

# O cenário da habitação informal e da regularização fundiária em Porto Alegre-RS\*

Mariana Lisboa Pessoa\*\*

Mestre em Planejamento Urbano e Regional, Pesquisadora em Geografia da Fundação de Economia e Estatística (FEE)

## Resumo

*A ocupação irregular de espaços, pela população de baixa renda, é um problema inerente à urbanização, especialmente nas grandes cidades, onde essa população, sem condições financeiras de se inserir formalmente no mercado imobiliário, acaba ocupando áreas impróprias e que apresentam restrições de uso. Como em grande parte das cidades brasileiras, em Porto Alegre, a informalidade atinge uma parcela significativa da população que reside em áreas irregulares. Diante dessa problemática, o objetivo desse trabalho é mapear os núcleos de ocupação irregular em Porto Alegre, a fim de criar um panorama da informalidade fundiária na Capital. Verificou-se que as ocupações irregulares, em Porto Alegre, estão distribuídas ao longo de todo o território da cidade, que é bastante segregado e recortado, com predominância das favelas nos bairros de menor renda média da população.*

**Palavras-chave:** ocupação irregular; regularização fundiária; segregação espacial.

## Abstract

*The irregular occupation of spaces by the low-income population is a problem inherent to urbanization, especially in big cities, where low-income people, without the financial means to formally enter the housing market, end up occupying unsuitable areas which present restrictions on their use. As in most Brazilian cities, in Porto Alegre informality affects a significant portion of the population that resides in irregular areas. Given this issue, the aim of this work is to map the centers of irregular settlements in Porto Alegre, in order to create an overview of land informality in the capital city. It has been found that irregular occupations in Porto Alegre are distributed throughout the territory of the city, which is quite segregated and cut, with a predominance of slums in neighborhoods where the population has a lower-income average.*

**Keywords:** irregular settlement; land tenure regularization; spatial segregation.

---

\* Artigo recebido em 14 out. 2014  
Revisora de Língua Portuguesa: Tatiana Zismann.

\*\* E-mail: mariana@fee.tche.br

# 1 Introdução

A problemática da regulação do uso e ocupação do solo é central para se entender o processo de organização do espaço urbano. Esse processo envolve uma série de atores, dentre eles o mercado imobiliário, que atua como um dos principais responsáveis pela determinação da configuração espacial das cidades. A especulação imobiliária resulta na elevação excessiva do preço da terra, tornando-a inacessível para uma parcela significativa da população que, sem condições de adquirir formalmente um local de moradia, cria núcleos de ocupação irregular — as favelas. Essas áreas, de maneira geral, não são de interesse do mercado e são impróprias para a ocupação humana, seja por apresentarem alguma restrição legal de uso ou por representarem riscos à saúde e/ou segurança da população residente.

Tipicamente, os núcleos de ocupação irregular, além de estarem localizados em áreas impróprias como encostas íngremes, topos de morro, beira de cursos e corpos d'água, áreas alagadiças, dentre outros, também não possuem infraestrutura adequada (saneamento, energia elétrica, pavimentação de ruas, etc.) e acesso aos serviços básicos (saúde, educação, segurança e mobilidade). As residências neles estabelecidas também não possuem padrões mínimos de habitabilidade.

É com o objetivo de proporcionar à população residente nesses assentamentos informais melhores condições de vida, que o poder público passou a desenvolver e executar processos de intervenção como a regularização fundiária dessas áreas por meio de ações de implantação de melhorias urbanísticas e habitacionais, dentre outras, o que acaba por gerar, também, melhorias ambientais (Abiko; Coelho, 2009).

A regularização fundiária é um processo bastante complexo, uma vez que objetiva não apenas a formalização da propriedade da terra ou do imóvel através da concessão do título para os moradores, mas também, e principalmente, a adequação e promoção de moradia digna para a população residente. Isso com base em normas e padrões de habitabilidade que permitam a essa população ter acesso à infraestrutura e aos serviços básicos, visando à sua inserção na cidade formal (Alfonsin, 1997; Fernandes, 2002).

Em Porto Alegre, como na maioria das grandes cidades brasileiras, a informalidade atinge uma parcela significativa da população que reside em áreas irregulares. É essa população que as políticas habita-

cionais, promovidas pelas diversas instâncias do poder público, têm como alvo principal.

Diante dessa problemática, o objetivo deste trabalho é mapear os núcleos de ocupação irregular em Porto Alegre, a fim de criar um panorama da informalidade fundiária, na Capital, que possa auxiliar na elaboração e efetivação de políticas públicas que visem à regularização fundiária e inserção da população-alvo na cidade formal.

## 2 A urbanização e a formação das favelas

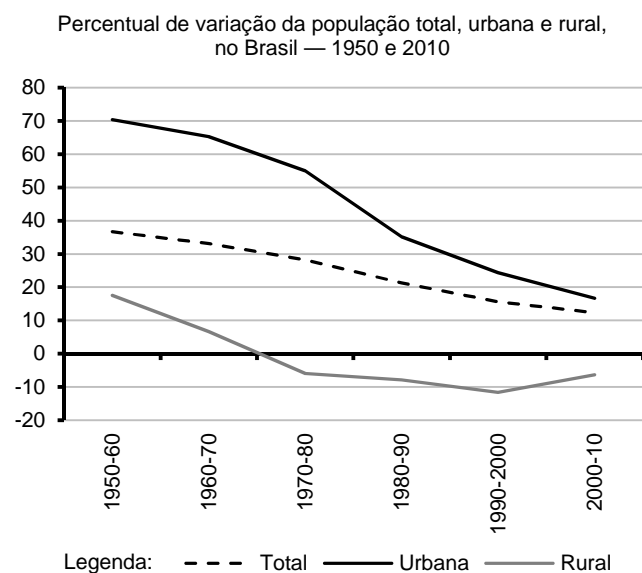
O processo de urbanização brasileiro foi bastante intenso a partir da segunda metade do século XX. O contingente de pessoas vivendo nas áreas urbanas teve um incremento de mais de 750% entre 1950 e 2010, o que representa cerca de 140 milhões de pessoas a mais vivendo nas cidades (IBGE, 2010). Se compararmos as taxas de variação da população total com as das áreas urbanas e rurais, o acentuado processo de urbanização das últimas décadas fica ainda mais evidente.

