

COLEÇÃO HABITARE

Análise de experiências alternativas de habitação popular em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre

Sheila Villanova Borba, Betânia de Moraes Alfonsin e Sylvia Antunes González

Apresentação

Na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), a execução do projeto Rede Nacional de Avaliação e Disseminação de Experiências Alternativas em Habitação Popular esteve a cargo da Fundação de Economia e Estatística (FEE/RS), através do Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos (Neru), em parceria com a Acesso - Cidadania e Direitos Humanos, uma Organização Não-Governamental com experiência em regularização fundiária e direito à habitação.

O projeto foi desenvolvido entre março de 2001 e outubro de 2003, tendo como objetivos gerais: a) caracterizar as políticas habitacionais praticadas nos últimos cinco anos, nos municípios da região metropolitana; b) identificar e selecionar programas e projetos de iniciativa do setor público, de organizações sociais ou do

setor privado, que pudessem ser enquadrados como produção habitacional alternativa, tendo em conta seu caráter inovador e participativo.

Na RMPA, procedeu-se primeiramente a um levantamento em seis municípios selecionados, para localizar experiências desse tipo e, a partir daí, escolher os casos a serem investigados através de uma pesquisa específica. Em seguida, seriam analisadas as experiências escolhidas, visando avaliar seu potencial de disseminação. Por razões que serão expostas a seguir, a escolha recaiu sobre duas experiências de regularização fundiária e construção de habitações efetivadas pelo poder público municipal, na cidade de Porto Alegre.

Na primeira etapa, a coleta de informações foi feita principalmente por meio de documentos técnicos e questionários aplicados aos agentes gestores municipais (integrantes do corpo técnico e administrativo das prefeituras) e complementada através de análise qualitativa dos depoimentos e visitas aos locais dos projetos. Na segunda, foram sistematizados os elementos necessários à caracterização e classificação das experiências selecionadas, de modo a permitir sua avaliação e comparação com outras, das demais regiões metropolitanas investigadas no âmbito do Projeto da Rede Habitat.

Os resultados desse trabalho são apresentados neste documento, da seguinte maneira: na primeira parte, após uma breve caracterização socioespacial da Região Metropolitana de Porto Alegre, é feita a análise de políticas municipais de habitação dos municípios que a compõem; na segunda, são expostos

dois casos ilustrativos da política habitacional que vem sendo implementada em Porto Alegre, os quais, no entender da equipe executora da pesquisa, constituem exemplos de práticas alternativas efetivas no campo da provisão habitacional de caráter social.

1. A Região Metropolitana de Porto Alegre

1.1. Caracterização socioeconômica e espacial da RMPA

Até o ano de 2002, a RMPA era composta por 31 municípios: Alvorada, Araricá, Arroio dos Ratos, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Capela de Santana, Charqueadas, Dois Irmãos, Eldorado do Sul, Estância Velha, Esteio, Glorinha, Gravataí, Guaíba, Ivoti, Montenegro, Nova Hartz, Nova Santa Rita, Novo Hamburgo, Parobé, Portão, Porto Alegre, Santo Antônio da Patrulha, São Jerônimo, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul, Taquara, Triunfo e Viamão.

A RMPA ocupa 9.825,61 km², representando 3,65% da área do estado do Rio Grande do Sul. Esteio é o município que possui menor território – 32,50 km², correspondendo a 0,7% da área metropolitana. O maior município e também o de maior renda agrícola é Viamão, que ocupa 1.612 km², equivalentes a 16,4% da RMPA.

A Região Metropolitana de Porto Alegre localiza-se na porção nordeste do território do Rio Grande do Sul (Figura 1). Segundo o último censo demográfico (IBGE, 2000), tem 3.718.778 habitantes, que representam 36,5% da população total do Rio Grande do Sul (10.187.798 hab.).

Rio Grande do Sul: limites estaduais e Região Metropolitana de Porto Alegre - RMPA



Figura 1: Rio Grande do Sul: limites estaduais e Região Metropolitana de Porto Alegre - RMPA. Fonte: FEE/NERU.

Na RMPA, 95,5% da população vive em áreas urbanas (3.551.672 hab.), correspondendo a 42,7% da população urbana do estado. A população rural da área metropolitana é de 167.106 pessoas, representando menos de 9% da população rural do estado (Tabela 1).

O município mais populoso é Porto Alegre: seus 1.360.590 habitantes representam 36,5% da população da RMPA e 13,35% da população total do estado. O menos populoso é o município de Araricá, com 4.032 habitantes (apenas 0,11% da população metropolitana).

Os municípios de Canoas (306.093 hab.) e de Cachoeirinha (107.564 hab.) não contam com área rural, estando, portanto, com 100% de seu contingente populacional em áreas urbanas. Alvorada, Dois Irmãos, Esteio, São Leopoldo e Sapucaia do Sul apresentam mais de 99% de sua população em áreas urbanas. Alguns municípios, como Capela de Santana, Eldorado do Sul, Nova Santa Rita, Santo Antônio da Patrulha e Triunfo, destacam-se pela grande percentagem da população vivendo em área rural (mais de 25%). Em Glorinha, esse percentual chega a 77,5%. Cerca de 95,5% da população urbana vive nas sedes municipais. Dos 31 municípios da RMPA, 22 têm 100% da sua população urbana localizada na sede.

A RMPA possui alta densidade demográfica - 378,48 hab./km². Observa-se que a maior densidade populacional ocorre em Porto Alegre e nos municípios limítrofes (Alvorada, Canoas e Cachoeirinha), além de um adensamento nas cidades localizadas ao longo da BR-116, na direção norte (Figura 2).

Para caracterizar a RMPA, é importante destacar que ela se encontra dentro da área definida como Bacia Hidrográfica do Guaíba, formada por outras nove bacias hidrográficas. Com 84.763,54 km², abrange mais de 250 municípios e 30% do território gaúcho. Nessa área, vivem mais de seis milhões de habitantes, a grande maioria (83,5%) no meio urbano e apenas 16,5% em áreas rurais. Além de ser a área mais densamente ocupada do estado, concentra a maior parte das atividades industriais e

Municípios	Total	URBANA				Rural	Pop. Rural %
		Total	%	Sede	Vive na Sede %		
Total do Estado	10.187.798	8.317.984	81,6	8.027.369	96,5	1.869.814	18,4
Alvorada	183.968	183.365	99,7	166.294	90,7	603	0,3
Araricá	4.032	3.493	87	3.493	100	539	13
Arroio dos Ratos	13.335	12.528	94	12.528	100	807	6
Cachoeirinha	107.564	107.564	100	107.564	100	-	0
Campo Bom	54.018	51.838	96	51.838	100	2.180	4
Canoas	306.093	306.093	100	306.093	100	-	0
Capela de Santana	10.032	6.277	63	6.277	100	3.755	37
Charqueadas	29.961	29.015	97	29.015	100	946	3
Dois Irmãos	22.435	22.272	99	22.272	100	163	1
Eldorado do Sul	27.268	19.242	71	19.242	100	8.026	29
Estância Velha	35.132	34.367	98	34.367	100	765	2
Esteio	80.048	79.961	100	79.961	100	87	0,1
Glorinha	5.684	1.285	23	1.285	100	4.399	77
Gravataí	232.629	212.144	91,2	211.056	99,5	20.485	8,8
Guaíba	94.307	91.956	98	91.956	100	2.351	2
Ivoti	15.318	13.785	90	13.785	100	1.533	10
Montenegro	54.692	48.862	89,3	47.974	98,2	5.830	10,7
Nova Hartz	15.071	12.879	85	12.879	100	2.192	15
Nova Santa Rita	15.750	11.550	73	11.550	100	4.200	27
Novo Hamburgo	236.193	231.989	98	231.989	100	4.204	2
Parobé	44.776	43.439	97,0	42.178	97,1	1.337	3,0
Portão	24.657	19.818	80	19.818	100	4.839	20
Porto Alegre	1.360.590	1.320.739	97	1.320.739	100	39.851	3
Sto. Ant. da Patrulha	37.035	23.483	63,4	20.736	88,3	13.552	36,6
São Jerônimo	20.283	15.611	77,0	15.571	99,7	4.672	23,0

Municípios	Total	URBANA				Rural	Pop. Rural %
		Total	%	Sede	Vive na Sede %		
Total do Estado	10.187.798	8.317.984	81,6	8.027.369	96,5	1.869.814	18,4
São Leopoldo	193.547	192.895	100	192.895	100	652	0,3
Sapiranga	69.189	65.785	95	65.785	100	3.404	5
Sapucaia do Sul	122.751	121.813	99	121.813	100	938	1
Taquara	52.825	43.125	81,6	40.199	93,2	9.700	18,4
Triunfo	22.166	12.887	58,1	9.405	73,0	9.279	41,9
Viamão	227.429	211.612	93,0	82.178	38,8	15.817	7,0
RMPA	3.718.778	3.551.672	95,5	3.392.735	95,5	167.106	4,5

Tabela 1 - População total, urbana e rural nos municípios da RMPA – 2000. Fonte: Censo Demográfico 2000: Resultados do universo (2001). Rio de Janeiro: IBGE

comerciais¹. Os rios Caí, Sinos, Gravataí e Jacuí desembocam no lago Guaíba, com uma vazão média de 38.000 m³/s, o suficiente para abastecer cada habitante do planeta com 1 litro a cada três horas. O lago Guaíba, por sua vez, conecta-se com a laguna dos Patos; as flutuações do nível da água da laguna, a direção e a intensidade dos ventos predominantes na região são os fatores controladores do escoamento do lago Guaíba, podendo haver alterações no seu fluxo durante o dia que ocasionem, inclusive, o represamento das águas.

A intensa ocupação verificada na grande área da Bacia Hidrográfica do Guaíba gerou processos de desgaste na qualidade de suas águas, destruição de matas ciliares, favorecendo processos erosivos e de inundação², contaminação com produtos oriundos de atividades comerciais e/ou industriais, esgoto doméstico lançado diretamente no rio³, ou produtos usados pela agricultura, que acabam drenados pelos lençóis freáticos até os rios.

No caso específico de Porto Alegre, diversos arroios desembocam direta ou indiretamente (através

¹Essa área responde por mais de 70% do PIB do Rio Grande do Sul.

²Um dos problemas da área metropolitana é o das moradias em zonas ribeirinhas, que sofrem com as chuvas e conseqüentes cheias dos rios, antes freadas pela ação das matas ciliares.

³O rio Gravataí parte limpo de suas nascentes, mas ao encontrar núcleos urbanos como Gravataí e Cachoeirinha, o nível de concentração de coliformes fecais e outros poluentes domésticos o tornam quase estéril.

do rio Gravataí) no lago Guaíba, formando 27 sub-bacias. A do Arroio Dilúvio é a mais povoada e também a mais extensa, com 17.606 m e área de 69,55 km² (83% no território do município), onde residem mais de 450 mil pessoas.

A partir da década de 1940, o processo de concentração urbano-industrial na porção nordeste do território gaúcho, associado à decadência das atividades agropecuárias da metade sul do estado, impulsionou os fluxos migratórios em direção à região metropolitana, cuja população cresceu aceleradamente:

com aproximadamente 590 mil habitantes em 1950, em 1960 já superava 1 milhão de habitantes, atingindo 1,5 milhão em 1970. Em termos percentuais, isso significou uma evolução de 12,2% da população total do Rio Grande do Sul, em 1940, para 14,2%, em 1950, e 23,3%, em 1970.

