do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

2 – Antecedentes históricos

A formação e o crescimento da Cidade de Porto Alegre resultaram do processo histórico de ocupação do território rio-grandense. De Porto dos Casais, surgido em meados do século XVIII, a sede metropolitana, decorreram mais de dois séculos.

Situada ao norte da Lagoa dos Patos, o desenvolvimento inicial de Porto Alegre resultou de sua integração com as áreas coloniais das regiões centro e norte do Estado. Servia de escoadouro natural (porto) do excedente produzido pela agricultura de subsistência, praticada, num primeiro momento (fins do século XVIII, início do XIX), por colonos açorianos, localizados em núcleos relativamente próximos, como Viamão, Gravataí e Santo Antônio da Patrulha, e ao longo dos vales dos rios Taquari e Jacuí – Cachoeira, Rio Pardo, Triunfo, Santo Amaro e Taquari. A partir de 1824, ano de início da imigração alemã no Estado, criaram-se novos núcleos, tendo por base São Leopoldo, localizado ao norte de Porto Alegre, no Vale do Rio dos Sinos. Embora posteriores no seu aparecimento, o dinamismo dessas novas áreas de ocupação alemã influiu na formação e na configuração da atual região metropolitana, que se estruturou, primordialmente, ao longo do eixo norte-sul do *hinterland* de Porto Alegre.

Além da função comercial, pois o porto de Porto Alegre constituía o principal meio de escoamento da produção colonial, a Cidade desempenhava, desde 1773, a função administrativa de capital da Província. Em que pese à função de sede do Governo local, Porto Alegre mantinha vínculos muito débeis com a região sul do Estado, de tradição pecuária. O desenvolvimento relativamente autônomo de Pelotas e Rio Grande, a partir do surgimento das charqueadas, no final do século XVIII, contribuiu para manter isoladas, até certo ponto, as duas grandes regiões do Estado – o norte colonial e o sul pastoril. Conforme assinala Singer (1968), foi só por volta do início do século XX, quando Porto Alegre assumiu a primazia industrial no Estado, que se criaram as condições para uma efetiva integração regional.

Até o último quartel do século passado, o grosso do comércio entre as colônias e Porto Alegre era feito por via fluvial, o melhor meio de transporte na época. A expansão da produção colonial ocasionou a incorporação paulatina de áreas mais afastadas das vias navegáveis, colocando a necessidade de construção de uma via férrea ligando Porto Alegre à sua região tributária. Em 1874, foi completado o trecho entre Porto Alegre e São Leopoldo, e, sucessivamente, outros núcleos foram sendo beneficiados pela ferrovia – Novo Hamburgo (1876), Taquara (1903) e Canela (1924). Outras ferrovias, ligando Porto Alegre ao centro, extremo norte e extremo sul do Estado, também foram construídas no final do século XIX e início do XX; essas obras constituíram, certamente, elemento importante para a integração do mercado estadual, que começou a se materializar a partir do momento em que Porto Alegre assumiu a liderança industrial, impondo-se como principal centro fornecedor de produtos manufaturados.

A ligação de Porto Alegre à zona colonial, por via férrea, deu enorme impulso à atividade comercial-exportadora de produtos escoados pelo porto da Capital, seja com destino a outros pontos do mercado estadual, seja aos mercados nacional e internacional.

A criação de uma vasta rede de comércio com a zona colonial constituiu, segundo Singer (1968), um dos elementos viabilizadores e sustentadores da industrialização, substitutiva de importações, na Cidade de Porto Alegre, no final do século XIX. Isto porque propiciou o desenvolvimento de um mercado local, antes suprido por bens importados, distribuídos através da Capital.

Nesse período — último quartel do século XIX —, Rio Grande e Pelotas detinham a liderança industrial no Estado, destinando boa parte de seu produto industrial (tecidos, chapeús, charutos, conservas alimentícias, etc.) para o mercado nacional. A industrialização de Porto Alegre tomou impulso a partir de 1890, apresentando estrutura mais diversificada, orientada para o **mercado local**.

“É este fato que acaba capacitando a indústria porto-alegrense a conquistar a supremacia no conjunto do Estado. (...) Supomos provável que Porto Alegre tenha assumido a liderança industrial do Estado, o mais tardar de 1920 em diante.” (Singer, 1968, p.173-4).¹

Dentre outros, os ramos de maior destaque eram: alimentos, bebidas, produtos metalúrgicos, tecidos, vestuário, mobiliário e fumo.

Muito embora o eixo Pelotas—Rio Grande constitua, até hoje, um dos principais pólos industriais do Rio Grande do Sul, perdeu muito do seu dinamismo anterior, tendo sido, neste início de século, rapidamente ultrapassado por Porto Alegre no que toca à sua participação no produto industrial.

Em meados do século XX, alguns municípios da antiga zona colonial também passaram por experiências de industrialização, sendo pioneiros São Leopoldo, Novo Hamburgo e, um pouco mais ao norte, Caxias do Sul. Segundo dados do **Censo Industrial de 1950**, que toma por referência o ano de 1949, a produção conjunta dos Municípios de São Leopoldo e Novo Hamburgo equivalia a um terço do produto industrial (valor da produção) de Porto Alegre; nesse mesmo ano, Porto Alegre era responsável por 22% do produto industrial do Estado.

A facilidade do acesso ferroviário e a abertura, em 1938, da atual BR-116, concluída ao final da década seguinte, fortaleceram a expansão industrial ao longo dessas vias. Gradativamente, em municípios situados na região compreendida entre Porto Alegre e Novo Hamburgo (eixo norte de Porto Alegre), instalaram-se novas indústrias. Configurou-se, com o passar dos anos, uma extensa área de ocupação relativamente contínua.

Além dos aspectos já salientados — nucleações de colonos alemães, surgidas na primeira metade do século XIX, e a construção de importantes vias de comunicação (ferrovia no final do século passado e rodovia em meados deste) —, vários outros elementos também influíram na configuração do que veio a constituir, mais modernamente, a Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA). Cabe destacar o funcionamento do mercado de terras e a política (ou ausência de) de controle urbanístico, que serão comentados adiante.

¹ O “fato” ao qual o autor está se referindo é a existência de um “mercado local”.

Muito embora o eixo norte da atual RMPA tenha predominado, em termos de ocupação urbano-industrial, até o início da década de 70, havia núcleos urbanos antigos em Viamão e Gravataí, situados a leste e nordeste de Porto Alegre respectivamente, cujas origens remontam à época de imigração açoriana; afora alguma concentração urbana na sede desses municípios, era praticamente exclusivo o uso rural, até recentemente. A oeste de Porto Alegre, situa-se o Município de Guaíba, cuja ocupação se deu a partir de meados do século passado, tendo sido desmembrado de Porto Alegre em 1926.

Até 1940, apenas seis municípios compunham o território que delimita a atual RMPA — Porto Alegre, Viamão, Gravataí, Guaíba, São Leopoldo e Novo Hamburgo. Desmembramentos sucessivos, a partir de novos núcleos que se criaram ao longo da ferrovia e da estrada (BR-116) que unem Porto Alegre e Novo Hamburgo, deram origem aos Municípios de Canoas (1940), Esteio (1954), Sapiranga (1954), Estância Velha (1959), Campo Bom (1959) e Sapucaia do Sul (1961). Em 1965, ainda foram criados os Municípios de Alvorada e Cachoeirinha, desmembrados, respectivamente, de Viamão e Gravataí.

Muitos desses desmembramentos resultaram da aceleração do ritmo de urbanização, na RMPA, nas décadas de 40 e 50. Tal fenômeno costuma ser atribuído a dois fatores básicos: intensificação do processo de industrialização no pós-guerra e aumento dos fluxos migratórios.

Com efeito, o período 1948-51 pode ser caracterizado como de “industrialização acelerada” no Estado, cuja taxa média de crescimento do produto industrial foi, nesse quadriênio, de 10,5% a.a. (FEE, 1976, p.32). O crescimento da atividade industrial, no Rio Grande do Sul, manteve-se relativamente intenso até o final da década de 50, destacando-se os ramos tradicionais, produtores de bens de consumo não duráveis.

Na RMPA, os principais centros industriais, até 1960, eram Porto Alegre, Novo Hamburgo e São Leopoldo. Juntos, respondiam por cerca de 80% do emprego e do Valor da Transformação Industrial (VTI) da região em 1960, cabendo a Porto Alegre a maior contribuição — em torno de 60%.

Enquanto Novo Hamburgo e São Leopoldo mantiveram sua participação, ao longo das décadas que se sucederam, Porto Alegre experimentou perda gradativa de posição, respondendo, em 1980, por apenas 37% do VTI e 35% da ocupação industrial da região (Censo Ind.: RS ()).

Canoas adquiriu maior importância a partir de meados da década de 60 e início dos anos 70, disputando posição com Novo Hamburgo. Enquanto este se especializou no ramo coureiro-calçadista, Canoas desenvolveu vários ramos dinâmicos, como química, material elétrico e de comunicações, metalurgia, mecânica e minerais não-metálicos. Embora com menor peso, detacam-se também os Municípios de Sapucaia do Sul e Esteio, no eixo norte da região (ao longo da BR-116). Na década de 70, a construção da BR-290, que ligou Porto Alegre a BR-101 (litorânea), favoreceu a implantação de indústrias no eixo leste—nordeste—Gravataí, Cachoeirinha e Alvorada.