Como demonstra o Gráfico 1, a taxa de variação populacional foi positiva na população total e na urbana em todas as décadas desde 1950, sendo que a população urbana cresceu sempre a taxas acima da total, com um pico de crescimento na década de 1950-60 (mais de 70%). Por outro lado, a população rural apresentou, a partir da década de 1970, uma retração, com taxas negativas desde então, chegando a apresentar uma diminuição de quase 12% no período de 1990-2000. Comparando-se as taxas de variação populacional urbana e rural, obtém-se uma expressão do forte movimento de migração do campo em direção às cidades. O período entre 1970 e 1980 foi o que apresentou a maior amplitude, com uma diminuição da população rural de cerca de 6%, e um aumento da população urbana de mais de 55% (IBGE, 2010).

Esse grande (e rápido) incremento populacional nas áreas urbanas, ocorrido nas últimas décadas do século passado, exigiu desses locais uma preparação estrutural que elas não dispunham, uma vez que o número de pessoas que o sistema urbano era capaz de acolher foi superado em muito. Dessa forma, a infraestrutura e os serviços básicos — como educação, saúde, segurança e mobilidade urbana — foram ofertados de maneira insuficiente, e apenas para algumas áreas das cidades, preferencialmente naque-

las onde a população dispunha de condições financeiras para pagar e escolher a localização de sua moradia. O restante da população acabou sendo negligenciado pelo poder público e precisou fixar-se às margens da cidade formal, acelerando o processo de formação dos núcleos urbanos informais (Maricato, 2001; Villaça, 1986).

Gráfico 1



FORNTE DOS DADOS BRUTOS: IBGE (2010).

Isso ocorreu porque o processo de urbanização brasileiro teve como base a organização do território pautada na terra como uma mercadoria. Dessa forma, o acesso ao solo urbano depende das condições financeiras de cada um para a aquisição dessa mercadoria, cujo preço é regulado por um mecanismo de mercado. Isso exige que, na cidade formal, se pague um preço para a utilização do espaço urbano, seja adquirindo uma propriedade, seja pagando um aluguel. A valorização da terra varia de acordo com uma série de fatores, sendo o fator locacional, de maneira geral, o mais importante. Além da busca por melhor acesso à infraestrutura e serviços básicos, existe ainda, na lógica de organização espacial da cidade, a busca pelo prestígio social da vizinhança, — que é a “[...] tendência dos grupos mais ricos de se segregar do resto da sociedade e da aspiração dos membros da classe média de ascender socialmente” (Singer, 1982, p. 27).

Sendo assim, apenas aqueles com capital suficiente para adquirir esse bem é que têm o poder de escolha locacional na cidade, o controle do uso e a ocupação do solo urbano, restando, para aqueles que

não possuem condições, a ocupação das áreas periféricas, que não interessam ao mercado, e que acabam originando as favelas (Rolnik, 2009).

A consequência desse processo é o aumento da segregação espacial associada à exclusão social, que resulta no aparecimento dos núcleos de concentração de pobreza “[...] em regiões nas quais a pobreza é homoganeamente distribuída” (Maricato, 1996 p. 55). Essa segregação é resultante do processo natural da urbanização capitalista, que é responsável pela (re)produção do espaço urbano, onde a concentração e a distribuição desigual do capital são refletidas no território (Villaça, 1986).

A formação das favelas é, portanto, um processo inerente à urbanização e, embora não seja recente, tem-se tornado mais acentuado, nas últimas décadas, com o crescimento dos núcleos de ocupação irregular, onde a infraestrutura é insuficiente e/ou inadequada, e cujas moradias não apresentam padrões mínimos de habitabilidade (Abiko; Coelho, 2009).

Em 1991, 4,4 milhões de pessoas viviam em favelas no Brasil. Esse número aumentou para cerca de 6,5 milhões em 2000, e mais de 11 milhões em 2010 (IBGE, 2010). Em termos proporcionais, as pessoas residentes em favelas, no País, equivaliam a 4% da população total em 1991, 4,7% em 2000 e cerca de 6% em 2010.

Esse processo de expansão das favelas no País acabou acentuando as desigualdades sociais e econômicas existentes no espaço urbano, tornando as cidades, de maneira geral, mais segregadas e excludentes. Essa segregação socioespacial é, portanto, uma manifestação da lógica de mercado, e caracteriza o processo de urbanização brasileiro. O acesso à cidade formal se dá, fundamentalmente, àqueles que possuem o poder aquisitivo para determinar seu local de moradia segundo padrões, normas e regras estabelecidas e aceitas, restando para os demais, as áreas periféricas, a informalidade e a ilegalidade urbanística. (Santos; Silveira, 2008; Villaça, 1986).

### 3 Regularização fundiária

A regularização fundiária de assentamentos informais em áreas urbanas é um processo no qual o poder público desenvolve e executa estratégias de intervenção em áreas ocupadas, em geral, por população de baixa renda, a fim de proporcionar melhoria da qualidade de vida dos moradores e minimizar os efeitos negativos que tal ocupação oferece para a

cidade e para o meio ambiente. Segundo Alfonsin (1997), regularização fundiária é:

[...] o processo de intervenção pública sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária (Alfonsin, 1997, p. 163).