À semelhança do que ocorreu nas demais regiões metropolitanas brasileiras durante a década de 1970, as taxas de crescimento populacional mantiveram-se altas. No período 1980-91, observa-se uma desaceleração, mas a RMPA ainda cresce a taxas maiores

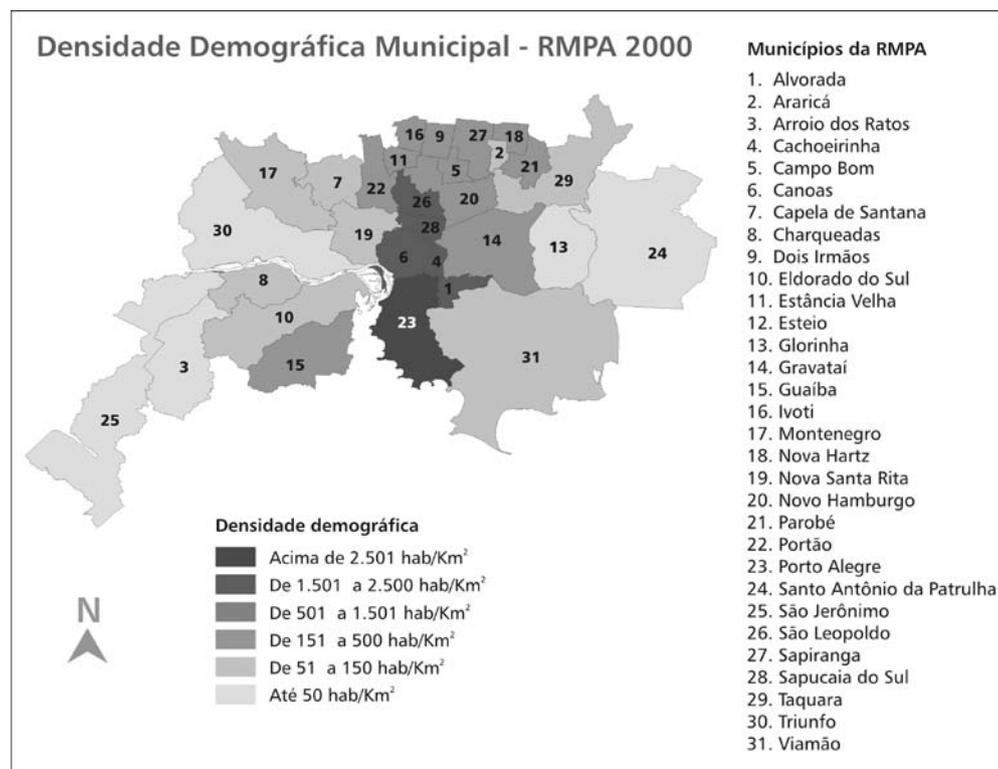


Figura 2: Densidade Demográfica Municipal - RMPA 2000. Fonte: FEE/NERU. IBGE 2000. METROPLAN 2001

que as do Rio Grande do Sul (2,58% contra 1,48% a.a., respectivamente). Chega-se a 1980 com uma população de 2.305.610 habitantes, equivalente a 29,6% da população do estado, e, em 1991, há 3.026.819 habitantes na área metropolitana, correspondentes a 33,1% do total do estado. Em 2000, com 3.718.778 habitantes, a RMPA detinha 36,50% da população total do Rio Grande do Sul. Em relação à população urbana do estado, a RMPA representava 42,70%.

Segundo Alonso (2001), a atual Região Metropolitana de Porto Alegre não se caracteriza por uma estrutura núcleo/periferia, e sim por uma configuração na qual é possível distinguir duas grandes áreas sub-regionais, cada qual com seu centro.

a) RMPA-1 - abrange a porção norte da área metropolitana, também conhecida como Vale do Rio dos Sinos. É formada por 13 municípios⁴, todos com forte especialização na produção coureiro-calçadista, e centralizada por Novo Hamburgo e São Leopoldo - que são os únicos a possuir indústria diversificada (metalúrgica, mecânica, borracha, matérias plásticas) -, mas que produz, em grande medida, para a indústria de calçados;

b) RMPA-2 - constituída pelos 18 municípios da parte sul⁵, tem parque industrial e setor terciário diversificados, e é centralizada, obviamente, por Porto Alegre. Vários municípios apresentam características de cidades-dormitório. A concentração da atividade in-

dustrial é alta em seis municípios conurbados - Cachoeirinha, Canoas, Esteio, Gravataí, Guaíba e Porto Alegre.

Em termos espaciais, os movimentos de crise e reestruturação econômica da década de 1990 acentuaram a tendência à descentralização das atividades industriais dentro da própria região metropolitana, da capital em direção aos municípios vizinhos e à chamada “área perimetropolitana”, situada entre a RMPA e a Aglomeração Urbana do Nordeste, que se constituiu num território de expansão da indústria da metrópole. Essa redistribuição geográfica da produção industrial ocorreu ao mesmo tempo que Porto Alegre consolidou seu papel de pólo de serviços, com ampliação de sua área de influência.

Na RMPA, 88,71% dos domicílios contam com sistema de abastecimento de água por rede. Os municípios com menos de 30% das moradias abastecidas são: Capela de Santana, Glorinha, Nova Santa Rita, Portão, Araricá e Nova Hartz (menos de 5% nestes dois últimos). Quanto à rede de esgoto, a cobertura é de 32,55% dos domicílios da região. Mas em Capela de Santana, Eldorado do Sul, Glorinha, Guaíba e Sapiranga, esse percentual não chega a 3%. Os municípios com maior percentagem de habitações ligadas à rede de esgoto (entre 40% e 50%) são Cachoeirinha, Campo Bom, Montenegro, Parobé e Porto Alegre. O sistema de coleta de lixo apresenta-se muito eficiente, com 97,56% de moradias atendidas.

⁴Araricá, Campo Bom, Capela de Santana, Dois Irmãos, Estância Velha, Ivoti, Nova Hartz, Novo Hamburgo, Parobé, Portão, São Leopoldo, Sapiranga, Taquara.

⁵Alvorada, Arroio dos Ratos, Cachoeirinha, Canoas, Charqueadas, Eldorado do Sul, Esteio, Glorinha, Gravataí, Guaíba, Montenegro, Nova Santa Rita, Porto Alegre, Santo Antônio da Patrulha, São Jerônimo, Sapucaia do Sul, Triunfo, Viamão.

Municípios	Total	Água- Rede Geral	Poço ou Nasc.	Água- Outra Forma	Tinham Banheiro	Rede Geral Esgoto	Não Tinham Banheiro	Lixo Coletado	Lixo- Outro Destino
Alvorada	51.219	49.834	571	814	50.273	15.556	946	49.778	1.441
Araricá	1.208	38	1.120	50	1.124	152	84	1.172	36
Arroio dos Ratos	4.088	3.666	374	48	4.004	1.406	84	3.615	473
Cachoeirinha	31.636	27.553	3.696	387	31.478	13.610	158	31.241	395
Sapucaia do Sul	36.454	33.441	2.518	495	36.103	4.274	351	36.064	390
Taquara	16.236	10.067	5.719	450	15.747	2.067	489	14.070	2.166
Triunfo	6.773	3.282	3.265	226	6.477	896	296	5.252	1.521
Campo Bom	16.163	14.271	1.865	27	16.101	7.316	62	16.016	147
Canoas	89.604	86.398	2.189	1.017	88.569	27.268	1.035	88.670	934
Capela de Santana	3.012	820	2.073	119	2.926	43	86	2.773	239
Charqueadas	7.909	7.603	278	28	7.850	2.435	59	7.622	287
Dois Irmãos	6.532	6.157	355	20	6.506	303	26	6.456	76
Eldorado do Sul	7.826	5.942	1.670	214	7.534	73	292	7.102	724
Estância Velha	10.242	6.478	3.621	143	10.166	1.176	76	10.046	196
Esteio	23.575	22.454	1.002	119	23.432	5.706	143	23.392	183
Glorinha	1.805	427	1.337	41	1.763	18	42	1.229	576
Gravataí	67.031	49.421	15.954	1.656	66.094	22.144	937	65.247	1.784
Guaíba	27.447	25.946	1.218	283	27.245	583	202	26.501	946
Ivoti	4.426	4.120	299	7	4.398	403	28	4.387	39
Montenegro	16.631	12.687	3.725	219	16.366	6.890	265	15.369	1.262
Nova Hartz	4.371	195	4.141	35	4.350	1.665	21	4.300	71
Nova Santa Rita	4.544	705	3.779	60	4.378	381	166	3.976	568
Novo Hamburgo	71.085	56.188	14.416	481	70.708	6.866	377	70.427	658
Parobé	13.059	5.628	7.240	191	12.823	6.262	236	12.631	428
Portão	7.366	1.638	5.567	161	7.282	608	84	7.176	190
Porto Alegre	440.557	432.335	2.805	5.417	436.060	211.936	4.497	437.809	2.748
Sto. Ant. da Patrulha	11.507	5.293	5.616	598	11.118	846	389	8.367	3.140

Municípios	Total	Água- Rede Geral	Poço ou Nasc.	Água- Outra Forma	Tinham Banheiro	Rede Geral Esgoto	Não Tinham Banheiro	Lixo Coletado	Lixo- Outro Destino
São Jerônimo	5.894	4.552	1.168	174	5.455	524	439	4.557	1.337
São Leopoldo	57.731	55.434	1.465	832	57.240	10.153	491	56.820	911
Sapiranga	20.228	13.315	6.820	93	20.144	469	84	19.876	352
Viamão	65.884	58.351	6.621	912	64.862	16.477	1.022	62.506	3.378
RMPA	1.132.043	1.004.239	112.487	15.317	1.118.576	368.506	13.467	1.104.447	27.596
% total domic. part. permanentes	100,00	88,71	9,94	1,35	98,81	32,55	1,19	97,56	2,44

Tabela 2 - Domicílios particulares permanentes, por forma de abastecimento de água, existência de banheiro ou sanitário, tipo de esgotamento sanitário e destino do lixo, segundo os municípios da região metropolitana (2000). Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000. (Acesso internet: 19 dez. 2001).

Quanto aos aspectos institucionais e de organização territorial, cabe destacar que, quando foi criada (Lei Complementar 14/1973), a RMPA era integrada por quatorze municípios: Alvorada, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Estância Velha, Esteio, Gravataí, Guaíba, Novo Hamburgo, Porto Alegre, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul e Viamão – uma área total de 5.438,60 km², correspondente a 1,92% da superfície do estado.

Essa configuração se manteve inalterada até a Constituição Estadual de 1989, que ampliou a RMPA da seguinte forma: foram mantidos os quatorze municípios originais e acrescentados mais três (Eldorado do Sul, Glorinha e Nova Hartz, que se desmembraram de Guaíba, Gravataí e Sapiranga, respectivamente). Outros cinco foram incluídos: Triunfo, Portão, Ivoti, Dois Irmãos e Parobé, significando aumento de 25,6% da área total da RMPA, mas acréscimo de apenas 3,12% na população. A RMPA ficou, então, com

22 municípios e uma área total de 6.830,64 km², correspondente a 2,42% da superfície do RS.

Na década de 1990, foram incluídos os municípios de Charqueadas, Nova Santa Rita, Araricá, Montenegro, Taquara e São Jerônimo. Por fim, no segundo semestre de 2000, foram incorporados Santo Antônio da Patrulha e Arroio dos Ratos, chegando-se à configuração atual da RMPA, com 30 municípios – uma área de 9.652 km², equivalente a 3,56% da área total do Rio Grande do Sul (Figura 3).