A RMPA, como um todo, aumentou sua participação no produto industrial do Estado no período 1950-70, passando de algo em torno de 40% do VTI estadual

na década de 50 para 55% no ano de 1970; a partir daí, sua participação decresceu para 52% em 1975 e para 48% em 1980 (Censo Ind.: RS ()).

Enquanto a indústria gaúcha apresentou comportamento bastante dinâmico, na década de 50, a atividade agrícola entrou em período de longa estagnação. Ademais, o esgotamento da fronteira agrícola e a rigidez da estrutura fundiária, baseada no binômio minifúndio-latifúndio, geraram intenso movimento migratório, caracterizado pela expulsão de população do campo, que passou a dirigir-se tanto para outros estados da Federação — especialmente Paraná e Santa Catarina nessa fase — quanto para centros urbanos do próprio Estado, notadamente a RMPA, principal área de atração (Ind. Sociais RS, 1976).

O fluxo migratório interno teve efeito direto sobre o crescimento da população metropolitana. No período 1960-70, os migrantes foram responsáveis por 81% do aumento populacional da área (FEE, 1977, p.31). Em 1970, a cifra de 49% da população metropolitana era constituída por migrantes, com maior incidência em Esteio, Cachoeirinha, Alvorada, Sapucaia do Sul e Canoas (Ind. Sociais RS, 1976, p.34). Nesse ano (1970), a população da RMPA concentrava 23% da população do Estado, enquanto, em 1940, essa participação era de apenas 12%; em 1980, havia aumentado para 29% (percentuais calculados a partir da Tabela 1).

Tabela 1

Evolução da população da RMPA e do Estado do Rio Grande do Sul — 1940-80

DISCRIMINAÇÃO	POPULAÇÃO EM 1940	POPULAÇÃO EM 1950	Δ% 1940-50	POPULAÇÃO EM 1960	Δ% 1950-60	POPULAÇÃO EM 1970	Δ% 1960-70	POPULAÇÃO EM 1980	Δ% 1970-80
Alvorada	1 500	4 000	166,7	13 776	244,4	40 322	192,7	91 380	126,6
Cachoeirinha	2 000	5 000	150,0	11 534	150,6	31 002	168,8	63 196	103,8
Campo Bom	3 002	4 657	55,1	8 541	183,4	16 617	94,5	33 791	103,4
Canoas	17 630	39 826	125,9	104 257	161,8	153 730	47,5	220 448	43,4
Estância Velha	3 500	4 000	14,3	4 640	16,0	8 916	92,1	14 234	59,6
Esteio	5 000	10 659	113,1	22 217	108,4	34 597	55,7	50 967	47,3
Gravataí	20 894	22 853	9,3	34 737	52,0	52 462	51,1	107 438	104,8
Guaíba	14 337	17 609	22,8	21 900	24,4	33 680	61,1	55 054	63,5
Novo Hamburgo	19 251	29 447	52,9	53 916	83,1	85 364	58,3	136 503	59,9
Porto Alegre	272 232	394 151	44,8	641 173	62,7	885 545	38,1	1 125 477	27,1
São Leopoldo	17 434	25 794	47,9	45 617	76,8	64 433	41,2	98 592	53,0
Sapiranga	6 300	8 700	38,1	11 984	37,7	16 402	36,9	37 288	127,3
Sapucaia do Sul	6 427	6 660	3,6	18 300	174,8	41 744	128,1	79 367	90,1
Viamão	15 813	16 954	7,2	37 027	118,4	66 443	79,4	117 657	77,1
RMPA	405 320	590 310	45,6	1 029 619	74,4	1 531 257	48,7	2 252 624	47,1
Estado	3 320 689	4 164 821	25,4	5 448 823	30,8	6 664 891	22,3	7 773 637	16,6

FONTE: CLICHEVSKY, Nora (1984). A oferta da terra na RMPA entre 1950 e 1980. Porto Alegre, UFRGS/PROPUR. p.10.

Para os anos 1940, 1950 e 1960: GERM (1973). Plano de Desenvolvimento Metropolitano. Porto Alegre. v.2, p.29.

Para os anos 1970 e 1980: CENSO DEMOGRÁFICO 1970: Rio Grande do Sul (1973). Rio de Janeiro, IBGE.

CENSO DEMOGRÁFICO 1980: Rio Grande do Sul (1984). Rio de Janeiro, IBGE.

Em seu conjunto, a RMPA apresentou incrementos populacionais sempre superiores à média do Estado no período 1940-80 (Tabela 1). Internamente, o crescimento foi diferenciado: observa-se tendência à desconcentração, a partir do núcleo, em favor dos demais municípios da região. A partir dos dados da Tabela 1, pode-se

ver que, em 1940-50, Porto Alegre concentrava 67% da população compreendida no território que delimita a atual região metropolitana; em 1960, essa participação tinha-se reduzido a 62%, sendo, em 1980, de 50%. Ao longo desse período (1940-80), as áreas que apresentaram maiores taxas de crescimento populacional foram as que correspondem aos atuais Municípios de Alvorada e Cachoeirinha. Em momentos diversos, também experimentaram elevadas taxas de crescimento os Municípios de Canoas (1940-60), Esteio (1940-60), Sapucaia do Sul (1950-70), Viamão (década de 50), Gravataí (década de 70), Campo Bom (décadas de 50 e 70) e Sapiranga (década de 70).

O crescimento mais acentuado de determinadas áreas e municípios da RMPA, ao longo do período referido, explica-se por razões diversas, desde históricas até geográficas. Está a refletir, também, os mecanismos de regulação e funcionamento do mercado de terras na região. É o que se passará a analisar na sequência.

3 — O mercado de terras

Na primeira metade deste século, a expansão da Cidade de Porto Alegre deu-se, a partir do centro histórico, em direção à parte norte do município, área de acesso mais direto às principais vias de comunicação (ferrovia e BR-116) com o restante da região e com o centro do País.

O crescimento da área urbanizada de Porto Alegre intensificou-se na década de 40, quando, em função da aceleração do processo substitutivo de importações, surgiram, na Cidade, muitas indústrias novas. Até então, as imediações do porto (Zona Norte — Navegantes, São João, Floresta) constituíam a principal zona industrial. Nesses bairros, localizava-se, também, o grosso da população operária que residia na Capital.

A Zona Sul era pouco densificada nessa época, sendo predominante o uso agrícola, aí existindo, também, áreas de lazer (balneários) nas margens do Guaíba. Até hoje, a Zona Sul apresenta ocupação mais rarefeita, sendo dominantes os usos residencial, de lazer (sítios de recreio) e de agricultura em pequena escala (avicultura, pecuária de leite e produção hortigranjeira).

Na década de 40, muitas indústrias estabeleceram-se ao longo da estrada do Passo da Areia, atual Avenida Assis Brasil. A enchente de 1941, que ficou na história da Cidade, contribuiu, em parte, para isso, pois inundou a zona portuária e proximidades, que concentravam as indústrias e o comércio atacadista da capital (Farraços e adjacências). A nova área era bastante adequada à instalação de indústrias, tanto em termos das características físicas dos terrenos quanto das condições de acesso, afora constituir uma extensão natural da área industrial mais antiga (junto ao porto e via férrea).

Assim, após 1940, a zona da atual Assis Brasil, seguindo em direção aos limites com Gravataí (Cachoeirinha) e Viamão (Alvorada), foi sendo progressivamente ocupada por indústrias e pela população de menor poder aquisitivo (operários, comerciários, dentre outros). Dessa época é a construção, iniciada em 1946 e con-

cluída em 1950, do conjunto habitacional do Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários (IAPI).

A ocupação da Zona Norte da Cidade foi facilitada pelos loteamentos que vinham sendo feitos, na área, já há algum tempo. Dentre outros, podem-se citar os localizados no Passo da Areia, Passo da Mangueira e Vila Floresta. Segundo Clichevsky (1980, p.6),

“O processo de loteamentos iniciou-se, na cidade de Porto Alegre, no redor do ano 1920, mas foi somente na década de 40 que começaram importantes loteamentos nos municípios que integram a região metropolitana, em especial Canoas, Novo Hamburgo e São Leopoldo. O fato foi consequência da demanda de terra em virtude do crescimento da atividade industrial e, portanto, de população, que iniciou nesses anos, sendo facilitado pelas melhorias de acessibilidade a esses municípios, desde a cidade de Porto Alegre, em decorrência da pavimentação e da ampliação da estrada que até hoje configura o eixo de expansão sul-norte da RMPA: a BR-116, que foi aberta pelo Exército em 1938, duplicada e revestida em 1940-48”.

Cabe observar que muitos loteamentos realizados na década de 40, sobretudo em Canoas, ocuparam áreas inadequadas — terras inundáveis, de acesso precário e desprovidas dos serviços básicos de infra-estrutura urbana, como sistema de água, esgoto, iluminação, etc.

