

O RIO GRANDE DO SUL

URBANO



SECRETARIA DE COORDENAÇÃO E PLANEJAMENTO



FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA

Siegfried Emanuel Heuser

Porto Alegre, RS - 1990

O RIO GRANDE DO SUL

URBANO

*Adriana Gelpi
Eduardo Nunes Vieira
Eva Machado Barbosa
Gervásio Rodrigo Neves
Marta Ghezzi
Moema Castro Debiagi
Naia Oliveira
Neiva Otero Schaffer
Otilia Beatriz Kroeff Carrion
Simone Ambros Pereira
Suzana Moura
Tanya Barcellos
Wrana Maria Panizzi*

*Org.: Naia Oliveira
Tanya Barcellos*

SECRETARIA DE COORDENAÇÃO E PLANEJAMENTO



FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA
Siegfried Emanuel Heuser

Porto Alegre, RS - 1990

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
Synval Guazzelli
Governador

SECRETARIA DE COORDENAÇÃO E PLANEJAMENTO
Telmo Borba Magadan
Secretário



FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA
Siegfried Emanuel Heuser

CONSELHO DE PLANEJAMENTO: **Presidenta:** Wrana Maria Panizzi. **Membros:** Hélio Henkin, Gervásio Rodrigo Neves, Manoel Luzardo de Almeida, Achyles Barcelos da Costa, Nery Santos Filho, Derbi Bordin.

CONSELHO CURADOR: Iara Regina Martins Vieira, Eliana Donatelli Del Mese, Darcy Braga Lages.

DIRETORIA:

PRESIDENTA: WRANA MARIA PANIZZI
DIRETOR TÉCNICO: RUBENS SOARES DE LIMA
DIRETOR ADMINISTRATIVO: ANTONIO CESAR GARGIONI NERY

CENTROS:

ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS: Áurea C. M. Breitbach
CONTABILIDADE SOCIAL E INDICADORES: Adalberto Alves Maia Neto
DOCUMENTAÇÃO: Marilene Brunel Ludwig
PROCESSAMENTO DE DADOS: Júlio Cesar Berleze
EDITORIAÇÃO: Elisabeth Kurtz Marques
RECURSOS: Nóra Ângela Gundlach Kräemer



CNPq
CONSELHO NACIONAL
DE DESENVOLVIMENTO
CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO

R585 O Rio Grande do Sul urbano / org. por Naia Oliveira, Tanya Barcellos ;
colaboração de Adriana Gelpi ... /et al. / – Porto Alegre : FEE,
1990.

1. Política urbana – Rio Grande do Sul. 2. Sociologia urbana –
Rio Grande do Sul. 3. Urbanização – Rio Grande do Sul. I. Olivei-
ra, Naia, org., 1951- . II. Barcellos, Tanya, org., 1946- . III.
Gelpi, Adriana, colab. IV. Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser.

● CDU 316.334.55/56(816.5)
711.4(816.5)

Bibliotecária responsável: Yara Maria Centeno Teixeira – CRB-10/617

Os artigos assinados são de responsabilidade dos autores.

Tiragem: 1.500 exemplares

Toda correspondência para esta publicação deverá ser endereçada à:

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA Siegfried Emanuel Heuser

Duque de Caxias, 1691 – Fone: (0512) 25-9455 – Fax: (0512) 25-0006 – Telex: 51 (5042) –
90.010 - Porto Alegre - RS

SUMÁRIO

Apresentação	5
O Novo Espaço Institucional dos Municípios – Simone Ambros Pereira	9
Planejamento Urbano no Rio Grande do Sul – Planos Diretores: Realidade e Perspectivas – Marta Ghezzi	25
Perspectivas de Democratização da Gestão Municipal – Suzana Moura	43
Quando o Poder Público Promove a Autoconstrução ou o Mutirão – Eduardo Nunes Vieira	55
Violência Urbana: Dominação e Exclusão Social – Naia Oliveira e Tanya Barcellos	75
O Trem Metropolitano e Transformações em Áreas Urbanas de Canoas – Adriana Gelpi e Neiva Otero Schaffer	96
A Rede Urbana e as Fronteiras: Notas Prévias – Gervásio Rodrigo Neves	118
Urbanização: as Áreas de Fronteira e a Integração Latino-Americana – Neiva Otero Schaffer	141
A Produção da Habitação: um Estudo Exploratório – Moema Castro Debiagi	161
Da Legalidade para a Ilegalidade: a Formação de Microterritórios Urbanos – Wrana Maria Panizzi	190
Novas Tecnologias e Organização do Espaço – Otilia Beatriz Kroeff Carrión e Moema Castro Debiagi	214
Estudos Urbanos e Crise dos Paradigmas: a Emergência de um Campo de Pesquisa Interdisciplinar – Eva Machado Barbosa	230

APRESENTAÇÃO

O Brasil desponta hoje como uma sociedade eminentemente urbana-industrial, para o que colaborou um processo de urbanização marcado por um crescimento rápido, amplo e concentrado da população.

Os traços mais gerais da urbanização brasileira começam a evidenciar-se quando se considera que a população das cidades cresceu, nos últimos decênios, a um ritmo igual ou superior a 5% ao ano. Dessa forma, ficou viabilizada a inversão da relação, durante longo tempo mantida, entre habitantes urbanos e rurais, determinando que, na atualidade, dois em cada três brasileiros residam em comunidades urbanas.

A taxa de urbanização, que era de pouco mais de 26% há meio século atrás, superou os 68% em 1980. Isso tornou-se possível graças ao fato de que, enquanto a população total triplicava, a urbana aumentava sete vezes e meia. Por sua vez, ao longo dos últimos 10 anos e segundo as projeções conhecidas, o número de habitantes nas cidades expandiu-se mais de 40%, ao passo que a variação da população total brasileira foi da ordem de 27%. Ou seja, ao longo dos anos 80, o processo não só sofreu uma aceleração, como se consolidou em um novo patamar, chegando-se ao final da década com uma taxa de urbanização próxima aos 75%.

As repercussões daí decorrentes em termos da estruturação do espaço são, naturalmente, muito marcantes e traduzem-se pela violenta expansão da rede urbana e pela emergência das grandes metrópoles. O resultado é uma organização territorial complexa e que se caracteriza por profundas diferenciações inter-regionais.

Uma dimensão comum a todas as regiões é o fenômeno da formação das grandes aglomerações. Estas últimas, em sua maioria, têm atualmente no próprio crescimento natural das populações seu vetor privilegiado de expansão, ofuscando — se assim pode-se dizer — o papel exercido durante longo tempo pelos fluxos de migrantes rurais. A contribuição destes últimos tornou-se efetivamente menos significativa para as metrópoles, não tanto do ponto de vista absoluto como do relativo, enquanto fator de crescimento. Paralelamente, tais fluxos distribuem-se hoje de forma mais capilar através do conjunto da rede urbana, passando também a influenciar de maneira decisiva a evolução de núcleos de menor porte.

É indispensável ter presente, contudo, que a compreensão do processo de urbanização precisa necessariamente ser buscada dentro de uma concepção de ordem mais ampla, de caráter "totalizante", não ficando restrita a uma mera abordagem de cunho demográfico-quantitativo. Seguindo nessa linha, e em termos genéricos, é possível afirmar que a urbanização se apresenta como um processo que se dá a nível da estrutura econômica e que se relaciona à forma como os indivíduos se distribuem social e espacialmente e à maneira funcional como se organizam em seu esforço de inserção na instância produtiva.

A configuração espacial resultante é, assim, nada mais do que a manifestação, sobre o território, de processos sociais específicos que estão intimamente associados ao modo de produção dominante e às transformações que o modelaram ao longo do tempo. Em decorrência, a tentativa de apreender o funcionamento do sistema urbano — e, mesmo, qualquer apreciação sobre sua “eficiência” — só pode ser bem-sucedida se justaposta a um contexto social concreto e historicamente demarcado. Ou, em outros termos, trata-se de evidenciar as inter-relações entre os sistemas urbanos e os condicionantes da formação social, de maneira a dar a conhecer a estrutura e a dinâmica dos processos sociais “rebatidos” sobre o espaço.

Em suma, os estudos nesse campo precisam buscar a explicitação não só da formação, como — principalmente — do estágio atual de evolução da configuração territorial, a fim de bem evidenciar as vinculações entre a atuação no espaço dos agentes sociais de produção e as leis gerais do sistema sócio-econômico.

Por outro lado, a explicitação do modelo de interpretação da formação sócio-econômica, passando pelas estruturas territoriais, exige a compreensão do padrão de crescimento diferenciado intra e inter-regiões. Trata-se, na realidade, de ter em mente a conveniência de proceder a duas abordagens.

A primeira relaciona-se com o modo interno de funcionamento a nível do urbano/regional — enquanto expressão local das relações sociais de produção —, com vistas a avaliar as condições específicas e o nível de desenvolvimento alcançado pelas forças produtivas em um momento histórico determinado e suas implicações em termos do modo de organização territorial desses subespaços.

A segunda abordagem reporta-se ao exame da rede de vínculos que cada subespaço mantém dentro do esquema de funcionamento global, partindo-se sempre da concepção de que não existe uma estrutura espacial concebida isoladamente. Na verdade, sabe-se que a expansão do modo de produção capitalista se faz acumulando desigualdades e concentrações, em consonância com o avanço da urbanização e do modelo de industrialização vigente. De fato, há uma tendência inerente ao processo de crescimento desbalanceado, definindo-se a questão urbana-regional como a dimensão territorial do mesmo.

As reflexões mais recentes sobre as modalidades em que se organiza o sistema urbano brasileiro confluem no sentido de privilegiar a questão da concentração—desconcentração, enquanto expressão de mudanças verificadas na divisão social do trabalho. Assim, alguns estudos sobre a urbanização no País enfatizam a existência de uma inflexão que se estaria verificando na tendência à concentração nas grandes metrópoles e no paralelo fortalecimento das cidades médias. Na verdade, tal tendência à desconcentração deve ser relativizada, levando-se em conta dois fatores.

O primeiro deles diz respeito ao fato de que é a metrópole que continua influenciando o crescimento de muito dos núcleos urbanos de porte médio em expansão, uma vez que se constata estarem estes localizados, em grande parte, em áreas metropolitanas.

O segundo fator a ser levado em conta na análise da suposta desconcentração diz respeito ao fato de que alterações nas tendências de concentração da população costumam coincidir com mudanças de hegemonia econômica. Isto é, a nível da rede urbana, supremacia econômica e supremacia demográfica tendem a aparecer conjun-

tamente. E são as grandes metrópoles brasileiras que, em definitivo, continuam se caracterizando pela concentração das atividades econômicas mais modernas, fundamentalmente da grande indústria, dos serviços especializados, dos negócios financeiros e dos meios de comunicação assentados nas tecnologias de ponta. Permanecendo, nessas circunstâncias, o espaço privilegiado da produção do conhecimento técnico e científico e das instâncias de decisão política.

As grandes metrópoles constituem, portanto, o "locus" por excelência das relações econômicas e sociais. Mas que metrópoles são essas? Do ponto de vista intra-urbano, é marcante em sua paisagem o fenômeno da segregação sócio-espacial, englobando a "periferização" da população, a moradia irregular, a desigual distribuição geográfica dos serviços, assim como a presença de abundantes áreas vazias em meio à malha urbana, entre outros atributos. Tais características guardam relação imediata com o processo de valorização do solo, onde o Estado, na formulação das políticas urbanas, está submetido aos ditames do setor imobiliário e, de modo mais amplo, aos interesses do setor privado, os efetivos agentes do processo de estruturação do espaço urbano.

Nesse quadro, o urbano, ao mesmo tempo que reflete o modo como se organiza a sociedade, expressa igualmente a fragilidade das camadas populares no que se refere à conquista de resultados mais efetivos em termos de sua participação nos avanços produtivos e tecnológicos, bem como na melhoria de condições de vida. Isso corresponde, conforme Manuel Castells chamava já atenção em artigo publicado em 1976, à ascensão das metrópoles dualizadas, que, segregando internamente atividades e grupos sociais e culturais, rearticulam-nos em termos de sua interdependência estrutural.

Não constitui certamente o propósito desta apresentação alongar-se no tratamento desses e de outros tópicos associados à questão urbana-regional. Trata-se aqui apenas de avançar alguns pontos básicos que, mesmo quando não objetos explícitos de preocupação nos textos que seguem, se encontram subjacentes. O importante é ter presente, tal como já expresso, a necessidade de voltar-se para o "contexto social concreto e historicamente demarcado" como única forma de ter êxito na busca da apreensão do real. E é o que pretende a antologia ora apresentada, tendo o Rio Grande do Sul como objeto de análise maior.

Isso posto, cabe lembrar que a presente publicação representa apenas mais um dos inúmeros esforços que a Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser (FEE) vem realizando no sentido de interpretar a realidade brasileira e, de forma mais imediata, a gaúcha. Mais especificamente, em termos da linha de pesquisa **Estudos Urbanos**, estão sendo desenvolvidas atividades desde 1984, que propiciaram as condições suficientes para a criação do Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos na Instituição, em 1989.

Dentre os estudos publicados por pesquisadores ligados a esse núcleo, estão incluídos trabalhos como **Migrações Internas RS e a Política Social Brasileira 1930-64: Evolução Institucional no Brasil e no Rio Grande do Sul**, que contemplou, entre outros aspectos, o exame da política habitacional.

Em anos mais próximos, foram publicadas as pesquisas **Segregação Urbana e Mortalidade em Porto Alegre (1986)** e **Vazios Urbanos em Porto Alegre: Uso Capi-**

talista do Solo e Implicações Sociais (1989), as quais enfocaram a problemática da valorização capitalista do solo como fator determinante da segregação sócio-espacial e seu papel na estruturação do ambiente urbano.

*Atualmente, está em desenvolvimento um projeto que busca investigar a urbanização no Rio Grande do Sul, no período pós-60, face às mudanças no processo de acumulação e que tem como primeiro produto o texto **O Processo de Urbanização no Rio Grande do Sul: Características Recentes, há pouco publicado.***

A realização desses trabalhos permitiu à FEE ocupar o papel de aglutinadora da discussão nessa área de pesquisa, no Estado, já que ensejou o contato com pesquisadores de outras instituições. Particularmente importantes revelaram-se as discussões mantidas com o Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, com a Fundação Metropolitana de Planejamento (METROPLAN) e com a Secretaria Municipal de Planejamento da Prefeitura de Porto Alegre. Cabe também citar os contatos realizados com outras instituições do centro do País, entre as quais se destaca o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Tem constituído uma preocupação sempre presente na FEE a promoção de atividades que favoreçam o debate em torno do conhecimento produzido, no Estado, na área sócio-econômica. Nesse sentido, a iniciativa de incentivar uma avaliação da produção mais recente dos pesquisadores locais em um domínio determinado revela-se particularmente oportuna, tendo em vista a conjuntura de redefinição e rearticulação da política urbana em seus diferentes níveis de intervenção.

*O resultado concreto manifesta-se nesta publicação — **O Rio Grande do Sul Urbano** —, ora colocada à disposição da sociedade. Representa, pois, a tentativa da FEE de aglutinar as reflexões sobre o urbano, na esfera do Rio Grande do Sul, e colocá-las em debate. Acredita-se que a ampla variedade dos temas e enfoques aqui apresentados, todos centrados em torno do **urbano**, demonstra a vitalidade das pesquisas em desenvolvimento em várias instituições no Estado e a preocupação de seus pesquisadores com o desafio colocado pela chamada crise dos paradigmas nas Ciências Sociais e, em particular, no campo das análises urbanas. Representa também o compromisso continuamente renovado da FEE com o exame das questões relevantes colocadas pelo desenvolvimento gaúcho.*

*Wrana Maria Panizzi,
Presidenta da FEE.*

O NOVO ESPAÇO INSTITUCIONAL DOS MUNICÍPIOS

*Simone Ambros Pereira**

A Constituição Federal (CF), promulgada em 1988, mudou significativamente a situação dos municípios brasileiros. A partir dela, estes passaram a integrar o Estado brasileiro como ente-membro e tiveram suas autonomias ampliadas. Com tal autonomia, nada mais lógico que os municípios também passassem a elaborar as suas leis orgânicas. Essa conquista, porém, é nova, já que eram os estados, através de suas Assembleias Legislativas, que elaboravam as leis orgânicas, iguais para todos os municípios. As duas exceções eram o Estado do Rio Grande do Sul, onde a Lei Estadual permitia que os próprios municípios elaborassem suas cartas municipais, e Curitiba, que também já possuía sua Lei Orgânica elaborada por sua própria casa legislativa.

As competências das leis orgânicas foram definidas na CF e ampliadas posteriormente nas constituições estaduais. Foi assim que os municípios passaram a ter obrigações bastante precisas, como as dispostas no art. 30 da CF: prestar atendimento à saúde da população, promover adequado ordenamento do uso do solo, etc. Em outras tarefas, poderão contar com a cooperação dos estados-membros e da União, como as previstas no art. 23 da CF, tais como: preservação do meio ambiente e saneamento, combate às causas da pobreza e da marginalização, etc.

Com essa soberania adquirida, o processo de elaboração das novas leis orgânicas municipais assumiu um caráter de constituinte, onde se desenharia uma verdadeira "Constituição da Cidade"¹.

*Advogada, Técnica da Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE) de Porto Alegre.

¹ Este termo não é o mais adequado juridicamente, mas foi largamente utilizado pelos movimentos populares urbanos, já que a Lei Orgânica tinha força de regulamentar todas as atividades existentes no município.

Pela importância desse espaço, onde mais uma vez se visualizava a possibilidade de avanço dos direitos de cidadania, a sociedade civil articulou-se e organizou-se para intervir nesses processos. Mesmo com a perspectiva de curto prazo, já que a Constituição Federal delimitava apenas seis meses para o término das constituintes municipais, vários segmentos da sociedade começaram a discutir suas propostas de saúde, transporte, Reforma Urbana, participação popular, etc. Em muitos municípios, esses movimentos organizados conquistaram canais efetivos de participação popular, os quais foram regulamentados nos regimentos internos das câmaras constituintes. Conseguiram, também, inovar em formas alternativas de organização popular: fóruns municipais de entidades, comissões constituintes, etc., que articulavam diversos segmentos da sociedade civil.

A política urbana foi objeto de atenção em quase todos os municípios. Em muitos deles, onde foi possível a participação popular no processo de elaboração da nova lei, foram apresentadas proposições de Reforma Urbana. O conteúdo dessas proposições, seus eixos comuns, as conquistas finais e seu significado para o conjunto da política urbana, procuramos analisar neste texto. Com esse propósito, escolhemos quatro municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA): Porto Alegre, Canoas, São Leopoldo e Novo Hamburgo — e dois centros urbanos do Interior do Estado — Pelotas e Caxias do Sul. O critério que presidiu a escolha desses municípios foi o fato de terem contado com a participação popular e apresentado propostas sobre Política e Reforma Urbanas na elaboração de suas leis orgânicas municipais.

Reforma Urbana: luta nos processos constituintes

A luta pela Reforma Urbana vem adquirindo consistência, principalmente pelo aguçamento da espoliação urbana. Nos últimos anos, as cidades tornaram-se palco de profundos conflitos. De um lado, os setores que lucram com o espaço urbano: grandes proprietários fundiários e imobiliários, construtores e incorporadores, concessionários de serviços públicos, etc.; e, de outro, os que querem apenas morar e viver nas cidades: os trabalhadores. Nesse confronto, ganham os interesses privados do capital, e a consequência é a transformação dos bens urbanos em mercadorias, onde têm acesso apenas os que podem comprar.

Na tentativa de reverter essa lógica, que torna as cidades um grande negócio, vários movimentos populares, entidades civis e sindicatos de todo o País ergueram a bandeira da Reforma Urbana. O marco

inicial dessa luta, principalmente no aspecto da mobilização de massas, se efetiva com a Assembléia Nacional Constituinte em 1987. Nessa oportunidade, os movimentos apresentaram uma proposição nacional de Reforma Urbana que, no final, contou com cerca de 140.000 assinaturas. Eram objetivos centrais dessa proposição:

- garantia de acesso à terra e à moradia, através da Função Social da Propriedade. Para isso, o poder público deve adquirir o caráter de controlador da propriedade, impedindo a concentração e a especulação fundiária, municipalizando a terra a garantindo a regularização, através da concessão de direito real de uso;
- direito à habitação e aos serviços urbanos. É direito de todo o cidadão ter acesso à habitação, entendida como moradia, transporte, saneamento, etc. Para tanto, o poder público deve ter políticas sociais na área habitacional e serviços públicos. É considerada necessária a estatização do transporte coletivo;
- gestão democrática da cidade, através da descentralização das decisões e do acesso da população à participação em todos os níveis. Com esse princípio, a proposta de Reforma Urbana tentava garantir o direito da população de participar do processo de gestão das cidades. Ao mesmo tempo, levantava propostas que objetivavam a descentralização do poder.

Com a pressão exercida pelos movimentos e com a apresentação da proposição de Reforma Urbana, foi possível, no texto final da CF, obterem-se avanços, na sua maioria bastante tímidos. Entre eles citamos: a usucapião especial urbano para aquisição de imóvel com área de até 250m², do qual se tenha a posse por cinco anos, sem interrupção ou oposição; a iniciativa popular propor projetos de lei de interesse específico da cidade ou de bairros; o poder conferido ao município de estabelecer lei específica de controle do uso do solo para área incluída em plano diretor, podendo exigir do proprietário sanções sucessivas sobre o imóvel não edificado, não utilizado ou subutilizado²; e a participação popular no planejamento urbano.

Com a continuidade do processo de estruturação jurídico-político, as constituintes prosseguiram até alcançar organicamente, nos estados-membros da Federação, as suas normas básicas ou constituições e, no

² A saber: parcelamento ou edificação compulsória, imposto progressivo no tempo e desapropriação com pagamento com títulos da dívida pública, tendo prazo de resgate de 10 anos.

caso dos municípios, as suas leis orgânicas. Junto a esses processos constituintes, prosseguiu também a luta pela ampliação de instrumentos para a realização de uma Reforma Urbana.

Ao nível dos municípios, os movimentos populares reafirmavam os eixos centrais da bandeira: luta pela moradia, pela terra e sua função social, pelos serviços urbanos e gestão democrática da cidade.

Na análise das diversas proposições populares apresentadas nos municípios selecionados, revela-se uma identidade em torno dos seguintes pontos centrais:

- condicionamento da execução política urbana às funções sociais da cidade e ao estado social de necessidade da população;
- função social da propriedade entendida como: moradia, água, transporte, saúde, lazer, etc.;
- diferenciação do direito de propriedade do direito de construção;
- maior controle do poder público sobre o licenciamento para a construção;
- sanções ao proprietário de imóvel subutilizado e não utilizado, detalhando condições e prazos para o dispositivo da CF (art. 182, §40);
- programas municipais de regularização fundiária;
- plano diretor como instrumento fundamental para o controle da função social da propriedade;
- mecanismos e instrumentos de controle da função social;
- garantia de condições habitacionais e infra-estrutura com qualidade, aliado a programas de construção de moradias populares. Apoio ao cooperativismo;
- canais de participação dos moradores na gestão da cidade, através de formação de conselhos municipais setoriais, populares, etc.

A conquista desses princípios nas leis orgânicas dependeu, em muito, da correlação de forças em cada município, isto é, do potencial de pressão dos movimentos populares e também dos setores ligados ao capital.

Entretanto, nos municípios do estado onde houve pressão popular e apresentação de proposições de Reforma Urbana, o resultado foi bastante positivo. Em muitas cartas, há até mesmo um capítulo denominado "Da Política e Reforma Urbana"³.