Em cumprimento às normas federais, a legislação estadual (Lei 6.656; Decreto 23.070.) definiu o Sistema Administrativo Metropolitano, dispondo sobre a criação dos Conselhos Deliberativo e Consultivo da RMPA. A seguir, foi criada a Metroplan (Decreto 23.856, de 08/05/1975) – órgão técnico subordinado diretamente ao Conselho Deliberativo. A marca do processo de institucionalização da RMPA, à semelhan-

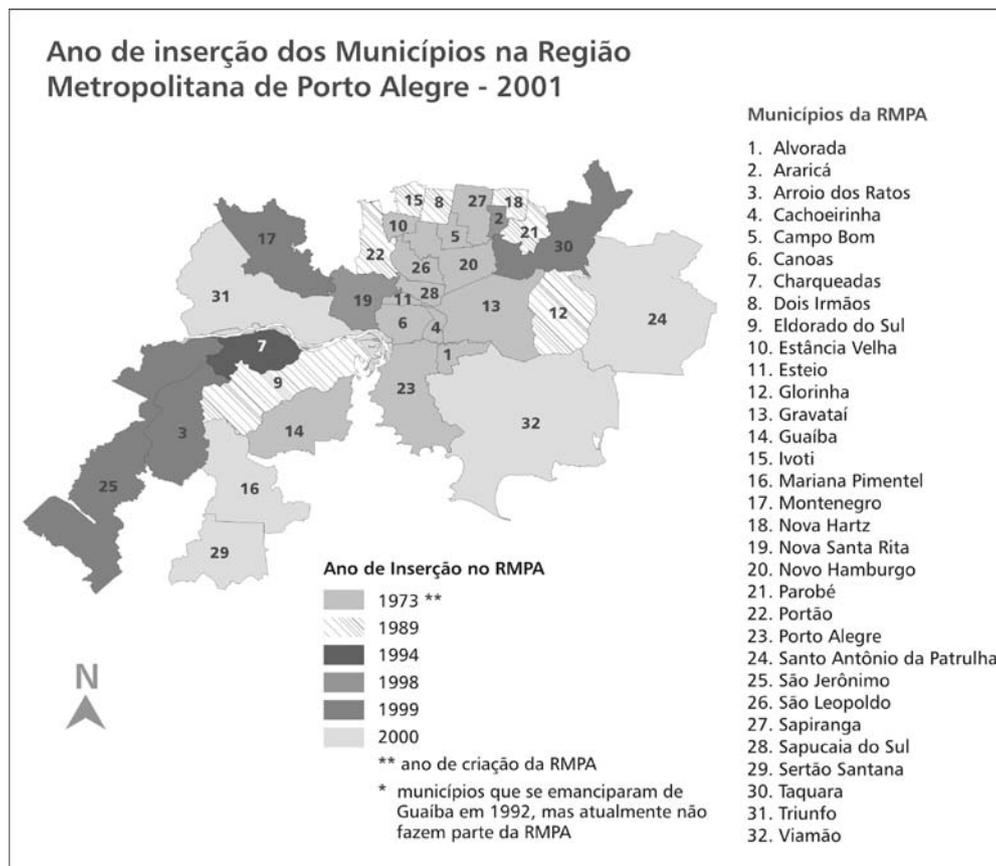


Figura 3: Ano de inserção dos Municípios na Região Metropolitana de Porto Alegre - 2001. Fonte: IBGE, METROPLAN e PROCEMPA.

246

ça do que ocorreu em todas as regiões metropolitanas brasileiras, foi a centralização. Em 1975, a Lei Complementar 27, que modificou a composição dos Conselhos Deliberativos das Regiões Metropolitanas, concedendo a presidência aos governadores de estado, significou maior centralismo nas decisões, pois os municípios ficaram reduzidos a um papel meramente consultivo.

Na RMPA, essa tendência encontrou, desde cedo, um contraponto na insatisfação dos municí-

pios, expressa na idéia de uma organização independente dos órgãos metropolitanos oficiais, que foi tomando corpo até que, em 1985, foi fundada a Associação dos Municípios da Grande Porto Alegre (Granpal). A Granpal empenhou-se em recuperar o poder de influência dos prefeitos. Desde então, as dificuldades para a articulação entre os órgãos públicos dos três âmbitos de governo, envolvidos no planejamento e na gestão metropolitanos, têm sido uma constante.

Com o avanço do processo de metropolização, houve necessidade de enfrentar problemas de dimensões supramunicipais. A Constituição Estadual de 1989 (Capítulo III - da Região Metropolitana, das Aglomerações Urbanas e das Microrregiões) trouxe avanços no sentido de estabelecer as condições para a gestão integrada dos espaços regionais, garantindo ao estado, juntamente com os municípios, o provimento dos recursos financeiros para a organização, o planejamento e a gestão da região (Art. 16), e dispondo que as regiões metropolitanas tenham um órgão de caráter deliberativo, composto pelos prefeitos e presidentes das Câmaras de Vereadores, com funções a serem definidas em lei complementar (Art. 17). Também impôs restrições a que o processo de tomada de decisão sobre as políticas e diretrizes regionais se desse exclusivamente no âmbito dos municípios.

A Metroplan teve suas atribuições ampliadas na Constituição Estadual de 1989, passando a abarcar as aglomerações urbanas e as microrregiões. A partir de 1995, assumiu também a promoção, elaboração e coordenação do planejamento do desenvolvimento regional e urbano em todo o território do estado (Decreto Estadual 35.867). Porém, essa mudança de perfil, que ampliou os encargos do órgão, não foi suficiente para capacitá-lo a enfrentar a complexidade atual da gestão urbana metropolitana.

A Região Metropolitana de Porto Alegre é, na atualidade, um território que passa por um conjunto de significativas transformações econômicas, políticas e institucionais, a exemplo de outras regiões metropolitanas brasileiras. Sob o impacto da rees-

truturação produtiva, há um processo de realocação de atividades (principalmente industriais), modificações na estrutura do mercado de trabalho e novas configurações socioespaciais. A região enfrenta também os problemas decorrentes do esgotamento do modelo anterior de gestão e planejamento, acompanhados da perda de capacidade técnica e decisória do órgão metropolitano.

Se, por um lado, ainda não foram resolvidos os problemas antigos, a complexidade da situação atual acrescentou outros, de natureza essencialmente política (ou seja, que não têm solução estritamente técnica).

Desde o início dos anos 1990, vêm se multiplicando no estado as iniciativas no sentido de efetivar a participação da sociedade (em diferentes níveis e formas) na formulação, implementação e acompanhamento de políticas públicas, incluídas as que dizem respeito à gestão metropolitana. Nos municípios, e mais recentemente também no âmbito do estado, têm surgido práticas inovadoras, das quais a mais conhecida é o Orçamento Participativo de Porto Alegre, vigente desde 1989 e hoje já adotado por vários outros municípios, principalmente da RMPA. Na esfera estadual, foram implantados os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes), seguidos da Consulta Popular e do Orçamento Participativo Estadual. É justamente na RMPA que esses diferentes instrumentos de gestão coexistem e que eventuais conflitos constituem fonte de ensinamentos sobre como enfrentar problemas e produzir soluções negociadas, capazes de garantir condições de governabilidade e governança (Figura 4).

Sub-divisões político-administrativas da Região Metropolitana de Porto Alegre: Municípios, Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) e Orçamento Participativo (OP) - 2001

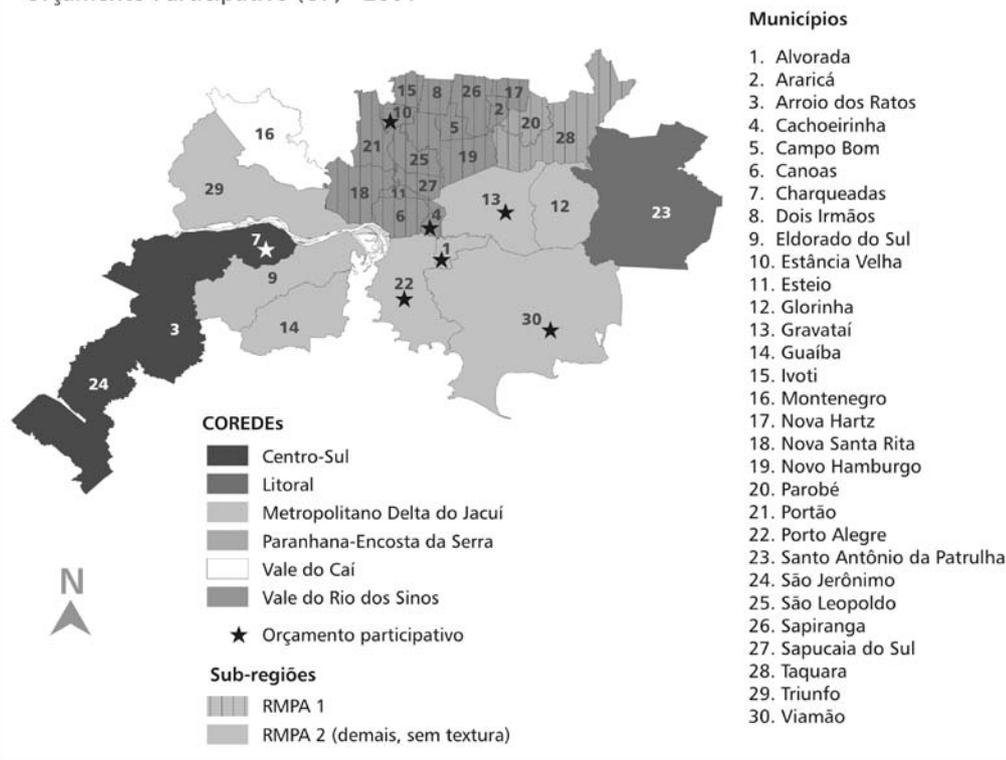


Figura 4: Sub-divisões político-administrativas da Região Metropolitana de Porto Alegre: Municípios, Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) e Orçamento Participativo (OP) - 2001. Fonte: FEE/NERU

1.2. Os municípios da RMPA em face das necessidades habitacionais

A análise das políticas habitacionais implementadas na Região Metropolitana de Porto Alegre revela que, em termos de capacidade técnica e administrativa, existe uma grande distância entre Porto Alegre e a maioria dos municípios metropolitanos. Também é

grande o contraste entre a capital e os demais municípios quanto a suas condições para enfrentar as carências habitacionais e todos os problemas associados. Por um lado, os municípios metropolitanos têm na capital uma importante referência em termos políticos e de gestão. Atualmente há vários deles - notadamente os governados pelo Partido dos Trabalhadores

res - implementando as práticas de democratização da gestão que se difundiram a partir da experiência de Porto Alegre, como o Orçamento Participativo⁶. Da mesma forma, muitos programas e instrumentos ligados à agenda da Reforma Urbana, principalmente no que diz respeito à política habitacional, estão sendo implantados. Por outro lado, a situação das cidades da região metropolitana, em vários aspectos, é bastante adversa, independentemente do partido que esteja no governo municipal.

Porto Alegre pôde desenvolver suas políticas em um cenário favorável: o grau de associativismo da população é bastante elevado. Além disso, o município apresenta “saúde financeira” e tem tido acesso a financiamentos de programas federais, bem como de organismos internacionais. Essas condições não estão presentes, na mesma medida, nas cidades vizinhas. Municípios com receitas bem mais modestas que a capital, evidentemente, enfrentam dificuldades maiores no atendimento das demandas habitacionais. A escassez de recursos gera uma frustração muito grande tanto para os gestores públicos quanto para a população. Nesse sentido, e a fim de superar a lacuna financeira estrutural, alguns municípios apostam claramente na tentativa de buscar financiamento externo para os programas ligados à moradia. Um ponto comum a todos é buscar apoio dos governos federal e estadual.

Com a finalidade de traçar um panorama das condições atuais para fazer frente às necessidades habitacionais da população de menor renda, foram visitados seis municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre governados por diferentes forças políticas: Alvorada, Cachoeirinha, Viamão, Campo Bom, Novo Hamburgo e São Leopoldo⁷. Em primeira instância, procurou-se contemplar a diferenciação interna da RMPA nas duas áreas sub-regionais já mencionadas: enquanto os três primeiros municípios fazem parte da chamada RMPA-1, situando-se no entorno de Porto Alegre, os outros três localizam-se no Vale do Rio dos Sinos, na RMPA-2 (Figura 4). Essa escolha orientou-se também pela necessidade de identificar um município adequado para a realização de estudos de caso, a partir dos quais se pudesse fazer um contraponto com o que se verifica na capital, em termos de política habitacional.

Em cada município selecionado foram entrevistados os responsáveis técnicos pela gestão da política habitacional, utilizando-se um questionário aberto. A síntese das informações obtidas aparece no Quadro 1. Através dos depoimentos colhidos, constatou-se que essas cidades apresentam uma relativa homogeneidade quanto aos problemas urbanos e habitacionais. Na descrição feita pelos gestores locais são citados:

⁶Por exemplo, os municípios de Alvorada, Viamão e Gravataí, onde já houve reeleição de administrações petistas.