Alguns dos loteamentos mais antigos de Canoas, ocupados por população de menor poder aquisitivo, são os de Niterói e Vila Rio Branco, junto à divisa com Porto Alegre. Resultaram da valorização imobiliária, que já se fazia notar em Porto Alegre.

Datam dessa época (década de 40), também, loteamentos feitos nas áreas que hoje constituem as sedes dos Municípios de Cachoeirinha (Vila Cachoeirinha) e Alvorada (Vila Passo do Feijó).

Segundo Filchtiner (1979), o processo de expulsão da população de mais baixa renda para a periferia de Porto Alegre teve início na metade da década de 40, acentuando-se a partir de 1954, em função das restrições impostas aos novos loteamentos.

Até início da década de 50, não havia maiores restrições legais aos loteamentos. O processo de ocupação da Região Metropolitana estava orientado pelo padrão histórico de assentamento, pelas facilidades de acesso viário e pela topografia da área. Até essa fase, a expansão efetuou-se praticamente sem interferência do poder público sobre o mercado de terras (ausência ou insuficiência de normas quanto ao parcelamento e uso do solo urbano), gerando uma série de distorções já naquela época e que se refletem ainda hoje, agravadas pelo ritmo intenso de crescimento da região:

- ocupação de áreas impróprias para moradia;
- crescimento em extensão, com baixa densidade de ocupação e aparecimento de vazios urbanos;
- deficiência de serviços de infra-estrutura básica;

- inadequação da estrutura viária e precariedade dos serviços de transporte urbano e suburbano.

Ao longo da década de 50, surgiram as primeiras leis municipais reguladoras de loteamentos; por ordem, Viamão (1952), Porto Alegre (1954), Canoas (1954), São Leopoldo (1955) e Esteio (1956). Somente em Canoas e Porto Alegre estabeleceram-se exigências expressas quanto à instalação de infra-estrutura (rede de água, sistema de esgoto pluvial e cloacal, iluminação e pavimentação) e à destinação de áreas para uso público (praças, escolas e outros equipamentos) como requisitos para aprovação pelas respectivas prefeituras. Nos demais municípios citados, havia dispensa de infra-estrutura básica, bastando a demarcação dos lotes, arruamento e indicação do sistema de água.

No final dos anos 50 e início dos anos 60, Campo Bom, Guaríba e Gravataí também criaram normas de loteamento através de legislação específica, mas sem muito rigor no que toca à exigência de infra-estrutura.

Estudo realizado pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA) comenta as razões que, segundo a avaliação feita, ocasionaram, na década de 50, grandes variações nas taxas de crescimento populacional dos municípios da RMPA e provocaram o redirecionamento da expansão urbana:

“1. A partir de 1954, quando passou a vigorar a lei nº 1233/54, que fixou normas para a aprovação dos loteamentos em Porto Alegre, os municípios vizinhos que não apresentavam nenhuma restrição legal, sofreram violenta taxa de crescimento, como é o caso de Viamão: 24% ao ano.

“2. Tendo na mesma década se desenvolvido bastante o mercado de trabalho em Porto Alegre (zona N), a nucleação mais próxima — Canoas — registrou, também, grande taxa de crescimento, ocupando inclusive, as áreas inundáveis.

“3. Foi também decorrente da polarização da capital, o grande crescimento de Gravataí, na mesma época (. . .)” (Porto Alegre. SMOV, 1967, item 2).

Mais adiante, o mesmo estudo afirma:

“Como consequência da aplicação dessas leis diminuiu o número de loteamentos na capital e houve um aumento do preço dos terrenos disponíveis, tornando-se menos acessíveis para a classe pobre. Mas como os municípios vizinhos não possuem legislação específica sobre loteamentos, os especuladores os preferiram para alcançarem maior lucro nos negócios, e a população que exerce suas atividades em Porto Alegre os procuraram para resolver seus problemas de moradia. Surgiram, por isso, Cachoeirinha, Alvorada e outros núcleos metropolitanos, distribuídos a partir dos limites políticos de Porto Alegre, nas piores condições de higiene e salubridade, carentes de equipamento básico, mesmo o mais elementar. Levantamentos feitos determinaram que elevado número de pessoas se deslocam diariamente desses locais para trabalhar em

Porto Alegre ou no eixo norte, o que as caracteriza nitidamente como cidades dormitórias” (Porto Alegre. SMOV, 1967, item 3.3).²

A partir, pois, de meados da década de 50, a expansão da Cidade de Porto Alegre fez-se, predominantemente, na direção leste-nordeste, seguindo os caminhos que ligam Porto Alegre a Viamão e Gravataí, com crescimento mais intenso de Alvorada (Vila Passo do Feijó) e Cachoeirinha, então distritos desses municípios. Em que pese a Canoas já dispor, nessa época, de legislação específica, que impunha normas rigorosas para novos loteamentos, a existência de vários loteamentos antigos, feitos no período anterior à vigência da nova lei e ainda não plenamente ocupados, manteve elevado o ritmo de crescimento da população do município, já que, relativamente a Porto Alegre, o preço da terra era mais acessível. Foi a partir dessa época, também, que se acentuou o crescimento de áreas relativamente novas e próximas a Canoas e Porto Alegre, como Esteio e Sapucaia do Sul. Embora Esteio já contasse com legislação própria desde 1956, não fazia qualquer exigência quanto à infra-estrutura, conforme comentado anteriormente.

A documentação existente sobre o período que vai até início dos anos 70 comprova a importância que teve a legislação urbanística, a adoção de controles sobre o parcelamento e uso do solo, mesmo que feitos de forma incipiente, sobre a valorização e ocupação da terra na região. Concomitantemente ao estabelecimento, por parte de algumas administrações municipais, de determinadas restrições legais para novos loteamentos, verificou-se o redirecionamento da ocupação urbana. Áreas novas, situadas em municípios que não dispunham de legislação própria ou cuja legislação era menos rigorosa e a fiscalização ineficiente, passaram a ser objeto de rápida ocupação. Por se situarem junto à divisa com Porto Alegre, Alvorada e Cachoeirinha são, talvez, os exemplos mais evidentes desse processo.

Em face da ocupação antiga e de sua condição de capital, sede do Governo Estadual, Porto Alegre sempre apresentou condições mais propícias (infra-estrutura mais desenvolvida) para a instalação de atividades urbanas, residenciais ou não, experimentado, por isso mesmo, maior valorização de suas terras. Afora isso, a lei de loteamentos de 1954, ao estabelecer padrões mínimos de infra-estrutura, não exigidos noutros municípios, acarretou nova diferenciação. Embora tal dispositivo legal garantisse condições mínimas de habitabilidade, restringia o acesso à terra, na medida em que encarecia, de um lado, a “produção” de terra para fins urbanos (em função das benfeitorias que deviam ser acrescidas ao solo) e, de outro, valorizava-a para determinados usos e/ou segmentos da população (em função, exatamente, das vantagens criadas no tocante à infra-estrutura).

A procura, por parte da população de baixa renda, de áreas mais baratas, mesmo que inadequadas, porque desprovidas de serviços básicos, e/ou mal situadas, porque distantes dos pontos de maior concentração de empregos e de outras facilita-

² As “leis” citadas referem-se à Lei nº 1.233/54, que regulamentou os loteamentos em Porto Alegre, aos Decretos Municipais nºs 732 e 835, que estabeleceram cota mínima seis, e à Lei nº 1.657, que exigiu o mínimo de 2% da área loteada para instalação de escolas.

des, mostra que, já nessa época, o preço da terra representava elevado ônus e era crucial na escolha de um local para morar.

O loteamento de áreas novas na região e o aparecimento de núcleos urbanos onde antes havia apenas atividade rural não resultaram da expansão contínua da área urbana preexistente: foram consequência da busca de alternativas para morar onde o preço da terra fosse menor. Com efeito, apareceram descontinuidades na ocupação, com imensos vazios urbanos, mesmo nas áreas limítrofes da Capital.

Se, de um lado, o preço da terra inviabilizava a compra ou a construção da moradia própria em áreas e/ou bairros de boa localização e adequada infra-estrutura e, em decorrência, mais valorizados, de outro, a dificuldade para encontrar uma moradia de aluguel bem localizada e a bom preço, face à legislação vigente, que desestimulava o investimento em imóveis para locação, restringia muito as possibilidades. Dadas as condições de funcionamento do mercado de imóveis, a alternativa possível para a população de baixa renda era a compra do lote periférico, mais barato, ainda que desprovido de serviços essenciais.

A modalidade predominante de moradia operária — casa de aluguel —, até meados deste século, foi sendo gradativamente substituída pela casa própria, construída em bairros periféricos, nas áreas de expansão urbana; não como resultado de uma opção fundada na assimilação de valores — a propriedade privada no caso — difundidos pela ideologia dominante, mas por força das circunstâncias — redução da oferta de imóveis para locar, encarecimento da terra, baixos salários —, que passaram a dificultar, senão inviabilizar, o acesso a uma habitação bem situada e adequadamente servida por infra-estrutura básica.