Sobre alguns desses avanços e inovações em instrumentos e mecanismos da política urbana contidos nas leis orgânicas estudadas, centramos a análise, que tem como eixos a terra e a moradia, uma vez que são, também, os pontos fundamentais da bandeira da Reforma Urbana.

A função social da propriedade e seus mecanismos de controle

A Constituição Federal emprega o termo propriedade basicamente em duas acepções distintas. Primeira, quando se refere à propriedade como vínculo existente entre o homem e um bem, sendo essa relação protegida pelo ordenamento do Estado e constituindo o proprietário, por consequência, como titular de um direito individual e portador de uma garantia fundamental. Essa acepção, no entanto, é totalmente diferente daquela que relaciona a propriedade como tendo uma destinação social. Exemplificando: o direito contido no art. 5º, inciso XXVII, que diz "(...) aos autores pertence o direito exclusivo de utilização, publicação ou reprodução de suas obras (...)", o qual implica um pleno direito individual de autor, é totalmente diferente do sentido de propriedade contido no art. 5º, inciso XXIII, em que "(...) a propriedade atenderá a sua função social". Como bem acentua José Afonso da Silva:

"Em verdade, uma coisa é a propriedade pública, outra a propriedade social e outra a propriedade privada (...) Cada qual desses tipos pode estar sujeita a uma disciplina particular (...)

"Tudo isso não é difícil de entender desde que tenhamos em mente que o regime jurídico da propriedade não é uma função do Direito Civil, mas de um complexo de normas administrativas, urbanísticas, empresariais (comerciais) e civis, sob fundamento das normas constitucionais" (Silva, 1989, p.242-3).

³ É o caso da Lei Orgânica de Porto Alegre.

A Constituição Federal, no tratamento das propriedades urbana e rural, traçou, assim, consideráveis modificações, revendo inclusive preceitos contidos no Código Civil. Na legislação civil ordinária, vigente desde 1916, a propriedade é direito absoluto e ilimitado (arts. 525 e 527), que dá poderes ao titular de usar, gozar e dispor.⁴

Essas relações jurídicas entre o proprietário e o bem foram, entretanto, através dos tempos, sendo limitadas por várias disposições de direito administrativo e urbanístico.⁵ Em recente monografia, Luiz Edson Fachin fala sobre a evolução do conceito de propriedade:

"A propriedade em Roma, constitui direito absoluto e perpétuo, excluindo-se a possibilidade em exercitá-la vários titulares. A Idade Média, por seu turno, consagrou a superposição de propriedades diversas incidindo sobre um único bem, e a Revolução Francesa instaurou o individualismo e o liberalismo. Esta procura dar um caráter democrático à propriedade, abolindo privilégios, cancelando direitos perpétuos, porém, este fito da burguesia ficou diretamente condicionado aos seus interesses econômicos e políticos, de forma que a propriedade alterava suas concepções tradicionais para servir a uma nova classe social em busca de poder: a burguesia. A exarcebação do individualismo acentuou na propriedade o caráter de inviolabilidade e de absolutismo. Hoje, já se imprime à propriedade privada um conjunto de limitações formais, sendo composto de restrições e induzimentos que formam o conteúdo da função social da propriedade (...)" (Fachin, 1988, p.15).

É nesse sentido que a função social no direito contemporâneo é mais do que uma limitação à propriedade; ela é, sim, um novo marco no conceito de propriedade. A nova Constituição Federal filia-se a essa

⁴ Reconhece Arnold Wald, na sua obra **Direito das Coisas** (1988), que o direito romano elaborou a teoria da propriedade e esta se mantém "mutatis mutandis", entre nós, na época contemporânea. Já o professor Caio Mário, em **Instituições de Direito Civil** (1986), estabelece ligeira conexão teórica dessa evolução, afirmando que "(...) a princípio foi o fato que marcou com a espontaneidade todas as manifestações fáticas".

⁵ Da mesma forma, os Códigos Francês e Italiano de 1865 estabelecem a propriedade como direito de gozar e dispor ao bem de modo absoluto. Ao contrário, a lei máxima da República Federal Alemã obriga a propriedade a servir ao bem da coletividade. Também a lei maior italiana de 1947 revoga parte da legislação ordinária, quando diz: "O modo de aquisição, de gozo, é limitado pela finalidade de assegurar a função social e o acesso de todos à terra".

acepção quando relaciona a função social ao "uso" conferido à propriedade. E por seu uso é possível verificar-se o "modo" como são exercitadas as faculdades e poderes decorrentes do direito de propriedade.

O direito de uso proporciona à função social um padrão mais determinado que pode ser aferível, respeitando as peculiaridades locais e regionais. Dessa forma, a Constituinte Nacional entendeu deixar em aberto o detalhamento de alguns tipos de propriedade: propriedade não utilizada, subutilizada e não edificada. Obviamente que apenas nos municípios e nas regiões afins será possível avançar na conceituação dessas categorias. Assim, a área de 500m², em Porto Alegre, pode ser caracterizada como vazio urbano ou propriedade não utilizada, diferentemente de um mesmo espaço em outro município do Estado.

Esse exemplo talvez ajude a ilustrar que a função social não é algo estático. Pelo contrário, ela é dinâmica e estruturada no plano dos fatos, os quais compõem a vida em sociedade, e será ainda atendida quando corresponder aos interesses coletivos de uma determinada comunidade.

A disposição auto-aplicável da função social da propriedade relaciona o uso, o gozo e a disposição do proprietário às normas estabelecidas pelo Direito Público e Urbanístico. E a própria Constituição delimita essas normas na esfera da legislação municipal, quando, no art. 182, §1º e §2º, define:

"§1º - O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

"§2º - A propriedade urbana cumpre uma função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas no Plano Diretor."

O uso do solo urbano fica, pois, sujeito às determinações de leis urbanísticas e às do plano urbanístico diretor. Ainda se amplia o controle do poder público sobre a propriedade quando o §4º do mesmo artigo estabelece o que segue.

"§4º - É facultado ao Poder Público Municipal, mediante lei específica para área incluída no Plano Diretor, exigir, nos termos da Lei Federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento sob pena, sucessivamente, de:

- I - parcelamento ou edificação compulsórios;
- II - imposto sobre propriedade predial e territorial urbana progressiva no tempo;
- III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais."

Há, nessas novas atribuições ao poder municipal, uma expressa descentralização da competência em legislar sobre a propriedade. Segundo Pontes de Miranda, "(...) cabe às leis a definição do conteúdo e dos limites do direito de propriedade" (Miranda, 1987). Nesse sentido, também as leis municipais podem dispor sobre o conteúdo, os limites e o exercício do direito de propriedade.

Assim entendendo, as câmaras constituintes não pouparam legislar sobre o conteúdo e o exercício da propriedade. Através das proposições de Reforma Urbana e pelas pressões dos próprios movimentos, as leis orgânicas definem, no plano tático, o que é essa função social. Como exemplo, poderíamos citar a Lei Orgânica de São Leopoldo, a qual define, no seu art. 203, § único, que "(...) a função social objetiva a adoção de medidas diferenciando a propriedade para uso produtivo, assegurando: acesso à propriedade e à moradia; justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; prevenção e correção das distorções da valorização dos imóveis urbanos pela contenção da especulação imobiliária; adequação do direito de construir às normas urbanísticas estabelecidas pelo Plano Diretor; e regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas pela população de baixa renda".

A Lei Orgânica de Porto Alegre, no seu art. 202, direciona a função social da propriedade de forma a assegurar: democratização do solo, ocupação e posse do solo; justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; adequação do direito de construir às normas urbanísticas; e um meio ambiente ecologicamente equilibrado, como bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida.

As outras leis orgânicas analisadas têm dispositivos muito semelhantes aos já citados.

Além do Plano Diretor, a própria CF deixou em aberto a possibilidade de criação de outros mecanismos que disciplinem o uso do solo urbano local (BR. Const., 1988, art. 177, parágrafo 1º).

Com essa competência, os municípios do RS avançam significativamente na regulamentação de instrumentos capazes de controlar o direito privado. Situamos esses instrumentos em três grupos. Num primeiro grupo, aqueles que se referem ao Direito Público Administrativo, entre os quais se incluem os mecanismos relativos à desapropriação, à autorização para o parcelamento do solo, a licença para construir, etc.⁶ Num segundo grupo, estão os instrumentos relativos ao Direito Público Tributário e Fiscal, que são os mecanismos de Imposto Predial Progressivo e Territorial, taxas diferenciadas por zonas, contribuição de melhorias, fundos especiais, "banco de terras", etc. (São Leopoldo, 1990, art. 202, inciso I; Porto Alegre, 1990, art. 203, inciso I). Finalmente, temos aqueles do Direito Privado, os quais refletem uma preocupação com o direito individual do proprietário: servidão, restrição, usucapião, desapropriação⁷, etc. (São Leopoldo, 1990, art. 202, inciso II; Porto Alegre, 1990, art. 203, inciso II).

Alguns desses mecanismos já eram previstos na legislação federal, e apenas a sua utilização foi reafirmada para o desenvolvimento urbano municipal. Outros, no entanto, são novos, como é o caso do "banco de terras", instrumento auxiliar para promover o acesso à terra e do qual trataremos posteriormente.

Ainda em relação aos novos mecanismos de política urbana municipal, ressalta-se a figura do "solo criado", incorporado na Lei Orgânica de Porto Alegre no seu art. 212. Através desse mecanismo, é permitido ao poder público a venda do direito de construir acima do índice urbanístico estabelecido para determinada zona. A construção acima do limite só será possível com a concessão do poder público que, em troca, receberá vantagens pecuniárias e políticas.

Certamente, essa nova figura será melhor detalhada em legislação municipal específica, mas, já inicialmente, ressaltava-se que a vantagem conferida ao poder público não é questão pacífica, pois, mesmo in-

⁶ Para melhor compreensão, ver São Leopoldo (1990, art. 202, inciso II); Porto Alegre (1990, art. 203, inciso II).

⁷ A Constituição Federal prevê dois tipos de desapropriação para imóvel urbano. Um é a desapropriação comum, que pode ser por utilidade ou necessidade pública, ou por interesse social, nos termos dos art. 5, inciso XXIV, e 182, § 3º, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. O outro tipo é a desapropriação sanção administrativa, que é aquela destinada a punir o não-cumprimento de obrigação ou ônus urbanístico imposto ao proprietário de terrenos urbanos.

fluindo no mercado, negociando a construção e recebendo um valor monetário, a ele é atribuído o ônus decorrente do aumento de concentração urbana. A consequência será também um acréscimo de custos relativos à infra-estrutura e aos serviços urbanos decorrentes de maior concentração. Há, aí, uma questão a ser equacionada, talvez com a participação dos proprietários nos custos adicionais.

Enfim, no aspecto fundiário, as leis orgânicas contemplam os princípios da Reforma Urbana: o acesso e o direito à terra. É verdade que a eficácia de alguns desses dispositivos está condicionada à regulamentação posterior em leis complementares e ordinárias, no plano municipal. Mas, mesmo assim, já existe no plano institucional formas mais democráticas de entender-se a finalidade e o uso da propriedade urbana.

A problemática habitacional e as inovações das leis orgânicas municipais

A legislação sobre política habitacional sempre recebeu influência dos setores ligados ao capital imobiliário. A própria criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1964, um marco na política habitacional, representou uma solução de mercado, no qual um "banco" deve sempre gerar lucros. Obviamente que, numa conjuntura onde 70% da população é de baixíssima renda, um sistema baseado em empréstimos, poupança e cobrança de juros está fadado ao fracasso.

Nos governos posteriores, a política habitacional perdeu ainda mais a relação com a política geral de desenvolvimento urbano e passou a assumir um caráter eminentemente "assistencialista". Programas como o "Fala Favela", os "Mutirões Habitacionais", etc. proliferaram sem ter viabilizado alternativas efetivas à melhoria das condições habitacionais.

Mesmo diante dessa realidade, a CF não avançou no tratamento da problemática habitacional, pois nem mesmo considerou a habitação como direito social, à qual todo o cidadão deveria ter acesso. A Constituição brasileira repetiu o que antes já existia: a União tem competência para traçar diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (BR. Const., 1988, art. 21, inciso XX). Sendo assim, não define, pois, critérios para a solução da problemática e não esboça princípios nem prioridades.

Porém, no art. 23, inciso IX, a CF estabelece que a União, estados, Distrito Federal e municípios têm competência comum "(...) na

promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico". Embora haja um ônus decorrente dessa previsão aos municípios, essa disposição é positiva basicamente porque descentraliza a política de habitação destinada às classes populares, já que os estados e municípios passam agora a ter obrigações de também executar políticas habitacionais e, ainda, porque com a participação destes, conjuntamente com a União, há mais condições para democratizar os espaços de elaboração e definição das diretrizes habitacionais e de execução de políticas efetivamente sociais.

A Constituição do Rio Grande do Sul avança na questão habitacional e dedica-lhe um capítulo específico (Capítulo III do Título VI). Estabelece dispositivos importantes, tais como: uma política estadual de habitação, na qual as comunidades organizadas participarão da sua elaboração; um índice de 70% dos recursos estaduais para habitação destinados a suprir moradia às famílias que ganham até cinco salários mínimos; a exigência de que programas habitacionais no Estado deverão objetivar a regularização fundiária, dotação de infra-estrutura e equipamentos urbanos; e prestação de apoio às cooperativas formadas pelos próprios moradores.

No entanto a nova Constituição Estadual não definiu os canais destinados a implementar essas novas regulamentações, isto é, que espaços serão formados para a elaboração e a execução da política habitacional no Estado.

Por sua vez, as Leis Orgânicas de Porto Alegre, Canoas e Pelotas também dedicaram um capítulo específico à habitação. Ao contrário, as Leis Orgânicas de São Leopoldo, Novo Hamburgo e Caxias do Sul optaram por estabelecer diretrizes gerais sobre a política urbana, incluindo aí disposições relativas à política habitacional. Observa-se que o conteúdo dessas disposições traçam objetivos gerais para a solução da carência habitacional e criam fundos específicos para custeio dos programas sociais de habitação. Um elemento comum às políticas desses municípios refere-se aos objetivos dos programas habitacionais, ou seja, regularização fundiária; construção de casas populares e urbanização das áreas faveladas (São Leopoldo, 1990, art. 208 e art. 210; Porto Alegre, 1990, art. 229; Canoas, 1990, art. 188).

Essas leis orgânicas ainda estabeleceram que cabe aos municípios apoiarem e pesquisarem alternativas na área de habitação, visando à qualidade e ao barateamento da construção. Em relação aos recursos, essas leis prevêm a constituição de fundos, sob diversas naturezas. Pelotas cria o Fundo de Desenvolvimento Habitacional, o qual será

constituído por recursos oriundos da alienação de lotes municipais e da cobrança pecuniária dos infratores às normas urbanísticas (Pelotas, 1990, art. 144). Porto Alegre cria o Fundo Municipal de Desenvolvimento, que será constituído pela cobrança de taxas para licenciamento de construção, recursos oriundos do solo criado e do próprio orçamento municipal. Canoas e São Leopoldo destinam percentuais fixos do seu orçamento aos programas habitacionais – 2% e 5% respectivamente (Canoas, 1990, art. 188, parágrafo 2º; São Leopoldo, 1990, art. 60).

Como forma também de viabilizar a política social de habitação municipal, São Leopoldo e Porto Alegre criam, nas suas leis orgânicas, um instrumento novo: o "banco de terras". Sem detalhar como será o funcionamento desse banco, ambas as leis caracterizam que a sua finalidade maior é o atendimento das necessidades habitacionais, contribuindo para a execução de programas habitacionais. Na prática, esse instrumento funciona como um estoque de terras municipais que será acionado, colocando terras à disposição de programas de construção de casas populares. Tal mecanismo avança, conseqüentemente, na perspectiva da Reforma Urbana, que é a publicização da propriedade, o que significa, no concreto, a municipalização da terra.

Algumas leis ainda tiveram a preocupação com a instituição de "bancos de materiais", constituídos a partir de materiais reaproveitáveis e recolhidos de demolição de construções. Esse instrumento significará uma forma alternativa para viabilizar o barateamento de construções de casas populares (Canoas, 1990, art. 191).

Em relação à participação popular nas diretrizes da política habitacional, a única lei que já dispõe de mecanismos auto-aplicáveis é a de São Leopoldo. No art. 211, cria o Conselho Municipal de Habitação, com caráter deliberativo na definição da política habitacional e do desenvolvimento urbano, na fiscalização e execução de projetos habitacionais e, ainda, na aplicação dos recursos. O artigo ainda avança na constituição do Conselho, a qual se dará com a representação de entidades da construção civil, mutuários, inquilinos e movimentos populares. As outras cartas municipais ratificaram o princípio da participação popular no planejamento dessa política, porém de forma genérica e abstrata. A chance agora será prever em legislação ordinária municipal um mecanismo de participação da sociedade civil na política habitacional, seja através de um conselho municipal, seja através de uma simples comissão com poderes deliberativos.

Em suma, as novas leis orgânicas municipais avançam corretamente na compreensão das alternativas de solução da problemática habitacional: pelo controle da terra e incentivo a novas construções de casas

populares. Diante do limite imposto pela inexistência de diretrizes nacionais de habitação social, essas leis avançam consideravelmente. Seus dispositivos constituem verdadeiras armas ao controle do processo especulativo existente nas cidades. Terra e moradia (com infra-estrutura e equipamentos urbanos) aos pobres passam a ser agora obrigação dos governos locais. Isso induz ao controle do uso social da propriedade urbana e das regras de mercado. Ao mesmo tempo, baliza a ação do Executivo no sentido de não mais privilegiar com benefícios urbanos zonas nobres das cidades, onde já há serviços públicos em abundância.

Perspectivas da Reforma Urbana

Nas orientações das "constituições municipais", nota-se um certo consenso de que os centros urbanos estão, hoje, imersos em profundas crises e problemáticas. Essas crises manifestam-se, particularmente, nos setores de habitação, acesso à terra e aos serviços urbanos. Adquirem, também, caráter econômico, já que as cidades assumem, cada vez mais, um papel decisivo na política econômica nacional.

A partir dessas constatações, é necessário que se avance em mecanismos que apontem soluções aos graves problemas urbanos. Com esse propósito é que situamos, neste trabalho, os progressos e o significado da política urbana em alguns municípios do RS. As novas regulamentações jurídicas contemplam realidades e interesses locais e são frutos da luta popular pela apropriação da cidade e contra o capital que caracteriza o solo urbano como mercadoria.

Os embates nas "constituintes municipais" foram praticamente iguais aos processos constituintes anteriores (Federal e Estadual), pois se deram em permanentes conflitos entre capital e trabalho. De um lado, os "lobbies" representados pelas empreiteiras, grandes proprietários de vazios urbanos e empresários, e, de outro, os interesses dos trabalhadores, que necessitam viver nas cidades. O resultado é, como em todo processo histórico, contraditório: grandes avanços socializantes convivem ao lado de tradicionais disposições. No entanto podemos afirmar, em linhas gerais, que as disposições sobre política urbana contidas nas leis orgânicas são progressistas. Os novos dispositivos avançam ao máximo da competência conferida pela CF no art. 30, inciso I: "(...) compete aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local", ampliando princípios e diretrizes fundamentais para o controle do processo crescente de segregação urbana.

Nos textos finais das leis orgânicas, verifica-se uma "mescla" de visões diferenciadas sobre o processo urbano. Pode-se dizer que três setores fundamentais, com discursos bastante definidos, influíram na parte de política urbana: o Estado, na figura do governo local e de seus órgãos técnicos; os setores do capital (empresários da construção civil, das indústrias, etc.); e os movimentos populares. As câmaras constituintes, integradas pelos seus vereadores, colocaram-se na defesa de um ou de outro setor, de acordo com seus compromissos partidários ou interesses pessoais.

A partir deste estudo, esboçado à luz dos princípios da Reforma Urbana, conclui-se que os novos mecanismos representam um marco inicial ao processo de Reforma Urbana nas cidades. Esses mecanismos tornam menos utópica a caminhada pela moradia e auxiliam a concretizar a gestão democrática da cidade.

De uma forma geral, o caráter dessas leis é de proporcionar amplos poderes ao Executivo, ao Legislativo e à comunidade organizada no controle da política urbana. Com dispositivos auto-aplicáveis ou não, ratificam a participação popular como fundamental no planejamento e na execução da política urbana. Ao contrário da Assembléia Nacional Constituinte, onde tímidos avanços permaneceram no texto final, nas cidades onde houve participação popular no processo de elaboração da lei orgânica, através de pressão e apresentação de proposição e/ou emendas de Reforma Urbana, o produto final foi positivo nos aspectos fundamentais dessa bandeira.

Entretanto esses avanços, por si só, não representam a solução dos problemas urbanos. Além do que os setores populares muito terão que lutar para fazer valer as novas regulamentações. Exigir que a ação dos executivos municipais se exerça com base no atendimento dos novos princípios será uma árdua tarefa aos que querem recriar o espaço urbano. Será também preciso avançar no tratamento da política de desenvolvimento urbano em âmbito nacional, principalmente porque não se pode separar a questão urbana do processo geral de agudização da marginalização social por que vem passando a classe trabalhadora nos últimos anos.

Nesse contexto, políticas públicas de reformas, como a tão tradicional Reforma Agrária, fazem-se também necessárias para o equacionamento dos problemas urbanos. Não que a solução das contradições sociais, existentes também no campo e que passam pelo assentamento dos trabalhadores nas áreas de produção rural, consiga, por si só, resolver os problemas urbanos, mas, mais do que isso, a solução passa pelo tratamento

conjunto dessas problemáticas, sob a ótica dos trabalhadores. Nesse propósito, será necessário alcançar, com clareza, políticas sociais para a promoção de um Estado de direito, que atenda o real sentido da cidadania.

Os desafios são grandes aos movimentos populares urbanos, pois não basta que a classe trabalhadora, no confronto com a questão urbana, se limite a organizar-se em lutas setoriais específicas como água, luz, transporte, casa, etc. Essas lutas e manifestações, sem dúvida, são importantes, já que fazem parte de uma luta maior pelos direitos do cidadão. Mas, fundamentalmente, esses movimentos devem ultrapassar a luta circunscrita às demandas imediatas e contextualizar a luta no plano mais global, interligando a questão urbana com a econômica, a social e a política.

Nessa perspectiva é que foi colocada a intervenção popular pela Reforma Urbana nas "constituintes municipais" do Estado. Por isso, a conquista de canais de participação nas decisões sobre a gestão da cidade adquiriu papel fundamental. É na participação efetiva dos trabalhadores nas diretrizes e na execução da política habitacional, de transportes, de saúde, etc. que se pode quebrar o chamado discurso competente, o qual protege as formas autoritárias e burocráticas de decisão e gestão urbanas.

O objetivo de recriar as cidades, negando a cidade-mercadoria e proporcionando o direito à vida à grande maioria da população urbana, coloca-se na ordem do dia. Nesse processo de conquista da nova sociedade, os mecanismos jurídicos e políticos inseridos pelos constituintes municipais são importantes instrumentos de pressão política.

Cabe, enfim, a esses movimentos populares, com apoio técnico e assessoria, codificarem os novos avanços institucionais e enfrentarem a crise urbana com propostas estruturais de reforma nas políticas públicas urbanas.

Bibliografia

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Senado Federal. 292p.

CANOAS (1990). **Lei Orgânica Municipal**. (Canoas, Câmara Municipal).

CAXIAS DO SUL (1990). **Lei Orgânica Municipal**. (Caxias do Sul, Câmara Municipal).