⁷Alvorada, Viamão e Cachoeirinha são municípios governados por frentes de esquerda, capitaneadas pelo PT; Novo Hamburgo é governado por uma coalizão PDT/PSDB; São Leopoldo, pelo PMDB; e Campo Bom, por uma coalizão PMDB/PSDB.

- Ocupação de áreas públicas de uso institucional e/ou de uso comum do povo para fins de moradia. A maior parte das ocupações ocorreu de maneira clandestina e não há instrumento jurídico de titulação das famílias moradoras dessas áreas;
- Existência de muitos loteamentos clandestinos e irregulares, que resultam em péssimas condições de habitabilidade para as famílias adquirentes dos lotes e que deixam o poder público bastante impotente diante dos problemas;
- Ocupação de áreas impróprias, por serem alagadiças, por apresentarem risco geológico ou impedimento legal ambiental (áreas de proteção ambiental de nascentes, áreas ribeirinhas e topos de morros);
- Proliferação de várias formas de ilegalidade urbana, implicando um elevado percentual da população habitando em situação irregular⁸;
- Carência de recursos financeiros para atender às demandas;
- Aumento da população de baixa renda e densificação dos assentamentos existentes;
- Ausência de dados confiáveis sobre as necessidades habitacionais.

Não apenas em Porto Alegre, mas em todas as cidades da RMPA governadas pelo PT, é dada uma grande ênfase à regularização fundiária. Explica-se essa escolha por razões práticas: medidas regularizatórias são fundamentais para a garantia do direito à moradia e segurança da posse das famílias atendidas e também pelo custo relativamente baixo, em comparação com as intervenções que objetivam a construção de novas unidades habitacionais. Além disso, são programas factíveis de implementação, mesmo sem financiamento externo.

No que se refere ao modo de escolha das ações a serem implementadas nos municípios, verificou-se que as três cidades governadas pelo PT trabalham com Orçamento Participativo, prática que não é adotada pelas demais, as quais têm utilizado preferentemente o sistema de Conselhos setoriais, embora a prática mais citada nessas cidades seja a de assembléia de moradores.

Com relação às estruturas administrativas, observou-se que em três cidades pesquisadas – Campo Bom, Novo Hamburgo e São Leopoldo – os programas habitacionais desenvolvem-se em secretarias que também têm por objeto a “assistência social”. Ou seja, a política habitacional não se vincula à política urbana ou à de meio ambiente, e sim às ações

⁸A prefeitura de Alvorada, por exemplo, estima que 75% da produção de moradia na cidade ocorra de forma irregular.

de cunho social, o que pode ser um dado revelador do caráter assistencialista das políticas desenvolvidas nesses municípios. Saliente-se que a agregação de várias competências em uma mesma estrutura administrativa é justificada, por todas as cidades, em função da Lei de Responsabilidade Fiscal, demonstrando que os arranjos institucionais encontrados são bastante recentes.

Quanto ao financiamento da política urbana, existe uma grande dependência externa. Nos últimos quatro anos, todos os municípios visitados trabalharam com o Programa Habitar Brasil, do governo federal. Cachoeirinha demonstrou capacidade de captação de recursos externos, dada a existência de programas financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Alvorada, Campo Bom, São Leopoldo e Viamão contaram com recursos do governo estadual na execução de suas políticas - com ênfase para o apoio às cooperativas habitacionais.

Existe uma generalizada escassez de instrumentos urbanísticos e jurídicos para trabalhar com a questão habitacional. Afora a existência de plano diretor, mencionado em quatro dos seis municípios pesquisados, não parece haver grande preocupação com a previsão de instrumentos legais nessa área. Nesse cenário, chamou atenção a previsão de concessão do direito real de uso como forma de titular os lotes em terrenos municipais nas cidades de Alvorada e Cachoeirinha. De modo geral, todos os entrevistados manifestaram uma grande

esperança no potencial do Estatuto da Cidade para suprir essa lacuna.

Constatou-se, porém, a persistência de antigas visões de planejamento urbano e de política habitacional, que pode ser exemplificada por duas situações:

- em uma das cidades visitadas, ouviu-se do entrevistado a seguinte afirmativa: “Política habitacional é responsabilidade da União e não do município (...)”;

- em outra, foi apresentado à equipe da pesquisa um projeto de urbanização em que as famílias eram alocadas na área urbanizada segundo o critério “renda familiar”, reservando-se os espaços mais nobres e os lotes maiores para as famílias de maior renda. Ora, tal critério tende a criar (ou recriar) a segregação socioespacial dentro do próprio assentamento.

A inexistência de registros sistemáticos das intervenções representa uma séria dificuldade para a continuidade da pesquisa e do processo de avaliação das políticas municipais de habitação. O que existe são informações fragmentadas. Além disso, freqüentemente os integrantes das gestões atuais desconhecem o que anteriormente foi feito. Não foi possível localizar pessoas que pudessem “contar a história” da habitação, em cada município. Mesmo assim, tudo indica haver escassez e/ou inexistência de experiências significativas que respondam aos objetivos da pesquisa - registrar e analisar políticas habitacionais alternativas na esfera municipal.

Município	Estrutura administrativa	Programas		Democratização da gestão
		Com recursos do município	Financiados via parcerias	
Alvorada	Secretaria de Planejamento, Urbanização e Meio Ambiente	Regularização fundiária e cooperativas	Moradia Popular, cooperativas, compra e venda de loteamentos e regularização urbanística (E); Habitar Brasil, Morar Melhor, reassentamento de áreas de risco/Programa Integrado de Recuperação de Áreas Degradadas e Tipificação da Habitação em Alvorada (U)	Debates em assembléias com as famílias beneficiárias e Orçamento Participativo Estadual e Municipal
Cachoeirinha	Secretaria de Habitação	Regularização fundiária	Mora Legal II, PAR e Habitar Brasil (U); obras com recurso do fundo Pimes (Bird)	Orçamento Participativo Estadual e Municipal
Campo Bom	Secretaria de Habitação e Assistência Social	Recadastramento de famílias cuja renda é de até 5 salários mínimos	Urbanização de loteamentos e cooperativas (E); melhoria no esgotamento cloacal, Mora Legal e Habitar Brasil (U)	Conselho de Habitação
Novo Hamburgo	Secretaria de Assistência Social e Habitação	Desobstrução de zonas ribeirinhas e reassentamentos	PAR e Habitar Brasil (U)	Audiências públicas, para cada grupo de 300 famílias um agente de habitação que acompanha a implantação dos projetos (alguém que esteja em sintonia com o poder público)
São Leopoldo	Secretaria de Ação Social e Habitação	Fiscalização de programas	Loteamento Tancredo Neves (Trensurb e Estado); Habitar Brasil, Mora Legal, PAR (U)	Assembléias de moradores
Viamão	Secretaria de Planejamento, Habitação e Meio Ambiente	Cooperativas, mutirão e regularização fundiária	Moradia Popular e Pró-Guaíba (E); Habitar Brasil, PAR, Morar Melhor e Viamão + 20 (U)	Comissões de trabalho para projetos específicos e Orçamento Participativo.

Quadro 1 - Instrumentos para política habitacional em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (2001). Fonte: Neru/FEE-RS (2001).

Déficit estimado	População beneficiada estimada	Legislação e instrumentos jurídico-urbanísticos	Diagnóstico sintético dos problemas urbanos
Mais de 4 mil famílias (2,5 mil famílias em áreas de risco)	Mil famílias	Concessão do direito real de uso, dação em pagamento de áreas em troca de dívidas tributárias, plano diretor e Estatuto da Cidade	Áreas públicas ocupadas ou sem permissão de uso, loteamentos irregulares e clandestinos, ocupação de áreas ribeirinhas e alagadiças (áreas de risco), áreas verdes ocupadas, loteamentos regulares sem infra-estrutura, insuficiente arrecadação de tributos, ineficiente sistema de comércio e prestação de serviços, estigma de cidade violenta, falta da sistematização de dados e de registros relativos aos problemas habitacionais, descontinuidade política na secretaria e limitação da expansão vertical predial
Mais de 6 mil famílias	2,5 mil famílias	Desafetação, concessão do direito real de uso, plano diretor e Estatuto da Cidade	Falta de áreas públicas, loteamentos irregulares e clandestinos, áreas de risco (leitos de ruas e valões)
2 mil famílias com renda de no máximo 5 salários mínimos; 4,5 mil famílias na linha de pobreza (IBGE-1991)			Ocupação de áreas verdes e institucionais, áreas de risco (áreas ribeirinhas), densificação dos assentamentos existentes
12 mil famílias (demanda de 8 mil unidades novas e 4 mil reordenamentos)	De novembro/2001 a março/2002: 550 famílias; a partir de maio/2002, mais de 1,5 mil famílias	Áreas Especiais de Interesse Social, plano diretor e Estatuto da Cidade	Migração desordenada relacionada com a expansão do setor calçadista, loteamentos irregulares e clandestinos, ocupação de áreas verdes e institucionais, áreas de risco (leitos de ruas e beira de arroios) e apenas 3% de esgotamento sanitário tratado
7 mil famílias	Os projetos estão em fase de implantação ou elaboração para fazer loteamentos		Ocupação de áreas institucionais e áreas verdes, áreas de risco (leitos de ruas e beira de arroios) e loteamentos irregulares e clandestinos
10 mil famílias (IBGE - 1991)	2 mil famílias	Desapropriação, Plano Diretor e Estatuto da Cidade	Loteamentos irregulares e clandestinos, falta de áreas públicas, proteção de áreas naturais, ocupação de áreas ribeirinhas (áreas de risco)

A falta de registros adequados e completos torna extremamente difícil o rastreamento das políticas desenvolvidas. Essa situação não é uma peculiaridade de um ou outro município, mas ocorre em todos. Conforme os entrevistados, isso se deve à rotação de partidos políticos nas prefeituras e à conseqüente descontinuidade na ocupação dos cargos na estrutura administrativa. É um diagnóstico comum, que mostra a precariedade em termos de recursos humanos e a falta de condições (institucionais, técnicas e materiais) para desenvolver uma política habitacional.

Observa-se, pois, que há uma grande heterogeneidade no perfil das políticas habitacionais desenvolvidas pelos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre. Embora não seja a única variável influente, constata-se uma distinção entre as políticas e os programas desenvolvidos por administrações municipais hegemônicas pelo Partido dos Trabalhadores e os dirigidos por outras agremiações partidárias.

Excetuando-se Porto Alegre, a carência de recursos próprios constitui um “constrangimento” uniforme para todos os municípios metropolitanos, induzindo-os a buscar parcerias com os governos estadual e federal e, em alguns casos, com organismos internacionais de financiamento. Isso, de certa forma, reforça constatações já identificadas na primeira edição da pesquisa “A municipalização das políticas habitacionais - uma avaliação da experiência recente”, realizada pelo Observatório de Po-

líticas Urbanas do Ippur para o período 1993-1996 (Cardoso e Ribeiro, 2000, p. 14). Ou seja, é comprovada a precariedade institucional, que deixa os municípios no mesmo dilema: “Sim, para competências. Não, para recursos financeiros”. A fórmula constitucional mostra-se bastante perversa, reforçando desigualdades regionais, conforme já constatado em pesquisa supracitada.

Com base nesses dados de caráter preliminar, pode-se afirmar que a magnitude dos programas desenvolvidos no município capital não tem paralelo nas cidades vizinhas, que, por todos os obstáculos aqui relatados, desenvolvem programas modestos e tímidos se comparados aos que nele vêm sendo executados. Constatou-se que as cidades da região metropolitana tendem a tomar Porto Alegre como referência e marco de comparação, tanto pelas que têm a mesma linha política quanto pelas que procuram afirmar-se pela diferença com as políticas desenvolvidas na capital.