A atuação bastante limitada da Fundação da Casa Popular e dos institutos de previdência no que tange à habitação popular, no período que antecede à criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), em 1964, a par da ausência de mecanismos eficientes de financiamento da moradia, ensejou a prática da autoconstrução nos loteamentos periféricos.

A disseminação do transporte coletivo por ônibus foi decisiva para viabilizar o padrão periférico de moradia, na medida em que a adoção desse modo de transporte possibilitou a ampliação do raio de atendimento relativamente ao serviço até então prestado por bondes, permitindo conectar áreas mais distantes com os centros de comércio e serviços e os locais de emprego.

Em Porto Alegre, o serviço de ônibus urbano surgiu por volta de 1926. Inicialmente, as linhas existentes constituíam extensões dos percursos feitos por bondes, alcançando, em 1932, os então arrabaldes do Passo da Areia, Petrópolis, Partenon e Santana. De 1932 a 1949, foram criadas 16 novas linhas de ônibus na cidade, afora o serviço de bondes, que atendia bairros mais próximos ao centro. De 1948 a 1950, o percurso total das linhas de ônibus então existentes passou de 69km para 269km; no mesmo período, a frota aumentou de 40 para 171 veículos, e o número de passageiros transportados, de 768.039 para 2.505.113. Entre 1950 e 1954, surgiram mais 13 itinerários (Porto Alegre, SMT, 1976). No final dos anos 50, a frota de ônibus beirava os 600 veículos (IBGE, 1959, p.86).

Outro elemento importante para entender-se o novo padrão, periférico, de moradia da população de baixa renda a partir dos anos 40 foi o avanço da indústria

para áreas novas da cidade (ao longo da Assis Brasil, sobretudo) e da RMPA (eixo norte nessa fase).

Paralelamente ao processo de suburbanização da indústria e da moradia operária, deu-se o aparecimento dos primeiros núcleos de subabitação (vilas de malocas) em Porto Alegre, em meados da década de 40. Segundo estimativas feitas, em 1951 já existiam 41 núcleos, onde residiam 16.303 pessoas, que correspondiam, à época, a cerca de 4% da população da Capital. Na sua maioria, os habitantes dessas vilas eram migrantes vindos do Interior do Estado (73% em 1951). Levantamento realizado em 1972 dá conta, no entanto, do seguinte aspecto: embora a maior parte dos favelados fosse natural do Interior do Estado (63%), nesse ano, apenas 14% tinham vindo diretamente do Interior para a maloca onde estavam. Com efeito, 64% dos habitantes das vilas existentes em 1972 já haviam morado em outra maloca e/ou vila, e 21% haviam residido, anteriormente, em casas alugadas ou cedidas; apenas 1% provinha de outros estados e países (Porto Alegre. DEMHAB, 1973).

Tais dados, relativos ao favelamento em Porto Alegre, demonstram que o crescimento da população favelada não é decorrência apenas do crescimento vegetativo e do fluxo migratório existente em direção aos centros maiores. É resultado, também, do descenso social, da deterioração das condições de moradia, em face das dificuldades de ter acesso ao mercado formal de habitação.

O mercado de terras, na RMPA, apresentou grande dinamismo no período 1950-64. Conforme comentado antes, na década de 50, houve expressivo crescimento industrial e demográfico na região, com conseqüente pressão de demanda sobre o mercado de terras, tanto para uso habitacional quanto para instalação de indústrias e atividades em geral. No segmento residencial do mercado, o procedimento mais usual de comercialização de lotes era a venda financiada (em até 100 prestações) pelo próprio agente loteador, no geral empresas.

Em Porto Alegre, houve maior número de loteamentos no período 1950-55, ou seja, nos anos que antecederam a vigência da Lei nº 1.233/54, que disciplinou os loteamentos nesse município. Houve maior incidência de loteamentos residenciais na Zona Norte da cidade (área situada entre Protásio Alves e Assis Brasil), que se destinavam, sobretudo, à população de menor poder aquisitivo (classes baixa e média baixa), uma vez que não apresentavam boa (ou, mesmo, nenhuma) infra-estrutura de serviços urbanos. Não obstante a ocorrência de vários loteamentos em Porto Alegre, nesses anos, Cassiano (1982) comenta que, no período 1950-64, houve diminuição da área licenciada para construção, fato que sugere a busca de outros municípios como opção para morar.

Clichevsky (1980) e Rigatti (1983) mostram que, no período anterior ao surgimento da lei de loteamentos de Canoas (Lei nº 286/54), se registrou grande número de loteamentos nesse município. Ao longo da década de 50, houve importantes loteamentos nos atuais Municípios de Gravataí, Cachoeirinha, Alvorada, Sapucaia do Sul e Guaíba, então novas áreas de expansão urbana da RMPA.

No período posterior a 1964, diminuiu, em toda a RMPA, o número de loteamentos realizados. Em Canoas e Alvorada, por exemplo, não há registro de nenhum entre 1964 e 1974 (Clichevsky, 198, p.39). Em parte, isso foi decorrência da grande

quantidade de terra loteada no período anterior, não comercializada, que permaneceu, portanto, em reserva.

Há que se ter em conta, também, a desaceleração geral da economia, no início dos anos 60, marcada pela crise econômica e política, que se refletiu sobre o setor imobiliário, face à queda do poder de compra dos salários e à retração geral de atividades. No subsetor da construção, em que um dos insumos básicos é a terra, só houve recuperação mais significativa no final dos anos 60: no período 1968-73, a indústria da construção cresceu à taxa anual de 11,1% e, no período 1973-77, a 10,7% a.a. (FEE, 1984, p.18). Neste último, seu dinamismo deveu-se muito mais à realização de vultosos investimentos em obras públicas do que a empreendimentos realizados no segmento habitacional, que apresentou, a partir de meados dos anos 70, sinais de desaquecimento.

Em que pese à recuperação geral da economia e à reativação do setor imobiliário, especialmente no período 1968-73, o estoque de terra urbana superava, largamente, as necessidades existentes. Dados referentes a Alvorada mostram que, em 1972, apenas 28,7% dos lotes existentes estavam ocupados (Rigatti, 1983, p.166), os demais permaneciam vagos; a ocupação era mais intensa, nesse ano, nas áreas próximas à divisa com Porto Alegre.

Esse fenômeno — disponibilidade de lotes excedendo enormemente as necessidades — não deve ser atribuído a erros de previsão, por parte dos agentes loteadores, no tocante à capacidade de absorção do mercado. Decorre da forma como os lotes costumam ser produzidos e comercializados, tendo em vista obter a máxima valorização.

A retenção especulativa de terras, à espera de maior valorização, constitui um expediente bastante utilizado, não só como forma de reduzir, artificialmente, a oferta de lotes e, desse modo, gerar renda, mas, também, de apropriar vantagens decorrentes da valorização ocasionada por investimentos realizados em infra-estrutura e equipamentos urbanos, feitos, no geral, pelo Estado. À medida que melhoramentos e serviços essenciais vão sendo estendidos às novas áreas de ocupação, os lotes ainda vagos, em reserva, incorporam os benefícios proporcionados pelos investimentos públicos, valorizando-se.

Em pesquisa realizada em Canoas, Clichevsky (1980) verificou casos de loteamentos cuja venda se iniciou vários anos após feito o devido registro e obtida a aprovação da prefeitura; outros tiveram suas vendas interrompidas em determinado momento, para só serem retomadas depois de alguns anos. Nesse ínterim, melhorias realizadas nas áreas loteadas ocasionaram a valorização dos terrenos que permaneceram vagos.

O mecanismo de especulação imobiliária baseado na incorporação maciça de novas glebas ao tecido urbano, afastadas e precariamente urbanizadas, antes mesmo de as áreas mais antigas serem ocupadas — além da venda por etapas, deixando, no geral, espaços intermediários em espera — provoca:

- o aparecimento de descontinuidades na ocupação, os chamados vazios urbanos;
- o encarecimento e a ociosidade (baixa intensidade de uso) dos serviços públicos essenciais — transporte, rede de água e esgoto, iluminação, telefonia,

etc. —, que, face à natureza dispersa da ocupação urbana, precisam ser entendidos a pontos distantes, passando, muitas vezes, por áreas vagas, que se valorizam em consequência.

Para ter-se uma idéia da magnitude desse problema, calcula-se que, no ano de 1985, 54% da área urbana de Porto Alegre estava desocupada; apenas 15 proprietários, que correspondiam a 0,1% do total, detinham 21% das áreas vagas (Barcellos, 1986, p.28-9). Significa dizer que, sem modificar os padrões construtivos — índices de aproveitamento, taxas de ocupação, alturas, recuos, etc. — atualmente vigentes (Lei Complementar nº 43/79 - 1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano), conforme pleiteia, insistentemente, o setor da construção civil, a Cidade de Porto Alegre, que concentra cerca de 50% da população metropolitana, poderia abrigar a totalidade da população da RMPA nos atuais limites urbanos da Capital. Não é, portanto, por falta de espaço que contingentes significativos da população são relegados a áreas inadequadas, distantes dos pontos de acesso necessário, carentes de serviços básicos.