- FACHIN, Luiz Edson (1988). **A função social da posse e a propriedade contemporânea**. Porto Alegre, Fabris.
- FEDERAÇÃO DE ÓRGÃOS PARA ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCACIONAL (1989). **A questão urbana e a lei orgânica**. (s.n.t.) (mimeo.).
- __ (1989 a). **Reforma urbana e a lei orgânica de Porto Alegre**. (s.n.t.).
- __ (1989 b). **Aconteceu na Justiça**. Rio de Janeiro. 45p.
- MIRANDA, Pontes de (1987). **Tratado de direito privado**. São Paulo, Forense. v.13.
- NOVO HAMBURGO (1990). **Lei Orgânica Municipal**. (Novo Hamburgo, Câmara Municipal).
- PELOTAS (1990). **Lei Orgânica Municipal**. (Pelotas, Câmara Municipal).
- PORTO ALEGRE (1990). **Lei Orgânica Municipal**. (Porto Alegre, Câmara Municipal).
- RIO GRANDE DO SUL. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, Assembléia Legislativa. 133p.
- SÃO LEOPOLDO (1990). **Lei Orgânica Municipal**. (São Leopoldo, Câmara Municipal).
- SILVA, Caio Mário Pereira (1986). **Instituições de direito civil**. Rio de Janeiro, Forense. v.4.
- SILVA, José Afonso (1989). **Curso de direito constitucional positivo**. 5.ed. Rio de Janeiro, Forense. 756p.
- WALD, Arnold (1988). **Direito das coisas**. 5.ed. São Paulo, Revista dos Tribunais.

PLANEJAMENTO URBANO NO RIO GRANDE DO SUL — PLANOS DIRETORES: REALIDADE E PERSPECTIVAS

*Marta Ghezzi**

O processo iniciado com a elaboração da Constituição Federal de 1988, que se desdobrou nas novas constituições estaduais promulgadas em 1989 e nas leis orgânicas municipais vigentes desde abril deste ano, recuperou a figura do Plano Diretor, um instrumento que se encontrava extremamente desgastado.

A Constituição Federal, em seu artigo 182, tornou-o obrigatório aos municípios cujas sedes possuam mais de 20.000 habitantes, mas, na realidade, ao estabelecer o princípio da Função Social da Propriedade Urbana e ao atrelá-la ao atendimento das exigências do Plano Diretor, assim como ao atribuir ao município a competência de promover o ordenamento do seu território, implicitamente, estendeu essa obrigatoriedade a todos os municípios.

No Rio Grande do Sul, os constituintes estaduais explicitaram essa obrigatoriedade também aos municípios integrantes da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) e das aglomerações urbanas, determinando, ainda, que os demais "(...) deverão elaborar diretrizes gerais de ocupação do território que garantam, através de lei, as funções sociais da cidade e da propriedade" (RS, Const., 1989, art. 177, parágrafo 2º).

Esses dispositivos constitucionais tiveram rebatimento nas leis orgânicas municipais, como veremos mais adiante, neste texto.

*Arquiteta, membro do Centro de Assessoria e Estudos Urbanos (CIDADE).

Assim, a partir de 1988, reacendeu-se o debate sobre o planejamento urbano, que fora praticamente abandonado na última década. A discussão conta, agora, com outros participantes e dá-se sob uma nova ótica — a da Reforma Urbana —, que tem dentre seus objetivos prioritários a democratização do poder decisório sobre as questões da cidade e o combate à concentração da propriedade da terra urbana e à especulação imobiliária.

A legislação brasileira sempre defendeu a propriedade privada do solo, que é regulamentada a nível federal. Aos municípios cabia apenas intervir, de forma muito limitada, no direito de parcelar o solo urbano ou de construir, mas sempre no sentido de restringir esse direito, mediante a fixação de dimensões mínimas de lote, percentual de áreas a serem destinadas ao uso público, limitações na altura e na área das edificações, etc.

A nova Constituição Federal abriu um espaço, ainda bastante limitado, para que o município possa transformar em dever o direito de parcelar o solo ou edificá-lo, de modo a torná-lo socialmente produtivo.

O artigo 182 da Constituição Federal, que dispõe sobre essa matéria, não é integralmente auto-aplicável, devendo sofrer regulamentação. Para tanto, tramitam no Congresso Nacional alguns projetos de lei que pretendem estabelecer um conteúdo mínimo para os planos diretores e detalhar os mecanismos de intervenção na propriedade da terra urbana, como, por exemplo, o parcelamento e a edificação compulsórios, o direito de superfície, o direito de preempção, a reurbanização consorciada, a requisição urbanística, a transferência do direito de construir e a usucapião especial urbana.¹ Todos esses mecanismos têm como elemento-chave o Plano Diretor.

Neste texto, apresentamos nossa reflexão sobre as condições técnicas e políticas existentes nos municípios gaúchos para a elaboração e a implementação de planos diretores, sob a ótica dos novos conceitos e princípios que estão em pauta, buscando contribuir para uma avaliação da importância e das perspectivas desse instrumento no futuro próximo.



Havendo transcorrido 10 anos desde o último Censo Demográfico, somos obrigados a trabalhar com estimativas populacionais pouco segu-

¹ Há notícias sobre a existência de cerca de 13 projetos de lei que tratam da política urbana. Os mais conhecidos, até a elaboração deste texto, são o Projeto de Lei nº 2.191/89, do Deputado Raul Ferraz, e o Projeto de Lei nº 181/89, do Senador Pompeu de Souza, com abordagens bem diferenciadas.

ras, mas, já em 1980, a maior parte, ou seja, quase 70% da população do Rio Grande do Sul era urbana e concentrava-se na RMPA, que abrigava 40,9% da população urbana do Estado. Nas demais regiões, verificamos a existência de um grande número de cidades muito pequenas e poucas cidades médias. Em um total de 333 cidades, estima-se que cerca de 190 (ou seja, 57%) possuem menos de 5.000 habitantes; não mais de 50 cidades contam com população superior a 20.000 habitantes e, des-sas, apenas 12 ou 13 (3,6%) têm, hoje, mais de 100.000 habitantes.

Qualquer avaliação da realidade urbana em nosso Estado esbarra na absoluta escassez de informações: a quase-totalidade dos municípios não dispõe de levantamento das condições de habitação e de infra-estrutura urbana, nem conta com cadastros imobiliários atualizados. Sabemos, porém, que a precariedade das condições de vida urbana atinge tanto o grande centro industrial como o pequeno núcleo de apoio à atividade rural, seja pela falta de habitações, de saneamento básico e demais serviços urbanos, seja pela presença de atividades poluidoras, mesmo nas menores cidades, onde se constituem na principal ou na única fonte de empregos.

A extrema concentração da propriedade da terra urbana em mãos de poucos e a especulação imobiliária, via retenção dos terrenos à espera de valorização, configuram mais um grave problema que atinge todos os municípios indiscriminadamente. Isso se manifesta na presença de uma alta proporção de áreas desocupadas nas zonas melhor situadas no interior dos perímetros urbanos — os chamados vazios urbanos —, que têm sua contrapartida nas incontáveis vilas localizadas nas periferias longínquas ou em terrenos insalubres e de alto risco.

Tudo isso acontece e se agrava a cada dia, a despeito da tão decantada experiência gaúcha em planejamento urbano, cujo início mais efetivo data dos anos 40.



Naquela época, o Governo do Estado, através da Secretaria de Obras Públicas, começou a elaborar planos diretores para os municípios do Interior, como pré-requisito para a execução do I Plano de Saneamento.²

² Sobre o papel desempenhado pela Secretaria de Obras Públicas do Estado na elaboração de planos diretores, ver: Salengue & Moori (1973); **Seminário sobre Assistência Técnica Municipal - Região Sul** (1982). Ambos documentos podem ser consultados na Secretaria do Interior e Obras Públicas do Estado.

Durante um largo período, poucos municípios tiveram iniciativa de promover independentemente seus planos diretores, que, mesmo nesses casos, não eram elaborados por equipes próprias.

Com a criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) em 1964, o Governo Federal passou a estimular a elaboração de planos diretores mediante financiamento às prefeituras, sendo o trabalho realizado por escritórios particulares. O SERFHAU durou apenas 10 anos, quando foi substituído pela Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU), que depois se transformou em Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), finalmente extinto durante o governo do Presidente Sarney.

Até o final da década de 70, foi elaborado um número considerável de planos diretores, sem que se tenham capacitado equipes técnicas nas prefeituras municipais que sustentassem um processo permanente de planejamento urbano. Quase todo o trabalho realizado tornou-se letra morta, e, mesmo quando tiveram seus planos aprovados por lei, as cidades não se desenvolveram em consonância com os modelos propostos.

Somente nos últimos anos, avaliando o insucesso das experiências realizadas, o Governo do Estado redirecionou sua atuação, deixando de elaborar diretamente os planos e passando a prestar apenas consultoria técnica às equipes municipais, mas os resultados ainda não podem ser avaliados.

Porto Alegre constituiu uma exceção nesse contexto. A partir do Plano Moreira Maciel de 1914, e, mais acentuadamente, desde o final da década de 30, instaurou-se no Município um processo de planejamento que se tornou permanente, e cuja história não pode ser narrada e, muito menos, avaliada em tão poucas páginas.³



Ao longo da história do planejamento urbano no Rio Grande do Sul, podemos identificar quatro tipos básicos de planos diretores.

Nos primeiros tempos, foram essencialmente planos viários, havendo uma grande preocupação com a forma: largas avenidas, áreas verdes e quase nenhuma disciplina do uso e da ocupação do solo.

³ Sobre a história do planejamento urbano em Porto Alegre, ver: Porto Alegre. Prefeitura Municipal (1943); Paiva (1943); Porto Alegre. Prefeitura Municipal (1964); Porto Alegre. Secretaria Municipal de Planejamento (s.d.).

Depois, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) passou a enfatizar a racionalidade e a funcionalidade do espaço, estabelecendo, além do traçado viário, um rígido zoneamento de usos, mecanismos de controle do volume das edificações, a previsão de locais para a implantação de equipamentos sociais e a definição de prioridades para instalação da infra-estrutura urbana.

Até então, planejamento urbano era assunto de responsabilidade exclusiva de engenheiros e arquitetos.

O período do SERFHAU correspondeu ao Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), que pretendia ir além de um simples plano de ordenamento territorial da sede municipal, abrangendo o município globalmente, inclusive em seus aspectos econômicos e sociais.

Os PDDI foram elaborados por equipes multidisciplinares, compostas por sociólogos, geógrafos, economistas, demógrafos, educadores e administradores, além de engenheiros e arquitetos. Resultaram em relatórios volumosos, contendo um conjunto desarticulado de diagnósticos setoriais, e não apresentaram propostas passíveis de concretização. Deles restaram, quando muito, leis de uso e ocupação do solo ao estilo do período anterior.

Nos últimos anos, o instrumental do planejamento urbano tem se limitado quase exclusivamente às normas de ordenamento territorial, com uma preocupação crescente em relação ao meio ambiente e ao patrimônio cultural.



Que ideologia sustentou essa prática que completa meio século em nosso Estado?

Seus princípios foram estabelecidos a partir da primeira metade do século passado, na Europa, no tempo da Revolução Industrial. Os relatos sobre as condições de vida daquela época poderiam ser aplicados a muitas de nossas cidades de hoje: a insalubridade, a necessidade de grandes deslocamentos cotidianos entre a habitação e o local de trabalho, a especulação imobiliária e a crise de moradia, a carência de espaços públicos.

Essa foi a origem do conceito de desordem, de caos urbano, presente no discurso do Urbanismo, que gerou os planos diretores que conhecemos, onde se buscam a racionalidade e o equilíbrio. Os problemas que afligem nossas cidades seriam disfunções cuja solução estaria no

cumprimento de determinadas regras que orientassem seu crescimento na direção de um modelo previamente estabelecido.⁴

Esse discurso racionalista e tecnocrático pretende mascarar a verdadeira face da cidade capitalista que, especialmente no Terceiro Mundo, é moldada na disputa pelo espaço e seus melhoramentos, que acontece permanentemente entre aqueles para quem a cidade é apenas o local de vivência e os que dela se servem também (e principalmente) como meio de valorização do capital, seja enquanto mercadoria (terreno ou edificação), seja como suporte da atividade industrial ou comercial.

Os planejadores urbanos que adotam essa postura agem como se desconhecessem os limites da competência municipal e tratam o espaço urbano como uma instância autônoma, dissociada dos fatores econômicos, políticos e sociais que realmente condicionam, determinam, impulsionam e traçam os rumos e os ritmos das nossas cidades.



Ao longo de todos esses anos de prática do planejamento urbano, ocorreram apenas alterações no método e nos instrumentos do Plano Diretor. O momento atual é de revisão de princípios. A discussão está aberta e dela participam, em uma articulação nacional, entidades do movimento popular urbano, organismos de assessoria a esse movimento e associações representativas de categorias profissionais. Em muitos pontos já existe consenso; outros são ainda motivo de polêmica; todos merecem ser aprofundados e amplamente divulgados.⁵

Hoje se reavalia a visão de cidade que considera os espaços ilegais (vilas irregulares ou clandestinas) uma questão à parte, uma anomalia. Hoje se entende que a cidade informal é decorrência da cidade legal, pois cada vez mais a lógica capitalista reproduz no espaço a desigualdade social que é a sua própria essência.

⁴ Sobre a história e os princípios do urbanismo funcionalista, ver, dentre outros: Be-nevolo (1979); Choay (1979); Mancuso (1980).

⁵ Sobre os novos princípios e objetivos do Plano Diretor, ver também: São Bernardo do Campo. Prefeitura Municipal (s.d.); São Paulo. Secretaria Municipal de Planejamento (1989/1990).

Desse modo, um elemento fundamental na nova concepção de Plano Diretor é:

"O reconhecimento e a incorporação, ao tecido urbano da cidade paralela, irregular, clandestina e a possibilidade de emergência de formas diferenciadas de apropriação do território, que afastem a intervenção do poder municipal (...) da homogeneização e normatização totalitárias e possibilite maior autonomia e controle locais" (Rolnik & Ferreira, 1989, p.4).

A idéia de plano-modelo contrapõe-se, agora, à de plano-pacto entre os agentes produtores e consumidores do espaço urbano, tendo em vista que o Plano Diretor é "(...) um instrumento limitado, que não pode e não deve ser entendido como solução dos conflitos, mas como espaço privilegiado para sua explicitação" (Forum Nac. Ref. Urb., 1989, p.4). Assim, o planejamento urbano não pode mais se restringir à busca de soluções técnicas, devendo envolver gestão e articulação políticas.

Antes, as palavras-chave eram racionalidade e funcionalidade. Agora, busca-se o atendimento das funções sociais da cidade – entendidas como o direito de todos os cidadãos à moradia, ao transporte público, ao saneamento, à energia elétrica, à iluminação pública, à comunicação, à educação, à saúde, ao lazer, ao abastecimento e à segurança, assim como a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Luta-se, também, para que a propriedade urbana cumpra sua função social, tendo uma utilização socialmente produtiva, e para que a valorização imobiliária decorrente dos investimentos públicos não seja apropriada privadamente.

Assim, o novo Plano Diretor, enquanto instrumento de Reforma Urbana, deverá estabelecer mecanismos para a implementação das políticas fundiária, ambiental, de circulação e transporte e de investimentos em infra-estrutura e equipamentos sociais. Quanto à sua abrangência, deve estender-se a todo o território municipal. Embora a administração municipal tenha pouca ingerência sobre a zona rural – dado que a questão agrária e a política agrícola não são de sua competência –, existe a necessidade de infra-estrutura social e econômica para atender aos que vivem e trabalham no campo, cabendo ao município a construção e a conservação das estradas vicinais, a implantação de escolas, postos de saúde e da infra-estrutura urbana das vilas e povoados.

Dentre as matérias onde ainda não há consenso, destaca-se a discussão sobre a conveniência de substituir o zoneamento de usos e de

ocupação por critérios locacionais exigíveis às diferentes atividades e por um zoneamento de outro tipo, que divida a cidade em áreas de contenção ao crescimento; áreas de incentivo à ocupação ou à densificação; áreas de preservação natural ou cultural; e áreas de recuperação ou de interesse social. Avalia-se, também, um mecanismo cuja aplicação na Cidade de São Paulo tem provocado polêmica entre os urbanistas e que foi incorporado pela lei orgânica do Município de Caxias do Sul. Trata-se da Operação Interligada, onde, mediante a autorização do aumento do potencial construtivo de um terreno ou pela abertura de exceção em face do zoneamento de usos, a municipalidade recupera parte substancial da valorização imobiliária gerada pelos investimentos públicos. Esse retorno se processa através da construção de casas populares pelo incorporador beneficiado.



Poderíamos discorrer longamente, aprofundando todas essas questões, mas nosso propósito é saber se esses novos conceitos e princípios encontrarão eco nos nossos municípios.

Uma primeira resposta pode ser buscada nas novas leis orgânicas. Para isso, examinamos 62 leis, que correspondem a 18,6% do total, incluindo-se aí Porto Alegre, municípios de médio e pequeno portes e até mesmo alguns municípios recentemente emancipados. Estão representadas todas as regiões do Estado.⁶

Tendo em vista que as leis orgânicas revogadas em abril deste ano não contemplavam a questão urbana, é inegável que houve um avanço. Sem dúvida, ele deve ser atribuído ao empenho das entidades da sociedade civil, especialmente do movimento popular urbano, articulado em um fórum que se instituiu durante o processo constituinte estadual.

Apesar da grande frustração experimentada com nossa Assembléia Constituinte, que desconsiderou as emendas populares sobre a política

⁶ Foram consultadas as leis orgânicas dos Municípios de Agudo, Aratiba, Arroio do Meio, Barracão, Bento Gonçalves, Bom Jesus, Braga, Caçapava do Sul, Cachoeira do Sul, Campo Novo, Campos Borges, Canela, Canoas, Capão da Canoa, Carazinho, Casca, Caseiros, Caxias do Sul, Cerro Grande do Sul, Dois Lajeados, Dom Pedrito, Encantado, Entre Ijuís, Erechim, Espumoso, Estrela, Farroupilha, Fontoura Xavier, Fortaleza dos Valos, Horizontina, Ipê, Ipiranga do Sul, Itaqui, Jaboticaba, Jaguarí, Lavras do Sul, Mariano Moro, Mata, Maximiliano de Almeida, Montenegro, Não-me-Toque, Nonoai, Nova Hartz, Nova Prata, Novo Hamburgo, Osório, Paim Filho, Pelotas, Porto Alegre, Relvado, Riozinho, Roca Sales, Roque Gonzales, Santa Cruz do Sul, Santa Rosa, Santiago, São Leopoldo, Sarandi, Taquari, Tramandaí, Venâncio Aires e Veranópolis.

urbana, o esforço não foi totalmente perdido, pois a contribuição foi incorporada – ainda que parcialmente – a um grande número de leis orgânicas, abrindo alguns espaços para a luta pela Reforma Urbana.

Examinando mais detidamente o que dizem as novas leis orgânicas sobre os princípios da política urbana e os objetivos e o perfil do Plano Diretor, verificamos a ocorrência de três orientações básicas que, em diversos casos, se combinam. Muitos são os artigos literalmente repetidos em todas as leis consideradas.

Dentre as que explicitam os objetivos do Plano Diretor destaca-se, por exemplo, um padrão reproduzido em 18 das leis analisadas e que, por isso, merece ser transcrito:

"Na elaboração do planejamento e na ordenação de usos, atividades e funções de interesse social, o Município visará a:

- I - melhorar a qualidade de vida da população;
- II - promover a definição e a realização da função social da propriedade urbana;
- III - promover a ordenação territorial, integrando as diversas atividades e funções urbanas;
- IV - prevenir e corrigir as distorções do crescimento urbano;
- V - distribuir os benefícios e encargos do processo de desenvolvimento do Município, inibindo a especulação imobiliária, os vazios urbanos e a excessiva concentração urbana;
- VI - promover a integração, racionalização e otimização da infra-estrutura urbana básica, priorizando os aglomerados de maior densidade populacional e as populações de menor renda;
- VII - impedir as agressões ao meio ambiente, estimulando ações preventivas e corretivas;
- VIII - preservar os sítios, as edificações e os monumentos de valor histórico, artístico e cultural;
- IX - promover o desenvolvimento econômico local;
- X - preservar as zonas de proteção de aeródromos" (Novo Hamburgo, 1990, art. 118).

Com relação ao perfil do Plano Diretor, observamos que a figura do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado ainda se mantém viva em um razoável número de municípios, numa proporção de quase 25% dentre as leis consultadas, que dizem:

"O Município iniciará o seu processo de planejamento, elaborando o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, no qual constarão em conjunto, os aspectos físicos, econômicos, sociais e administrativos, nos seguintes termos:

- I - físico-territorial - com disposições sobre o sistema viário, urbano e rural, o zoneamento urbano, o loteamento urbano ou para fins urbanos, e, ainda, sobre as edificações e os serviços públicos locais;
- II - econômico - com disposições sobre desenvolvimento econômico do município;
- III - social - com normas destinadas à promoção social da comunidade local e ao bem-estar da população;
- IV - administrativo - com normas de organização institucional que possibilitem a permanente planificação das atividades municipais, e sua integração nos planos Estadual e Nacional.

PARÁGRAFO ÚNICO - O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado deverá ser adaptado às exigências administrativas do município e aos seus recursos financeiros" (Jaguari, 1990, art. 161).

Na maioria das leis orgânicas analisadas, as referências ao Plano Diretor restringem-se a propostas e normas que visam ao ordenamento territorial, mais especificamente limitado ao controle do parcelamento do uso e da ocupação do solo, assim como à proteção ao meio ambiente.

Merece destaque, entretanto, o fato de que mais da metade das leis orgânicas consultadas explicitam a necessidade de combater a especulação com a terra urbana, mediante a adoção dos dispositivos previstos no artigo 182 da Constituição Federal, com vistas ao cumprimento da função social da propriedade.

A par disso, constatamos que a questão da soberania e da participação popular não obteve novas conquistas ao nível dos municípios, salvo as imprescindíveis exceções à regra, como é o caso de algumas leis orgânicas que aprovaram a Tribuna Popular:

"A população terá o espaço de dez minutos, a partir da promulgação desta lei orgânica, mediante prévia inscrição, para pronunciamentos, a título de tribuna livre, nas sessões ordinárias da câmara de vereadores" (Venâncio Aires, 1990, art. 164 das Disp. Gerais e Trans.).

Merece destaque, também, o Município de Paim Filho, que instituiu o veto popular, uma proposta que não teve acolhida nas Constituintes Federal e Estadual.

Em todas as leis orgânicas, são repetidos os dispositivos da Constituição Federal que asseguram o direito de iniciativa popular de lei, o "referendum" e o plebiscito, bem como a obrigatoriedade de consulta à população durante a elaboração do Plano Diretor. Todas fazem referência, também, à possibilidade de criação de conselhos municipais, compostos por representantes do Executivo e da sociedade civil, para "(...) auxiliar a administração na orientação, planejamento, interpretação e julgamento de matéria de sua competência" (Encantado, 1990, art.78).

Cabe destacar, finalmente, que um terço das leis examinadas estabelecem prazo para que o Executivo Municipal encaminhe o Plano Diretor às câmaras de vereadores, sendo esse prazo de seis meses, um ano, um ano e meio ou dois anos, dependendo do município. Em nenhum dos casos, há qualquer dispositivo aplicável no eventual não-cumprimento do prazo, como, aliás, também não foi previsto nas Constituições Federal e Estadual.



Estando praticamente definido o quadro legal (pois falta apenas regulamentar os mecanismos previstos no art. 182 da Constituição Federal), resta-nos avaliar se as condições objetivas estão asseguradas na esfera dos poderes Executivo e Legislativo municipais e no que se refere à população local, para que os planos diretores possam ser elaborados segundo esses novos princípios, de modo a se constituírem em instrumento da Reforma Urbana.