A opção por Porto Alegre como exemplo de município com experiências que possam servir de parâmetro para intervenções em outros lugares deveu-se, portanto, a esse levantamento prévio, no qual foi possível constatar que, entre os municípios da RMPA, somente na capital encontra-se uma política habitacional propriamente dita - a mais antiga e consolidada da região, em que o provimento habitacional é apoiado por um programa de regularização fundiária.

2. Porto Alegre: experiências em habitação de interesse social

2.1. Regularização fundiária como suporte à produção habitacional

Como as demais capitais brasileiras, Porto Alegre apresenta consideráveis necessidades habitacionais. Um diagnóstico elaborado recentemente pelo Departamento Municipal de Habitação (Demhab) (Porto Alegre, 2001) constata que na capital gaúcha, em 2001, cerca de 20% da população vivia em áreas irregulares.

Desde 1990, com a ascensão da Frente Popular ao governo municipal, a política habitacional implementada sofreu uma radical mudança de rumo em relação às estratégias que vinham sendo seguidas no município para lidar com as necessidades habitacionais da população de baixa renda e que tinham como resultado um agravamento da segregação socioespacial. O município passou a implementar programas de regularização fundiária e outros, como os de incentivo ao cooperativismo habitacional, de construção por mutirão, de prevenção e realocação de famílias moradoras em áreas de risco, além de dar continuidade aos programas do Sistema Financeiro da Habitação, que apoiavam a produção de novas unidades por empreiteiras contratadas.

Em qualquer análise, no entanto, resta clara a ênfase conferida ao Programa de Regularização Fundiária, que passou a ser o carro-chefe da política habitacional no município. Isso, por uma conjunção de fatores: a promulgação da Lei Orgânica trouxe uma série de instrumentos alinhados à Constituição Federal; o número de favelas no território da cidade havia aumentado incrivelmente ao longo da década de 1980 (como em todo o Brasil), quando a política do BNH já estava agonizante; o movimento comunitário passou a reivindicar esse tipo de intervenção pública nas áreas ocupadas para fins de moradia; as forças políticas no governo municipal tinham identidade com o emergente movimento pela reforma urbana no país.

Qual foi o impacto do Programa de Regularização Fundiária de Porto Alegre? Em 1991, Porto Alegre tinha 1.263.403 habitantes. Segundo estimativas do Demhab, o número de pessoas morando irregularmente era de aproximadamente 300 mil – ou 24% da população. Em 2001, esse número reduz-se para 251.883, cerca de 20% da população, que nesse ano já chegava a 1.360.590 habitantes. Logo, teria havido uma diminuição da irregularidade em quatro pontos percentuais no município, entre 1991 e 2000⁹. No entanto, essa diferença não pode ser atribuída exclusivamente à ação do Programa de Regularização Fundiária, que atendia 35.443 domicílios (8,46 % dos domicílios da cidade),

⁹Embora a equipe de pesquisa, em conjunto, reconheça a importância de fazer aqui o registro dessa estimativa de redução da irregularidade em Porto Alegre, o Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais de FEE/RS considera que ela deve ser tomada como uma avaliação preliminar, por resultar de uma comparação entre dados de diferentes fontes (IBGE e Demhab) que não foram metodologicamente compatibilizados.

nesse período. Deve-se a uma combinação de fatores, principalmente a introdução e a implementação, ao longo de 12 anos de governo da Frente Popular, de um conjunto de políticas de inclusão social e melhoramentos urbanos nas áreas carentes do município, via Orçamento Participativo. Essas políticas tiveram um impacto na diminuição da irregularidade. Além disso, a população cresceu pouco em um período quando as intervenções públicas representaram um aumento significativo de investimentos na periferia da cidade. Nesse quadro, o Programa de Regularização Fundiária timidamente produzia seus resultados.

Pode-se dizer “timidamente” porque, em meados da década de 1990, Porto Alegre não fugiu à regra do que ocorreu com a maior parte das cidades brasileiras que tentaram implementar políticas de regularização fundiária no país, no período pós-Constituição Federal de 1988 e pré-Estatuto da Cidade. Embora houvesse muita vontade política da administração municipal (e mais ainda da população, que exigia intervenções urbanas via Orçamento Participativo), os resultados, de maneira geral, ficaram aquém do desejado. Essa tendência já fora detectada por uma pesquisa de 1996, realizada pela Fase (Alfonsin, 1997). Em 1997, mesmo que a prefeitura de Porto Alegre já atuasse há sete anos na regularização fundiária e já houvesse 65 assentamentos indicados para fins de intervenção pelo Orçamento Participati-

vo, dos 20.500 lotes que passavam por esse processo, apenas 605 tinham sido efetivamente regularizados.

O ano de 1997, porém, tornou-se um marco na política habitacional do município de Porto Alegre¹⁰ quando se chegou a uma constatação evidente: era preciso melhorar a performance da política habitacional! Não bastava regularizar; era necessário também frear a produção da irregularidade.

Internamente à administração municipal, parece ter ocorrido uma avaliação sobre o que era, afinal, necessário para melhorar a regularização fundiária e diminuir a produção irregular na cidade. Nesse debate, do qual a população também participou, ainda que minimamente, a questão de ter e aplicar instrumentos adequados adquiria uma grande importância, dado que, embora Porto Alegre contasse com os instrumentos jurídico-urbanísticos, a legislação era esparsa e fragmentada. Além disso, o Estatuto da Cidade vivia ainda, no plano federal, sua longa via-crúcis até sua festejada aprovação, ocorrida apenas em 2001.

O município de Porto Alegre tem algumas características históricas e geográficas peculiares que lhe trazem alguns problemas bastante específicos. Seu território é atravessado pelo Arroio Dilúvio, que cruza a cidade no sentido leste-oeste. No início de sua história, o “Riacho” – como era chamado – dividia a área urbana dos “arraiais”. Ao longo da evolução urbana, pontes

¹⁰O ano de 1997, aliás, coincide com o marco temporal que delimita o início do período focado nessa investigação, realizada em várias metrópoles brasileiras sob a coordenação geral do Ippur e sob a responsabilidade de Aduino Lúcio Cardoso.

foram construídas sobre o Riacho, e em 1940 começaram as obras de urbanização de suas margens, onde moravam, àquela época, aproximadamente 5 mil pessoas. A canalização do Arroio Dilúvio alterou seu curso, deixando-o retilíneo ao longo da Av. Ipiranga. Trechos do antigo leito foram aterrados, criando novas áreas, em grande parte ocupadas como moradia pelas famílias ribeirinhas remanescentes. Em 2002, nesgas dessas áreas públicas, dotadas de grande centralidade na geografia da cidade (Alfonsin, 1997, p. 97), ainda acomodam milhares de pessoas.

O instrumento da Concessão do Direito Real de Uso, hoje adotado na cidade para fins de regularização fundiária de áreas públicas ocupadas, foi fruto, em grande medida, das tensões e da luta das comunidades moradoras das áreas do leito aterrado do Arroio Dilúvio. Hoje, muitas dessas áreas já foram, inclusive, regularizadas (Vila Planetário, Vila das Placas, Vila Renascença, Vila Lupicínio Rodrigues) e outras estão em processo de regularização.

Além disso, a montante do Arroio Dilúvio, registra-se outra característica importante: a existência de uma crista de morros (Crista de Porto Alegre), que cruza a cidade no sentido sudoeste-nordeste. Esses morros são áreas de preservação ambiental, tanto por lei federal (Código Florestal) como por gravame imposto por sucessivos planos diretores. Por sua localização no centro geográfico da cidade, os sopés de alguns deles acabaram sendo ocupados por famílias de baixa renda sem condições de acesso a um lote no mercado formal. Essas ocupações costumam acarretar uma instabilidade geológica, caracterizando-se como áreas de risco. Tecnicamente, a regularização fundiária desses assentamentos é inviabilizada. Como resultado, uma grande

parcela das necessidades habitacionais do município é conseqüência da ausência de condições de habitabilidade dessas áreas e da necessidade de realocar as famílias ocupantes, construindo-lhes novas casas (Foto 1). Estimam-se em 10.337 os domicílios instalados em áreas de risco no município (Porto Alegre, 2001). Os programas para fazer frente a essa necessidade têm se mostrado insuficientes para atender à demanda.

A imagem a seguir ilustra a tipologia das habitações precárias existentes em Porto Alegre, particularmente nas zonas de encosta. Trata-se da ocupação conhecida como Recreio da Divisa, localizada no bairro Lomba do Pinheiro, zona leste de Porto Alegre, junto à Estrada João de Oliveira Remião. Ocupada inicialmente em 1989, essa área apresenta declividade acentuada, cuja média supera 30%, havendo risco, em alguns pontos, de rolamento de matacões e deslizamentos. Apesar de ser uma localidade com vegetação bem preservada, a retirada de madeira para a construção das casas intensifica os riscos de deslizamento.



Foto 1 – Porto Alegre – Lomba do Pinheiro (Recreio da Divisa): a abertura de caminhos e trilhas intensifica o escoamento das águas pluviais. Foto: Rodrigo R. Souza.

A política habitacional desenvolvida no período pós-Constituição de 1988 foi bastante marcada por uma intensa participação popular, tanto na apresentação de demandas quanto na discussão de projetos, instrumentos jurídicos a serem utilizados no repasse de unidades habitacionais e/ou lotes urbanizados, na fiscalização de obras de urbanização e seus cronogramas de execução. A intervenção do governo municipal foi complementada pela participação das comunidades em Conselhos municipais de habitação¹¹ (inicialmente não-formais e posteriormente legalizados) e de política urbana¹², ambos com representação governamental, setorial e regional.

Tão importantes quanto o trabalho cotidiano desses Conselhos foram as Conferências Municipais de Habitação, realizadas em 1999 e em 2000, com grande participação comunitária. Salienta-se a importância desses momentos pela legitimidade de eventos em que o governo, embora abra canais de participação, não tem como lhes determinar o conteúdo, em boa medida ditado pelas intervenções da população. Essas conferências muito contribuíram para reafirmar compromissos e/ou corrigir rotas no diálogo público com os beneficiários das iniciativas e programas governamentais.

Segundo Orlando Alves dos Santos Júnior (1999), Porto Alegre ostenta o mais alto nível de associação e filiação a organizações associativas dentre as capitais metropolitanas do país (38% da população). Essa “cultura associativista” tem facilitado a criação de cooperativas habitacionais que buscam soluções alternativas para a produção de moradias, com apoio do poder público¹³. Tal característica da população porto-alegrense facilita a participação efetiva em processos que objetivam a democratização da gestão pública. Isso tem sido bastante valorizado pelos gestores da política habitacional no município, com relativo êxito em todas as instâncias que têm essa finalidade.

Não obstante ter conseguido estabelecer um satisfatório processo de participação popular na gestão da política habitacional, observa-se que o município tem ainda problemas na órbita administrativa. O órgão gestor da política habitacional é uma autarquia, o Departamento Municipal de Habitação (Demhab). Tradicionalmente apartado do restante da estrutura administrativa, pode-se dizer que, apesar de sua maior integração atual com as demais secretarias que operam a política habitacional, ainda se trata de uma integração informal, que ocorre em grupos de trabalho formados para atuar em intervenções específicas.

¹¹De 1990 a 1993, funcionou no município, sem legislação regulamentadora, o Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação (Comathab). Passou o ano de 1994 inativo, e depois, em 1995, foi objeto da Lei Complementar 337, que criou e regulamentou seu funcionamento.

¹²O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental foi criado pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, aprovado pela Lei Complementar 434, de 2002. Tem intensa participação das representações de Fóruns Regionais.

¹³O Demhab tem 42 cooperativas habitacionais cadastradas, abrangendo 6 mil famílias beneficiárias do programa de apoio ao cooperativismo habitacional (dados obtidos nesse órgão).

A estrutura administrativa, como um todo, é bastante engessada, o que dificulta a integração entre os órgãos que operam as políticas urbana, habitacional e ambiental. Os fluxos, rotinas e procedimentos administrativos ainda não foram suficientemente reformados para atender às exigências da política que o governo do município pretende implantar na cidade, carência que produziu resultados bastante constrangedores: de 1997 a 2000 foram aprovados apenas sete novos loteamentos regulares no município, enquanto no mesmo período mais de cem tentativas de implantação de loteamentos clandestinos foram identificadas.