Outro elemento que influiu na redução do número de loteamentos aprovados, a partir de meados da década de 60, foi o aumento das exigências quanto a novos loteamentos realizados. Segundo Clichevsky (1984), foi somente na década de 70 que a legislação sobre loteamentos adquiriu maior rigor para o conjunto da RMPA, estabelecendo-se claramente a exigência de infra-estrutura de água, pavimentação, esgoto e iluminação praticamente em todos os municípios.

A par disso, houve, em muitos casos, redução do lote mínimo. A área mínima exigida para a demarcação de um lote oscilava, até então, entre 300 e 360m². Após 1970, começou a ser feita a distinção, na legislação de vários municípios, entre o lote normal e o lote popular. Neste último, a dimensão pode ser menor — em torno de 200m² — e haver menos exigências de infra-estrutura. A Lei nº 6.766 (federal), de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, permitiu a área mínima de 125m²; não obstante, o “lote legal” mínimo manteve dimensão superior na totalidade dos municípios que integram a RMPA, variando de 160m² (loteamentos populares) a 360m².

Em que pese ao maior rigor da legislação referente a loteamentos, no conjunto da região, a partir dos anos 70, o mercado de terras continuou a apresentar grande heterogeneidade.

Circunstâncias diversas — natureza da ocupação efetuada, condições físicas do local, qualidade da infra-estrutura, usos permitidos e efetivamente realizados, legislação urbanística, prática de loteamentos, eficiência da fiscalização, padrões construtivos estabelecidos, dentre outras — determinaram valorização mais intensa em certos locais.

Em decorrência dos mecanismos de valorização da terra, formou-se uma estrutura de preços do solo urbano, na RMPA, bastante heterogênea e deu-se o uso socialmente segregado do espaço metropolitano, em face das diferentes possibilidades aquisitivas da população.

4 – O mercado imobiliário

A criação do Banco Nacional da Habitação, em 1964, e a estruturação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) provocaram mudanças no funcionamento do mercado de terra e de habitação. O segmento habitacional do mercado imobiliário adquiriu maior dinamismo. Passou-se a priorizar a venda da moradia, ou seja, do lote com a unidade habitacional já construída. Essa espécie de transação foi facilitada pela criação de linhas de financiamento, no âmbito do SFH, especialmente destinadas a essa parcela do mercado imobiliário.

A partir de 1976, momento em que o BNH redirecionou sua atuação para a faixa superior – três a cinco salários mínimos (SMs) – do segmento popular do mercado habitacional, houve certa retomada do processo de loteamentos, com vistas não à venda de lotes individualizados, mas à construção e à venda de conjuntos habitacionais.

Esse processo foi bastante intenso no período 1976-82, em que foram construídos vários conjuntos, na RMPA, destacando-se Porto Alegre, Gravataí, Guaíba e Alvorada, municípios onde se concentrou a quase-totalidade das unidades habitacionais construídas em conjuntos, na região – cerca de 37.000 até 1982. No mesmo ano, já estavam em andamento as obras relativas a mais 37.000 unidades, num total de 128.000 previstas na época (UFRGS/PROPUR, 1983, p.47).

A recessão econômica do início dos anos 80 ocasionou certa retração desse tipo de empreendimento e dificultou a comercialização das unidades que vieram a ser concluídas. Além disso, estimativas feitas pela METROPLAN para o período 1981-86 mostravam que era de cerca de 45.000 unidades o *deficit* habitacional na faixa de renda familiar de três a seis salários mínimos (UFRGS/PROPUR, 1983, p.15), justamente aquela para a qual se destinava a maioria dos empreendimentos novos, tipo conjunto. Quando, portanto, da conclusão de todas as obras previstas, haveria, fatalmente, disponibilidade de unidades além do que o mercado seria capaz de absorver. A faixa de renda familiar compreendida até três salários mínimos, cuja necessidade prevista (*deficit*), segundo as mesmas estimativas, era de 103.697 unidades novas, ficaria à margem desses empreendimentos por falta de poder aquisitivo.

Com efeito, existiam, em 1987, vários conjuntos apenas parcialmente ocupados, sendo objeto de constantes invasões, feitas, no geral, por famílias cuja renda não ultrapassava os três salários mínimos (52,3%) e que residiam, anteriormente, em moradias alugadas (55,3%). A disponibilidade de unidades vagas, não comercializadas, nos conjuntos da região, era, em 1987, de 24.108 (METROPLAN, 1987).

Nessa nova fase de funcionamento do mercado imobiliário, cujo segmento mais dinâmico é o da moradia, não são apenas agentes isolados – proprietários de glebas, intermediários, empresas loteadoras, construtoras, etc. – que intervêm no sistema de parcelamento e venda da terra e na edificação. Empresas incorporadoras, que operam em praticamente todas as etapas – compra do terreno, obtenção de financiamento, contratação de serviços de engenharia, de construção e de comercialização final –, controlam o processo de “produção” da habitação. O setor imobiliário atua articulado ao setor financeiro. O SFH, através de seus agentes e por meio de li-

nhas específicas de crédito, financia as obras de urbanização (instalação de infraestrutura básica), a construção e a venda da moradia.

Analisando a “dependência” do setor da construção em relação ao financeiro, Debiagi (1987) comenta:

“(. . .) a partir da década de 70, os agentes financeiros passam a atuar diretamente no mercado, adquirindo áreas disponíveis, a tal ponto que em determinado momento o estoque de áreas da Região encontrava-se em sua maior parte na mão do setor financeiro” (Debiagi, 1987, p.172-3).³

O setor da construção passou, assim, a articular-se com o setor financeiro, no que se refere não só à obtenção, mas, também, à aplicação dos recursos canalizados para a habitação, feita em conformidade com os interesses dos agentes financeiros, no mercado de terras.

Mudou o “produto” oferecido (a moradia e não apenas o lote), e modificaram-se as condições de valorização da propriedade fundiária, de obtenção de renda. Passou-se a privilegiar a venda financiada de unidades habitacionais; o mercado de lotes individuais adquiriu importância menor nesse contexto. Se, de um lado, a nova modalidade de atuação serviu para agilizar o mercado imobiliário e intensificar a atividade da construção, de outro, acabou por restringir o acesso à moradia via SFH, em face das condições de financiamento estabelecidas e contratadas (os altos índices de inadimplência expressam isso).

Mesmo nos conjuntos habitacionais construídos pela Companhia de Habitação do Estado do Rio Grande do Sul (COHAB-RS) e pelo Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB) da PMPA, dificilmente famílias com renda inferior a três salários mínimos são contempladas com uma unidade habitacional; se, porventura, o são, facilmente se tornam inadimplentes, sendo obrigadas a transferir o contrato, quando não têm, simplesmente, seu imóvel retomado pelo agente financiador.

Das 10.369 unidades construídas pela COHAB-RS desde a sua criação (1964) até dezembro de 1976, apenas 1.185 (11% do total) continuavam, nesse ano, em posse do primeiro morador (Garaip apud RS. Assembl. Legisl., 1982, p.25). Levantamento feito em conjunto habitacional construído pela PMPA/DEMHAB na Nova Restinga (Zona Sul da cidade), no início dos anos 70, constatou que, em 1977, somente 12% dos mutuários estavam com as prestações em dia (IBGE, 1981, p.224). Situações como essas determinaram triagens cada vez mais rigorosas na seleção das famílias inscritas; verificou-se, em consequência, a elevação do nível médio de renda (em torno de cinco salários mínimos e até mais) das famílias contempladas nos conjuntos construídos por agentes promotores da política habitacional.

Paralelamente à construção e à venda financiadas de grandes conjuntos habitacionais e, também, de unidades isoladas, manteve-se ativa a venda de lotes individuais nas áreas já consagradas como de uso habitacional, em face dos loteamentos

³ A “Região” citada refere-se à RMPA.

realizados sobretudo na década de 50. Esse submercado continuou atendendo à parcela bastante expressiva da população que, em função do baixo nível de renda familiar, não consegue ter acesso ao SFH.

De outra parte, a venda de lotes individuais destinados à moradia de população de baixa renda passou a fazer-se em áreas cada vez mais afastadas, em virtude do processo de valorização da terra. A realização de importantes obras de infraestrutura nas zonas de ocupação intermediária valorizou-as, deslocando, novamente, a população de menor poder aquisitivo para áreas mais distantes, periféricas.

A zona da Avenida Assis Brasil e adjacências, por exemplo, cuja ocupação inicial (década de 40 em diante), do ponto de vista residencial, foi feita por população de baixa renda, passou por sucessivas remodelações, incluindo grandes obras viárias, que a valorizaram e modificaram o seu uso. Ali convivem, hoje, a classe baixa e segmentos diversos da classe média, inclusive classe média alta (Jardim Lindóia).