Para a avaliação da capacitação técnica das prefeituras, consideramos os recursos humanos disponíveis, a cartografia e o sistema de informações sobre a realidade local. Esses dados foram obtidos de um questionário enviado pela Secretaria do Interior e Obras Públicas, em 1989, aos 333 municípios do Estado. O questionário recebeu 109 respostas, equilibradamente distribuídas, de modo a representarem cerca de um terço dos municípios de diferentes portes e regiões.⁷

⁷ Responderam ao questionário os Municípios de Agudo, Alegria, Alpestre, Amaral Ferrador, Arroio do Meio, Arroio do Tigre, Arroio dos Ratos, Boa Vista do Buricá, Bom Jesus, Bom Princípio, Cacique Doble, Caibaté, Camaquã, Cândido Godói, Canguçu, Carazinho, Casca,

Uma primeira constatação é que a carência de recursos humanos constitui um problema comum à quase-totalidade das prefeituras. A maioria não conta com uma equipe técnica quantitativa e qualitativamente compatível com as responsabilidades que lhes cabem atender no que diz respeito ao planejamento e à gestão dos espaços urbano e municipal.

A formação dos profissionais que atuam nessa área (quase exclusivamente engenheiros e arquitetos) tem sido predominantemente empírica, no embate do dia-a-dia e através do contato com profissionais mais antigos. Os cursos de graduação não conseguem prover um conhecimento básico suficiente, e poucos são os profissionais que complementam sua formação com algum curso mais específico. Os cursos de planejamento urbano a nível de mestrado cumprem mais o papel de criar a indispensável consciência crítica, mas não propiciam os elementos técnicos necessários à atuação concreta. Poucas são as opções de cursos de especialização ou mesmo de extensão nessa área.

A situação de carência revela-se ainda mais profunda quando consideramos a carga horária que os profissionais dedicam ao serviço público, a espécie de vínculo empregatício e o acúmulo de funções desempenhadas. As respostas ao questionário revelam que a maioria presta menos de 30 horas semanais de serviço, sendo que muitos trabalham na prefeitura apenas um ou dois dias por semana. Na maior parte dos municípios, um único engenheiro ou arquiteto é o responsável pela aprovação de projetos de parcelamento do solo e de edificações, pela elaboração dos projetos e pela execução ou fiscalização das obras públicas municipais, pela operação dos serviços urbanos, pela realização de levantamentos topográficos, pela elaboração de orçamentos, avaliação de imóveis e muitas outras atividades, além do planejamento urbano. Finalmente, deve ser motivo de preocupação o grande número de casos em

Catuípe, Cerro Branco, Cerro Grande, Chapada, Chiapetta, Ciriaco, Cruz Alta, David Canabarro, Dom Pedrito, Encantado, Erebangó, Estação, Estrela, Faxinal do Soturno, Faxinalzinho, Flores da Cunha, Formigueiro, Fortaleza dos Valos, Garibaldi, Getúlio Vargas, Clorinha, Gravataí, Humaitá, Ibarama, Ijuí, Imigrante, Independência, Itacurubi, Itaqui, Ivorá, Jaboticaba, Jaquirana, Jóia, Lagoa Vermelha, Lajeado, Marau, Miraguaí, Morro Redondo, Não-me-Toque, Nonoai, Nova Bassano, Nova Palma, Nova Prata, Novo Hamburgo, Osório, Panambi, Pantano Grande, Paverama, Pedro Osório, Pejuçara, Pelotas, Pinhal, Pirapó, Piratini, Poço das Antas, Portão, Porto Xavier, Progresso, Protásio Alves, Putinga, Quaraí, Relvado, Rio Grande, Riozinho, Ronda Alta, Roque Gonzales, Salto do Jacuí, Salvador do Sul, Santa Maria do Herval, Santa Rosa, Santa Vitória do Palmar, Santana da Boa Vista, Santiago, Santo Ângelo, Santo Augusto, Santo Cristo, São Gabriel, São Jorge, São Lourenço do Sul, São Paulo das Missões, São Vendelino, São Vicente do Sul, Sede Nova, Tramandaí, Três Passos, Trindade do Sul, Tunas, Tupanciretã, Tuparendi, Uruguaiana, Vanini e Veranópolis.

que o quadro técnico é constituído por profissionais sem qualquer vínculo estável com a administração municipal. Apenas 13 engenheiros e arquitetos, nos 109 municípios pesquisados, são efetivos ou estáveis. A maioria ocupa cargos de confiança (CCs) ou mantém contratos precários como prestadores de serviço, o que constitui um meio de eximir o poder público do desembolso dos encargos sociais. Esse expediente, além de ferir a Constituição Federal — que exige a admissão de servidores mediante concurso público — traz como conseqüência uma alta rotatividade do pessoal técnico, que é substituído a cada novo governo, em prejuízo da capacitação técnica e da continuidade administrativa, inviabilizando a consolidação do processo de planejamento.

É até compreensível que isso ocorra em municípios pequenos ou com orçamento muito limitado, mas essa situação também se verifica em municípios com boa arrecadação e em cidades com 20.000, 30.000 ou 40.000 habitantes. Assim, as prefeituras carentes de quadros técnicos ficam sujeitas ao assédio de empresas privadas, para quem as determinações constitucionais representaram a reabertura de um mercado de trabalho, com a conseqüente comercialização de um produto que, no nosso entender, deve ser elaborado diretamente pela administração municipal, com a participação efetiva da população organizada e, quando necessário, com a assistência técnica de órgãos estaduais, conforme determina o artigo 170 da Constituição do Estado. A participação de empresas privadas deve restringir-se, quando muito, à prestação de serviços especializados, como levantamentos, estudos e projetos para os quais a prefeitura não disponha dos profissionais necessários.

As administrações municipais também estão desprovidas de um dos requisitos mais elementares para o agenciamento do território: a base cartográfica. Nesse aspecto, houve um retrocesso muito grande, porque, nas décadas de 50 e 60, a Secretaria de Obras Públicas do Estado realizou um grande número de levantamentos planialtimétricos e cadastrais de sedes municipais e, no início da década de 70, a Companhia Riograndense de Saneamento (CORSAN), contratou diversos levantamentos aerofotogramétricos. Depois disso, pouco foi feito. Mesmo cidades médias não contam com levantamentos atualizados, e a maioria das cidades só dispõe de plantas rudimentares, onde consta apenas o traçado viário, sem nenhuma precisão.

Em alguns casos, mesmo com uma base cartográfica precária, é possível traçar diretrizes gerais e definir um regime urbanístico (zoneamento de usos, índice de aproveitamento, etc.), mas, na maioria das situações, dada a complexidade do sítio natural ou do assentamento urbano, a ausência de levantamentos atualizados impossibilita a aná-

lise e a definição de propostas objetivas de ordenamento territorial, proteção do meio ambiente e intervenção nos vazios urbanos.

Um outro aspecto a destacar é o desconhecimento, a falta de registro sobre a capacidade instalada da infra-estrutura urbana, o que se constitui em problema sério, especialmente nas cidades maiores. Onde estimular o adensamento e até que nível? Onde restringir a ocupação, se não se dispõe dessas informações elementares?

O questionário pretendia, ainda, identificar os municípios que já possuem planos diretores atualizados, bem como a legislação urbanística existente (lei de uso e ocupação do solo, lei de parcelamento do solo urbano, lei do perímetro urbano, código de edificações, lei de preservação ambiental), mas as respostas não são confiáveis, talvez por falha na formulação da questão. Embora 40 municípios tenham respondido que contam com planos diretores (dos quais somente 15 elaborados nos últimos cinco anos), não podemos afirmar com certeza que tenham sido aprovados em lei e estejam sendo cumpridos, nem, muito menos, saber se são apenas leis de uso do solo, ou algo mais.

A par desses aspectos de capacitação técnica, há que se considerar a questão política, ou seja, quais são os interesses dominantes em cada localidade e como se situa o executivo municipal nesse contexto. A simples verificação dos partidos políticos que estão nas prefeituras já permite supor que predomina o conservadorismo.

Quando passamos a considerar os legislativos municipais, constatamos que a situação é ainda mais crítica que nos executivos.

É evidente a falta de assessoria técnica na quase-totalidade das câmaras de vereadores. Com exceção de algumas cidades maiores, que contam com um engenheiro ou arquiteto, as câmaras municipais dispõem, quando muito, de um assessor jurídico que deve responder sobre matérias muito diversificadas, como Direito Constitucional, Direito Tributário, Direito Administrativo, Direito Urbano, etc. Assim, é comum ocorrer a desfiguração total de projetos de lei encaminhados pelo Executivo que envolvem conhecimento técnico, mediante emendas apresentadas por vereadores que não estão familiarizados com a matéria em pauta.

Sem pretender entrar no mérito de questões de ordem política e, principalmente, ética, não podemos esquecer que existe uma relação muito estreita entre os instrumentos de controle do uso e da ocupação do solo e o lucro imobiliário. Uma modificação aparentemente inexpres-

siva no potencial construtivo de um terreno pode implicar centenas de metros quadrados a mais de área construída, enquanto uma alteração no zoneamento de usos para permitir a localização de uma determinada indústria pode resultar em prejuízos ambientais graves. Esses favorecimentos ocorrem com freqüência por via legal, ou seja, com o aval de câmaras de vereadores que aprovam emendas com endereço certo.



Finalmente, ao considerarmos a sociedade civil, observamos que não é recente o discurso político que prega a participação popular no planejamento urbano. Muitos municípios que dispõem de Plano Diretor contam, também, com um Conselho de Urbanismo ou Conselho de Desenvolvimento ou, ainda, um Conselho do Plano Diretor, embora poucos se reúnam regularmente. No entanto a composição desses conselhos e as atribuições que lhes são conferidas não estão em consonância com o conceito de participação popular defendido pelos movimentos sociais urbanos. Exemplo disso é o Conselho do Plano Diretor de Porto Alegre, constituído por nove representantes da Administração Municipal, dois representantes de órgãos estaduais, seis representantes de entidades de categorias profissionais e somente quatro representantes de moradores, dentre um universo de aproximadamente 350 associações de bairros e vilas. Esse conselho tem um caráter mais técnico-administrativo do que político, pois a maior parte do tempo de suas reuniões semanais é despendida no exame de projetos de edificações e parcelamento do solo que buscam exceções, aproveitando as brechas da legislação.

A prática da participação popular efetiva na gestão municipal é algo ainda por construir em nosso Estado, como, de resto, em todo o País. A razão principal é, evidentemente, a falta de abertura da expressiva maioria da classe política. No entanto, quando observamos a atuação de administradores e de câmaras municipais mais progressistas, não se evidenciam avanços significativos.

Onde estão, pois, os entraves? Essa é uma preocupação presente nos debates que hoje se realizam no movimento popular e com as entidades que o assessoram. Dois fatores têm sido apontados como determinantes: o estágio da organização e o nível da comunicação.

Embora trabalhando com informações bastante incompletas — pois só tivemos acesso ao cadastro de entidades registradas na Secretaria do Trabalho, Ação Social e Comunitária do Estado e aos números fornecidos pela União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA) —, acreditamos ser possível concluir que ainda há muito trabalho a

realizar para que se alcance um patamar mínimo de organização popular no conjunto dos municípios. A organização segundo os locais de moradia, ou em movimentos específicos de luta por condições de vida urbana (habitação, saúde, educação, regularização fundiária, etc.), ainda é restrita a Porto Alegre, aos demais municípios da RMPA e às cidades maiores do Interior do Estado, excluídas as da região da Campanha e também algumas situadas nas Missões e na região central. Além disso, sabemos que mesmo nos municípios onde o movimento popular é bastante ativo, a proporção de população organizada com relação à população total da cidade é ainda baixa. Enquanto isso, os interesses econômicos estão muito bem articulados, em todas as regiões do Estado, em associações empresariais que exercem sua pressão diretamente sobre executivos e legislativos municipais.

O segundo entrave, igualmente importante, é a dificuldade de comunicação com a população, que tem frustrado as raras tentativas de abertura de algumas administrações municipais. Nesse caso, poderíamos apontar três causas principais:

- a inexistência de uma consciência de cidades como algo que transcende o espaço mais imediato do local de moradia de cada cidadão ou grupo social, onde as reivindicações se dão de forma concreta;
- a contradição, inerente às sociedades capitalistas, entre o interesse individual e o interesse coletivo, a qual não é uma exclusividade dos setores economicamente dominantes; e
- a dificuldade sentida, mesmo pelos profissionais mais identificados com as lutas populares, em superar sua visão de cidade, com padrões ideais sumamente condicionados pela posição que ocupam em uma sociedade de classes.



Ao avaliarmos as perspectivas do Plano Diretor como um instrumento da Reforma Urbana, devemos ter presentes suas limitações face a problemas que só podem ser superados pela transformação estrutural da nossa sociedade.

Ao nível local e mais imediato, o resultado será conseqüência da correlação de forças existentes no município e do confronto entre necessidades e interesses tão diversos que fazem deste um dos mais complexos fóruns de negociação. Enquanto na fábrica, por exemplo, se de-

frontam apenas empregados e empregador, na cidade, a luta pelo espaço dá-se entre a população favelada, os moradores dos bairros nobres, a classe média empobrecida, os empresariados industrial e comercial, a população que sobrevive de atividades informais, os latifundiários urbanos, os empreendedores imobiliários, os agentes poluidores, as entidades ambientalistas e tantos outros.

Ficam, portanto, para aquele administrador municipal que pretender pautar sua gestão de acordo com os interesses da maioria da população, dois desafios. Primeiro, o de capacitar tecnicamente a prefeitura, com a criação de quadros permanentes e, nesse sentido, deve cobrar a contribuição do Estado, através de assistência técnica e de programas de treinamento. Segundo, o de destruir a barreira imposta por tantos anos de autoritarismo e criar canais que possibilitem à população organizada fazer frente aos interesses dominantes.

Permanecem, porém (e principalmente), para o próprio movimento popular urbano, as tarefas de se fortalecer, de se multiplicar e de ampliar seu espaço, mirando-se no exemplo dos movimentos rurais que, apesar de todas as dificuldades, com seu esforço e com o auxílio de entidades não governamentais já atingiram um patamar mais elevado de organização. Só assim será possível romper a visão estreita da cidade enquanto soma de espaços individuais e assegurar a efetiva participação popular na definição dos seus rumos.

Bibliografia

- BENEVOLO, Leonardo (1979). **Origines del urbanismo moderno**. Madrid, H. Blume.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Senado Federal. 292p.
- CHOAY, Françoise (1979). **O urbanismo: utopias e realidades; uma antologia**. São Paulo, Perspectiva.
- ENCANTADO (1990). **Lei orgânica Municipal**. Encantado, Câmara Municipal. 39p.
- FORUM NACIONAL SOBRE REFORMA URBANA, 2., São Paulo (1989). **Carta de Princípios**. São Paulo. 9p. (Cópia xerox).

- JAGUARI (1990). **Lei Orgânica Municipal**. Jaguari, Câmara Municipal. 60p. 3 abr.
- MANCUSO, Franco (1980). **Las experiencias del zoning**. Barcelona, Gustavo Gilli.
- NOVO HAMBURGO (1990). **Lei Orgânica Municipal**. Novo Hamburgo, Câmara Municipal. 58p. 3 abr.
- PAIVA, Edvaldo Pereira (1943). **1 Plano de Urbanização**. Porto Alegre, Prefeitura Municipal.
- PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal (1943). **Expediente urbano de Porto Alegre**. Porto Alegre.
- ___ (1964). **Plano Diretor de Porto Alegre 1954-1964**. Porto Alegre. 129p.
- ___ . Secretaria Municipal de Planejamento (s.d.). **Porto Alegre: planejar para viver melhor**. Porto Alegre.
- RIO GRANDE DO SUL. Constituição (1989). **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, Assembléia Legislativa. 133p.
- ROLNIK, Raquel & FERREIRA, Nadia Somekn (1989). **Perfil do Plano Diretor**. São Paulo, Secretaria Municipal do Planejamento. 10p. (Cópia xerox).
- SALENGUE, Lais & MOORI, Seiro (1973). **O processo de planejamento urbano no Rio Grande do Sul**: descrição da experiência e avaliação dos resultados. Porto Alegre, SDO. (Cópia xerox).
- SÃO BERNARDO DO CAMPO. Prefeitura Municipal (s.d.). **Documento básico para o Plano Diretor**. São Bernardo do Campo. (mimeo.).
- SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Planejamento (1989/1990). **Série de documentos para a reavaliação do Plano Diretor**. São Paulo.
- SEMINÁRIO SOBRE ASSISTÊNCIA TÉCNICA MUNICIPAL - REGIÃO SUL, Viamão (1982). **Relato de experiências - SURBAN**. (Cópia xerox).
- VENÂNCIO AIRES (1990). **Lei Orgânica Municipal**. Venâncio Aires, Câmara Municipal. 28p.

PERSPECTIVAS DE DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO MUNICIPAL

*Suzana Moura**

Este artigo apresenta uma reflexão acerca das perspectivas de democratização da gestão municipal, tendo em vista o novo marco institucional definido com a promulgação das leis orgânicas municipais. Inicialmente, situa os termos do debate em torno à questão democrática na atualidade. Em seguida, desenvolve uma análise dos princípios e dispositivos incorporados pela Constituição Federal e pela Lei Orgânica de Porto Alegre. E, por fim, conclui problematizando acerca das perspectivas para a implementação prática dos avanços constitucionais.

Democracia e participação

A questão da participação popular constitui-se num dos pontos de destaque da agenda política brasileira na última década. Isso pela ênfase dada à questão no plano do discurso, seja como propaganda de governos, seja como ponto privilegiado das campanhas eleitorais do período, e pelo desenvolvimento de práticas a partir de determinados aparelhos de Estado, principalmente executivos municipais, sob a direção de partidos ou de setores partidários progressistas.¹ Ao mesmo

*Arquiteta, Técnica da Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE) de Porto Alegre.

¹ Dentre essas experiências, destacam-se as de Lages (SC) e Piracicaba (SP) ocorridas no período 1976/82, tendo como agentes promotores prefeitos identificados com a "esquerda" do MDB. Desenvolveu-se nessas experiências uma série de mecanismos de cooperação e integração da sociedade civil, em especial das classes subalternas, na discussão e implementação de programas e projetos: reuniões de levantamento dos problemas diretamente nos bairros e comunidades agrícolas; conselhos e comissões setoriais de caráter consultivo e/ou de fiscalização, a exemplo do Conselho Orçamentário em Piracicaba; mutirões para a execução de obras públicas, a exemplo dos mutirões habitacionais em Lages; entre outros. Para maiores informações sobre essas e outras experiências de administrações municipais, ver João Herrmann Neto (Herrmann Neto, 1984).

tempo, a questão aparece como demanda social, expressa por organizações populares que ultrapassaram o patamar meramente reivindicatório, incorporando a participação como uma dimensão da luta por direitos sociais.²

Há um conjunto de fatores estruturais e conjunturais que contribui para o surgimento e a proliferação desses discursos, práticas e demandas. Dentre esses fatores, destacamos o fato de que os mecanismos de representação e participação política — os partidos e o parlamento —, pela fragilidade com que se apresentam no Brasil, aliado à dimensão que assumem os problemas sociais e ao ressurgimento dos movimentos sociais, mostram mais claramente as limitações dos governos assentados apenas no sufrágio universal. Ao mesmo tempo, reflete-se aqui um questionamento que vem ocorrendo inclusive em países de capitalismo avançado que não compartilham da mesma tradição autoritária do Brasil. Trata-se de um questionamento quanto à suficiência das regras e dos mecanismos básicos da democracia representativa, para que a nível do Estado se expressem os interesses e conflitos presentes na sociedade, em particular nas classes subalternas.³

Assim, a par das diferentes perspectivas apresentadas no plano da ação política,⁴ a questão da participação coloca-se como uma dimensão do ideário democrático presente na atualidade, representando novas exigências de extensão e/ou ampliação da democracia representativa, no sentido da participação dos cidadãos na gestão pública, além do momento do voto. Participação esta que significa a possibilidade de interferência nos processos decisórios e de exercício do controle social sobre os negócios públicos, diretamente ou através dos movimentos so-

² Embora essa não seja a tônica, há vários exemplos de movimentos que ultrapassaram o nível meramente reivindicatório e localizado, colocando novas exigências em termos de acesso a decisões e à fiscalização em domínios até então restritos aos aparelhos de Estado, a exemplo da elaboração do orçamento — Andradina (SP) — e da fiscalização de equipamentos coletivos — Movimento de Saúde da Zona Leste (SP). Ver Susana Moura (Moura, 1989).

³ Na Europa, esse tipo de questionamento ganhou novo impulso a partir dos anos 70, sob o impacto combinado da crise do "bem-estar social", do crescente deslocamento dos centros de decisão do parlamento para os aparatos executivos e do fenômeno da apatia dos cidadãos frente às atividades políticas. Assim, (re)coloca-se o debate em relação ao conteúdo e às formas da democracia, em torno à democracia representativa e à democracia direta.

⁴ Observam-se, nesse processo, diferentes enfoques quanto à questão da participação, em função dos objetivos e interesses específicos dos sujeitos políticos e sociais: instrumento de cooptação; meio de viabilização de ações e programas governamentais; dimensão da luta por direitos sociais; parte integrante de projetos políticos de democratização do Estado.

ciais. Desse modo, um outro aspecto da questão refere-se ao reconhecimento de que os movimentos expressam interesses coletivos e se constituem em espaços de representação e mobilização políticas diferenciados dos partidos.

Esse nível de participação, embora necessário em todas as esferas do Estado, é mais factível de ser desenvolvido no âmbito municipal, considerando que o aparelho de Estado nesse nível é mais permeável a alterações democráticas, face à maior proximidade que guarda dos cidadãos e ao papel específico que desempenha. O aparelho de Estado municipal é responsável basicamente pela implantação e gestão de serviços sociais urbanos e pela regulação do processo de uso e ocupação do solo. Aí não estão concentrados os aparatos responsáveis pela regulação pelo financiamento da economia, nem os aparatos repressivos. Essa especificidade se repercute no grau e na qualidade das disputas que ocorrem e, também, no tipo de burocracia e de rotina que se constituem.

Pressupostos para a democratização

Um processo de democratização da gestão municipal na perspectiva da ampliação da participação popular requer que se processem alterações substanciais nos procedimentos de formulação e de definição de políticas e na estrutura político-administrativa.

Trata-se de alterar o método de tomada de decisões caracterizado pela centralização no chefe do Executivo, onde a disputa de influência se dá no dia-a-dia, via mecanismos informais, bem como de superar a prática corrente de formulação e implementação de políticas meramente setoriais e estanques a secretarias e departamentos. Isso significa (re)definir o planejamento como um instrumento norteador da atuação governamental, não como uma esfera técnica descolada do processo de gestão, mas como um espaço de explicitação e negociação dos diversos interesses presentes na cidade.⁵ Ao mesmo tempo, significa proceder a alterações na estrutura político-administrativa no sentido da democratização das informações, da descentralização política e da constituição de canais de participação.

⁵ A questão do planejamento vem sendo recolocada como um instrumento de democratização da gestão municipal a partir de alguns estudiosos da área, por exemplo, Paul Singer (Singer, 1990). Na mesma perspectiva, a questão é abordada pelo Movimento Nacional da Reforma Urbana, que, desde a elaboração da Constituição Federal, vem reunindo entidades do movimento e de assessoria, instituições de ensino e pesquisa e profissionais da área.

A democratização das informações objetiva tornar os negócios públicos e a máquina administrativa transparentes e permeáveis ao controle social, uma das condições básicas para o exercício da participação popular. Para isso, faz-se necessário incorporar ao processo de gestão procedimentos de difusão de dados, utilizando-se meios diversos (reuniões, exposições, rádio, etc.), e, junto a isso, institucionalizar mecanismos que garantam às organizações da sociedade civil e aos cidadãos em geral o acesso a informações, enquanto iniciativa própria.