Tornara-se evidente que a forma como o município fazia a gestão do Programa de Regularização Fundiária não contribuía para o êxito das intervenções. A aposta de 1997 foi, então, que o município como um todo fizesse um esforço concentrado para aperfeiçoar sua atuação nessa área. Em primeiro lugar, incrementam-se os esforços para alterar a regulação urbanística municipal com a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA). Paralelamente, aposta-se em um novo modelo de gestão, que inove e modifique os procedi-

mentos do Programa de Regularização Fundiária, que passa a ser bem mais propositivo.

Assim, 1998 é declarado o “Ano da Regularização Fundiária”, em Porto Alegre. Todas as mais de cem áreas nas quais o programa intervinha são gravadas como Áreas Especiais de Interesse Social (Aeis). O governo empenha-se em canalizar recursos humanos e materiais para acelerar o atendimento das demandas. Importantes “vilas” da área central da cidade¹⁴, assumidas para fins de regularização desde o início da década de 1990, são finalmente priorizadas, concluindo-se o processo de regularização e beneficiando não apenas as centenas de famílias locais, mas o conjunto da cidade, pela qualificação do tecido urbano em que se inserem¹⁵.

Porto Alegre tem uma política habitacional claramente definida e identificada com o ideário da reforma urbana, cuja elaboração foi partilhada, ainda no início dos anos 1990, com diversos atores sociais¹⁶. O PDDUA, aprovado em 1999, criou as condições, a partir da consolidação de diversos instrumentos, para uma maior integração entre política urbana e

¹⁴Inclusive as duas que são analisadas na presente pesquisa: a Vila das Placas (ou Vila La Plata) é regularizada e totalmente reconstruída em área nobre da cidade, transformando-se no Condomínio dos Anjos; o mesmo ocorre com a Vila Lupicínio Rodrigues, área de moradia de população de baixíssima renda, que é também reconstruída, convertendo-se em um incremento muito significativo em sua qualidade de vida. Note-se que, no Rio Grande do Sul, “vilas” é a denominação dada às favelas.

¹⁵Nesse mesmo período, o município consegue contratar recursos de mais de U\$ 50 milhões de dólares para a realização do projeto Entrada da Cidade, numa região onde vivem mais de 5 mil famílias em péssimas condições de habitabilidade. Trata-se de uma área sujeita a inundações, à margem da Av. Castelo Branco, via de acesso para quem chega a Porto Alegre pela BR-290 ou BR-116 (daí o nome do projeto, que se encontra agora em fase de execução).

¹⁶União das Associações de Moradores de Porto Alegre (Uampa), União de Vilas de Porto Alegre, ONGs, sindicatos, cooperativas habitacionais, Conselhos populares, entre outros.

política habitacional, cuja dissociação fora um dos entraves (entre muitos) a um maior sucesso da política de regularização fundiária do município.

Atualmente, Porto Alegre conta com um grande leque de instrumentos disponíveis à execução de sua política habitacional: Aeis, Concessão do Direito Real de Uso, Usucapião Especial Urbano para fins de moradia, Operações Urbanas consorciadas, Solo Criado, Fundo Municipal de Desenvolvimento e um instrumento bastante inovador, chamado urbanizador social¹⁷.

A política habitacional do município está estruturada em programas que abrangem os seguintes eixos de intervenção: regularização fundiária; urbanização; reconstrução de unidades; realocação de unidades em áreas de risco, construção de unidades habitacionais; oferta de lotes; fornecimento de materiais de construção; mutirão.

No período especificamente pesquisado (1997-2000), foram feitas em torno de 234 intervenções em diversas áreas do município. Notadamente, o eixo articulador é o Programa de Regularização Fundiária, anualmente escolhido como uma das prioridades do processo do Orçamento Participativo ao longo de todo o governo da Administração Popular.

A dinâmica de funcionamento desse programa se inicia com a participação popular na indicação das áreas a serem objeto de intervenção pelo Orçamen-

to Participativo. As comunidades interessadas passam, então, a demandar, ano após ano, investimentos como levantamento topográfico, urbanização etc., de modo que cada nova intervenção solicitada constitua uma etapa do processo (completo) de regularização fundiária do assentamento. A maioria das áreas combina a intervenção de diferentes programas, como a urbanização do assentamento regularizado, a realocação de unidades em áreas de risco, a reconstrução de unidades habitacionais deterioradas, a construção de unidades, quando a habitabilidade do assentamento e a qualidade do material utilizado nas casas são muito precárias.

Para garantir a segurança da posse, os instrumentos jurídicos adotados são, entre outros, a Usucapião Especial para fins de moradia (áreas privadas) e a Concessão do Direito Real de Uso (áreas públicas). Com a adoção do gravame urbanístico de Aeis, vai-se garantir o direito à igualdade – o direito à cidade, o direito a habitabilidade, o direito à moradia – e, ao mesmo tempo, o direito à diferença – flexibilidade de padrões e regime urbanístico, respeito à produção social e cultural do habitat.

Trabalha-se normalmente com situações consolidadas, em que há um passivo grande a ser atendido, sendo necessário eleger prioridades, o que torna todo o processo inevitavelmente lento, mais ainda nos casos em que a regularização de posse coletiva é operada com um instrumento individual. Mas, com

¹⁷O urbanizador social, que começa a ser regulamentado e implementado pela Secretaria de Planejamento Municipal de Porto Alegre, baseia-se na parceria público-privada e na produção regular de lotes a preços acessíveis para a população de baixa renda, e já oferece tema para futuras investigações.

a aprovação recente do Estatuto da Cidade, conta-se com mais uma ferramenta que promete agilizar os procedimentos de regularização jurídica pela via da usucapião e da concessão de uso coletiva, já que esses instrumentos permitem operar nessa escala.

O desafio que se enfrenta, paralelamente à política de regularização fundiária, é prevenir a produção irregular e clandestina de lotes no município. O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental adota uma estratégia de produção da cidade bastante compreensiva das necessidades da cidade real. A regularização fundiária e seus instrumentos foram incorporados ao PDDUA, e um instrumento novo – o urbanizador social – foi introduzido na regulação urbanística do município.

Pretende-se, através desse instrumento, atrair os loteadores clandestinos para a produção legal de lotes destinados à população de baixa renda, por meio de uma série de incentivos e facilidades administrativas, o que implicaria, essencialmente, a flexibilização de padrões urbanísticos, a agilização dos procedimentos de aprovação de projetos e a diminuição de custos e exigências para os equipamentos. Em contrapartida pelos benefícios oferecidos pela municipalidade, o urbanizador social ofereceria lotes a preços compatíveis com a produção de habitação de interesse social ou doaria parte deles à municipalidade. Alternativamente, poderia construir equipamentos urbanos, comunitários ou de geração de renda.

Estuda-se ainda a possibilidade de dispensar a contrapartida do loteador nos casos em que empreendedor e município acordem um preço final de lote que

inclua um desconto pelos benefícios concedidos pelo poder público. Nesta última possibilidade, o município logra um aumento da oferta de lotes regulares para a população de baixa renda via mercado imobiliário.

Trata-se, portanto, de uma parceria, na qual o urbanizador social cumpriria uma função pública, de forma subsidiária. Para atingir esse objetivo, um grande processo de “concertação” do instrumento foi conduzido pela prefeitura no diálogo com o Sindicato da Indústria e Construção Civil (Sinduscon), com pequenos loteadores, com cooperativas habitacionais e com a Câmara de Vereadores – além de toda a negociação interna ao próprio poder executivo municipal, visando também aproximar política habitacional e política urbana.

2.2. Acesso à habitação e direito à cidade

A política habitacional estruturada sob os sucessivos governos da Administração Popular, em Porto Alegre, pode ser exemplificada por meio das intervenções feitas na Vila Lupicínio Rodrigues (atual Condomínio Lupicínio Rodrigues) e na Vila das Placas (atual Condomínio dos Anjos). O primeiro aspecto que levou à seleção dessas duas intervenções para estudos de caso foi o fato de ambas se situarem na região central da cidade, em assentamentos precários e antigos, que foram então regularizados e urbanizados e receberam edificações, permitindo a fixação da população que lá residia há mais de quatro décadas (Figura 5). Além disso, estão entre as primeiras experiências de produção habitacional, em Porto Alegre, na vigência do Orçamento Participativo.

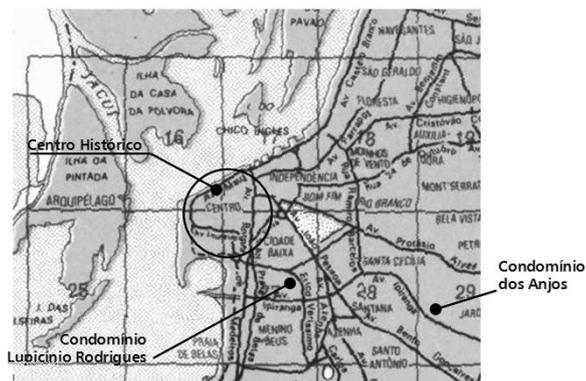


Figura 5 - Condomínio Lupicínio Rodrigues e Condomínio dos Anjos: localização. Fonte: Arquivo Demhab.



Foto 2 - A "Ilhota", à margem do Arroio Dilúvio (1951). Fonte: Arquivo Demhab.

2.2.1. Condomínio Lupicínio Rodrigues

Dentre as áreas remanescentes da urbanização das margens do Arroio Dilúvio, estava o grande conjunto de habitações precárias conhecido como "Ilhota", que, até a década de 1970, permaneceu como um enclave de pobreza em bairros próximos ao centro de Porto Alegre (Foto 2). Incluída em um conjunto de ações de renovação urbana – o Projeto Renascença –, a maior parte da população dessa área foi removida para a Vila Restinga, uma urbanização nova no extremo sul da cidade. Porém, uma pequena parte dos moradores ali permaneceu, ocupando uma faixa de quarteirão, localizada entre os bairros Menino Deus e Cidade Baixa, dando origem à Vila Lupicínio Rodrigues.

A Vila Lupicínio estabeleceu-se sobre terrenos públicos e particulares, junto ao leito do Arroio Cascatinha, que foi deslocado e retificado no início dos anos 1980. Para viabilizar a execução da obra, as áreas particulares, num total de 2.658,11 m², foram adquiridas pelo município (Foto 3).

O projeto foi aprovado na Secretaria do Planejamento Municipal sob a forma de condomínio. Por tratar-se de próprio municipal, o instrumento para viabilizar a regularização fundiária é a Concessão do Direito Real de Uso – um contrato de 30 anos, renováveis por mais 30, e assim indefinidamente, para cada família cadastrada, que paga mensalmente uma taxa vinculada à renda familiar e ao salário mínimo. A manutenção da área como pertence visa impedir que a mesma seja objeto de especulação imobiliária.

Em 1992, a comunidade da Vila Lupicínio Rodrigues organizou-se e ingressou no Orçamento Participativo, demandando a regularização da área e a construção de unidades habitacionais (Foto 4). Através do Programa Pró-Moradia, da Caixa Econômica Federal, e com contrapartida financeira do município, foi possível implementar o projeto proposto, que teve início com a marcação e o cadastramento dos moradores, em agosto de 1997.



Foto 3 - Terreno da Vila Lupicínio, na área do Projeto Renascença (1975). Fonte: Arquivo Demhab.



Foto 4 - Vila Lupicínio: situação anterior à reurbanização (1992).
Fonte: Arquivo Demhab.