Na década de 50, Gravataí e Cachoeirinha constituíram frentes de expansão urbana, sobretudo ao longo das vias de comunicação com Porto Alegre (RS-20 e RS-30), cujo acesso se fazia pela Assis Brasil. A construção da BR-290 (auto-estrada), na década de 70, que ligou Porto Alegre com a BR-101, passando por esses dois municípios, bem como a criação dos distritos industriais de Cachoeirinha e Gravataí e a realização de obras complementares de infraestrutura, que favoreceram a implantação de um novo eixo industrial na área, produziram certa valorização dos terrenos. Alvorada, Sapucaia do Sul e Viamão tornaram-se opções mais baratas em termos de uso residencial.

A Tabela 2 contém dados sobre o preço do solo em zonas residenciais, por municípios da RMPA, em 1972. Tais preços representam situações extremas (máximos e mínimos) e não valores médios.

Os municípios onde foram detectados preços mais altos (máximos) em áreas ocupadas são, por ordem: Porto Alegre, Novo Hamburgo, Gravataí, São Leopoldo, Cachoeirinha e Canoas. No entorno imediato de Porto Alegre, os Municípios de Sapucaia do Sul, Alvorada, Guaíba, Esteio e Viamão apresentaram os menores preços em ambos os limites (máximo e mínimo) considerados.

Os preços são mais elevados em municípios de ocupação mais antiga, como Porto Alegre, Novo Hamburgo e São Leopoldo, que possuem maior nível de renda (Porto Alegre, Novo Hamburgo, São Leopoldo e, em parte, Canoas), mais industrializados (Porto Alegre, Novo Hamburgo e Canoas) e que estavam sendo objeto de ampliação da infraestrutura básica, tendo em vista implantação industrial recente (Gravataí e Cachoeirinha).

Examinando-se os dados da Tabela 2, constata-se, também, que os preços mais baixos (mínimos) em áreas ocupadas são muito semelhantes aos preços mais altos (máximos) em áreas vagas (não ocupadas). Muito provavelmente, ambos os casos expressam situações-limite, áreas de expansão urbana, onde os preços tendem a aproximar-se.

Vê-se, além disso, que as diferenças entre preços máximos e mínimos em áreas ocupadas são bastante acentuadas em vários municípios. Isso deve estar refletindo a existência de condições gerais de infraestrutura e de habitabilidade diferenciadas entre zonas residenciais de padrões diversos.

Tabela 2

Preços máximo e mínimo dos terrenos, por municípios,
em áreas de uso residencial da RMPA - 1972

(Cr\$/m²)

MUNICÍPIOS	ÁREAS OCUPADAS		ÁREAS NÃO OCUPADAS	
	Preço Máximo	Preço Mínimo	Preço Máximo	Preço Mínimo
Alvorada	8,50	5,00	5,00	2,00
Cachoeirinha	80,00	23,00	27,00	19,00
Campo Bom	4,90	1,26	1,26	0,15
Canoas	50,00	15,00	20,00	2,00
Estância Velha	1,80	0,48	0,48	0,25
Esteio	10,00	6,00	6,00	3,00
Gravataí	121,00	14,00	29,60	0,80
Guaíba	10,00	2,30	2,30	1,30
Novo Hamburgo	195,00	10,00	10,00	1,00
Porto Alegre	750,00	19,00	1,00	0,20
São Leopoldo	100,00	2,00	6,60	1,00
Sapiranga	27,00	1,50	1,50	0,50
Sapucaia do Sul	6,50	1,95	1,95	1,30
Viamão	16,80	2,80	1,30	0,36

FONTE: GERM (1973). *Plano de Desenvolvimento Metropolitano*: sinopse. Porto Alegre.

NOTA: Os dados brutos foram obtidos nas prefeituras dos respectivos municípios.

A Tabela 3 apresenta dados mais atualizados (1983) sobre o preço do solo urbano para fins residenciais. Não foi efetuado o levantamento em Esteio, Porto Alegre e Sapiranga, razão pela qual não constam valores nesses municípios. Os dados referem-se a áreas ocupadas; os preços máximos foram pesquisados no centro de cada município, e os mínimos, na periferia (área de expansão urbana com baixa densidade de ocupação).

Muito embora o centro seja uma área muito valorizada para grande variedade de usos (comércio, serviços especializados, administração pública e atividades congêneres), nem sempre é considerado área "nobre" em termos residenciais, especialmente em cidades de maior porte, como Porto Alegre, em que costuma ocorrer maior descentralização de funções, incluindo a residencial. Não obstante, esses preços constituem uma boa referência, pois, no caso dos municípios pesquisados, a maioria dos bairros residenciais de maior nível de renda situam-se, se não junto ao centro de negócios, bastante próximos.

Examinando-se a Tabela 3, observa-se que a estrutura de preços, entre municípios, não se alterou significativamente. No entanto as diferenças entre preços máximos (centro) e mínimos (periferia) acentuaram-se. Noutros termos, as áreas tradicionalmente mais valorizadas ficaram mais caras relativamente à periferia. Novo Hamburgo, Canoas, Gravataí e Cachoeirinha continuam constando dentre os que apresentam, no centro, preços mais altos, e, muito provavelmente, Porto Alegre, cujos dados não se dispõem nesse ano.

Tabela 3

Preço dos terrenos, por municípios, em áreas
residenciais ocupadas da RMPA — 1983

(Cr\$ 1 000/m²)

MUNICÍPIOS	PREÇOS NO CENTRO	PREÇOS NA PERIFERIA (mais baixos)	PREÇOS MAIS FREQUENTES (intervalo)
Alvorada	83,30	3,00	3,00 — 10,00
Cachoeirinha	333,30	5,00	15,00 — 25,00
Campo Bom	333,30	20,00	26,00 — 36,00
Canoas	833,30	8,00	—
Estância Velha . . .	233,30	11,00	15,00 — 25,00
Esteio	—	—	—
Gravataí	500,00	2,50	5,00 — 15,00
Guafba	50,00	6,67	13,00 — 18,00
Novo Hamburgo . .	1 667,00	5,00	25,00 — 55,00
Porto Alegre	—	—	—
São Leopoldo . . .	300,00	6,67	6,67 — 16,67
Sapiranga	—	—	—
Sapucaia do Sul . .	216,67	8,30	3,50 — 6,00
Viamão	40,00	6,67	5,00 — 15,00

FONTE: METROPLAN (1983). Levantamento sobre o preço da terra na RMPA.
Porto Alegre.

Considerados os intervalos de preços mais frequentes, a posição de Gravataí, que apresenta preços elevados no centro, modifica-se um pouco. Alvorada e Sapucaia do Sul destacam-se pelos intervalos mais baixos. Viamão também possui, em média, preços menores. Esses quatro municípios estão dentre os de menor renda domiciliar, conforme se pode verificar na Tabela 4.

Comparando-se os resultados da Tabela 4 (renda domiciliar) com os das Tabelas 2 e 3 (preço dos terrenos), vê-se que, em regra geral, existe maior concentração de famílias com menor nível de renda naqueles municípios em que o preço da terra é mais baixo, como Alvorada, Sapucaia do Sul, Viamão, Gravataí e Guafba.

Considerando que o preço do solo onera o custo final da moradia, a alternativa que tem-se colocado para a população de baixa renda, à medida que a terra se valoriza, é residir na periferia, nas áreas de expansão urbana e/ou precariamente urbanizadas, onde os lotes são mais baratos. Não obstante, mesmo nessas áreas, os terrenos têm experimentado certa valorização, ainda que com intensidade menor, à medida que a urbanização avança e que a especulação com a terra se dissemina. A lo-

calização periférica da moradia, como forma de compensar os altos preços do solo urbano, constitui, desse modo, uma alternativa limitada. Mesmo porque a periferia não é estática, espacialmente fixa; modifica-se, ao longo do tempo, em função de alterações que se produzem nas condições de urbanização das áreas, em termos de suas características de habitabilidade (existência de infra-estrutura urbana básica e de equipamentos sociais).

Tabela 4

Distribuição da renda domiciliar, segundo faixas
de salário mínimo, na RMPA — 1980

DISCRIMINAÇÃO	ATÉ 3 SMs	ATÉ 5 SMs	MAIS DE 5 SMs
Alvorada	50,0	79,9	20,1
Cachoeirinha	39,1	69,3	30,7
Campo Bom	27,3	57,9	42,1
Canoas	36,2	64,3	35,7
Estância Velha	33,3	62,5	37,5
Esteio	33,3	62,1	37,9
Gravataí	42,4	71,0	29,0
Guariba	40,4	69,3	30,7
Novo Hamburgo	29,4	57,2	42,8
Porto Alegre	26,1	45,9	54,1
São Leopoldo	35,1	58,8	41,2
Sapiranga	31,3	62,1	37,9
Sapucaia do Sul	45,2	75,0	25,0
Viamão	52,8	78,6	21,4
RMPA	31,7	55,3	44,7

FONTE: UFRGS/PROPUR (1986). *Tabulações especiais*. Porto Alegre. (não publicado).

NOTA: As informações foram obtidas a partir de cálculos com base nos dados brutos do Censo Demográfico 1980: Rio Grande do Sul.

5 — O padrão periférico de moradia

Em linhas gerais, a estruturação do espaço metropolitano resultou:

- do processo histórico de ocupação da área;
- do processo de expansão e localização da indústria na região;
- da política do Estado, no que concerne à regulação do crescimento urbano e à implementação de obras de infra-estrutura;
- do funcionamento dos mercados de terra e de habitação.