Trata-se, portanto, de um processo bastante complexo e multidisciplinar, que deve englobar diferentes aspectos balizados por preceitos legais, e promover o equilíbrio entre interesses sociais, econômicos e ambientais da cidade. Além disso, deve-se ter em mente que esse processo acontece depois da consolidação da ocupação, ou seja, possui um caráter mitigatório e compensatório, ou curativo, de acordo com Fernandes (2002). Para o autor, a regularização fundiária deve estar associada a uma série de políticas públicas de planejamento e gestão urbana, destinadas “[...] a reverter o padrão excludente de crescimento urbano” (Fernandes, 2002, p. 21). Assim, a regularização seria apenas uma parte de todo o processo de inclusão da população de baixa renda na cidade formal, que passa por uma reforma urbana mais ampla, com democratização do acesso a terra e melhorias urbanísticas, projetos econômicos e sociais de geração de emprego e renda, bem como acesso aos serviços básicos, como educação, saúde e segurança.

Historicamente, as políticas de regularização fundiária eram estritamente voltadas à construção de unidades habitacionais para a população de baixa renda e à regularização das ocupações em termos formais. Com o tempo, tais políticas passaram a entender o déficit habitacional para além da falta de moradia, incorporando as condições de habitação, ou seja, passaram de políticas com caráter meramente quantitativo para adotar critérios qualitativos.

Atualmente, as políticas públicas habitacionais tentam apresentar abordagens interdisciplinares, conciliando ações de oferta de moradia, melhora das condições de habitação das já existentes, respeito ao ambiente natural e relação com o entorno urbano. Apesar de tentar englobar de maneira ampla os aspectos relevantes para a inserção da população na cidade formal, a fim de viabilizar tais ações, é necessário, por vezes, que os padrões urbanísticos adotados na cidade formal (como tamanho das moradias, iluminação, ventilação, espaços de convivência, dentre outros) sejam flexibilizados.

Dessa forma, mesmo quando cria e executa ações de intervenção como a regularização fundiária, o poder público, na medida em que permite a flexibilização de padrões urbanísticos, deixa de cumprir, de maneira efetiva, seu papel de garantir a essa população o acesso real à cidade. Tais ações devem englobar políticas de saúde e habitação que atuem de maneira conjunta, resultando na inclusão da população na cidade formal, de maneira digna e sustentável. Porém, a execução de tais medidas esbarra em inúmeras dificuldades, não apenas sociais e ambientais, mas também, e principalmente, econômicas e políticas. Dessa maneira, é preciso desenvolver, de maneira exequível, estratégias de ação que não prejudiquem a garantia de acesso da população à cidade formal, e que busquem alternativas aos obstáculos impostos pelos diferentes interesses e atores envolvidos.

### 3.1 Aspectos legais

A discussão legal sobre a regularização fundiária é bastante ampla e complexa, pois evoca — e potencialmente contrapõe — direitos individuais e coletivos garantidos pela Constituição Federal, como o direito à propriedade privada (Artigo 5º, inciso 22), o direito à moradia (Artigo 6º) e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (Artigo 225) (Brasil, 1988).

Isso porque o direito de propriedade está condicionado a deveres e restrições legais de uso que se sobrepõem ao direito do proprietário de usar seu bem. De acordo com o Código Civil (Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002), a propriedade é um direito real (Artigo 1.225, inciso 1), e o proprietário tem o direito de “[...] usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha” (Brasil, 2002, artigo 1.228, caput). Porém, esse direito está condicionado ao dever do cumprimento das funções sociais da propriedade estabelecidas, no âmbito municipal, pelo Plano Diretor, além de restrições ambientais de uso, determinadas em leis específicas. Em caso de descumprimento das funções sociais, fica facultado ao poder público tomar as medidas cabíveis para se fazer cumprir tais funções.

Além disso, existe a sobreposição de competências que, segundo a Constituição Federal (CF), são comuns à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios na elaboração e na execução de ações que visam à melhoria das condições de moradia e de saneamento, bem como ao combate às cau-

sas da pobreza e à promoção da integração social dos setores menos favorecidos da população (Brasil, 1988, artigo 23, incisos 9 e 10).

A Política Urbana (Capítulo 2, do Título 7 - Da Ordem Econômica e Financeira), representada pelos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, foi criada visando ao estabelecimento de normas jurídicas para garantir o cumprimento efetivo das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Dentre as diretrizes estabelecidas pela Política, está a obrigatoriedade do Plano Diretor para cidades com mais de vinte mil habitantes, como instrumento básico de planejamento e gestão urbana. Assim, uma propriedade urbana cumprirá sua função social quando atender “[...] às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (Brasil, 1988, artigo 182, § 2º). Em caso de não cumprimento dessas exigências, fica facultado ao poder público tomar as medidas legais cabíveis para seu adequado aproveitamento.

O Estatuto da Cidade (EC) (Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001) regulamenta o capítulo da Política Urbana da CF, estabelecendo normas que visam à regulação do “[...] uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (Brasil, 2001, artigo 1º, caput). Fica claro que o principal objetivo da instituição dessa norma é o de assegurar o uso e a ocupação do solo urbano de maneira socialmente justa e em equilíbrio com o meio ambiente natural, visando assegurar outro direito estabelecido pela CF, que é o da cidade sustentável.

O EC apresenta uma série de instrumentos legais que viabilizam a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas irregularmente por população de baixa renda. Mais do que isso, pretende estabelecer diretrizes que sejam capazes de modificar o cenário urbano brasileiro, caracterizado pela

[...] concentração da riqueza em determinadas regiões da cidade — a pequena porção da cidade produzida legalmente e pela condenação da maior parte do território a um abandono pelos serviços e investimentos públicos em função da condição “ilegal” (embora legítima) de sua produção (Alfonsin, 2003, p. 1).

Resumindo, o objetivo principal desse instituto legal é a garantia de acesso real da população de baixa renda à cidade formal, da qual é excluída, articulando políticas habitacionais, ambientais e de saneamento, a fim de assegurar o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o

direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (Vanin, 2011).