Conforme levantamento feito pelo Demhab, a população da vila era formada por famílias, em sua maioria, oriundas do interior do Estado e assentadas na área há mais de 15 anos. Cerca de 350 pessoas ocupavam barracos construídos de forma precária e

em condições insalubres. O conjunto era bastante desorganizado, como costumam ser esses assentamentos, cujos acessos eram becos estreitos. As moradias tinham peças pequenas, sem água encanada, com ligações clandestinas de energia elétrica, e, por vezes,

abrigavam membros de diferentes grupos familiares, com ou sem relação de parentesco. Predominava a população jovem: cerca de 52% dos moradores situavam-se na faixa etária até 19 anos, com baixo nível de escolaridade (51% com escolaridade até a 4ª série do 1º grau). Também eram muito altos os índices de desemprego e subemprego, embora a localização da vila em área nobre da cidade oportunizasse a eventual prestação de serviços nas proximidades.

Além de insalubre, a Vila Lupicínio tinha fama de ser um lugar muito violento; há registros (na imprensa e nos relatórios do próprio Demhab) da presença do tráfico de drogas, desde essa época.

O projeto previa a construção de 82 unidades residenciais, cujo planejamento levava em conta o número de membros de cada família; tipologia - JK, apartamentos de um, dois e três dormitórios, em sobrados geminados.

A exigüidade do terreno disponível levou à economia de espaços de circulação. Optou-se por construir passagens semipúblicas, com implantação de pequenas áreas verdes no interior desses acessos, que serviriam também como espaços de convívio e lazer da comunidade. Procurou-se preservar a relação entre o conjunto e a praça frontal, para manter sua integração com o dia-a-dia de comunidade. Apesar das restrições impostas pelo tamanho do terreno, foi reservado um lugar para a sede da associação de moradores na área condominial.

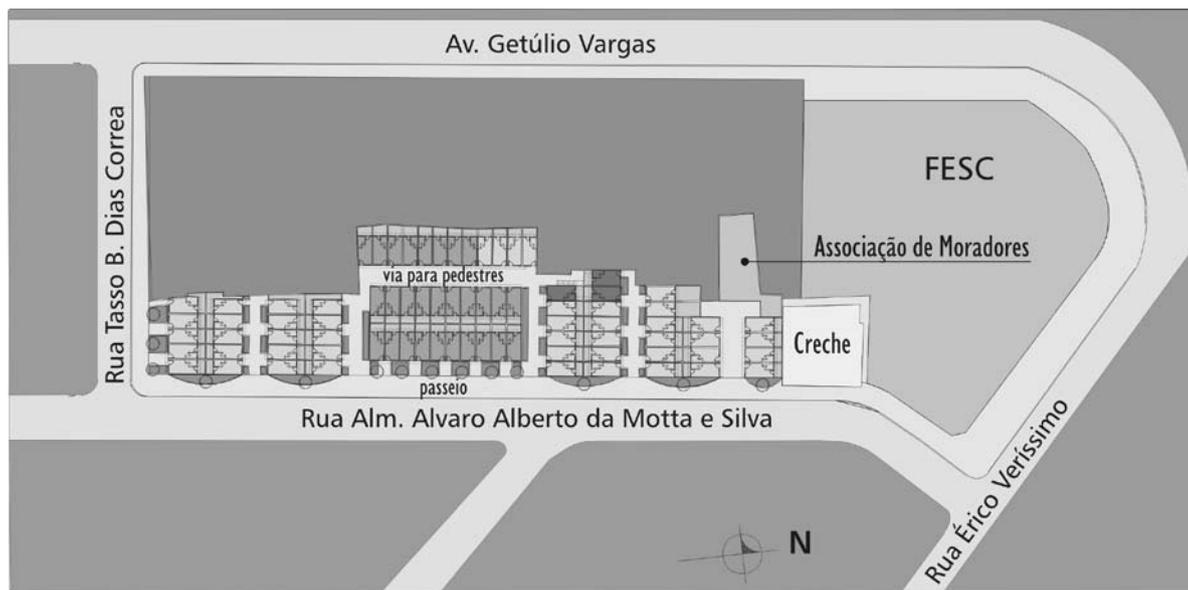
Durante a execução das obras, as famílias permaneceram na chamada “Casa de Passagem” (Foto 5). Essa metodologia já fora adotada em outro assenta-

mento (o Condomínio dos Anjos, o outro caso analisado nesta pesquisa). Nesse alojamento provisório, os cômodos eram pequenos, com isolamento precário. Mas, para muitos, era o primeiro contato com infraestrutura básica e higiene.



Foto 5 - Condomínio Lupicínio Rodrigues - Casa de Passagem.
Fonte: Arquivo Demhab.

O tempo em que as famílias permanecem na Casa de Passagem é considerado um período de aprendizado para a futura convivência no novo condomínio. O órgão público municipal oferece cursos e oficinas de educação ambiental. Foi nessa fase que os moradores confeccionaram os mosaicos cerâmicos que posteriormente foram colocados na fachada das edificações. Outro objetivo dessa metodologia é a permanência das famílias na área, de modo a preservar os vínculos com os locais de trabalho e o acesso aos serviços urbanos próximos, que já vinham sendo utilizados pela população.



- | | |
|--|----------------------------------|
| ■ Sobrado - tipologia 2 dorm. | ■ Pátios privativos das unidades |
| ■ Unidade geminada 1/3 dorm.
1 dorm. = 14 unidades
3 dorm. = 14 unidades | ■ Canteiros |
| ■ Sobrado - tipologia JK | ■ Passeio |
| | ■ Entorno |

Figura 6 – Condomínio Lupicínio Rodrigues: planta de localização. Fonte: Demhab.

Condomínio Lupicínio Rodrigues – Características

Área do terreno 2.758,11 m²

Área do projeto: 2.755,33 m²

Sede da associação comunitária: 91,50 m²

Número de unidades habitacionais: 82

Tipologia: JK (18,73 m²); 1 dormitório (29,26 m²);
2 dormitórios (39,56 m²); 3 dormitórios (41,00 m²)

A existência de prédios públicos, edifícios residenciais, comércio local e vias estruturadoras no entorno da área da Vila Lupicínio condicionou o projeto, cuja concepção pretendeu integrar o novo condomínio à cidade formal, procurando fugir das tipologias massificadas (Fotos 6 e 7; Figura 7).



Foto 6 - Condomínio Lupicínio Rodrigues – interior de residência e passagem interna. Foto: Sylvia González (2003).



Foto 7 - Condomínio Lupicínio Rodrigues – cozinha e pátio. Foto: Sylvia González (2003).

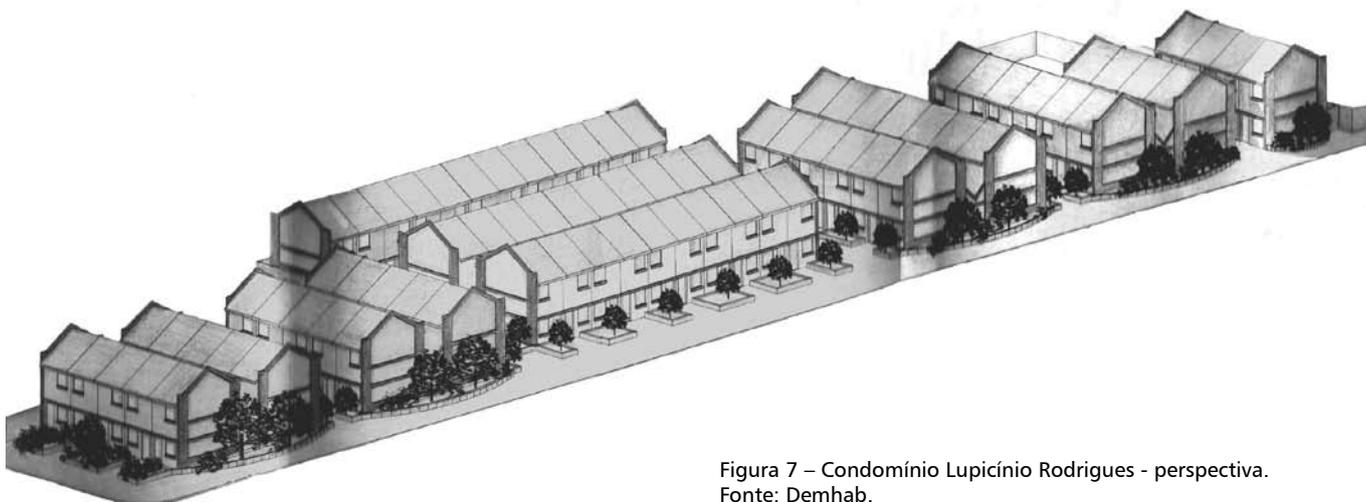


Figura 7 – Condomínio Lupicínio Rodrigues - perspectiva. Fonte: Demhab.

Esse projeto tem sido criticado, por vezes, como tendo produzido um verdadeiro gueto urbano. Mas a simples erradicação das sub-habitações, substituídas por unidades novas e com acesso a serviços essenciais, já constitui uma evidente melhoria de qualidade de vida para essa população (Fotos 8 e 9). Em seus depoimentos, os moradores destacam como pontos positivos o fato de contarem com abastecimento de água, esgoto, energia elétrica e pavimentação; como pontos negativos, costumam mencionar o pequeno espaço deixado para as áreas de serviço ou pátios de cada residência, além dos problemas decorrentes da convivência, como vizinhos que ligam seus aparelhos de som em alto volume, crianças que brincam em locais inadequados, lixo posto fora do local apropriado ou de hora etc.



Foto 8 - Condomínio Lupicínio Rodrigues: antes. Foto: Dona Ada (moradora) (1986).

O Departamento Municipal de Habitação informa que os recursos empregados na construção do Condomínio Lupicínio Rodrigues foram:

- Edificação - R\$ 951.776,51
- Infra-estrutura - R\$ 159.057,64
- Total - R\$ 1.100.834,15



Foto 9 - Condomínio Lupicínio Rodrigues: depois. Foto: Sylvia Gonzáles (2003).

2.2.2. Condomínio dos Anjos

A ocupação da área situada na intersecção da Av. Ipiranga com a rua La Plata, no bairro Jardim Botânico, teve início na década de 1970 (Foto 10). O local era considerado de muita violência. Em 1982, com a instalação de painéis de propaganda, começa a ser chamado de “Vila das Placas” (Foto 11). A associação de moradores foi fundada em 1986. Em 1991, inicia-se a mobilização da comunidade para a garantia da posse através da lei da Concessão do Direito Real de Uso. A inclusão da demanda por regularização fundiária no Orçamento Participativo foi conquistada

em 1993, ano em que começou a ser elaborado um projeto que contemplava 56 famílias residentes. Porém, não houve recursos para a realização imediata das obras. Em 1997, com a inclusão da demanda da comunidade nos programas financiados pela Caixa Econômica Federal (Pró-Moradia), inicia-se a elaboração de um novo projeto, para 60 famílias, que viria a chamar-se Condomínio Residencial dos Anjos.



Foto 10 - Vila das Placas, à margem do Arroio Dilúvio – Avenida Ipiranga (sem data). Fonte: Arquivo Demhab.

O levantamento realizado pelo Demhab revelou um total de 255 pessoas vivendo na área. A maioria das habitações da Vila das Placas, construídas de modo precário, tinha de dois a cinco cômodos. A maior parte da população – 71% – estava na faixa etária até 19 anos e tinha baixa escolaridade: 51% dos moradores haviam cursado até, no máximo, a 5ª série do 1º grau.

A Vila das Placas foi pioneira na metodologia das Casas de Passagem (Foto 12). Com a recusa dos moradores em sair do local durante a execução das obras, por entenderem que haveria o risco de não serem contemplados com os novos imóveis, a solução foi instalá-los na própria área, em uma residência coletiva provisória. Criou-se uma forma de convivência próxima à realidade do que viria a ser o condomínio, com a utilização e manutenção de equipamentos de uso comum. Como já se disse, essa experiência foi reproduzida pelo Demhab na Vila Lupicínio Rodrigues e em outras mais, na cidade de Porto Alegre.