O espaço metropolitano tornou-se muito heterogêneo no que concerne às formas de parcelamento, ocupação e uso do solo, à disponibilidade de infra-estrutura básica e, evidentemente, à qualidade de vida. Face à natureza essencialmente especulativa do mercado de terra, a expansão urbana fez-se de forma fragmentária. A falta de maior controle por parte do Estado ocasionou a ocupação de áreas inadequadas à moradia, causando impactos sérios sobre as condições ambientais e de vida e, também, sobre o sistema de transporte coletivo, em função do caráter muitas vezes disperso da ocupação.

A valorização diferenciada da terra, segundo áreas e municípios, reflete as condições gerais de urbanização ocorridas, na RMPA, ao longo de sua formação. Determinou, à sua vez, a localização periférica da moradia de baixa renda. Como forma de evitar gastos excessivos com a terra, esse segmento da população passou a residir em áreas novas, de expansão urbana, menos valorizadas porque desprovidas de infra-estrutura urbana adequada, porque distantes dos pontos de acesso mais procurados (centros de serviços, áreas de lazer, locais de emprego, equipamentos coletivos, etc.), porque objeto de controle urbanístico menos rigoroso, porque menos disputadas por outros usos e/ou classes sociais. Alternativamente, colocou-se a opção de invadir áreas, dando origem a inúmeros núcleos de subabitação; muitos desses núcleos acham-se, inclusive, localizados em bairros bastante valorizados, de alta renda.

A situação periférica refere-se tanto a áreas espacialmente afastadas dos pontos mais centrais, onde estão concentradas as oportunidades de emprego, consumo, lazer, os equipamentos sociais, etc. e onde o solo é mais valorizado, quanto a áreas desprovidas de infra-estrutura satisfatória e compatível com as necessidades de moradia, mesmo que centralmente situadas. Desse modo, o conceito de periferia não se opõe, necessariamente, ao de centro histórico e de negócios. Em muitas cidades, é comum a moradia de alta renda localizar-se em bairros geograficamente afastados do centro⁴, fato que não permite caracterizá-los como periféricos, tendo em conta o elevado padrão de moradia. Não é, portanto, a distância que, por si só, distingue a periferia, mas as condições gerais de habitabilidade, sua precariedade.

À medida que áreas de ocupação mais recente e/ou subequipadas foram-se densificando, a infra-estrutura básica foi sendo estendida e ampliada, tendo-se observado certa melhoria, quanto a esse aspecto, no conjunto da região.

Dados do Plano de Desenvolvimento Metropolitano mostram que, em 1972, 9,4% da população metropolitana habitava áreas inundáveis; 31,9% não dispunha de ligação com a rede de água; 79,8% não apresentava ligação com a rede de esgoto; e 35,9% não era beneficiada por sistema de coleta de lixo (GERM, 1973, v.2, p.256). Em 1981, a situação estava, comparativamente, um pouco melhor, embora continuasse precária: 13% dos domicílios não eram abastecidos pela rede geral de água; 71% não estavam ligados à rede geral de esgoto, e 25% não dispunham de serviço de coleta de lixo. O serviço de energia elétrica sempre foi o mais difundido,

⁴ Como exemplo, têm-se os bairros residenciais da Zona Sul de Porto Alegre.

atingindo, em 1981, praticamente a totalidade dos domicílios (97%) (Pesq. Nac. Amostra Domic.—1981, 1983).

Mesmo assim, ainda existem muitas deficiências, sobretudo no que diz respeito ao saneamento básico e, também, às características físicas da moradia.

Em relação a instalações sanitárias, as condições são muito diversas segundo municípios da RMPA: em 1980, 25,5% dos domicílios da região apresentavam situação considerada inadequada (não estavam ligados à rede geral, nem possuíam fossa séptica); nos Municípios de Alvorada, Gravataí, Guaíba, Sapucaia do Sul e Viamão, de 40 a 60% dos domicílios eram deficientes nesse aspecto (Debiagi, 1987, p.38).

Estudo feito pelo Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR) da UFRGS em 1986, baseado em dados do Censo de 1980, utilizou, dentre outros, o indicador **número de cômodos = número de dormitórios** para avaliar o grau de precariedade da habitação. Esse indicador expressa situações em que todas as peças da casa (uma ou duas na maior parte dos casos detectados) são utilizadas como dormitório e, simultaneamente, servem a outras finalidades (sala, cozinha, no geral); sintetiza situações de extrema penúria e improvisação. Os resultados obtidos estão na Tabela 5.

Tabela 5

Número de cômodos = número de dormitórios, por municípios, na RMPA — 1980

MUNICÍPIOS	DOMICÍLIOS (%)	NÚMERO DE ORDEM
Alvorada	10,9	1
Cachoeirinha	3,6	11
Campo Bom	2,2	14
Canoas	6,0	6
Estância Velha	3,0	12
Esteio	4,7	9
Gravataí	6,8	4
Guaíba	5,1	8
Novo Hamburgo	4,4	10
Porto Alegre	6,5	5
São Leopoldo	5,5	7
Sapiranga	2,5	13
Sapucaia do Sul	7,2	3
Viamão	7,5	2

FONTE: UFRGS/PROPUR (1986). **Tabulações especiais.** Porto Alegre. (não publicado).

NOTA: As informações foram obtidas a partir de cálculos com base nos dados brutos do **Censo Demográfico 1980**: Rio Grande do Sul.

Os municípios que apresentaram maior percentual de casos desse tipo são, por ordem: Alvorada, Viamão, Sapucaia do Sul, Gravataí e Porto Alegre. Esses dados refletem, de um lado, graus de pobreza relativa (a Tabela 4 dá a situação de cada município da RMPA no referente à renda domiciliar) e, de outro, a existência de áreas de subabitação, que ocorrem com profusão em Porto Alegre, contraditoriamente o município mais rico da região.

Em 1973, a população favelada de Porto Alegre era de 90.684 (9,5% do total). Em 1980, havia 146 núcleos de subabitação, com 171.419 habitantes (15,2% do total); esses núcleos eram totalmente desprovidos de serviço de esgoto; 30,8% não tinham água; e 34% das áreas estavam sujeitas a inundações e/ou erosão do terreno (Bardini et alii, 1982, p.61-2, 65).

No restante da RMPA, existiam 167 núcleos em 1981, com população estimada de 92.950 (8,4% da população total, excluída a Capital). Os municípios cuja população favelada excedia os 10% eram, por ordem: Cachoeirinha (13,1%), Viamão (12,7%), São Leopoldo (12,3%), Sapucaia do Sul (11,2%) e Guafba (10,3%); com incidência expressiva, destacam-se, ainda: Canoas (7,8%), Alvorada (7,5%) e Gravataí (6,1%). Apenas 35% das vilas estavam ligadas à rede pública de água, e 63% eram total ou parcialmente abastecidas de energia elétrica (METROPLAN, 1982, p.51, 57).

Em relação a equipamentos sociais básicos, as informações são limitadas. Acredita-se que, de modo semelhante ao que ocorreu com a infra-estrutura urbana, tem havido maior difusão desses serviços no conjunto da região.

Debiagi (1978) analisou a distribuição de equipamentos públicos de saúde (postos de assistência médica), de educação (ensino de 1º grau) e de recreação (áreas verdes de pequeno porte, tipo praças) entre bairros de alta e baixa renda, no município de Porto Alegre. Concluiu que, *grosso modo*, a densidade de uso, a relação habitantes por equipamento ou por unidade de serviço existente, nos bairros pobres, está próxima a um padrão aceitável; no entanto, nas áreas de periferia, a distribuição física desses equipamentos é, no geral, mais concentrada, ou seja, estão localizados em alguns poucos pontos do espaço, e as condições de acessibilidade são piores.

O sistema de transporte, na região, vem sendo, progressivamente, ampliado e renovado. Apresenta, no entanto, graus de eficiência muito diversos.

Dada a forma como se efetuou a ocupação da RMPA, bem como a falta de maior articulação entre as políticas habitacional e de uso do solo com a de transporte, geraram-se muitas inadequações no sistema de transporte coletivo da área.

Pesquisa (UFRGS/PROPUR, 1983) realizada nos Municípios de Alvorada, Cachoeirinha e Gravataí, tendo em vista analisar as relações entre o sistema de transporte e o uso do solo para fins residenciais, no período 1975-82, destaca a precariedade do sistema de transporte coletivo desses municípios; fruto, de um lado, da grande dispersão de localização das unidades residenciais e, de outro, da falta de integração entre as malhas viárias secundária e principal.

Descontinuidades na ocupação, loteamentos feitos em áreas afastadas, quando não fora do próprio perímetro urbano dos municípios, a falta de conexão entre os

troncos viários de loteamentos vizinhos são todos elementos que dificultaram a estruturação e o bom funcionamento do sistema de transporte. Como cada loteamento costuma fazer-se de modo independente dos demais, é comum ocorrer que o traçado da trama viária de um nada tenha a ver com o(s) de loteamento(s) próximo(s), dificultando a comunicação interna e causando sobrecarga à via e/ou rede principal, por onde toda a comunicação passa a ser feita.