A descentralização político-administrativa, uma exigência para as cidades de médio e grande portes, objetiva, por um lado, a desconcentração de serviços, de modo a otimizá-los e a torná-los mais próximos aos cidadãos, e, por outro, a democratização do processo decisório, estendendo os pontos de formulação e definição de políticas.

A constituição de canais permanentes de participação assume importância na medida em que a democratização dos procedimentos de formulação e definição de políticas requer o conhecimento e a negociação aberta dos diversos interesses coletivos presentes na cidade, colocando-se, portanto, em contraposição aos mecanismos informais de acesso de determinados setores, às elites locais, aos centros decisórios.

Esses canais podem ser caracterizados como esferas públicas de exercício de determinadas funções de Estado, compreendendo a elaboração e a definição de políticas e a fiscalização sobre a execução destas, não se restringindo, portanto, à consulta e ao "referendum". Caracterizam-se também como estruturas o mais próximas e acessíveis à sociedade civil e que devem captar a representação dos múltiplos interesses existentes no cotidiano das cidades. Nesse sentido e tendo em vista que a participação popular pode incidir sobre o planejamento municipal, sobre as políticas setoriais e sobre a gestão de equipamentos coletivos, é possível visualizar três tipos de canais permanentes: territoriais, acompanhando a descentralização político-administrativa; setoriais, vinculados aos serviços e setores públicos; e de gestão e/ou fiscalização, relativos aos equipamentos coletivos.⁶

Além dessas esferas públicas de caráter permanente, existem outros mecanismos eventuais: os de participação direta, onde os cidadãos

⁶ Adotamos como referências empíricas experiências de administrações municipais de caráter democrático, tanto do Brasil (Lages, Piracicaba, Vila Velha, Diadema, etc.) como de outros países, por exemplo, Barcelona (Espanha), Bolonha (Itália), Villa El Salvador (Peru).

incidem diretamente sobre determinada decisão, a exemplo do plebiscito; e os mecanismos que podem ser desenvolvidos quando da elaboração e implementação de projetos específicos de melhoria num bairro⁷.

Essas são algumas das condições básicas requeridas à democratização da gestão municipal, na perspectiva da ampliação da participação popular nos procedimentos de formulação e definição de políticas e na fiscalização da execução destas.

Para concluir, ressaltamos a importância da institucionalização dos mecanismos e dos canais de participação, bem como dos procedimentos democráticos de formulação e de definição do planejamento municipal e de políticas setoriais. Em primeiro lugar, a inscrição em lei assegura a obrigatoriedade e condiciona os governos a seguirem tais procedimentos, não ficando na dependência apenas de sua vontade política. Ao mesmo tempo, assegura uma certa continuidade face às mudanças de governo, o que contribui para a consolidação de práticas democráticas na condução da gestão municipal. Em segundo lugar, o reconhecimento em lei das funções decisórias e/ou fiscalizatórias desses mecanismos e canais estimula a integração das organizações da sociedade civil e dos cidadãos em geral a esses.

A participação e o novo marco institucional

A promulgação das leis orgânicas municipais vem concluir o processo de redefinição do novo marco institucional brasileiro, aberto com a elaboração da Constituição Federal. Tomando por referência inicial o texto da lei maior, observamos que foram incorporados princípios e dispositivos que, em certa medida, ampliam a noção da democracia representativa tradicional e abrem espaços para o exercício da participação popular na gestão municipal.

Primeiro, amplia o conceito de soberania popular, ao estabelecer mecanismos de participação direta dos cidadãos a nível decisório — o plebiscito e o "referendum" — e a nível da elaboração de projetos de lei, através da iniciativa popular de lei, quando subscrita por 1% dos eleitores em matérias de âmbitos federal e estadual e por 5% dos eleitores em matérias de âmbito municipal.

⁷ Por exemplo, as comissões formadas em Diadema (1982-84) para a implementação do projeto de urbanização de favelas.

E, junto a isso, prevê a "cooperação" das associações representativas no planejamento municipal. Embora, o termo adotado não defina claramente o caráter da participação popular, esse dispositivo abre a possibilidade de interferência das organizações da sociedade civil nos procedimentos de formulação e de definição e no controle da execução das peças constitutivas do planejamento municipal: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e o plano diretor; bem como nos programas e projetos daí decorrentes. Ao mesmo tempo, esse dispositivo expressa o reconhecimento de que os partidos não esgotam as possibilidades de representação e, portanto, de que as organizações populares são também espaços de mobilização e de representação dos cidadãos para o exercício da participação popular na gestão da coisa pública.

Desse modo, por força da lei maior, esses avanços democráticos devem orientar a gestão pública no âmbito municipal e, no mínimo, foram reproduzidos nos textos das leis orgânicas. Em função da correlação de forças existente em cada município — do peso e da atuação dos vereadores progressistas, do estágio de organização dos movimentos sociais e do nível de incidência destes no processo de elaboração e do acúmulo de elaboração política sobre a questão —, foi possível obter avanços em relação ao estabelecido, tanto no detalhamento como na incorporação de novos princípios e dispositivos.

A Lei Orgânica de Porto Alegre é aqui resgatada como demonstrativo do tipo de inovações que foram introduzidas⁸. Cabe ressaltarmos que os avanços obtidos correspondem, na sua maioria, às proposições e emendas populares encaminhadas a partir do Fórum Municipal de Entidades, um espaço de articulação dos movimentos sociais a nível local, reconhecido oficialmente no Regimento Interno da Lei Orgânica como canal de participação popular no processo de elaboração.⁹ Outro aspecto relevante é quanto à composição do Legislativo, que apresenta um número expressivo de vereadores progressistas¹⁰. Assim, em função dessas e de outras condicionantes, observam-se avanços nos seguintes sentidos:

⁸ Algumas dessas inovações podem ser observadas nas Leis Orgânicas de São Leopoldo, Pelotas e Caxias do Sul.

⁹ Através do Fórum, foram possíveis o encaminhamento de proposições, emendas e pareceres em todas as fases do processo e a utilização da tribuna da Câmara para a defesa de proposições. As principais áreas de atuação do Fórum foram as seguintes: reforma urbana, saúde, educação, meio ambiente e participação popular.

¹⁰ Mais de um terço da Câmara é composta de vereadores progressistas, de um total de 33.

- a participação popular aparece como princípio norteador da administração pública, bem como a transparência e a descentralização político-administrativa, assumindo um caráter de interferência dos cidadãos na elaboração, na definição e na fiscalização de políticas públicas. Abre-se a possibilidade de que esse tipo de participação incida sobre diferentes dimensões da gestão municipal – o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual, o plano diretor, as políticas setoriais e os programas e projetos daí decorrentes. Além disso, prevê o exercício da fiscalização, inclusive no que se refere às contas públicas (Porto Alegre, 1990, art. 6, 61, 97 e 214; art. 85, parágrafo único; art. 116, parágrafo 1º);

- a Lei prevê alguns canais permanentes e mecanismos através dos quais pode viabilizar-se o exercício da participação popular – conselhos municipais, conselhos populares (CPs), audiências públicas e pedido de informação.¹¹ Os conselhos municipais foram definidos como canais de participação da sociedade civil na proposição, na deliberação e na fiscalização de matérias referentes aos setores da administração, a serem compostos por representantes de entidades "comunitárias e de classe" e da administração municipal. Esses conselhos setoriais estão incorporados à estrutura político-administrativa do Município de Porto Alegre desde 1962, porém com outro caráter, enquanto órgãos de assessoramento e cooperação governamental, compostos majoritariamente por representantes do próprio Executivo (Porto Alegre, 1990, Seção II, dos Cons. Munic., art. 101); Os CPs situam-se como canais de participação territoriais, de âmbito regional, embora sejam definidos como organismos autônomos da administração municipal. Ao contrário dos conselhos municipais, deverão ser formados e ter suas regras de organização e funcionamento estabelecidas diretamente a partir das entidades representativas de todos os segmentos sociais existentes na região de abrangência. A Lei coloca, de modo genérico, que esses conselhos são canais de participação na "discussão e elaboração de políticas municipais" e de exercício da fiscalização contábil, financeira e patrimonial do município, juntamente com a Câmara de Vereadores. Embora não esteja explicitado, os CPs podem constituir-se em canais de participação popular na elaboração e na definição do planejamento municipal, na medida em que a Lei

¹¹ A Lei Orgânica de Porto Alegre prevê também a Tribuna Popular, um mecanismo de democratização do Legislativo (Porto Alegre, 1990, art. 100).

prevê que o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e o plano diretor devem ser elaborados com participação a partir das regiões da cidade.¹² O pedido de informação e as audiências públicas são mecanismos que garantem o acesso dos cidadãos à informação, uma das condições básicas ao exercício da fiscalização e da participação. O primeiro garante às organizações da sociedade civil e aos cidadãos em geral a possibilidade de requererem informações, por escrito, tanto ao Legislativo como ao Executivo, que deverão responder obrigatoriamente em 30 dias. O segundo garante o direito a entidades de âmbito municipal ou que tenham mais de 3.000 associados de convocar audiência pública. O Executivo ou o Legislativo, conforme o caso, deverá realizar a audiência num prazo de 30 dias, devendo a documentação sobre a matéria em questão ficar à disposição para consulta pública nesse período. Independentemente de solicitação, está prevista a realização de audiências públicas periódicas para prestação de contas da execução orçamentária. Nesse mecanismo, o ato de informar assume uma qualidade superior, na medida em que permite o diálogo e o questionamento direto entre o cidadão e o poder público (Porto Alegre, 1990, Seção IV, do Dir. de Inf., art. 103 e 104);

- com relação aos mecanismos já estabelecidos na Constituição Federal, houve avanços na especificação da iniciativa popular de lei. Em caso de projeto de lei de interesse específico de um bairro ou distrito, o percentual de 5% incide sobre o número de eleitores aí inscritos; poderá incidir em todas as matérias, inclusive emendas à lei orgânica, e, no caso do orçamento, o projeto de emenda pode ser subscrito por 300 eleitores ou duas entidades, deverá ser apreciado e votado em regime de urgência e poderá ser defendido em plenário por representante dos propo-

¹² Vale ressaltar que o texto final contempla parte das preocupações levantadas pelas diferentes posições sobre a matéria. Por um lado, atribui aos CPs um caráter de organismos da sociedade civil, autônomos em relação ao Estado, os quais deveriam simplesmente ser reconhecidos na Lei. Essa posição apresentou-se com duas nuances diferenciadas. Uma, defendida pela União das Associações de Moradores de Porto Alegre, situava esses conselhos como instâncias regionais de articulação das entidades do Movimento Popular; e a outra, defendida por vereadores do PT, concebia-os como organismos de participação direta dos moradores de um bairro ou vila, assumindo um caráter de assembléia. Por outro lado, a Lei assegura, ainda que de forma genérica, um caráter de canal de participação popular na gestão da cidade, de âmbito territorial. Essa posição, expressa na primeira proposição do Fórum Municipal, colocou os conselhos regionais (sem a denominação de populares) como canais de participação integrados à estrutura político-administrativa do município, com algumas atribuições já delimitadas. (Porto Alegre, 1990, Seção III dos Cons. Pop., art. 102).

centes. Já o plebiscito e o "referendum" não foram claramente definidos, mas previstos os casos em que poderão ser convocados — por iniciativa do Executivo, do Legislativo ou de 5% dos eleitores, um percentual relativamente alto; e, com relação ao plebiscito, quando da implantação de distritos industriais e de obras que causem impacto ambiental (Porto Alegre, 1990, art. 98 e 99).

Vale ressaltarmos, ainda, alguns aspectos importantes que foram matéria de proposição popular e não foram aprovados: o veto popular, um instrumento de democratização do Legislativo; a conceituação e o estabelecimento de regras para a aplicação imediata do plebiscito e do "referendum"¹³; a especificação de que os conselhos municipais serão compostos majoritariamente por representantes da sociedade civil; e o estabelecimento de procedimentos para o exercício da participação popular no orçamento. Observamos, também, uma lacuna no que se refere à descentralização político-administrativa, que foi tratada genericamente como matéria a ser definida em lei complementar de iniciativa do Executivo.

Com esse conjunto de dispositivos, podemos dizer que no plano institucional está aberta a possibilidade de democratização da gestão municipal em Porto Alegre e, em certa medida, nos demais municípios do Estado, que, no mínimo, reproduziram simplesmente os dispositivos estabelecidos na Constituição Federal.

Perspectivas

Os avanços obtidos nesse processo constitucional certamente são a expressão de um ideário democrático presente na sociedade brasileira. Contudo a implementação desses avanços no seu conjunto não é automática. Num primeiro plano, faz-se necessário que a nível municipal ocorra a combinação de dois elementos: a existência de um governo que apresente vontade política e iniciativas no sentido da democratização da gestão; e a existência de movimentos sociais organizados no sentido da participação.

¹³ A proposta do Fórum definia o "referendum" popular como um mecanismo mais ágil a ser acionado por 1% dos eleitores, pelo Executivo ou pelo Legislativo, tanto para projetos de lei como para atos da administração municipal e estabelecia um "quorum" mínimo para que o resultado fosse considerado válido (10% dos eleitores). Já o plebiscito foi definido para fatos de relevante interesse público — implantação de projetos causadores de impacto ambiental e social — a ser convocado pelo poder público.

O primeiro elemento é fundamental, porque é necessário enfrentar, a partir do Estado, as reações conservadoras a um processo de democratização, advindas de uma estrutura político-administrativa conformada sob parâmetros autoritários e tecnocráticos. Tal estrutura, que não foi alterada em sua essência pelos dispositivos acima assinalados, traduz-se em procedimentos, rotinas de trabalho e num determinado tipo de linguagem que limitam um processo de participação e de controle social.¹⁴ A alteração dessa lógica no sentido da democratização pressupõe, portanto, uma atuação direta do próprio Governo, o que, por sua vez, requer vontade política e um projeto nesse sentido.

Ao mesmo tempo, há que se considerar que a gestão de recursos e programas sociais dota o Estado de um poder de atração e de influência sobre a população e as organizações populares, em particular. Assim, a opção de um governo por procedimentos democráticos e de estímulo à participação popular repercute na sociedade, contribuindo, em certa medida, na superação das resistências conservadoras existentes também nesse plano, como expressão da cultura política dominante¹⁵.

No entanto a vontade política e as iniciativas de um governo não são suficientes, caso não exista um determinado acúmulo de organização ao nível da sociedade civil e das classes subalternas, em particular, como base e resultado de movimentos sociais. Isto porque é a partir dos processos de luta e de organização em torno a problemáticas específicas que são construídos e afirmados interesses coletivos, relativos, no caso, à qualidade de vida na cidade cujas organização e gestão se realizam no âmbito do público, a partir do Estado. Ao mesmo tempo, é a partir desses processos que se pode construir mais amplamente a disposição para a ocupação e a ampliação dos espaços democráticos de participação, na medida em que permitem a transformação de necessidades percebidas como individuais em direitos sociais colocados como objetos de reivindicação.

¹⁴ Tais limitações puderam ser observadas, por exemplo, na experiência de discussão pública do Orçamento Municipal de Porto Alegre, em 1989. Aqui, uma inovação democrática – a discussão pública do Orçamento – esbarrou no próprio conteúdo e na forma de elaboração do plano orçamentário, não só por problemas de tradução do plano numa linguagem mais acessível como também pela própria estrutura, que dificulta o dimensionamento e a visualização dos gastos propostos, limitando o exercício da participação popular.

¹⁵ A cultura política dominante situa os negócios públicos como uma responsabilidade exclusiva do pessoal do Estado, cabendo aos cidadãos votarem periodicamente e, no máximo, reivindicarem do Estado a solução dos problemas que apresenta. Reflete-se aqui a noção da especialização da política, um dos fundamentos da democracia representativa tradicional, que tem na formação social brasileira um agravante face à tradição autoritária e clientelista. Desse modo, a demanda por participação ainda é incipiente, inclusive no interior das parcelas organizadas nos movimentos sociais.

A princípio, observa-se a combinação desses dois elementos em vários municípios, dentre os quais se situa Porto Alegre. Porém, considerando o caráter ainda embrionário e difuso do ideário democrático aqui abordado e a incipiente elaboração das possibilidades e caminhos de construção de um padrão de gestão democrático¹⁶, a implementação dos dispositivos contidos no novo marco institucional tende a se dar parcial e pontualmente, e a sua consolidação dependerá da manutenção do quadro de liberdades democráticas existente no País. Ao mesmo tempo, faz-se necessário que os partidos progressistas à frente dos governos municipais avancem na elaboração de projetos políticos nesse campo e que os movimentos sociais ampliem sua capacidade de articulação e inserção social e incorporem a questão da participação popular na gestão municipal como uma dimensão da luta por direitos sociais, em particular, o direito à cidade.

Bibliografia

- BOBBIO, Norberto (1987). **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 3.ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- BORJA, Jordi (1987). **Manual de gestion democrática**. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.
- ___ (1988). A participação cidadina. **Espaço & Debates**, São Paulo, NERU, (24): 14-25.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Senado Federal. 292p.
- CAPILONGO, Celso (1988). **Representação política**. São Paulo, Ática.
- CARDOSO, Fernando Henrique (1985) **A democracia necessária**. Campinas, Papirus.
- CAXIAS DO SUL (1990). **Lei Orgânica Municipal**. Caxias do Sul, Câmara Municipal.

¹⁶ A incipiente elaboração nesse campo, inclusive no interior dos partidos progressistas, é um fator que contribui para que governos que apresentam vontade política de democratização fiquem submetidos aos procedimentos e estruturas herdadas de um padrão de gestão pública conformado sob parâmetros autoritários e tecnocráticos.

- CHIRINOS, Luis (1985). **Gobierno local y participación vecinal: el caso de Lima metropolitano**. Lima, Centro de Documentacion y Asesoria Poblacional. (mimeo.).
- COUTINHO, Carlos Nelson (1980). **A democracia como valor universal: notas sobre a questão democrática no Brasil**. São Paulo, Ciências Humanas.
- FISHER, Tania (1987). A gestão do município e as propostas de descentralização e participação popular. **Revista de Administração Municipal**, (183): 18-35, abr.-jun.
- HERRMANN NETO, João (1984). **Democracia feita em casa**. Brasília, Câmara dos Deputados/ Centro de Documentação e Informação. v.1 e v.2.
- JACOBI, Pedro (1980). Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos para o debate. **Lua Nova: Revista de Cultura Política**, (20): 121-44, maio.
- ___ (1989). **Movimentos Sociais e políticas públicas**. São Paulo, Cortez.
- MOURA, Suzana (1989). **Limites à participação popular na gestão da cidade: a experiência do projeto de lei dos Conselhos Populares em Porto Alegre** (Tese de Mestrado, PROPUR/UFRGS).
- PELOTAS (1990). **Lei Orgânica Municipal**. Pelotas, Câmara Municipal.
- PINTO, Valeska (1988). A vitrine do ABC. **Teoria e Debate: Revista do Partido dos Trabalhadores**, São Paulo, (3): 11-5, jun.
- PORTO ALEGRE (1990). **Lei Orgânica Municipal**. Porto Alegre, Câmara Municipal.
- RIBEIRO, Luis Cesar (1989). **Plano Diretor: notas para discussão**. Rio de Janeiro. (mimeo.).
- ROLNIK, Raquel (1990). O desafio da gestão urbana na próxima década. **Teoria e Debate: Revista do Partido dos Trabalhadores**, São Paulo, (9): 18-23, jan.
- SÃO LEOPOLDO (1990). **Lei Orgânica Municipal**. São Leopoldo, Câmara Municipal.
- SINGER, Paul (1990). Estratégia de mudança. **Teoria e Debate: Revista do Partido dos Trabalhadores**, São Paulo, (7): 21-6, jan.

QUANDO O PODER PÚBLICO PROMOVE A AUTOCONSTRUÇÃO OU O MUTIRÃO

*Eduardo Nunes Vieira**

1 – Considerações iniciais

O presente trabalho nasceu de uma preocupação levantada pelos técnicos que se reúnem no Centro de Assessoria e Estudos Urbanos (CIDADE) e que diz respeito à qualidade das habitações produzidas em regime de mutirão ou autoconstrução, bem como à própria eficácia desses processos, para fazer frente ao "deficit" habitacional existente no País.

Essa preocupação tem por base a constatação de que, cada vez com maior frequência, tais procedimentos têm sido adotados nos programas oficiais, sem, no entanto, haver avaliações de desempenho que justifiquem tal opção. É desconhecido, por exemplo, o impacto causado pelo emprego de mão-de-obra não especializada, em regime de sobretrabalho, na qualidade do produto final. Da mesma forma, não são analisados os custos totais das unidades produzidas, se computados todos os valores direta e indiretamente mobilizados em cada empreendimento e ainda o produto social resultante de um programa dessa natureza.

Uma dificuldade inicial com que nos deparamos para a realização deste trabalho foi a falta de dados sistematizados que permitissem quantificações exatas relativas aos programas já empreendidos, assim como a inexistência de informações precisas sobre a carência habitacional do Estado, ou mesmo da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA). A extinção do BNH e a passagem desordenada de algumas de suas atribuições para a Caixa Econômica Federal, bem como a extinção do Ministério de Desenvolvimento Urbano (MDU), representaram uma significativa perda de memória, que se refletiu também aqui no Estado, conforme foi possível constatar. Porém o mais significativo é que, de fato, não existe a preocupação dos órgãos promotores com a avaliação científica dos pro-

*Arquiteto, membro do Centro de Assessoria e Estudos Urbanos (CIDADE).

gramas que implementam. Por outro lado, alguns dos dados veiculados estão comprometidos em sua origem por lhes faltar isenção, uma vez que são fornecidos pelos próprios promotores, o que implica necessária relativização no momento de sua análise.

2 – Referências necessárias para o estudo da questão

Ao tratarmos do tema habitação popular, estamos obrigatoriamente tratando de um dos principais itens dentre os relacionados com a reprodução da força de trabalho. A Constituição Federal, ao definir o salário mínimo para a jornada regular de trabalho, previu uma remuneração compatível com o atendimento de todas as necessidades básicas de uma família composta por quatro pessoas. Fica claro, portanto, que a responsabilidade total com esse cumprimento é do próprio capital, isto é, do sistema que se vale dessa mão-de-obra para manter-se. No entanto também é conhecido o distanciamento existente entre o previsto na lei e o praticado. Os baixos salários pagos, especialmente para o trabalhador não qualificado, não permitem o atendimento de suas necessidades mínimas, obrigando-o a priorizar os itens mais diretamente relacionados com sua subsistência, tais como alimentação e saúde, deixando outros a descoberto. De imediato, é apontado o Estado como responsável pela supressão das carências geradas, devendo esse propor políticas sociais e assistenciais que compensem as lacunas criadas. É, sem dúvida, um espaço fértil para regimes autoritários e populistas, que fazem do assistencialismo seu sustentáculo de poder.

No caso específico da habitação, a tentativa de preenchimento desse espaço ficou a cargo do BNH, que, no entanto, sempre esteve muito aquém das necessidades da população. Sua existência foi marcada por desvios, demagogia e corrupção, até seu fechamento em 1986, que objetivou eliminar do cenário nacional o responsável por tantos malogros – sobre o tema, ver Maricato (1987). Diante desse fato, identificamos, como decorrência, duas outras tentativas de repasse do compromisso. A primeira deu-se ainda na órbita do poder público, com a responsabilização dos municípios na tarefa de subsidiar os programas habitacionais através do fornecimento de terra e infra-estrutura a custo zero, enquanto o BNH permanecia com a competência de financiar a habitação em si, ou materiais de construção. A segunda tentativa de repasse tratou de responsabilizar o próprio beneficiário com a construção de sua casa, através da incorporação do mutirão ou da autoconstrução nos programas oficiais.