Nesse sentido, em 2005, foi instituído o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), com os principais objetivos de:

I – viabilizar para a população de baixa renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável;

II – implementar políticas e programas [...] viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda;

III – articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham

funções no setor de habitação (Brasil, 2005, artigo 2º).

Os princípios norteadores desse Sistema são, dentre outros, o direito à moradia digna, a fim de proporcionar a inclusão social e a coibição da especulação imobiliária para garantir o cumprimento da função social da propriedade urbana e garantir o acesso à terra para toda a população (Brasil, 2005, artigo 4º).

Ainda em âmbito nacional, a Lei nº 11.977/2009 (Programa Minha Casa, Minha Vida – MCMV) dispõe, dentre outras coisas, da regularização fundiária de assentamentos urbanos, e a define como:

[...] conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (Brasil, 2009, artigo 46).

Essa norma jurídica está em consonância com as premissas trazidas pela política urbana estabelecida pelo Estatuto da Cidade, observando que a regularização fundiária deverá observar, dentre outros princípios, a ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, priorizando sua permanência no local, desde que este propicie condições adequadas de habitabilidade e a melhoria da qualidade urbanística, social e ambiental (Brasil, 2009, artigo 48, inciso 1).

A efetivação das políticas públicas de regularização fundiária em áreas urbanas fica a cargo do Poder Público Municipal, e as diretrizes e estratégias podem ser determinadas a partir de leis municipais específicas ou contidas no Plano Diretor e na Lei Orgânica do município, e devem estar em consonância com a Legislação Federal.

## 4 Déficit habitacional e irregularidade fundiária em Porto Alegre

A alta taxa de informalidade fundiária no Brasil pode ser explicada, em parte, pelo elevado déficit habitacional existente no País: 5,24 milhões de residências, equivalente a cerca de 9% do total de domicílios (IPEA, 2013). Esse indicador, composto por uma série de variáveis extraídas dos Censos Demográficos, tem por objetivo não apenas calcular a falta de unidades habitacionais, mas analisar a qualidade das moradias disponíveis, especialmente para a população de mais baixa renda.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) considera, para calcular o déficit habitacional, quatro componentes principais (Quadro 1): habitação precária, coabitação familiar, ônus excessivo com aluguel e adensamento excessivo em domicílios locados (IPEA, 2013).

Quadro 1

Componentes do cálculo do déficit habitacional

<b>Componente 1 — Habitações precárias</b>
As habitações precárias compreendem dois subcomponentes, quais sejam: (a) domicílios improvisados: são os classificados como Particular Improvisado; (b) domicílios rústicos: caracterizados quando há Domicílios Particulares Permanentes (DPP), do tipo casa e apartamentos que não sejam de alvenaria ou madeira emparelhada, cujo material predominante seja de taipa não revestida, madeira aproveitada, palha ou outro material.
<b>Componente 2 — Coabitação familiar</b>
A coabitação familiar é definida por dois subcomponentes: (a) todos os DPP do tipo cômodo, independente da condição de sua ocupação, sejam eles cedidos, próprios ou alugados; (b) famílias conviventes (aquelas que residem no mesmo domicílio com pelo menos outra família) com intenção declarada de se mudar. Assim, todo domicílio que apresente mais de uma família, e que tenha intenção de constituir um novo domicílio, é caracterizado como convivente.
<b>Componente 3 — Ônus excessivo com aluguel</b>
Caracteriza-se o ônus excessivo com aluguel, se o peso do valor pago como prestação da locação no orçamento domiciliar for superior ou igual a 30% da renda domiciliar. Este indicador é calculado exclusivamente para os DPPs urbanos. Além disso, só estão incluídos neste indicador domicílios com renda total de até três salários mínimos.
<b>Componente 4 — Adensamento excessivo em domicílio locado</b>
A qualificação do adensamento excessivo ocorre nos DPPs alugados com mais de três habitantes por cômodo, que sirva, permanentemente, como dormitório.

FONTE DOS DADOS BRUTOS: IPEA (2013).

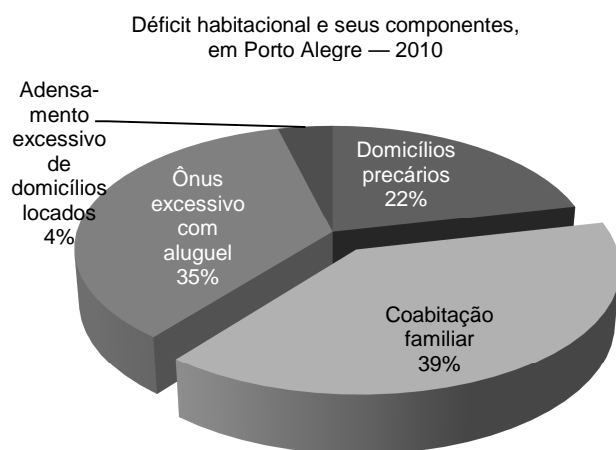
Os componentes do déficit habitacional possuem uma hierarquia de análise e são mutuamente excluídos, ou seja, independentemente de um domicílio se enquadrar em mais de uma variável, ele será contado apenas uma vez. A hierarquia dos componentes obedece a seguinte ordem: habitações precárias, coabitação, ônus excessivo com aluguel e adensamento excessivo em domicílio locado. Quando um domicílio encaixa-se em um componente de maior hierarquia, já conta como uma unidade no déficit, não tendo os demais componentes verificados (Fundação João Pinheiro, 2013).

Esse indicador está relacionado, portanto, à falta de unidades habitacionais e à (in)adequação dessas aos padrões urbanísticos vigentes, e indica a necessidade de construção de novas unidades. Esses padrões visam a proporcionar condições mínimas de habitabilidade que possam garantir uma melhor qualidade de vida dos moradores. Cabe salientar, no entanto, que não são levados em conta, na estimativa do déficit habitacional, os aspectos ambientais do entorno das unidades habitacionais, como a localização em áreas de risco ou com restrições legais de uso e ocupação, como as áreas ambientalmente protegidas.