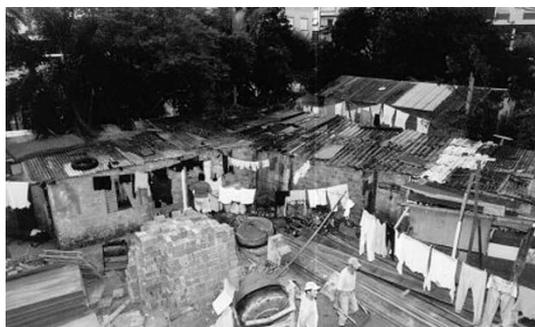


Foto 11 - Vila das Placas – situação anterior à regularização. Fonte: arquivo Demhab.



Foto 12 - Condomínio dos Anjos - Casa de passagem. Fonte: Arquivo Demhab.

Foi edificado um conjunto de 12 prédios de apartamentos (Figura 8). As 45 famílias que permaneceram na Casa de Passagem ocuparam as novas residências em setembro de 2000; as outras 15 famílias, que haviam deixado a área durante a construção, tomaram posse de seus apartamentos em abril de

2001, quando o projeto foi concluído.

O grau de organização, anterior à implantação da obra, foi o fator primordial que possibilitou o envolvimento da comunidade da antiga Vila das Placas nas discussões e acompanhamento do projeto do Condomínio Residencial dos Anjos.

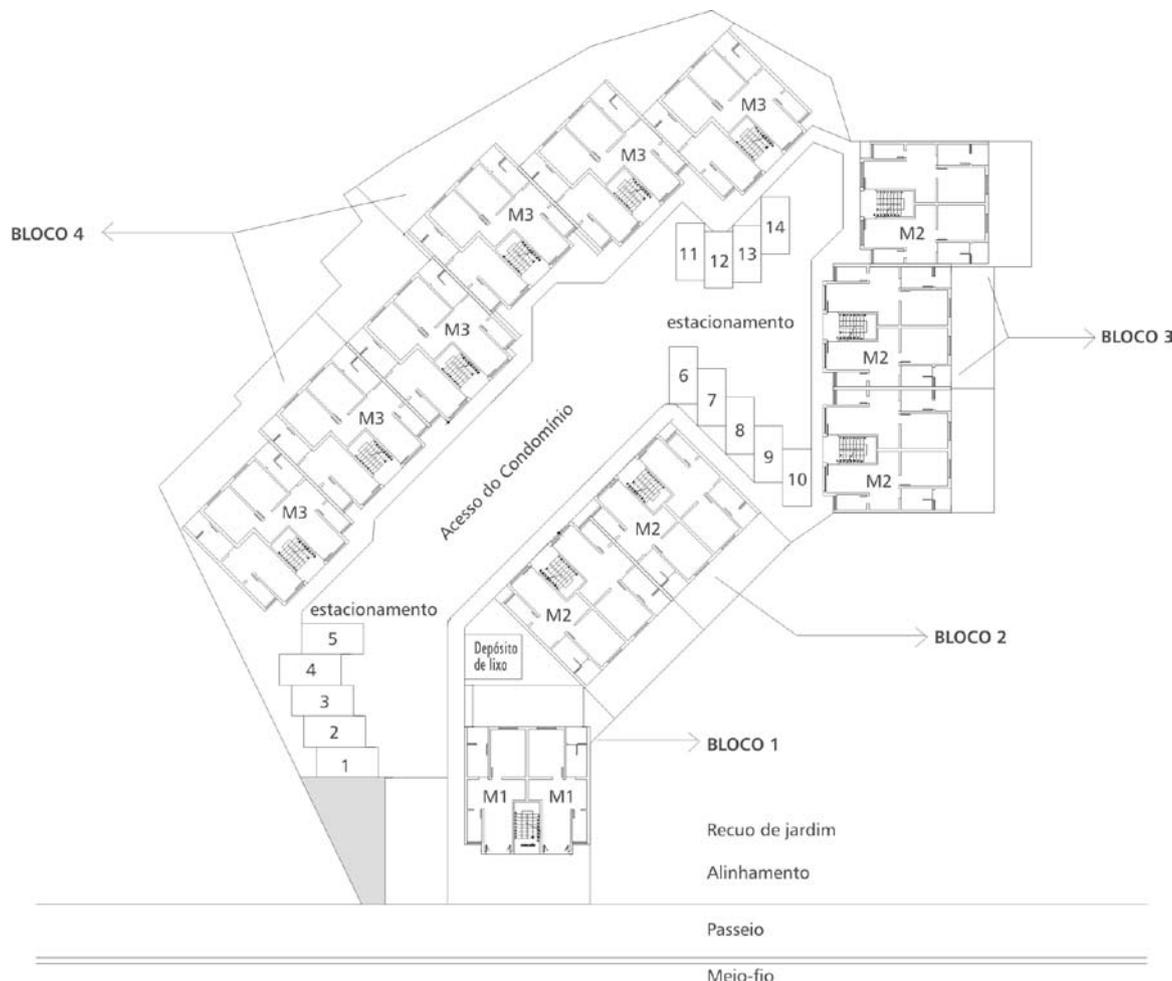


Figura 8 - Condomínio dos Anjos: planta de localização. Fonte: Arquivo Demhab.

A mudança na forma de morar – de casas térreas para apartamentos –, que por vezes é rejeitada pelos moradores desses assentamentos, não foi traumática para a comunidade da Vila das Placas (Fotos 13 e 14), por não ser desconhecida da comunidade, formada em boa parte por trabalhadores da construção civil e empregados domésticos.



Foto 13 - Condomínio dos Anjos – interior de residência.
Foto: Sylvia Gonzáles.



Foto 14 - Condomínio dos Anjos
– banheiro. Foto: Sylvia Gonzáles.

Os moradores puderam intervir nas decisões que diziam respeito a suas novas moradias. As mulheres, principalmente, pressionaram para que houvesse um espaço entre os prédios para as crianças brincarem em segurança, sob a vigilância das mães. Sendo um espaço de uso comum, deveria ser zelado em conjunto e utilizado a partir de um consenso entre os moradores (Fotos 15 e 16).



Foto 15 - Condomínio dos Anjos – espaço interno de uso coletivo. Foto: Sylvia Gonzáles.



Foto 16 - Condomínio dos Anjos – espaço interno de circulação. Foto: Sylvia Gonzáles.

Segundo informação do Demhab, na construção do Condomínio Residencial dos Anjos foram gastos, no total, R\$ 1.078.000,71, dos quais 61,69% foram aporte do município e 38,40% foram financiados pela Caixa Econômica Federal.



Como no caso do Condomínio Lupicínio Rodrigues, o Condomínio dos Anjos propiciou uma evidente melhoria nas condições de vida aos ocupantes da área (Fotos 17 a 21). Além disso, até a presente data é considerado o de melhor qualidade, dentre os já produzidos pelo Demhab.



Fotos 17 e 18 – Condomínio dos Anjos – antes. Fonte: Arquivos Demhab (sem data).



Fotos 19, 20 e 21 – Condomínio dos Anjos – depois (2003).
Fotos: Sylvia Gonzáles.

A análise comparativa dos dois casos permitiu verificar que:

- o processo de regularização e urbanização, tanto da Vila Lupicínio Rodrigues quanto da Vila das Placas, resultou em evidente melhoria na qualidade de vida dos moradores, nos dois assentamentos pesquisados;

- em ambos os casos, a exigüidade dos terrenos disponíveis condicionou em grande medida as características do projeto, determinando limites para o tamanho das unidades residenciais, espaços de uso comum etc., uma vez que o objetivo maior era a fixação da população na mesma área;

- o tamanho da unidade habitacional influi, mas não determina totalmente a qualidade de vida do morador, sendo esta o resultado da combinação de uma série de fatores, tais como qualidade do espaço público e dos serviços do entorno, apropriação dos espaços de uso comum, e mesmo outros, externos ao local de moradia, como nível de renda e integração ao mercado de trabalho;

- o direito real de uso foi concedido em ambos os casos, mas a prática de “venda da chave” ou troca de ocupantes foi muito maior no Lupicínio Rodrigues do que no Condomínio dos Anjos, sugerindo que a segurança da posse se deve em grande parte a outros fatores, entre eles o maior ou menor grau de associativismo e tradição de luta por moradia;

- a ativa participação comunitária, por meio de sugestões e contrapropostas na definição do projeto urbanístico, é fundamental para a futura apropriação

e gestão coletiva desse espaço, como demonstra o contraste entre os dois casos:

· no Condomínio dos Anjos, havia presença majoritária de mulheres chefes de família, que assumiram a liderança do processo de regularização fundiária, levando a resultados mais satisfatórios e sustentáveis;

· no Condomínio Lupicínio Rodrigues, onde esse elemento esteve praticamente ausente, a comunidade foi pouco propositiva ao longo da intervenção e atualmente apresenta uma atitude de maior passividade. Provavelmente essa situação está relacionada à presença de tráfico de drogas no local (observada pela equipe da pesquisa e confirmada pelos técnicos do Demhab que atuam na área), que estaria inibindo a participação da comunidade, por temor a represálias.

Conclusão

Excetuando-se a capital, nos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre, não foi possível encontrar o que se poderia chamar de “política habitacional”; na maioria deles, o que existe são ações isoladas de provimento de habitação para estratos de menor renda.

Dois aspectos distinguem Porto Alegre: o fato de a política habitacional ter como base um Programa de Regularização Fundiária e a ativa participação comunitária nas decisões e definições dos programas

e projetos que vêm sendo implementados. Existe já um bom número dessas experiências, implantadas desde o início da década de 1990, que têm sido objeto de amplo debate sobre os benefícios que teriam gerado para a população e mesmo para a cidade como um todo.

Após a análise de duas intervenções – o Condomínio Lupicínio Rodrigues e o Condomínio Residencial dos Anjos –, podemos afirmar que a regularização fundiária é uma base segura para programas de habitação de interesse social, os quais, por sua vez, ganham em qualidade quando buscam integração com outros eixos de ação do poder público municipal, tais como programas esportivos, culturais, artísticos, de lazer, de educação ambiental e de geração de emprego e renda.

Ao mesmo tempo, as intervenções de regularização fundiária e produção de unidades habitacionais devem ter em conta uma perspectiva de gênero, no sentido de promover a inclusão e o empoderamento das mulheres. Os resultados obtidos

são melhores em relação ao uso dos espaços coletivos, segurança e convívio social (o que fica claramente demonstrado, em especial pelo que ocorreu no Condomínio dos Anjos).

Quanto aos rumos da política urbana e habitacional, Porto Alegre aponta um caminho em que se reconhece a importância de o município aumentar sua capacidade de intervenção na regularização fundiária, a fim de dar-lhe maior escala. Mas, dado que a regularização fundiária não tem impacto sobre a produção irregular da cidade, torna-se relevante que, paralelamente ao incremento da produção habitacional para a população de baixa renda, atue-se na inibição da irregularidade através de novos instrumentos como, por exemplo, o urbanizador social. Esses instrumentos são um complemento indispensável das políticas de regularização fundiária, sob pena de se criar um perverso moto-contínuo “irregularidade – regularização”. Esse conjunto de ações só é possível, porém, em um processo de governança urbana – democrático, transparente, amplo e pluralista.

Referências

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à moradia**: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: Fase/Ippur, 1997.

ALONSO, J.A. F. Caracterização econômica da Região Metropolitana de Porto Alegre nos anos 1990. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, IX., 2001, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, 2001.

CARDOSO, Adauto Lúcio; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. **A municipalização das políticas habitacionais**: uma avaliação da experiência recente (1993-1996). Rio de Janeiro: Fase/Ippur; Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, 2000.

PORTO ALEGRE (Município). Prefeitura. Departamento Municipal de Habitação (Demhab). Diagnóstico da Situação Habitacional de Porto Alegre. Porto Alegre, 2001. (Documento subsídio à II Conferência Municipal de Habitação). Mimeo.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. Capital Social e Gestão das Grandes Cidades: associativismo e participação sócio-política nas regiões metropolitanas do Brasil. In: RIGATTI, Décio. (Org.). **Anais do VIII Encontro Nacional da ANPUR**. Porto Alegre, Propur/UFRGS, 1999. CD-ROM.