Sabe-se que a autoconstrução tem sido a saída viável para a resolução do problema habitacional dos setores menos favorecidos da população, não sendo esse um fenômeno exclusivo do Brasil, mas uma prática corrente em todos os países do Terceiro Mundo. Devemos distinguir, no entanto, formas diversas de ocorrência dessa prática. A mais freqüente é a autoconstrução, enquanto uma atividade individual e que visa à resolução do problema de forma isolada. Nesse caso, o trabalhador, com auxílio de familiares e amigos, vai edificando sua casa paulatinamente, conforme sua disponibilidade de tempo e recursos. Geralmente, são processos demasiadamente morosos, marcados por improvisação de soluções técnicas, reaproveitamento ou uso inadequado de materiais e que dificilmente atingem o estágio final antes de sua ocupação. A outra alternativa que se observa é a adoção de soluções coletivas com o emprego da ajuda-mútua, ou do mutirão, como é mais conhecido. Essa prática remonta ao período colonial, quando colheita, roçadas, queimadas ou outras atividades próprias do trabalho agrário eram praticadas pela comunidade local, sob a forma de rodízio, visando compensar a precariedade dos equipamentos de trabalho e a carência da mão-de-obra, demandada em quantidade. Ao final de cada mutirão, ocorriam festas e comilanças oferecidas pelo beneficiado, e estabelecia-se o compromisso de engajamento deste nos mutirões seguintes¹.

O processo de industrialização do País ocorrido no início do século, e com maior ênfase a partir da década de 30, aliado à mecanização da agricultura, gerou um grande êxodo rural, que transferiu a maior parte da população brasileira para as grandes metrópoles. Dizendo melhor, acabou por formar os exércitos de reserva de mão-de-obra que hoje habitam as periferias dessas cidades, ocupando loteamentos clandestinos ou áreas de subabitação. Querem alguns estudiosos entender que essa população migrada teria trazido parcela de sua cultura original, incluída aí a prática do mutirão, e que estaria hoje apta a reproduzi-la em programas os mais diversos, tais como a construção de habitações e equipamentos públicos ou a implantação de infra-estrutura urbana. Existem, no entanto, sensíveis diferenças entre as duas situações — campo e cidade —, que comprometem a validade dessa transferência direta e impõem novas implicações ao procedimento, o que torna inválida a premissa inicial.

¹ Se quisermos buscar uma origem ainda mais remota, devemos considerar que o termo **mutirão** tem raiz etimológica na palavra guarani "puxirum", que é designativa do trabalho coletivo da terra praticado pelos índios.

Uma consideração a ser feita é que o auge do movimento migratório ocorreu até a década de 60, tendo, de certa forma, estabilizado a situação após esse período. O incremento populacional que hoje se verifica nas favelas deve-se mais ao descenso social e à própria reprodução da população ali instalada. Encontramos, portanto, nesses locais, os descendentes em primeira, segunda ou mesmo terceira geração da população migrada, o que cria um distanciamento muito grande das raízes originais e de culturas que tenham movido ações no passado.

Uma discussão básica que se coloca na reflexão tanto sobre a autoconstrução como sobre os mutirões é a questão do sobretrabalho. Quando o salário não comporta o atendimento das necessidades básicas, o trabalhador vê-se compelido a complementá-lo através de jornadas extras, o que, no caso da moradia, se caracteriza pela construção da sua casa nas horas de folga e fins de semana. Trata-se, portanto, de uma atividade não contabilizada diretamente nas relações de produção do sistema capitalista do Terceiro Mundo, mas, que fundamentalmente, marca o descomprometimento desse sistema e do setor público com a produção da força de trabalho.

Sem entrarmos em maiores juízos de valor quanto à validade ou não do processo, é interessante observar que o emprego da auto-ajuda ou da ajuda-mútua se constitui em experiência bastante desenvolvida em diversos países latino-americanos. O caso mais expressivo é, sem dúvida, o das cooperativas habitacionais uruguaias, onde o expediente da ajuda-mútua constitui-se em condição básica para a execução dos programas, abarcando, principalmente, setores médios da população. Bancários, comerciários, funcionários públicos e mesmo profissionais liberais envolveram-se nas atividades próprias da construção, executadas nos fins de semana ou finais de tarde. Na mesma experiência ainda ocorreram formas de ajuda-mútua remunerada. Existem exemplos significativos também em outros países, tais como na Venezuela, na Colômbia e no México. Neste último, os casos de maior destaque são aqueles vinculados à construção de casas de emergência para as vítimas dos terremotos.

No Brasil, não existe uma tradição de intervenção dos futuros usuários no processo de execução de programas habitacionais. Os grandes conjuntos surgidos a partir de 1964, sob a égide do BNH, objetivavam o cumprimento de um compromisso anterior, que vinculava o poder constituído através do regime militar com a indústria da construção civil. Não poderia haver, portanto, interesse maior em incentivar programas de barateamento do processo de produção das edificações. A falência do modelo proposto pelo BNH, bem como o desvirtuamento de seus objetivos declarados geraram a crise que se abateu sobre o Banco, nos

primeiros anos da década de 80. Essa crise teve origem na fragilização dos mecanismos de sustentação do Banco: os recursos das cadernetas de poupança passaram a ser desviados para outros tipos de aplicações mais rentáveis; o retorno dos financiamentos concedidos ficaram comprometidos pelos altos índices de inadimplência; e, finalmente, os saques do FGTS passaram a ocorrer de forma progressiva como consequência do surto de desemprego verificado na época.

3 — Os primeiros programas oficiais de mutirão e autoconstrução

A diretriz adotada a partir da crise do BNH, e que persiste até os dias atuais através de programas recentes, foi a incorporação da mão-de-obra da população a ser beneficiada na execução dos programas habitacionais. Nesse caso, o que na realidade ocorre é que o Estado passa a se apropriar de um expediente de subsistência da população menos favorecida, viabilizando, assim, o rebaixamento do custo das obras e tornando oficial mais um mecanismo de exploração da classe trabalhadora. Importante também é observar que essa prática coincide com o momento da chamada "abertura política", período marcado pelo ascenso dos movimentos sociais urbanos e do movimento sindical, que traziam como uma de suas principais bandeiras a reivindicação da participação na gestão das políticas públicas do País. Essa reivindicação foi absorvida pelo poder constituído nas mais diversas instâncias, que passou a incorporá-la aos seus discursos oficiais. No caso específico da habitação, esse expediente, de forma demagógica, ganhou o nome de "mutirão", tendo sido lançados diversos programas com esse caráter. Cabe observarmos que esse tipo de ação se mostrou muito próprio à prática do clientelismo, bem como do atrelamento e cooptação do movimento comunitário, que, em diversas oportunidades, passou a ser usado como instrumento político e de cabrestamento de votos nos períodos eleitorais.

Com essa situação colocada e considerando o agravamento das condições de vida ocorrido no final da década de 70, passaram a se suceder programas orientados pelas novas diretrizes. Antes de identificá-los, cabe considerarmos que ficou devidamente comprovado que o sistema, na forma em que vinha operando, tornava impossível o acesso da população de baixa renda às alternativas oferecidas, e esse era mais um fator a depor contra o regime estabelecido.

Em consonância com as novas diretrizes da política habitacional, foi lançado, em 1975, o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB), caracterizado pelo financiamento exclusivo do lote. Não

havia, nesse caso, qualquer compromisso do poder público com a produção da habitação, mas ficava implícito que a mesma deveria ser auto-construída, ou obtida através de outro processo qualquer, sob inteira responsabilidade do usuário. Ao PROFILURB seguiu-se o Programa de Financiamento da Construção ou Melhoria da Habitação (FICAN), lançado em 1977, prevendo a possibilidade de adoção da autoconstrução como alternativa de barateamento das obras. Nesse caso, o financiamento destinava-se à aquisição de materiais para possuidores de lotes regularizados, havendo parcela dos recursos voltada à contratação de assessoria técnica e de mão-de-obra especializada. Dentre todos, o programa mais alardeado foi o Programa de Erradicação de Subabitação (PROMORAR), que veio a público em 1979 e que se propunha a "erradicar as favelas da paisagem brasileira", conforme propugnava o então Presidente da República, General João Batista Figueiredo. O objetivo básico era urbanizar as áreas faveladas, dotando-as da infra-estrutura necessária e regularizando a situação de propriedade da terra. Para cumprimento desse objetivo, estava prevista a intervenção da população beneficiária através de mutirões dirigidos pelo poder público e de obras contratadas com o setor privado. Via de regra, o programa ficou restrito a levantamentos, cadastros e relatórios, com poucos exemplos de intervenção física nas áreas escolhidas.

O acirramento da crise econômica que se abateu sobre o País nos primeiros anos da década de 80, aliado à inocuidade comprovada das diversas tentativas de atuação do BNH junto aos setores de baixa renda da população e ainda ao desgaste que vivia o regime militar frente ao ascenso dos movimentos popular e sindical, levou à criação de mais um programa, destinado especificamente para a população com renda aproximada de 1,5 salário mínimo, que até então havia sido contemplada apenas em discursos e intenções. Trata-se do Programa Nacional de Autoconstrução — Projeto João-de-Barro, lançado no início de 1984, que, conforme documentos oficiais publicados na época, tinha como objetivo "(...) permitir o acesso ao Sistema Financeiro da Habitação das famílias mais pobres, que de outra forma não poderiam assumir um financiamento de casa popular", com a diretriz de

"(...) apoiar o desenvolvimento de comunidades carentes, que visam resolver seu problema habitacional, mediante a participação em um processo de autoconstrução (ajuda-mútua ou auto-ajuda)".

Os resultados esperados eram uma

"(...) substancial redução de custos, tanto na execução das unidades habitacionais como na infra-estrutura; notável

melhoria de ambiente, com a participação e cooperação comunitária; perfeita integração entre BNH, o Estado e suas Secretarias; realização de projetos habitacionais que respeitem os valores culturais das famílias e comunidades envolvidas, assegurando sempre uma efetiva participação dos beneficiários na elaboração e execução dos projetos";

e, finalmente, "(...) o aperfeiçoamento de tecnologias alternativas e de mecanismos de assistência técnica e de treinamento".

Através da leitura desses documentos, identifica-se, de forma clara e explícita, a incorporação das bandeiras de luta dos movimentos sociais aos discursos oficiais alardeadores das ações do poder público. Os textos são plenos de expressões alusivas ao desenvolvimento comunitário, à participação da população interessada em todas as etapas do programa, ao desenvolvimento de ações de ajuda-mútua, que nada tinham em comum com o regime em vigor no País. Essa estratégia, no entanto, objetivava esvaziar o discurso da oposição, que estava muito calcado na crítica ao extremo centralismo do Governo Militar, ao seu autoritarismo característico e ao alijamento total da população de qualquer esfera de decisão. A ajuda-mútua, que sempre foi expediente de construção e fortalecimento do movimento comunitário, estava então institucionalizada através de textos oficiais, assinados pelo Ministro do Interior, Sr. Mário David Andreazza.

O Programa teve como marco de lançamento a realização de um seminário nacional intitulado A Participação da População na Produção de Habitações, ocorrido na Cidade de Recife, em fevereiro de 1984, sob o patrocínio do BNH, da COHAB-PE e da Escola Nacional de Habitação e Poupança (EN-HAP). O seminário objetivou avaliar as diretrizes e forma de implantação do programa lançado. No evento, foram apresentadas as experiências realizadas nas Cidades de Recife, João Pessoa, Curitiba, Camaçari e Bauru, comprovando que a incorporação da autoconstrução em programas oficiais já era uma prática corrente em diversas regiões do País. Os anais do encontro também indicam que muitas das críticas então formuladas ao BNH e a seus agentes haviam sido devidamente assimiladas pelos técnicos e políticos presentes em Recife, pois foram tirados indicativos de que o novo programa deveria evitar a "excessiva centralização de decisões; a rigidez burocrática; e a lentidão dos mecanismos de aprovação de projetos", sob pena de ficar o mesmo fadado ao insucesso.

No rastro do seminário nacional, ocorreram diversos eventos regionais ainda com o objetivo de avaliar experiências e estruturar a implantação de programas nos estados. Em Porto Alegre, ocorreu, em de-

zembro do mesmo ano, o Seminário Interno do Programa Nacional de Auto-construção – Projeto João-de-Barro, reunindo os membros do Comitê Regional do Projeto João-de-Barro da Agência – de Porto Alegre, membros das equipes dos agentes financeiros e promotores do Programa (Companhia de Habitação do Estado do Rio Grande do Sul, Departamento Municipal de Habitação de Porto Alegre e Secretaria Extraordinária da Grande Porto Alegre). Do somatório de eventos nacionais e regionais, produzidos sob a forma de seminários, palestras e cursos, além dos comitês constituídos pelos vários agentes intervenientes no Programa, bem como as publicações técnicas, materiais de divulgação e propaganda, deduzimos que foi grande o investimento mobilizado para a execução do mesmo.

Visando à implementação do Programa no Interior do Estado, a COHAB-RS ficou com o encargo de atuar enquanto agente promotor, e, para a RMPA, o papel coube à Secretaria Extraordinária para Assuntos da Grande Porto Alegre, que desempenhou essa função até março de 1987, quando foi extinta, tendo a Fundação Metropolitana de Planejamento (METROPLAN) ficado com a incumbência de levar adiante o Programa. No caso específico de Porto Alegre, o Departamento Municipal de Habitação de Porto Alegre (DEMHAB) foi o agente promotor.

Segundo consta, no interior do Estado, o Programa não obteve maior sucesso, tendo sido executados pequenos núcleos nas Cidades de Arroio do Meio, Alecrim, Nova Prata e São Gabriel. Os projetos elaborados para a Cidade de Tramandaí não foram executados por problemas administrativos. Esse fato também se repetiu nas Cidades de Alvorada, Gravataí e Campo Bom, da RMPA. Porém três núcleos foram implantados: o primeiro em Novo Hamburgo, tendo se seguido o de Sapucaia do Sul e o de Porto Alegre. Esses dados preliminares já indicam a pequena repercussão do Programa no Estado, especialmente se considerada a expectativa inicial.

De acordo com as diretrizes do BNH, os agentes promotores do Programa no Estado constituíram os grupos técnicos requeridos, que passaram a pôr em prática o definido nos fóruns anteriores. Esses grupos eram integrados por profissionais das áreas de arquitetura, engenharia, economia, serviço social e direito, o que lhes conferia a qualidade da multidisciplinaridade exigida pela natureza das atividades a serem desenvolvidas. O Contrato de Empréstimo de Recursos Financeiros firmado entre o Governo do Estado e o BNH previa a concessão de 2.000 financiamentos para a RMPA, objetivando a implantação da etapa inicial do Projeto João-de-Barro. Com os trabalhos iniciados e tomando como base o **Inventário das Vilas Irregulares da RMPA**, produzido pela METROPLAN em 1982, desenvolveu-se o processo de seleção das áreas a serem

beneficiadas, as quais foram classificadas segundo dois grupos: vilas passíveis de regularização no local e vilas indicadas para realocização, conforme as características e as necessidades específicas de cada uma. Dessa forma, foram selecionadas 38 vilas para receberem o Programa, 20 delas no primeiro grupo e as 18 restantes no segundo, conforme demonstra a Tabela 1.

Tabela 1

Total de áreas, vilas e famílias selecionadas para o Projeto João-de-Barro na RMPA

VILAS PASSÍVEIS DE REGULARIZAÇÃO NO LOCAL									
MUNICÍPIOS	Somatório das Vilas a Serem Beneficiadas	Total de Famílias a Serem Beneficiadas	Área Total Necessária (ha)	Propriedade das Áreas Invasadas					
				Privadas		Públicas			
				Número	Custo (Cr\$ milhões)	Número	Federais	Estaduais	Municipais
Alvorada	01	80	1,5	1	34,24	-	-	-	-
Cachoeirinha	02	300	6,0	1	79,89	1	-	-	1
Campo Bom	01	60	1,2	1	27,39	-	-	-	-
Canoas	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Estância Velha ..	01	50	1,0	1	22,83	-	-	-	-
Esteio	03	498	9,9	1	91,30	2	1	1	-
Gravatá	04	430	8,7	-	-	4	-	1	3
Guaíba	01	50	1,0	-	-	1	-	-	1
Novo Hamburgo ...	01	115	2,2	-	-	1	-	-	1
Porto Alegre	02	755	18,0	-	-	2	-	2	-
São Leopoldo	02	200	4,0	-	-	2	-	1	1
Sapiranga	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sapucaia do Sul ..	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Viamão	02	200	4,0	1	68,48	1	-	-	1
TOTAL	20	2 678	57,5	6	324,13	14	1	5	8

VILAS INDICADAS PARA RELOCALIZAÇÃO									SOMATÓRIO DAS FAMÍLIAS A SEREM BENEFICIADAS POR MUNICÍPIO
MUNICÍPIOS	Somatório das Vilas Indicadas	Total de Famílias a Serem Beneficiadas	Área Total Necessária (ha)	Propriedade das Áreas Indicadas					
				Privadas		Públicas			
				Número	Custo (Cr\$ milhões)	Número	Entidades		
Alvorada	01	200	4,0	01	91,30	-	-	-	280
Cachoeirinha	01	150	3,0	-	-	01	COHAB	-	450
Campo Bom	-	-	-	-	-	-	-	-	60
Canoas	01	60	1,2	-	-	01	COHAB	-	60
Estância Velha ..	-	-	-	-	-	-	-	-	50
Esteio	02	71	1,4	02	31,97	-	-	-	569
Gravatá	-	-	-	-	-	-	-	-	430
Guaíba	-	-	-	-	-	-	-	-	50
Novo Hamburgo ...	05	433	8,5	05	196,31	-	-	-	538
Porto Alegre	-	-	-	-	-	-	-	-	755
São Leopoldo	02	250	5,0	02	114,13	-	-	-	450
Sapiranga	02	110	2,2	02	50,22	-	-	-	130
Sapucaia do Sul ..	04	300	8,0	04	136,95	-	-	-	300
Viamão	-	-	-	-	-	-	-	-	300
TOTAL	18	1 574	31,4	18	620,88	02	-	-	4 122

FONTE: METROPLAN.

A morosidade que caracterizou a implantação de experiências pilotos, o pouco ou nenhum interesse demonstrado por algumas prefeituras e as limitações do quadro técnico disponível são algumas das justificativas que se identificam para o não-cumprimento das metas estabelecidas. Também concorrem para esse quadro de dificuldades a extinção do BNH, ocorrida em 1986, e a da Secretaria Extraordinária da Grande Porto Alegre, anteriormente referida.

3.1 – O Programa João-de-Barro em Novo Hamburgo

A primeira e certamente a mais significativa das experiências desenvolvidas dentro do Programa João-de-Barro ocorreu na Cidade de Novo Hamburgo, no conjunto denominado Kephias I. Ali, verificou-se um raro caso de boa integração entre os agentes intervenientes – Secretaria Extraordinária da Grande Porto Alegre, Prefeitura Municipal e comunidade. Significativo também é o fato de ter sido implementado o Programa através de mutirão, atendendo às diretrizes previamente estabelecidas.

O principal fator que concorreu para esse resultado foram a efetiva integração e apoio despendidos pela Prefeitura Municipal, que compareceu ao Programa com uma alta contrapartida, caracterizada na entrega de 400 lotes devidamente providos de infra-estrutura e já contando com um módulo sanitário. Além disso, também houve o engajamento de técnicos, mestres-de-obras e operários especializados do município, que deram todo o respaldo necessário aos mutirantes durante a execução das obras. Idêntico também foi o esforço dos técnicos da Secretaria Extraordinária da Grande Porto Alegre, que fizeram o acompanhamento do trabalho.

De início ocorreu a seleção das famílias de acordo com critérios estabelecidos, dos quais destacamos a renda entre zero e três salários mínimos e um tempo mínimo de residência no município. Promovida essa seleção, ocorreu o processo de organização dos mutirantes, tendo sido formadas 25 equipes com 16 famílias em cada uma, o que correspondia, respectivamente, ao número de quadras e de casas. Foi ainda escolhido um representante de cada equipe, os quais no conjunto compuseram o grupo de interlocutores com as equipes técnicas. Nesse coletivo foram discutidos o projeto das unidades habitacionais, os materiais a serem empregados, bem como a sistemática de trabalho adotada.

As obras desenvolveram-se no período compreendido entre dezembro de 1984 a dezembro de 1985, tendo como início a construção de um cen-

tro comunitário, que foi usado como local de reunião e almoxarifado. Os mutirantes trabalharam sobretudo nos fins de semana e feriados, sendo algumas tarefas especiais executadas pelos operários do município durante a semana. Não se identifica, nas unidades produzidas, o emprego de nenhuma tecnologia ou de materiais alternativos. São casas de 32m², com paredes de tijolos furados comuns, sem acabamento, forro de madeira, telhado de fibrocimento e piso bruto desempenado. Não foram executadas divisórias internas. Facilitou sensivelmente a obra o fato de já haver sobre o terreno o módulo sanitário executado.

Após o término das obras, as casas foram distribuídas através de sorteio entre os mutirantes de cada quadra. Nos anos que se sucederam a essa entrega, ocorreram muitas alterações, conforme estava previsto, restando hoje poucas unidades em sua forma original.

Outra mudança significativa, e essa não prevista, diz respeito ao quadro de moradores, que se alterou em cerca de 60%. Segundo informa uma das líderes do mutirão, muitas das famílias venderam os imóveis produzidos, retornando para a situação anterior de subabitação. O quadro atual é de relativa estabilidade, o que pode ser comprovado através do baixo índice de inadimplência, que ficou em torno de 10%. A não-permanência da maioria dos mutirantes na área é um fato que deve ser melhor analisado e que demonstra que o Programa não contou com mecanismos eficazes de fixação da população no local.

De qualquer forma, observando apenas o produto em si, ou seja, as unidades construídas, podemos dizer preliminarmente que o Programa obteve sucesso, ainda que considerada a excepcionalidade do apoio conferido pela Administração Municipal. Certamente, o mesmo não pode ser dito quanto ao atendimento da população-alvo, uma vez que apenas 40% dela permaneceu no local.

Relativamente à organização da população, também existe um saldo positivo, pois a associação dos moradores criada permanece sob a liderança dos antigos mutirantes, demonstrando que a experiência da atividade coletiva gerou um acúmulo ainda hoje observado.

3.2 – A experiência de Sapucaia do Sul

Na Cidade de Sapucaia do Sul, o Programa previu a execução de 347 unidades na localidade denominada Vila Nova Esperança, em área que ganhou o nome de Loteamento João-de-Barro. Diferentemente do ocorrido

em Novo Hamburgo, não houve neste caso o mesmo apoio da Prefeitura, que se mostrou, desde o começo, pouco confiante na proposta, optando pela construção em apenas uma quadra, que deveria ser observada como piloto.

Executou-se aí uma casa-modelo, em padrão semelhante ao adotado em Novo Hamburgo, seguindo-se depois a construção das demais casas da quadra, em regime de mutirão, utilizando tecnologia convencional.

Em Sapucaia do Sul, o processo desenvolveu-se de forma muito morosa, tendo o Programa iniciado em 1986 e chegado ao seu final somente em 1990. Muitos fatores contribuíram para essa demora, mas o que mais se destaca é, sem dúvida, a falta de sincronia entre a Prefeitura e os organismos do Estado encarregados do trabalho. Não houve, por parte do Município, a observância dos critérios previamente estabelecidos para a escolha das famílias a serem contempladas, da mesma forma que ocorreu muita troca de técnicos municipais, o que comprometeu a continuidade das atividades. Nesse caso, também interferiram negativamente a extinção do BNH e a da Secretaria Extraordinária da Grande Porto Alegre, ocorrida no período.