O déficit habitacional é consequência, dentre outras coisas, da dificuldade de acesso da população de baixa renda à moradia adequada e formal. Pode-se dizer, dessa forma, que existem moradias suficientes para as famílias que possuem condições de se inserir no mercado imobiliário de alguma maneira — seja adquirindo imóvel próprio ou alugando. No entanto, aquelas que não possuem condições financeiras para isso acabam na informalidade fundiária (Villaça, 1986).

Porto Alegre apresentou, em 2010, um déficit habitacional de 48.467 domicílios, o que equivale a 9,5% do total de domicílios, de acordo com os dados da Fundação João Pinheiro (com base na metodologia proposta pelo IPEA). O componente que apresentou o maior número de domicílios enquadrados foi o de coabitação familiar, com 39,3% do total do déficit, seguido pelo ônus excessivo com aluguel, 35,3%, domicílios precários, 21,5%, e, por último, o adensamento excessivo de domicílios locados, com 3,9% do total (Gráfico 2).

Gráfico 2



FONTE DOS DADOS BRUTOS: Fundação João Pinheiro (2013).

Os domicílios que se enquadram nos critérios do déficit habitacional localizam-se, de maneira geral, em áreas de ocupação irregular — as favelas. No Censo Demográfico, a favela corresponde ao Aglomerado Subnormal que é:

O conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas, etc.) carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa (IBGE, 2011).

A metodologia para a identificação dos aglomerados segue dois critérios básicos: ser uma ocupação irregular em área de propriedade alheia e apresentar urbanização fora dos padrões e/ou precariedade de serviços públicos essenciais (IBGE, 2011). Por considerar apenas as ocupações com mais de 51 unidades habitacionais, excluindo da contagem as pequenas vilas, essa metodologia é limitada e acaba subestimando a quantidade (e o tamanho) dos núcleos de ocupação irregular. Outro problema deve-se ao fato de que a identificação desses núcleos é feita, preferencialmente, a partir da interpretação de imagens de satélite. Se, por um lado, essa metodologia auxilia na identificação da dinâmica desses núcleos, pois permite analisar o crescimento dos mesmos em uma escala intertemporal, por vezes, dificulta a identificação e contagem das unidades habitacionais. Essas questões nos levam a acreditar que a informalidade fundiária no País é muito superior àquela demonstrada pelos dados oficiais.

Tem-se exemplo disso ao comparar os dados obtidos através dessa metodologia com os do Depar-

tamento Municipal de Habitação de Porto Alegre (DEMHAB), que considera como núcleo (ou vila) de ocupação irregular os assentamentos informais cuja população não possui nenhum vínculo formal de posse ou propriedade da terra — independente do tamanho — e os identifica, preferencialmente, *in loco* (Moraes, 2007). As diferentes formas de identificação demonstram uma discrepância significativa nos dados. Para o IBGE, a Capital possui, atualmente, 108 Aglomerados Subnormais (IBGE, 2010), enquanto que para o DEMHAB são 488 núcleos de ocupação irregular (Mapa 1). Embora exista uma diferença temporal de dois anos (os dados do DEMHAB são de 2008, e os do IBGE de 2010), o que poderia justificar uma pequena discrepância nos dados, são as questões conceitual e metodológica as principais responsáveis por essa subestimação por parte dos dados oficiais do IBGE.

Independente dessas disparidades metodológicas para o cálculo da informalidade habitacional no País, é notório que a problemática da habitação *versus* irregularidade é uma das principais questões urbanas da atualidade, e traz consigo todas as consequências maléficas da segregação socioespacial para a sociedade, associando-se à pobreza, criminalidade, desigualdade de renda, dentre outros fenômenos. É diante dessa problemática que as políticas de intervenção, como as de regularização fundiária, devem atuar no intuito de minimizar os efeitos da segregação socioespacial, permitindo o acesso da população de baixa renda à cidade formal.

A elaboração e execução de políticas habitacionais, como as de regularização fundiária e diminuição do déficit habitacional, têm sido cada vez mais frequentes — especialmente depois da instituição do Estatuto da Cidade —, tanto em âmbito nacional, quanto municipal.

A principal política habitacional em vigor, atualmente, está associada à Lei Federal nº 11.977/2009, que instituiu o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). Esse Programa foi elaborado com o objetivo de reduzir o déficit habitacional no Brasil, a partir da criação de mecanismos de incentivo à construção, aquisição e requalificação de moradias para as camadas de mais baixa renda da população, além de promover a regularização fundiária de assentamentos urbanos.

O PMCMV foi dividido em dois subprogramas: o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) e o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), sendo que esse último concentra a maior parte das

unidades habitacionais contratadas, bem como dos recursos disponibilizados.

As famílias beneficiadas pelo PNHU são divididas em três faixas de renda<sup>1</sup>, a partir das quais os benefícios são distribuídos de maneira diferenciada:

- Faixa 1 (prioritária), renda até R\$1.600,00;
- Faixa 2, renda de R\$1.600,00 a R\$3.275,00;
- Faixa 3, renda de R\$3.275,00 a R\$5.000,00.

Para as famílias incluídas na primeira faixa, os subsídios podem chegar a 95% do valor do imóvel, e para as demais, os incentivos se dão na forma de facilitação de acesso a financiamentos, redução da taxa de juros e possibilidade de utilização dos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS).

De acordo com os dados da Caixa Econômica Federal<sup>2</sup>, Porto Alegre contratou, desde o início do PMCMV, em 2009, até o final de 2013, 6.238 unidades habitacionais destinadas à Faixa 1, com um valor aproximado de R\$320 milhões, o que equivale a quase 30% das contratações nessa faixa de renda na Região Metropolitana de Porto Alegre. Já para as faixas 2 e 3, a Capital teve 8.727 contratações e mais de R\$765 milhões investidos.