A implantação de dois conjuntos habitacionais, em meados da década de 70, em Alvorada, situados fora do perímetro urbano desse município, em área não servida por transporte coletivo, na época de realização da pesquisa referida, obrigava a população ali residente a percorrer, a pé, distâncias médias de 1,5km para ter acesso a um meio de transporte (UFRGS/PROPUR, 1983, p.73). Situações semelhantes também foram verificadas em Gravataí, onde vários loteamentos foram feitos e conjuntos construídos, em meados dos anos 70, fora da área urbana. Os exemplos multiplicam-se, num processo sem fim.

No referente ao transporte e ao uso do solo residencial, cabe mencionar, ainda, a constatação, feita pela mesma pesquisa, de ter-se verificado maior adensamento, a partir de meados da década passada, nos locais próximos à divisa com Porto Alegre, no caso dos municípios antes referidos. Isso foi possibilitado pela existência de muitas áreas vagas nesses locais, fruto de loteamentos realizados nas décadas anteriores. Suas causas estariam associadas à existência de maiores oportunidades de emprego no município-sede da região (Porto Alegre), à precariedade do sistema de transporte intermunicipal e à importância do gasto com transporte coletivo em termos de orçamento familiar.

A respeito do gasto com transporte, é ilustrativo o que ocorreu após a implantação da tarifa social única, em Porto Alegre, em outubro de 1980. A unificação das tarifas então existentes reduziu o preço da passagem do transporte coletivo por ônibus nas linhas longas, que atendem aos bairros mais distantes da Capital e que passaram a ser subsidiadas pelas linhas curtas através de um sistema de compensação tarifária. Em decorrência, boa parte da população lindeira a Porto Alegre, proveniente de Alvorada, Cachoeirinha, Gravataí, Viamão e Canoas, começou a dispensar o serviço de ônibus interurbano, percorrendo longas distâncias a pé para utilizar o ônibus urbano de Porto Alegre, mais barato.

6 – Conclusão

O processo histórico de estruturação e organização do território metropolitano, o funcionamento altamente especulativo do mercado de terras, a expansão desordenada da malha urbana (sem correspondência necessária com a disponibilidade de serviços essenciais), a distribuição seletiva da infra-estrutura e dos equipamentos sociais, a falta de controle rígido, por parte do poder público, quanto à adequação mínima das áreas loteadas e/ou vendidas para uso habitacional, a existência, por fim, de enormes disparidades sociais determinaram a ocupação socialmente segregada do espaço metropolitano.

O padrão periférico de moradia constitui uma expressão das diferenças sociais existentes, da incapacidade de amplos segmentos da população em ter acesso a condições mais favoráveis e adequadas de habitação. Representa, além disso, uma alternativa limitada, porque, mesmo na periferia urbana, também ocorre valorização do solo, embora com intensidade menor que nas áreas "nobres", de uso já consagrado, em termos de média e alta renda.

A localização periférica implica, dessa forma, a elevação, em muitos casos, do gasto conjunto habitação e transporte (ou custo de consumo final da habitação). Isso ocorre, de um lado, devido ao maior afastamento da residência relativamente aos locais de acesso necessário, acarretando gastos adicionais com transporte; de outro, em virtude da elevação do preço do solo na própria periferia, à medida que a urbanização se intensifica e os mecanismos de valorização e de especulação com a terra atingem essas áreas.

Fica, portanto, cada vez mais difícil obter um imóvel barato, mesmo periférico, que satisfaça adequadamente as necessidades básicas de moradia, incluindo o acesso (transporte), a um custo compatível com o poder de compra dos salários. O crescimento das favelas é uma expressão dessa dificuldade e permite divisar, mantido tudo como está, o agravamento desse quadro.

Na perspectiva de uma solução, qualquer iniciativa que vise a resolver em definitivo o problema da moradia terá, necessariamente, de encarar a questão da propriedade privada sobre o solo. Não tanto com a preocupação de criar mecanismos que permitam sua maior difusão, mas, principalmente, com o propósito de impedir que o direito de propriedade, que hoje prevalece, obstrua o real direito de habitar, de usar o espaço como meio de vida e não como instrumento de ganhos e privilégios.

Bibliografia

- BARCELLOS, Tanya, coord. (1986). *Segregação urbana e mortalidade em Porto Alegre*. Porto Alegre, FEE.
- BARDINI, Ada et alii (1982). Subabitação: um estudo preliminar. *Revista do SEITE*, Porto Alegre, FEE, 2(2):54-73.
- CASSIANO, Paulo (1982). *Estudo sobre o mercado de terras em Porto Alegre: período 1050-64*. Porto Alegre, UFRGS/PROPUR. (Dissertação de Mestrado).
- CENSO DEMOGRÁFICO 1970: Rio Grande do Sul (1973). Rio de Janeiro, IBGE.
- CENSO DEMOGRÁFICO 1980: Rio Grande do Sul (1984). Rio de Janeiro, IBGE.
- CENSO INDUSTRIAL: Rio Grande do Sul (). Rio de Janeiro, IBGE.
- CLICHEVSKY, Nora (1980). *Política urbana e mercado de terras na RMPA: 1950-79*. Porto Alegre, UFRGS/PROPUR. (Relatório de Pesquisa).
- (1984). *A oferta de terra urbana na Região Metropolitana de Porto Alegre entre 1950 e 1980*. Porto Alegre, UFRGS/PROPUR. (Relatório de Pesquisa).

- DEBIAGI, Moema (1978). **Distribuição dos equipamentos sociais urbanos**. Porto Alegre, UFRGS/PROPUR. (Dissertação de Mestrado).
- DEBIAGI, Moema, coord. (1987). **A produção da habitação: o caso da Região Metropolitana de Porto Alegre**. Porto Alegre, UFRGS/PROPUR. (Relatório de Pesquisa).
- FILCHTINER, Gládis (1979). **Solo urbano: funcionamento e incidência do mercado de terras sobre os setores de baixa renda na Região Metropolitana de Porto Alegre; Gravataí/Cachoeirinha – 1946/76**. Porto Alegre, UFRGS/PROPUR. (Dissertação de Mestrado).
- FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA (1977). **Aspectos demográficos e suas relações com o desenvolvimento econômico do Estado**. Porto Alegre. (25 Anos de Economia Gaúcha, 2).
- (1984). **A indústria da construção: uma análise econômico-financeira**. Porto Alegre.
- (1976). **Uma visão global da economia do Estado**. Porto Alegre. (25 Anos de Economia Gaúcha, 1).
- GERM (1973). **Plano de Desenvolvimento Metropolitano**. Porto Alegre. v. 2.
- (1973). **Plano de Desenvolvimento Metropolitano: sinopse**. Porto Alegre.
- IBGE (1981). **Condições de vida da população de baixa renda na RMPA**. Rio de Janeiro.
- IBGE (1959). **Enciclopédia dos municípios brasileiros**. Rio de Janeiro. v. 34.
- INDICADORES SOCIAIS RS (1976). **Migrações internas RS**. Porto Alegre, n. 4.
- METROPLAN (1987). **Amostra sobre os conjuntos habitacionais ocupados**. Porto Alegre.
- (1982). **Inventário das vilas irregulares na Região Metropolitana de Porto Alegre**. Porto Alegre.
- (1983). **Levantamento sobre o preço da terra na RMPA**. Porto Alegre.
- PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS – 1981: Regiões Metropolitanas (1983). Rio de Janeiro, IBGE. v. 5, t. 12.
- PORTO ALEGRE. DEMHAB (1973). **Malocas: diagnóstico evolutivo das subabitações no município de Porto Alegre-RS**. Porto Alegre.
- PORTO ALEGRE. Secretaria Municipal dos Transportes (1976). **Cento e onze anos de transporte**. Porto Alegre.
- PORTO ALEGRE. Secretaria Municipal de Obras e Viação (1967). **Região Metropolitana: estudos**. Porto Alegre.
- RIGATTI, Décio (1983). **Formação de áreas urbanas com função de habitação na RMPA: o caso de Alvorada: 1948-80**. Porto Alegre, UFRGS/PROPUR. (Dissertação de Mestrado).

RIO GRANDE DO SUL. Assembléia Legislativa (1982). **O problema da habitação popular e as políticas habitacionais no período recente.** Porto Alegre.

SINGER, Paul (1968). **Desenvolvimento econômico e evolução urbana.** São Paulo, Nacional.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. PROPUR (1983). **Relações transporte/habitação: o caso da Região Metropolitana de Porto Alegre; versão preliminar.** Porto Alegre. (Relatório de Pesquisa).

— (1986). **Tabulações especiais.** Porto Alegre. (não publicado).

Abstract

This article presents, in a first moment, a quick historical note about the process of formation and occupation of the Metropolitan Region of Porto Alegre; afterwards, the peculiarities of the land and dwelling markets in respect to the low-rent population in the area are analysed, as well as the implications that arise from its operational dynamics, specially concerning spatial segregation and peripheral location popular dwellings.