Os desacertos e a falta de organização verificados comprometeram a continuidade das obras em mutirão, motivo pelo qual foi adotada a autoconstrução como alternativa para as demais quadras. A partir daí, as famílias passaram a receber apenas a sua cota de materiais e alguma assessoria técnica para a execução das obras, ficando livres para a definição dos projetos.

Verifica-se hoje a adoção de uma diversidade total de projetos, bem como diferentes estágios de andamento das obras, com muitas casas inconclusas já ocupadas, algumas paralisadas e outras ainda em permanente estágio de transformação. Conforme diz um dos moradores do local, "(...) casa de pobre nunca fica pronta". Inclusive a unidade construída para modelo está sendo reformada e ampliada. Para a conclusão do Programa e o atendimento dos contratos firmados, uma empreiteira ficou encarregada da construção de um embrião de 24m², de meia-água, em 14 lotes distribuídos no conjunto.

A qualidade do produto, nesse caso de Sapucaia do Sul, fica difícil de ser avaliada por haver muita heterogeneidade. Encontram-se casas de bom acabamento, até mesmo atingindo o dobro da metragem da casa-modelo. O lote permite boas possibilidades de ampliações, uma vez que tem área de 200m², 75m² a mais que o do Conjunto Kephas I de Novo Hamburgo. Por outro lado, há muitas casas precárias, uma vez que a

exigência mínima por parte dos administradores do Programa era a construção do módulo sanitário, para o qual os beneficiários recebiam os materiais necessários e os aparelhos sanitários.

Até a presente data, ainda não houve a comercialização dos imóveis, o que não impediu que, também nesse caso, a maioria dos contemplados inicialmente já tenha passado adiante a posse das casas. A organização da população mostra-se frágil, marcada por conflitos internos entre os moradores e por interferências externas, geralmente político-partidárias ou administrativas.

3.3 — A experiência de Porto Alegre

Este caso diferencia-se dos anteriores por tratar-se da aplicação do Projeto João-de-Barro em área ocupada. O local escolhido foi a Vila Nova Santa Rita, incluída no Complexo Restinga, tendo o projeto como marco inicial a assinatura do contrato em maio de 1984, prevendo o atendimento das famílias assentadas nos 230 lotes existentes. A execução de toda a infra-estrutura ficou a cargo do município, conforme as normas do Programa, enquanto as unidades habitacionais estariam a cargo dos moradores.

Por ser uma área ocupada, os recursos destinados à habitação deveriam ser empregados em obras de melhoria ou, conforme o requerido pela quase-totalidade dos casos, na substituição das unidades existentes, pois essas se apresentavam muito precárias.

Para início, e a título de protótipo, o DEMHAB executou, com mão-de-obra própria, 28 unidades, valendo-se para tanto de materiais e tecnologias convencionais.

Houve um esforço por parte dos técnicos do Departamento, especialmente os da área social, de promover a organização da população beneficiária, o que ocorreu com a formação da associação de moradores e com a montagem das equipes necessárias à implementação dos trabalhos.

O Programa foi interrompido no início do ano de 1989, apresentando um rendimento muito baixo, uma vez que, além daquelas unidades construídas como protótipo, apenas 14 outras haviam sido executadas pela população, contando também estas com o apoio dos operários do Departamento. Foi verificado então que os recursos despendidos com as

equipes de assessoria consumiam significativa parcela das verbas disponíveis e que a produtividade observada não estava a justificar todo o esforço empreendido com a implantação do Programa, fatos que motivaram sua suspensão.



Tendo em conta que esses três exemplos observados, Vila Kephas I, Loteamento João-de-Barro e Vila Nova Santa Rita, são os únicos representantes do Programa Nacional de Autoconstrução — Projeto João-de-Barro na Região Metropolitana de Porto Alegre e que totalizam 789 unidades produzidas desde seu lançamento em 1984, verificamos que não foi cumprido 50% da meta de 2.000 unidades estabelecida no início, sendo um resultado ínfimo quando considerado que foram selecionadas pela METROPLAN 38 áreas, com um total de 4.252 famílias para receberem o Programa.

4 — O Programa Nacional de Mutirões Habitacionais da SEHAC

O Governo do Presidente José Sarney, responsável pela extinção do BNH em 1986, foi também responsável por algumas movimentações que envolveram o setor habitacional no fim de seu mandato. O motivo foi o lançamento do Programa Nacional de Mutirões Habitacionais (PNMH), ocorrido através da Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC) do MINTER, no ano de 1988. Essa secretaria, desde sua criação, esteve voltada para ações assistencialistas junto a organizações comunitárias, tais como a distribuição de cestas básicas de alimentos e tickets do leite. Não obstante a existência do Ministério de Habitação e Bem-Estar Social, coube à SEAC a implementação desse programa, que se desenvolveu à margem do Sistema Financeiro da Habitação, representado pela Caixa Econômica Federal. Posteriormente, com a extinção do Ministério de Habitação e Bem-Estar Social, a área habitacional deste foi incorporada pela SEAC, que passou a denominar-se Secretaria Especial de Habitação e Ação Social (SEHAC). No entanto o encaminhamento de ações intervindo no setor habitacional foi mais significativo no período anterior a essa incorporação.

O PNMH objetivava o atendimento do segmento populacional com renda entre zero e três salários mínimos, através de convênios firmados entre a Secretaria, a municipalidade, organismos estaduais e, em especial, as Sociedades Habitacionais. Essas sociedades eram constituídas com a finalidade de agilizar os programas, pois, sendo sociedades civis, estavam aptas a promover contratações e compras diretas,

sem os entraves administrativos e burocráticos existentes nos organismos públicos. O Conselho Diretor dessas entidades mantinha em sua composição dois representantes da comunidade, dois representantes do município, dois do Estado e um da SEHAC, tendo a seu encargo a gerência dos recursos disponíveis para a execução do programa.

O material de divulgação elaborado para ser distribuído aos futuros mutirantes descreve em detalhes todas as etapas a serem seguidas, reportando-se às atribuições de cada interveniente e tecendo elevadas considerações ao poder atribuído às comunidades beneficiadas. Existem expressões do tipo "cada casa é um caso, a sua casa deve representar seus hábitos e costumes", dando a entender que cada família teria condições de realmente definir o projeto, materiais e tecnologias a serem empregados, tarefa esta que seria desenvolvida em conjunto com a prefeitura. O mesmo manual recomenda a busca de tecnologias alternativas, a pesquisa de materiais da região, a observação dos tipos de clima e solo, a organização do canteiro de obras, chegando inclusive a apontar alternativas para o trabalho do deficiente físico durante a execução do mutirão. Da leitura desse material, poderíamos concluir que realmente havia uma intenção de trabalho coletivo, dentro dos melhores princípios da ajuda-mútua.

No Programa não está previsto nenhum tipo de retorno direto ao poder público dos valores investidos, uma vez que as mensalidades pagas devem reverter-se a um fundo da Sociedade Habitacional, que o reinvestirá na própria área. Fica claro, portanto, que os recursos federais alocados são a fundo perdido. Por outro lado, está indicada a doação pelos municípios das áreas onde serão desenvolvidos os projetos, caracterizando, assim, mais um subsídio ao Programa.

A maior inovação identificada na proposta diz respeito ao instrumento apontado para conferir titularidade ao morador, qual seja, o "Contrato de Concessão do Direito Real de Habitação", através do qual a Sociedade Comunitária confere ao usuário o direito de morar na unidade construída, mediante o pagamento mensal do valor equivalente a 10% do salário mínimo durante 60 meses. Findado esse período, a concedente compromete-se a vender o imóvel ao concessionário pelo valor de sua avaliação na data de assinatura do contrato. No modelo-padrão apresentado, também fica dito que

"(...) a concessão não poderá ser transferida a não ser por 'causa mortis', nem ter suas finalidades alteradas, sendo nesses casos cassada a concessão, retornando as instalações ao patrimônio da Concedente, sem qualquer indenização".

Para a implantação do Programa na RMPA, coube à METROPLAN a representação do Estado, ficando-lhe atribuída como competência, entre outras,

"(...) prestar assessoramento, acompanhar e avaliar a execução do programa, aprovar os projetos das áreas e unidades a serem construídas e acompanhar a fiscalização da execução das obras".

À Sociedade Habitacional coube a apresentação dos projetos urbanísticos aprovados pela Prefeitura Municipal, dos projetos de abastecimento de água, esgotamento sanitário e energia elétrica, devendo também apresentar relatório do estágio físico do mutirão, e ainda assegurar a fiscalização da execução das obras por profissionais habilitados.

A reforma administrativa promovida no início do Governo Collor determinou o fim da SEHAC e, em consequência, o fim do Programa, permanecendo as Sociedades Habitacionais a administrarem o saldo das verbas liberadas no período anterior. Mais uma vez, verificou-se o grande distanciamento existente entre o discurso oficial, impresso nos manuais de divulgação do PNMH, e o ocorrido na prática. Em algumas localidades da RMPA, tais como Alvorada, Campo Bom, Sapiranga, Novo Hamburgo e São Leopoldo, verificou-se o emprego do mutirão, porém nas demais cidades houve a contratação de empresas para o fornecimento de materiais e execução das obras. Em Porto Alegre, que é o caso mais significativo em função do número de unidades construídas, cerca de 1.200, verifica-se a inobservância quase total de todos os preceitos apregoados pelo Programa. Não houve trabalho prévio com as comunidades beneficiadas, sendo que muitas das famílias foram contempladas a partir de critérios duvidosos. Todas as casas foram executadas em madeira, com espera para banheiro em alvenaria. Com raras exceções, a qualidade da madeira e dos padrões de acabamento foram muito ruins, chegando em alguns casos a comprometer a habitabilidade dos imóveis e a segurança de seus ocupantes. Em suma, falta dizermos que, no Programa Nacional de Mutirões Habitacionais levado a efeito em Porto Alegre, na verdade, não houve mutirão.

Na história do PNMH no Estado, registram-se também exemplos opostos, como é o caso do primeiro núcleo executado em Campo Bom, onde houve organização da comunidade, boa interação entre os agentes intervenientes e, como produto, residências modestas, mas com qualidade. Um dos motivos do êxito é que se trata de um pequeno conjunto, com 108 unidades.

De forma geral, foram raros os casos de emprego do Contrato de Concessão de Direito Real de Habitação, principalmente porque as So-

iedades Habitacionais que seriam de fato as concessionárias não dispunham de estrutura organizacional suficiente para a manutenção da entidade em funcionamento. Em decorrência, a maioria das famílias contempladas está até hoje sem pagar qualquer contribuição a quem quer que seja. Também aqui cabem os dois exemplos extremos, Porto Alegre e Campo Bom.

Segundo entendemos, o problema maior do Programa Nacional de Mutirões Habitacionais foi ter encarado a habitação sob a ótica assistencialista, apoiando-se em estruturas muito frágeis e no afã de produzir quantidade, o que abriu espaço para o clientelismo, o mau emprego de recursos públicos e o desgaste dos organismos encarregados de implementação.



Há casos isolados do uso de mutirão por iniciativa do Governo do Estado em convênio com prefeituras municipais, que atendem a situações especiais de determinadas comunidades e que não fazem parte da grande política habitacional, enquanto programa nacional para fazer frente ao "deficit" de moradias da população de baixa renda. Um caso interessante é o da Vila Barro Preto, no Município de Vila Flores, iniciado em janeiro de 1988. Nessa experiência, foram construídas 40 unidades habitacionais, empregando tecnologia de componentes pré-fabricados em cerâmica vermelha, desenvolvida pelo Núcleo Habitacional da UNICAMP. O programa iniciou com o convênio entre o Estado e a Prefeitura Municipal de Veranópolis, a qual se ocupou do levantamento topográfico e arruamento, dispondo de maquinário e mão-de-obra especializada para a efetivação da infra-estrutura. Entrementes, Vila Flores emancipou-se de Veranópolis, e o Programa de Barro Preto passou ao encargo da nova prefeitura. Nessa mudança, ocorreram alguns problemas administrativos e políticos. A despeito disso, as obras foram levadas a efeito. Durante a semana, trabalha o pessoal da prefeitura, e, nos fins de semana, os mutirantes constroem as casas com a participação dos técnicos do Estado.

No que se refere à qualidade das casas, a tecnologia proporciona de fato um bom produto final, com possibilidade de emprego de mão-de-obra pouco especializada na execução dos pré-fabricados, onde trabalham principalmente as mulheres e crianças, sempre com a orientação e a fiscalização dos técnicos. A montagem é relativamente simples. O projeto prevê ainda a implantação de uma creche e de um centro comunitário.

5 — Considerações finais

Conforme registros, muitas têm sido as tentativas de fazer frente ao "deficit" habitacional existente no País e no Estado, através de programas que adotam a autoconstrução ou o mutirão como a saída viável. Desde o célebre exemplo do Governo de Goiás, que, em 1983, promoveu a construção de "1.000 moradias em um dia", mais do que uma solução, essa alternativa passou a ser um discurso político propagandeado de uma fórmula quase miraculosa para atenuar a grave crise habitacional que hoje existe. Esse discurso está fartamente registrado em todos os materiais de divulgação do Projeto João-de-Barro e do Programa Nacional de Mutirões Habitacionais, para tomar como exemplo os dois mais expressivos levados a efeito. Porém o mesmo discurso repete-se em programas menores e localizados, como foram os praticados em Lages e Goiânia. O balanço numérico de seus resultados, contrapostos às expectativas divulgadas, por um lado, prova as limitações do sistema para fazer frente às necessidades e, por outro, demonstra seu potencial para a propaganda e promoção de políticas e de políticos.

Não queremos negar, "a priori", a adoção dessas estratégias em programas habitacionais, até mesmo porque existem exemplos com resultados positivos, mas sempre verificados em núcleos pequenos, com participação muito direta e exaustiva do governo local. Entramos aí em outra questão: a adoção do mutirão sempre é justificada como estratégia de barateamento das obras, no entanto se desconhecem cálculos globais que computem todos os custos, diretos e indiretos, despendidos para a construção de um conjunto. Qual o total de gastos do Projeto João-de-Barro com cursos e seminários nacionais, materiais de divulgação e propaganda, equipes técnicas e grupos de trabalho montados em cada um dos agentes intervenientes? Quanto foi despendido pela Prefeitura Municipal de Novo Hamburgo com técnicos, operários e incentivos aos mutirantes no exemplo observado? São dados que, conforme entendemos, deveriam estar devidamente contabilizados quando do cômputo final dos custos de cada unidade produzida. Da mesma forma, também não existem levantamentos sobre a perda de materiais verificada em consequência da mão-de-obra não habilitada, que observações preliminares indicam ser significativa.

Também fundamental para nossa análise é a questão da qualidade das obras. É sabido que, no Brasil, a diminuição de custos sempre esteve muito vinculada com a perda da qualidade, prova está que muitos dos prédios produzidos sob a égide do BNH se encontram hoje com sua habitabilidade comprometida e que a recuperação dos mesmos implicaria gastos iguais ou superiores aos despendidos na construção. Das obser-

vações feitas, podemos dizer que o mesmo erro se repete em programas recentes. Se, em Novo Hamburgo, por exemplo, uma qualidade mínima foi obtida, o mesmo não pode ser generalizado para o caso de Sapucaia do Sul, especialmente para muitas das unidades produzidas por autoconstrução.

Outro fato constatado é que não existe por parte dos agentes a promoção de avaliações finais, científicas, dos programas empreendidos, que dêem suporte a novas experiências, ou que comprovem sua inviabilidade em função da pouca eficácia que apresentam.

Um fator que sistematicamente tem comprometido programas de mutirão ou autoconstrução é que são raros os técnicos com habilitação e disponibilidade para acompanhar um trabalho dessa natureza. Normalmente, os profissionais vinculados ao serviço público, especialmente das áreas de engenharia e arquitetura, estão habituados a jornadas regulares de trabalho, que não incluem atividades noturnas e de fins de semana, como são necessárias nesses casos. Ainda mais grave é a falta de formação sociológica e mesmo antropológica requerida desses técnicos para um acompanhamento direto da população, quando, muito mais do que conhecimentos específicos de técnicas construtivas, é necessária competência para o trato com organização comunitária e para a administração de conflitos próprios de atividades dessa ordem. A ênfase tecnicista que se observa nos cursos universitários não fornece esse tipo de conhecimento aos profissionais formados.

Mutirão, autoconstrução ou produção através do mercado formal, o que se constata é que o problema da habitação não será resolvido isoladamente, desconsiderando o quadro de miséria que se acirra em nosso País. Enquanto soluções estruturais que garantam o pleno emprego e uma política salarial justa não forem adotadas, certo é que, independentemente da vontade de governantes e do discurso de políticos, a população carente continuará a praticar a autoconstrução, pois esta continua sendo a alternativa possível para o problema da moradia.

Bibliografia

AZEVEDO, Sérgio de & ANDRADE, Luis Aureliano Gama de (1982). **Habitação e poder**: da fundação da casa popular ao Banco Nacional de Habitação. Rio de Janeiro, Zahar. 135p.

GARAYP, Nara Regina de Castilhos & ROSA, Antonio Carlos de Almeida (1989). Programas alternativos de habitação popular. **Revista METROPLAN**, Porto Alegre, (1): 22-5, dez.

GOIÁS. Governo (1983). **Mutirão da moradia**. Goiânia. 61p.

MARICATO, Ermínia (1982). Autoconstrução, a arquitetura possível. In: MARICATO, Ermínia, org. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo, Alfa-Omega. p.71-93.

___ (1987). **Política habitacional no regime militar: do milagre brasileiro à crise econômica**. Petrópolis, Vozes. 96p.

METROPLAN (1982). **Inventário das vilas irregulares na Região Metropolitana de Porto Alegre**: documento 1. Porto Alegre. 71p.

A PARTICIPAÇÃO da população na produção de habitação. In: SEMINÁRIO SOBRE MUTIRÃO, Recife (1984). (s.l.), BNH. 17p. (Projeto João de Barro).

PROGRAMA NACIONAL DE AUTOCONSTRUÇÃO "PROJETO JOÃO DE BARRO" (s.d.). **Implantação na RMPA**: considerações. 37p. Porto Alegre, METROPLAN.

PROGRAMA NACIONAL DE MUTIRÕES HABITACIONAIS (s.d.). **Manual de instruções**. (s.n.t.) 32p.

PROJETO "JOÃO DE BARRO": um programa nacional de autoconstrução; diretrizes (s.d.) (s.n.t.). 39p.

RELATÓRIO sobre as obras realizadas dentro do Programa Nacional de Mutirões Habitacionais no Município de Porto Alegre (1989). (Porto Alegre, DEMHAB) fev. 65p.

VIOLÊNCIA URBANA: DOMINAÇÃO E EXCLUSÃO SOCIAL *

*Naia Oliveira***
*Tanya Barcellos***

A problemática urbana, no amplo quadro de questões que abrange, incorpora o fenômeno da violência. A cidade, enquanto espaço que concentra as contradições do desenvolvimento do capitalismo, retrata com maior evidência os seus conflitos, inclusive aqueles que se expressam na criminalidade comum.

A forma como as atividades econômicas se estruturam no espaço confere um papel importante às grandes aglomerações, já que, concentrando população, produção, meios de comunicação, serviços especializados, negócios financeiros e poder, refletem, com mais nitidez, o caráter desigual do desenvolvimento do capitalismo brasileiro.¹

É necessário, porém, considerarmos que a violência assume uma variedade de facetas que se desdobram em planos específicos da realidade (Puty, 1982, p.132-46). Primeiramente, podemos constatar a presença da violência no Estado. O exercício do poder parte dessa instituição, que detém o monopólio legítimo do uso da força, concretizando-se através dos seus aparelhos repressivos, com a finalidade de justificar e preservar uma ordem que é dada como legal.

Outra forma de violência, que nem sempre é considerada como tal, é a violência das desigualdades sociais. Esta pode ser retratada na precariedade das condições de moradia, nas altas taxas de mortalidade infantil e nas dificuldades de acesso à instrução. A existência

* Para levantamento e organização das informações utilizadas neste texto, contamos com a colaboração da acadêmica Elisa Olívia Giacobbo.

** Socióloga da FEE.

¹ Para uma análise mais aprofundada das características recentes do urbano, advindas das mudanças na divisão social do trabalho, ver, entre outros, Castells (1986) e Santos (1988).

das disparidades de participação no produto social favorece o estabelecimento de uma relação equivocada entre pobreza e criminalidade. Na verdade, a questão deve ser pautada pelo caráter excludente do modelo econômico e político brasileiro. Muito mais do que na pobreza, a criminalidade encontraria explicação nas dificuldades de acesso ao mercado de trabalho, ao consumo, bem como na ausência de canais efetivos de inserção na sociedade, o que compromete o exercício pleno da cidadania.

Neste trabalho, procuramos apresentar um quadro abrangente da problemática da violência na realidade urbana do Rio Grande do Sul. O suporte empírico que deu sustentação a essa abordagem foi limitado pela disponibilidade das informações. Sua atualidade ficou prejudicada, pois não foram incorporados os últimos anos da década de 80, em função do período em que foi realizado o levantamento, quando os dados mais recentes não haviam sido consolidados.

A orientação analítica decorre de reflexões realizadas dentro de um projeto mais amplo de pesquisa, que tem por objeto a investigação do processo de urbanização gaúcho face às mudanças nos aspectos técnicos das produções industrial e agrícola.²

O texto foi organizado em torno de três questões que traduzem algumas das formas relevantes em que a violência se expressa em nosso contexto urbano. Primeiramente, buscamos dimensionar os níveis manifestos na criminalidade comum e no trânsito para o Estado, para a Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) e para os maiores centros urbanos. A seguir, tratamos de examinar a intensidade da ação policial no combate à violência e as respostas individuais comumente utilizadas pela população. Finalmente, apresentamos alguns indicadores que caracterizam as condições de vida nas nossas cidades, de modo a demonstrar as dificuldades que se colocam na busca de integração dos indivíduos na sociedade.

² É produto desse projeto o estudo **O Processo de Urbanização no RS: Características Recentes**, publicado pela FEE, como componente do trabalho **A Economia Gaúcha e os Anos 80: Uma Trajetória Regional no Contexto da Crise Brasileira** (Almeida, coord., 1990).

Violência urbana: uma tentativa de quantificação

O dimensionamento da violência em nossa realidade é uma questão complexa, pois os dados disponíveis não permitem captar toda a magnitude e a diversidade de manifestações desse fenômeno.

Entretanto é possível obter uma aproximação dos níveis em que ocorrem a criminalidade comum e os acidentes de trânsito, bem como realizar uma avaliação de alguns mecanismos utilizados no seu enfrentamento.

A quantificação desses eventos foi concretizada através dos dados levantados e sistematizados pela Secretaria de Segurança Pública, fundamentalmente aqueles relativos às ocorrências policiais registradas. Convém ressaltar que nem todo o ato de violência dá origem a uma notificação formal, fato que traz limitações à análise.

Em primeiro lugar, podemos apresentar como índice mais abrangente para examinar o comportamento da violência expressa na criminalidade comum e no trânsito o coeficiente geral de ocorrências por 1.000 habitantes.

Observando o período 1970-87, no Rio Grande do Sul esse coeficiente passa de 20,10 para 52,57. Na RMPA³, área de maior concentração urbana do Estado, temos um índice sempre mais elevado (31,90 e 61,52). É interessante considerar que, nos dois casos, foi no ano de 1986 que o coeficiente atingiu seu ponto máximo (Tabela 1).

Comparativamente ao crescimento populacional nos anos mais recentes, foi significativo o aumento das ocorrências no RS. Enquanto estas tiveram um acréscimo de quase 28% entre 1980 e 1987, a população teve um incremento de 10,46% (Tabela 2).

É interessante observar que, na RMPA, contrariamente ao que se esperaria, é menor a diferença entre o aumento das ocorrências e o da população em relação ao que foi encontrado para o Estado. Enquanto as ocorrências cresceram 27,76%, a população aumentou 19,78% (Tabela 3).