Para ilustrar o panorama da situação fundiária em Porto Alegre, os bairros foram classificados de acordo com a renda média dos domicílios<sup>3</sup> segundo as faixas de renda definidas pelo PMCMV<sup>4</sup>. É possível verificar que a grande maioria das ocupações irregulares — considerando o levantamento do IBGE — está situada nos bairros cuja renda média se encaixaria no Programa: 35 dos 42 bairros que possuem algum tipo de ocupação irregular (Mapa 2).

De acordo com essa classificação, os bairros Serraria (Zona Sul) e Mário Quintana (Zona Norte) são os que possuem a menor renda média, com menos de dois salários mínimos, e se enquadram, juntamente com mais 31 bairros, na Faixa 1 do PMCMV.

Ambos apresentam alto grau de irregularidade fundiária. As Faixas 2 e 3 englobam 25 e 21 bairros, respectivamente, enquanto que os demais ficam fora do Programa por apresentarem renda média superior às atendidas por ele.

Mais da metade dos bairros da Cidade (52%) apresenta algum tipo de ocupação irregular, sendo que sete deles possuem renda média superior às atendidas pelo PMCMV, demonstrando que a irregularidade fundiária, em Porto Alegre, está presente em todo o território, formando um cenário bastante segregado e recortado, com um mosaico de ocupações de população de rendas bastante distintas.

Os núcleos de ocupação irregular localizados no eixo leste-norte possuem áreas maiores do que os localizados na Zona Sul da cidade, que são menores e mais pulverizados pelos bairros. Alguns deles, como Cascata, Santa Tereza e Mário Quintana, possuem mais da metade de seu território ocupados de maneira irregular.

Somadas ao PMCMV, a Prefeitura de Porto Alegre possui inúmeras ações que visam à regularização fundiária de assentamentos informais. Essas ações foram intensificadas, nos últimos anos, em consequência das inúmeras obras para a Copa do Mundo (como a duplicação de vias e construção de viadutos), que exigiram a remoção e reassentamento de centenas de famílias que residiam em vilas irregulares. De maneira geral, as ações de regularização fundiária priorizam a manutenção da população no local, fazendo as adequações urbanísticas necessárias, com exceção dos casos em que há riscos para a saúde ou segurança dos moradores, ou em caso de obras como as citadas anteriormente, que exigem a retirada das habitações.

Um importante instrumento para a facilitação da execução de medidas de intervenção, como as de regularização fundiária, foi criado pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Porto Alegre (PDDUA): as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS). Essas áreas são destinadas à “[...] produção e manutenção de Habitação de Interesse Social, com destinação específica, normas próprias de uso e ocupação do solo [...]” (Porto Alegre, 2009, *online*). Atualmente, Porto Alegre possui oito AEIS, com cerca de 300 loteamentos irregulares cadastrados.

<sup>1</sup> As faixas de renda do PMCMV eram, originalmente, definidas em salários mínimos (de zero a três, de três a seis e de seis a 10). A partir da segunda fase do Programa, em 2011, esses valores foram fixados em Reais e poderão ser corrigidos pelo Poder Executivo Federal.

<sup>2</sup> Não foi possível espacializar as contratações do PMCMV em Porto Alegre, pois não foram disponibilizados os endereços dos empreendimentos.

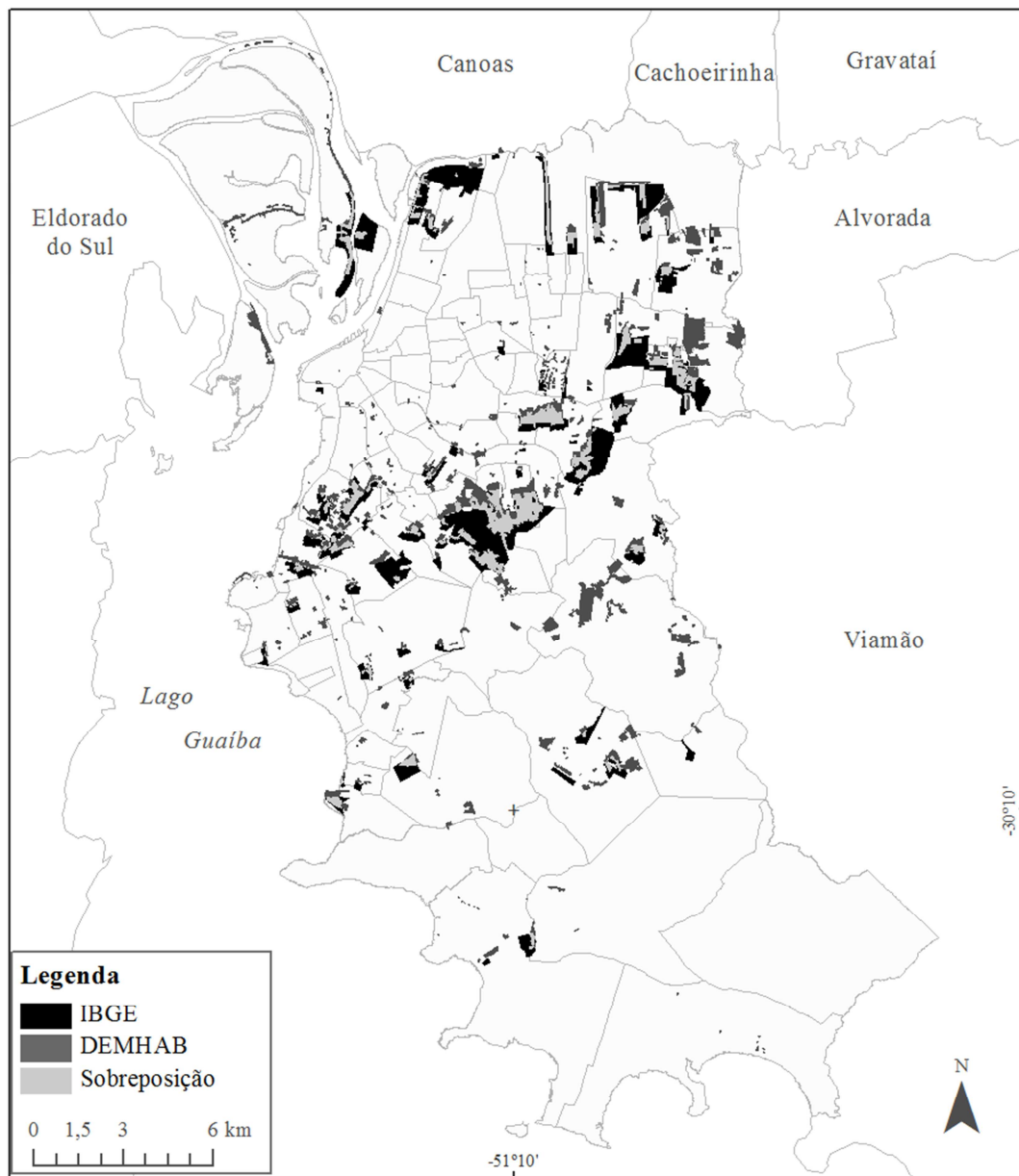
<sup>3</sup> Rendimento médio dos responsáveis por domicílio, em salários mínimos (IBGE, 2010).

<sup>4</sup> As faixas de renda do PMCMV foram convertidas para salários mínimos, a fim de possibilitar o enquadramento dos dados de rendimento médio disponibilizados pelo ObservaPOA: Faixa 1: até 2,22 salários; Faixa 2: de 2,22 a 4,29 e Faixa 3: de 4,29 a 6,92.



Mapa 1

Ocupação irregular, de acordo com as metodologias do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e do Departamento Municipal de Habitação, em Porto Alegre — 2008 e 2010

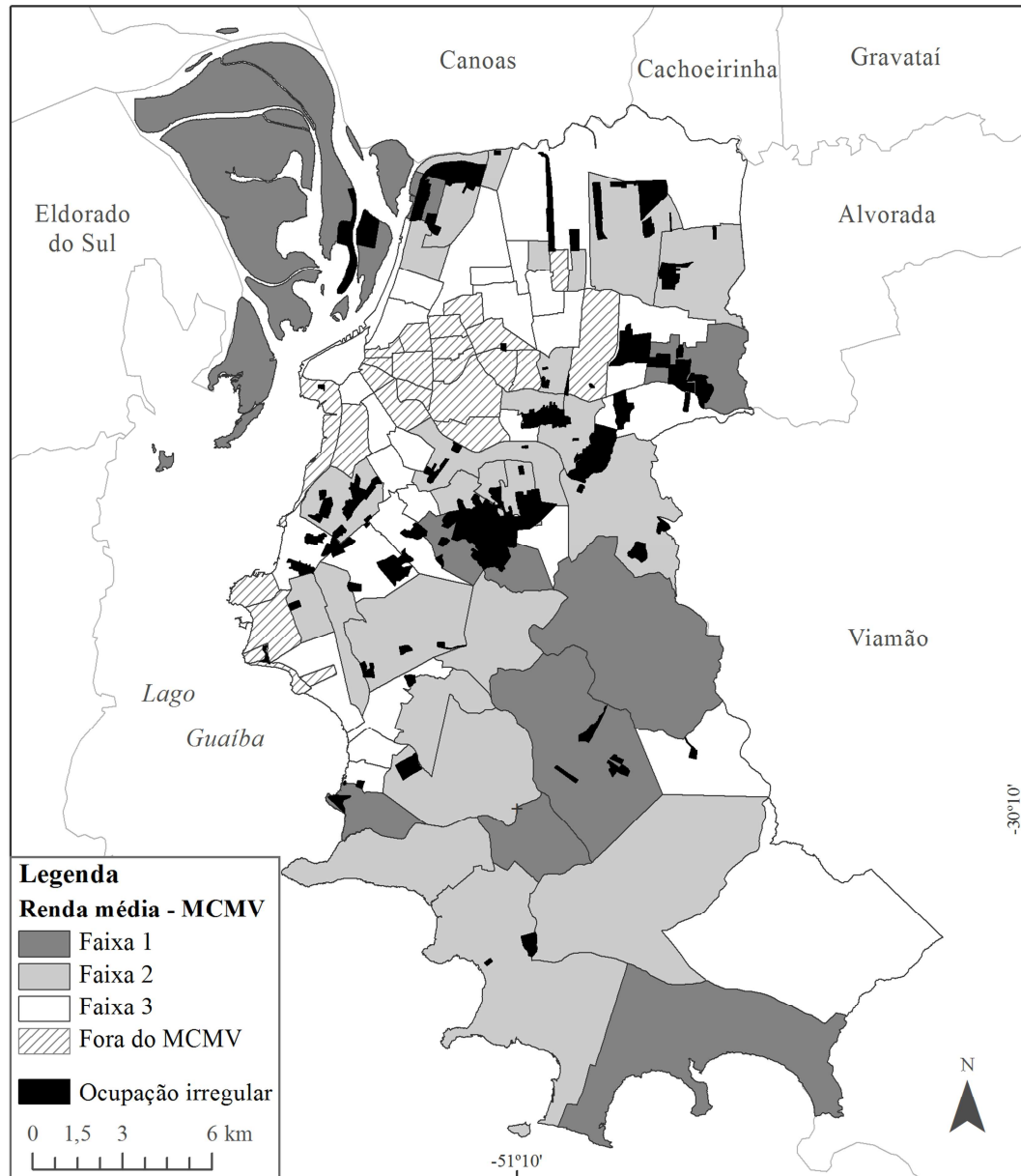


FONTE DOS DADOS BRUTOS: Departamento Municipal de Habitação (Demhab) (PORTO ALEGRE, 2008).  
INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE) (2010).

NOTA: 1. Os dados do Demhab referem-se a 2008.  
2. Os dados do IBGE referem-se a 2010.

Mapa 2

Distribuição das ocupações irregulares, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, por faixa de renda, nos bairros de Porto Alegre — 2010



FONTE DOS DADOS BRUTOS: IBGE (2010).

ObservaPOA (2014).

NOTA: Dados brutos de renda retirados do Observatório da Cidade de Porto Alegre, utilizando a classificação das faixas de renda do Programa Minha Casa, Minha Vida, que foram convertidas para salários mínimos, a fim de possibilitar o enquadramento dos dados de rendimento médio.

## 5 Considerações Finais

A irregularidade fundiária é uma problemática cada vez mais presente nas cidades brasileiras, onde o aumento das favelas (em área e população) vem exigindo do poder público a efetivação de políticas

habitacionais que visem não apenas à urbanização e à regularização da posse, mas também à inserção da população na cidade formal, proporcionando uma melhora global na sua qualidade de vida.

Em Porto Alegre, essa irregularidade está presente em boa parte do território da cidade, que se caracteriza por ser bastante segregado e recortado.

As favelas, apesar de estarem mais concentradas nos bairros cuja renda média é menor, aparecem intercaladas com núcleos de média e alta renda.

Localizar e caracterizar os núcleos de ocupação irregular possibilita a elaboração e execução de estratégias para a regularização fundiária e inserção da população de mais baixa renda na cidade formal. Essas estratégias, para sua efetivação, encontram subsídios — financeiros e políticos — nas políticas como o PMCMV. Essas políticas buscam a diminuição do déficit habitacional, tanto em termos de quantidade como de qualidade das moradias, a partir de ações de construção e readequação de unidades habitacionais — e seus entornos — destinadas às camadas de mais baixa renda da população. Além disso, quando articuladas com políticas sociais e econômicas, como, por exemplo, as de geração de emprego e renda, proporcionam à população, por elas atendidas, condições para sua efetiva formalização.

## Referências

- ABIKO, A.; COELHO, L. de O. **Urbanização de favelas**: procedimentos de gestão. Porto Alegre: ANTAC, 2009.
- ALFONSIN, B. de M. **Direito à moradia**: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas, 1997.
- ALFONSIN, B. de M. O significado do Estatuto da Cidade para a Regularização Fundiária no Brasil. In: RIBEIRO, L. C. de Q.; CARDOSO, A. L. **Reforma Urbana e Gestão Democrática**: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2003. p. 94.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 19 nov. 2014.
- BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 jul. 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm)>. Acesso em: 19 nov. 2014.
- BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Código Civil. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 jan. 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm)>. Acesso em: 19 nov. 2014.
- BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 16 jun. 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm)>. Acesso em: 19 nov. 2014.
- BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Programa Minha Casa, Minha Vida — PMCMV — e regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 7 jul. 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm)>. Acesso em: 19 nov. 2014.
- FERNANDES, E. A natureza curativa dos programas de regularização. In: AFONSIN, B. *et al.* **Regularização da terra e da moradia**: o que é e como implementar. São Paulo: Instituto Pólis, 2002. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/949/949.pdf>>. Acesso em: 19 nov. 2014.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2010**. Belo Horizonte: FJP, 2013.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/resultados>>. Acesso em: 19 nov. 2014.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010**: Aglomerados subnormais: primeiros resultados. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <[http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/92/cd\\_2010\\_aglomerados\\_subnormais.pdf](http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/92/cd_2010_aglomerados_subnormais.pdf)>. Acesso em: 19 nov. 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Estimativas do déficit habitacional brasileiro (PNAD 2007-2012)**. Brasília, DF: IPEA, 2013. (Nota Técnica, n. 5). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota\\_tecnica/131125\\_notatecnicadirur05.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/131125_notatecnicadirur05.pdf)>. Acesso em: 20 nov. 2014.

MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARICATO, E. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.

MORAES, A. **Duas ou três coisas a respeito de regularização fundiária**. Porto Alegre: DEMHAB, 2007.

OBSERVATÓRIO DA CIDADE DE PORTO ALEGRE (OBSERVAPOA). **Porto Alegre em Análise: Sistema de gestão e análise de indicadores**. 2014. Disponível em: <[http://portoalegreemanalise.procempa.com.br/?regioes=1\\_9\\_0](http://portoalegreemanalise.procempa.com.br/?regioes=1_9_0)>. Acesso em: 20 nov. 2014.

PORTO ALEGRE. Departamento Municipal de Habitação (DEM HAB). **Base cartográfica**. 2008. 1 CD-ROM.

PORTO ALEGRE. Lei nº 8.642, de 27 de novembro de 2000. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental — PDDUA**. 27 nov. 2000. Disponível em: <<http://www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/lei8642.htm>>. Acesso em: 20 nov. 2014.

PORTO ALEGRE. Lei Complementar nº 614, de 30 de abril de 2009. **Diário Oficial de Porto Alegre**, Porto Alegre, 04 maio 2009. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000030418.DOCN.&l=20&u=/netahhtml/sirel/simples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT>>. Acesso em: 20 nov. 2014.

ROLNIK, R. Moradia adequada é um direito! **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 18 out. 2009. Disponível em: <<http://raquelrolnik.wordpress.com/2009/10/19/moradia-adequada-e-um-direito>>. Acesso em: 19 nov. 2014.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. 10. ed. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SINGER, P. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, E. (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial**. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1982. p. 21-37.

VANIN, F. S. **Instrumentos jurídicos de planejamento da ocupação urbana como garantia de um município ambientalmente sustentável**. 2011. 127 f. Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental e Sociedade) – Faculdade de Direito, Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2011.

VILLAÇA, F. **O que todo o cidadão precisa saber sobre habitação**. São Paulo: Global, 1986.