³ Nessa análise, estamos utilizando a definição oficial da RMPA, anterior a sua recente ampliação estabelecida pela Constituição Estadual de 1989, que reúne os seguintes municípios: Alvorada, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Estância Velha, Esteio, Gravataí, Guaíba, Novo Hamburgo, Porto Alegre, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul e Viamão.

De modo geral, o aumento da violência está diretamente relacionado com a concentração populacional e com a exclusão social, o que nos levaria a esperar uma diferença maior na RMPA.

Não obstante, convém salientar que os índices de criminalidade e de acidentes de trânsito são sempre mais altos na RMPA do que no Interior do Estado considerado no seu conjunto.

A análise das ocorrências policiais registradas por tipo nos permite qualificar a violência que se manifesta na sociedade gaúcha. Observamos que se sobressaem nesse quadro os acidentes de trânsito e os furtos, que os quais apresentam coeficientes de magnitude semelhante tanto para o total do Estado como para a RMPA, embora com comportamentos opostos, pois, enquanto os furtos cresceram entre 1980 e 1987, as ocorrências de trânsito sofreram uma pequena queda (Tabelas 4 e 5).

Para se ter uma idéia mais concreta da dimensão que assumem esses eventos, utilizamos a sua incidência média por dia, que foi, em 1987, de 282 furtos para o total do Rio Grande do Sul e 88 para a RMPA e de 196 e 82, respectivamente, com relação ao trânsito (Tabela 6).

Seguem em ordem de importância as lesões corporais, os roubos e os crimes contra o patrimônio, com coeficientes para o Rio Grande do Sul, e para a RMPA em torno de cinco por 1.000 habitantes no primeiro caso e por volta de um por 1.000 nos dois últimos.

A média diária de ocorrências envolvendo lesões corporais, no Rio Grande do Sul, era de 121 em 1987, onde 42 correspondiam à RMPA. Esse dado com relação aos roubos e crimes contra o patrimônio era de 39 e 26, respectivamente, para o Estado, sendo 24 e 13 referentes à RMPA.

Observando o quadro discriminado de ocorrências, percebemos que existem eventos mais graves, na medida em que envolvem agressão à integridade física e/ou patrimonial dos cidadãos. Nesse sentido, consideramos conjuntamente os homicídios, as lesões corporais, os roubos e os acidentes de trânsito com homicídios para avaliar as ações que poderíamos apontar como mais violentas. No RS, essas apresentavam um coeficiente de 5,54 por 1.000 habitantes em 1980, atingindo 7,22 em 1987. Com relação à RMPA, os coeficientes, para os mesmos anos, são mais elevados - 7,61 e 9,50 (Tabela 7).

A média dessas ocorrências por dia, no ano de 1987, assume os valores de 170 para o RS e 70 para a RMPA.

Se considerarmos somente os homicídios, inclusive os de trânsito, constatamos que o Estado não está muito distante da realidade da Cidade de São Paulo, pois, enquanto esta presenciava, por volta de 1980, uma morte a cada quatro horas, na RMPA tinha-se uma a cada 12 horas (Puty, 1982, p. 137). Convém lembrar que essa informação não está relativizada pelos dados demográficos e que, em 1980, a população da Cidade de São Paulo era quase quatro vezes maior do que a da RMPA no mesmo ano, fato que confere uma gravidade maior a esse tipo de ocorrência na nossa realidade.

A abordagem do fenômeno da violência, na perspectiva da concentração urbana, deve incorporar também o exame das maiores cidades, de modo a compor um quadro mais completo que permita a comparação com a RMPA. Para tanto, utilizamos aquelas cidades que, em 1980, tinham população da sede superior a 50.000 habitantes e que, ao mesmo tempo, concentravam 64% do valor da produção industrial do Estado (Almeida, coord., 1990).

Tendo por parâmetro o coeficiente geral de ocorrências por 1.000 habitantes da RMPA (61,56), em 1987, verificamos que cinco municípios têm coeficientes superiores, quais sejam: Porto Alegre, São Leopoldo, Novo Hamburgo, Uruguaiana e Rio Grande. Cabe ressaltar que, examinando os anos de 1981 e 1987, além de um acréscimo nesses índices, constatamos a relevância da área metropolitana, pois, no conjunto dos municípios destacados em função de altos coeficientes, três deles pertencem à RMPA (Tabela 8).

Com relação aos tipos principais de ocorrências, procuramos verificar quais os municípios que se destacavam, em 1987, tendo por parâmetro a situação metropolitana: no que diz respeito aos furtos — tipo de ocorrência mais freqüente —, Porto Alegre, Esteio, Passo Fundo, Cruz Alta, Rio Grande, Uruguaiana, São Leopoldo, Caxias do Sul, Bagé, Santa Cruz, Pelotas, Alegrete e Santa Maria têm coeficientes superiores aos da RMPA. Já os índices correspondentes às ocorrências de trânsito sem homicídios se sobressaíram em Porto Alegre, Novo Hamburgo, São Leopoldo e Caxias do Sul, e as ocorrências envolvendo lesões corporais tiveram suas maiores taxas em Porto Alegre, Passo Fundo, Canoas, Uruguaiana, São Leopoldo, Santa Cruz, Alegrete e Santa Maria. Os roubos apresentaram incidência maior nos Municípios de Porto Alegre e São Leopoldo; sendo que, em Porto Alegre e Canoas, encontramos os coeficientes mais elevados para as ocorrências de crimes contra o patrimônio (Tabela 9).

Torna-se evidente, na análise da violência registrada no Estado, a relevância da Cidade de Porto Alegre, que ocupa o primeiro lugar no índice geral de ocorrências e sempre se destaca nos diferentes eventos observados.

Embora venha perdendo importância populacional e econômica, a Capital ainda é a maior aglomeração urbana do Estado e, enquanto tal, tende a se constituir em pólo privilegiado de manifestação das contradições do modelo de desenvolvimento econômico.

A ação policial e as soluções individuais

A busca de equacionamento dos problemas relacionados com a violência, em geral, constitui-se tarefa do Estado, que, na sua atuação, vem respondendo, fundamentalmente, através do uso crescente de mecanismos repressivos. Excepcionalmente, os acidentes de trânsito são alvo de políticas preventivas.

Para avaliar a ação do Estado em relação aos demais eventos violentos, tentamos dimensionar as respostas policiais, através da prática de diligências, sindicâncias, identificações criminais, prisões e detenções. Esses dados foram organizados para o RS, Porto Alegre, RMPA e Interior do Estado no período 1980-88.⁴

As ações policiais, no total do Estado, apresentaram comportamento ascendente, quando consideramos as diligências e as identificações criminais, tendo como ápice o ano de 1985 no que se refere às primeiras e 1984 no caso das identificações. Já com relação às sindicâncias e às prisões e detenções, observamos um movimento que é de descenso, em termos gerais, porém sem regularidade. Nas sindicâncias, notamos um salto entre 1987 e 1988, e nas prisões, um acréscimo significativo até o ano de 1982 (Tabela 10). O exame das informações correspondentes à RMPA e à Cidade de Porto Alegre não trouxe maiores excepcionalidades comparativamente ao quadro do Estado. É importante ressaltar a ocorrência de recrudescimento das ações policiais nas áreas consideradas, nos anos de 1982, 1984 e 1985. Nesses anos, assistimos a um aumento das preocupações com o fenômeno da violência, que se expressou na publicação de vários trabalhos científicos e na organização de debates sobre o assunto.⁵

⁴ Para fim dos seus levantamentos, a Secretaria da Segurança Pública considera os Municípios de Guaíba, Viamão, Alvorada, Cachoeirinha, Gravataí (1ª DRM), Canoas, Esteio, Sapucaia do Sul (2ª DRM) como componentes da RMPA. Tendo em vista a dificuldade de obtermos essas informações discriminadas por município, foi necessário trabalharmos com essa composição nesse item da abordagem.

⁵ Entre os trabalhos publicados, podemos mencionar Matta et alii (1982); Oliven (1982); Benvenides (1983). No que se refere aos debates realizados em Porto Alegre, tivemos o Simpósio Multidisciplinar de Estudos Sobre a Violência, promovido pela Sociedade de Psiquiatria do Rio Grande do Sul, reunindo estudiosos renomados e autoridades governamentais.

A análise dos aspectos repressivos envolvidos na atuação governamental sobre a criminalidade pode ser complementada pela mensuração da média das ações policiais por dia, que nos permite traduzir a intensidade da utilização de mecanismos coercitivos. A forma mais freqüente que encontramos em nossa realidade, tanto no Estado em seu conjunto como na RMPA e em Porto Alegre, durante o ano de 1988, foi o recurso da diligência policial (797,79; 163,49; e 98,32 por dia, respectivamente). Em segundo lugar aparecem as identificações criminais, com uma média diária de 253,04 para o RS, 70,77 para a RMPA e 52,44 para a Capital. As prisões e detenções assumem a taxa de 90,57 no total do Estado, 34,39 na RMPA e 24,10 na Cidade de Porto Alegre, onde, como podemos observar, ocorreu uma prisão por hora (Tabela 11).

Paralelamente às ações policiais, a sociedade busca soluções individuais no enfrentamento da criminalidade, utilizando recursos agressivos, que só vêm incrementar a violência nas suas diferentes manifestações, uma vez que não atingem as causas estruturais determinantes desse fenômeno.

Na tentativa de obter uma aproximação dos níveis em que se expressam essas respostas, investigamos a concessão de portes de armas de defesa e a emissão de alvarás autorizando o funcionamento das empresas de vigilância e segurança privada.

Assim sendo, constatamos que, durante o período 1980-87, no Rio Grande do Sul se mantém mais ou menos constante e relativamente baixo o coeficiente que indica a quantidade de portes de arma concedidos por 1.000 habitantes (Tabela 12). No entanto é evidente o caráter cumulativo dessa informação, o que nos permitiu realizar o somatório desse dado para os anos considerados e obter uma média aproximada do uso de armas na população. Essa informação demonstra que, no RS e na RMPA, 20 pessoas em cada 1.000 habitantes, naquele ano, possuíam portes de armas, enquanto, em Porto Alegre, esse índice subia para 38 (Tabela 13). É provável que essa quantificação não corresponda à realidade, pois é possível o registro sem a solicitação de porte, e mais, sabe-se da compra ilegal de armas de defesa.

Com relação às empresas de vigilância e segurança, verificamos um considerável acréscimo na emissão de alvarás entre 1980 e 1988, indicando que esse é um meio cada vez mais procurado pelos indivíduos como forma de proteção, face ao incremento da criminalidade (Tabela 14).

A exclusão social

As causas estruturais determinantes do fenômeno da violência em nossa realidade localizam-se, como já mencionamos antes, no caráter excludente do modelo econômico e político que podemos retratar através de algumas variáveis representativas do contexto sócio-econômico gaúcho.

A educação, que se constitui em instrumento básico para viabilizar a participação efetiva dos indivíduos na sociedade, pode ter sua abrangência avaliada através das taxas de alfabetização e de escolarização.

A proporção de alfabetizados na população gaúcha de mais de cinco anos de idade teve um pequeno acréscimo entre 1981 e 1987, passando de 83,42% para 84,94%. Na RMPA, esse dado se manteve durante o mesmo período (87,58% e 87,25%), indicando dificuldades no sistema de ensino de ampliar sua abrangência (Tabela 15).

É importante ressaltar que, em 1987, existiam 1.189.400 habitantes no RS e 319.469 na RMPA, que não tiveram acesso à educação formal, impondo um desafio ao Governo do Estado no sentido de capacitar seu sistema educacional para absorvê-los.

O índice de escolarização que aponta a população em idade escolar que está freqüentando o ensino regular no Estado apresentou uma queda significativa entre 1980 e 1988, passando de 90,25% para 77,72% (Tabela 16). A sua avaliação para a área metropolitana e para Porto Alegre fica comprometida devido à atração que exerce a concentração de equipamentos de educação sobre a população do restante do Estado, inflacionando o índice (Tabela 17).

A mortalidade infantil é um dos mais fiéis indicadores das condições de vida de uma população. No RS, assim como na RMPA e em Porto Alegre, observamos um declínio no coeficiente de mortalidade infantil, no decorrer do período 1980-87, com exceção do ano de 1984, quando houve uma alta significativa (Tabela 18). Ao mesmo tempo, os índices das áreas de maior urbanização são mais baixos do que a média do Estado, o que é compreensível se considerarmos que a mortalidade infantil está vinculada ao acesso à atenção médica, que é mais disponível nas grandes cidades.

A taxa de mortalidade infantil do Estado, no último ano considerado, encontra-se entre os coeficientes médios a nível internacional.

Esses coeficientes de educação e saúde refletem a situação global da população, escondendo as profundas disparidades que existem no interior de cada núcleo urbano e que são visíveis no contexto das áreas de ocupação irregular⁶.

Na perspectiva da inserção mais objetiva dos indivíduos no contexto do mercado de trabalho e de oportunidades de consumo, procuramos examinar a distribuição da renda familiar e a condição de emprego na realidade gaúcha.

A análise da distribuição das famílias por classes de rendimento mensal, no RS e na RMPA, indica que existe uma forte concentração de famílias na faixa que agrupa rendas de até cinco salários mínimos (SM), apesar de observarmos um declínio nessa proporção entre 1981 e 1987 (Tabela 19). Torna-se importante verificar o que esse valor representa em termos de poder aquisitivo, o que foi realizado através da comparação com o custo da ração essencial calculado pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos. Em 1987, a cesta básica de alimentos para uma família composta por dois adultos e duas crianças representava 2,7 pisos nacionais de salário de novembro (Bol. Escrit. Reg. RGS, 1987, p.4), o que significa que, somente com alimentação, uma família recebendo cinco SM comprometeria mais da metade da sua renda.

Com relação à situação de emprego, constatamos que na RMPA, área de maior concentração urbana do Estado, é elevado o número de trabalhadores em ocupações do setor informal. Em 1983, cerca de 20% da População Economicamente Ativa encontrava-se nessa condição de precário vínculo com o mercado de trabalho (Tatsch, s.d.).

O exame da proporção de empregados sem carteira de trabalho assinada revela que houve um acréscimo, tanto no RS como na RMPA, de trabalhadores fora do circuito formal (Tabela 20).

Essas informações ilustram o quadro de exclusão social que caracteriza nosso meio urbano, onde parcelas relevantes da população foram deixadas à margem da vida política, social e econômica.

A questão social aqui explicitada é ao mesmo tempo motivo de exercício de violência, quando verificamos que, "(...) num país que

⁶ As áreas de ocupação irregular remetem às situações de invasão, loteamento irregular e clandestino.

sabidamente não consegue oferecer emprego a toda população em idade de trabalhar, um indivíduo possa ser detido sob a acusação de vadiagem por não portar carteira de trabalho assinada" (Oliven, 1982, p.14).

Dessa forma, constatamos que a violência se manifesta em torno de dois aspectos fundamentais relacionados entre si, quais sejam: o exercício arbitrário da repressão pelos aparelhos de Estado e o caráter segregativo de nossa sociedade, que marginaliza os indivíduos, criando um ambiente favorável ao crescimento da criminalidade.

Tabela 1

Coefficientes de ocorrências, por 1.000 habitantes, no
Rio Grande do Sul e na RMPA — 1970-87

ANOS	RIO GRANDE DO SUL	RMPA
1970	20,10	31,90
1971	26,58	31,60
1972	28,77	31,37
1973	30,04	34,72
1974	36,01	53,95
1975	36,10	51,89
1976	39,66	58,75
1977	41,27	55,55
1978	42,65	55,57
1979	44,62	57,69
1980	45,44	57,71
1981	47,60	57,81
1982	47,25	56,37
1983	51,35	62,15
1984	53,36	63,08
1985	54,66	63,06
1986	59,21	69,99
1987	52,57	61,56

FONTE DOS DADOS BRUTOS: FEE.

Secretaria da Segurança Pública.

CENSO DEMOGRÁFICO 1970: Rio Grande do Sul (1984). Rio de Janeiro, IBGE.

CENSO DEMOGRÁFICO 1980: Rio Grande do Sul (1973). Rio de Janeiro, IBGE.

NOTA: As ocorrências incluem: homicídios, lesões corporais, furtos, roubos, crimes contra patrimônio, trânsito com homicídios, trânsito outros, outros e tóxicos.

Tabela 2

Ocorrências registradas e população no Rio Grande do Sul — 1980 e 1987

ANOS	OCORRÊNCIAS REGISTRADAS	POPULAÇÃO
1980	353 228	7 773 837
1987	451 477	8 587 595
Δ% 1980-87	27,81	10,46

FONTE DOS DADOS BRUTOS: FEE.

Secretaria da Segurança Pública.

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

Tabela 3

Ocorrências registradas e população na RMPA de Porto Alegre — 1980 e 1987

ANOS	OCORRÊNCIAS REGISTRADAS	POPULAÇÃO
1980	128 776	2 231 392
1987	164 526	2 672 782
Δ% 1980-87	27,76	19,78

FONTE DOS DADOS BRUTOS: FEE.

Secretaria da Segurança Pública.

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

Tabela 4

Coeficientes de ocorrências registradas, por 1.000 habitantes, segundo o tipo, no Rio Grande do Sul — 1980-87

TIPOS DE OCORRÊNCIAS	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Homicídios	0,17	0,14	0,16	0,14	0,14	0,14	0,16	0,20
Lesões corporais	4,40	4,70	4,51	4,61	4,86	5,16	5,65	5,18
Furtos	8,99	9,54	9,56	10,78	11,89	12,14	11,77	11,99
Roubos	0,85	1,09	1,24	1,24	1,14	1,19	1,52	1,67
Crimes contra patrimônio	1,28	1,22	1,30	1,59	1,76	1,94	1,21	1,11
Trânsito com homicídio .	0,16	0,15	0,15	0,15	0,18	0,17	0,20	0,17
Trânsito/outros	9,07	8,42	8,67	8,61	9,05	8,82	10,08	8,35
Outros	20,46	22,27	21,56	24,07	24,18	24,89	28,37	23,76
Tóxicos	0,09	0,05	0,10	0,16	0,17	0,20	0,25	0,14
TOTAL.....	45,44	47,60	47,25	51,35	53,36	54,66	59,21	52,57

FONTE DOS DADOS BRUTOS: FEE.

Secretaria da Segurança Pública.

Tabela 5

Coeficientes de ocorrências registradas, por 1.000 habitantes,
segundo o tipo, na RMPA — 1980-87

TIPOS DE OCORRÊNCIAS	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Homicídios	0,15	0,17	0,19	0,16	0,11	0,12	0,16	0,20
Lesões corporais	5,59	6,05	5,70	5,73	5,58	5,83	6,50	5,78
Furtos	10,40	10,05	9,83	10,25	11,06	11,38	11,15	12,02
Roubos	1,69	2,38	2,83	2,75	2,26	2,34	3,05	3,36
Crimes contra patrimônio ..	1,03	1,03	1,03	1,45	1,61	1,88	1,98	1,81
Trânsito com homicídio	0,17	0,15	0,14	0,14	0,14	0,15	0,17	0,16
Trânsito outros	13,98	12,29	12,56	12,43	13,65	11,47	13,27	11,25
Outros	24,55	25,64	23,88	28,88	28,30	29,42	33,15	26,70
Tóxicos	0,15	0,04	0,21	0,36	0,36	0,46	0,56	0,28
TOTAL	57,71	57,81	56,37	62,15	63,08	63,06	69,99	61,56

FONTE DOS DADOS BRUTOS: FEE.

Secretaria da Segurança Pública.

Tabela 6

Média de ocorrências diárias, por tipo, no Rio Grande do Sul e na RMPA — 1987

TIPOS DE OCORRÊNCIAS	RIO GRANDE DO SUL	RMPA
Homicídios	4,68	1,45
Lesões corporais	121,96	42,35
Furtos	282,04	88,01
Roubos	39,20	24,63
Crimes contra patrimônio ..	26,00	13,25
Trânsito com homicídio	4,07	1,15
Trânsito outros	196,56	82,41
Outros	559,01	195,47
Tóxicos	3,40	2,05
TOTAL	1 236,92	450,76

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Secretaria da Segurança Pública.

Tabela 7

Ocorrências envolvendo ameaça à integridade física e/ou patrimonial
no Rio Grande do Sul e na RMPA — 1980 e 1987

DISCRIMINAÇÃO	RIO GRANDE DO SUL		RMPA	
	1980	1987	1980	1987
Ocorrências	43 098	62 018	16 974	25 396
Coefficiente por 1 000hab. .	5,54	7,22	7,61	9,50

FONTE DOS DADOS BRUTOS: FEE.

Secretaria da Segurança Pública.

NOTA: Estão incluídas as ocorrências: homicídios, lesões corporais, roubos e trânsito com homicídio.

Tabela 8

Coefficiente geral de ocorrências, por 1.000 habitantes, nos maiores municípios
do Rio Grande do Sul — 1987

MUNICÍPIOS	COEFICIENTE GERAL DE OCORRÊNCIAS	MUNICÍPIOS	COEFICIENTE GERAL DE OCORRÊNCIAS
Porto Alegre	92,50	Pelotas	50,52
São Leopoldo	82,88	Alegrete	48,31
Novo Hamburgo	80,07	Cachoeirinha	43,51
Uruguaiana	79,73	Ijuí	42,33
Rio Grande	63,95	Santa Maria	41,47
Cruz Alta	58,06	Cachoeira do Sul	38,96
Canoas	58,03	Santana do Livramento ..	37,66
Esteio	56,02	Sapucaia do Sul	34,02
Passo Fundo	52,77	Alvorada	32,44
Caxias do Sul	52,36	Santo Ângelo	26,08
Bagé	51,73	RMPA	61,56
Santa Cruz	51,22		

FONTE DOS DADOS BRUTOS: FEE.

Secretaria da Segurança Pública.

Tabela 9

Coefficientes, por 1.000 habitantes, dos principais tipos de
ocorrências nos maiores municípios do Rio Grande do Sul
e na RMPA — 1987

DISCRIMINAÇÃO	LESÕES CORPORAIS	FURTOS	ROUBOS	CRIMES CONTRA PATRIMÔNIO	TRÂNSITO OUTROS
Porto Alegre	7,56	17,31	5,13	2,65	18,91
São Leopoldo	7,71	18,81	4,49	0,61	15,98
Novo Hamburgo	5,78	18,96	2,36	1,05	20,05
Uruguaiana	7,53	20,54	2,56	0,70	9,65
Rio Grande	5,06	16,79	2,64	0,64	8,05
Cruz Alta	6,43	14,30	0,86	0,82	5,83
Canoas	7,92	11,41	3,22	1,92	10,00
Esteio	5,02	12,97	2,89	1,06	7,45
Passo Fundo	7,67	17,90	2,42	1,28	5,34
Caxias do Sul	4,59	17,11	1,97	0,67	13,33
Bagé	5,14	13,70	0,91	0,79	7,54
Santa Cruz	5,98	15,26	0,84	1,34	6,54
Pelotas	5,65	12,83	1,07	0,93	8,09
Alegrete	6,66	12,10	0,79	0,93	3,52
Cachoeirinha	3,24	9,75	2,53	1,79	7,77
Ijuí	5,53	7,42	1,09	0,83	5,54
Santa Maria	7,07	13,66	1,71	0,73	7,47
Cachoeira do Sul	3,35	10,11	0,45	1,00	5,10
Santana do Livramento.	5,65	8,02	0,33	1,24	8,89
Sapucaia do Sul	5,31	11,94	2,53	0,66	3,43
Alvorada	5,05	6,26	2,09	0,87	3,06
Santo Ângelo	3,19	8,77	0,39	0,40	5,34
RMPA	5,78	12,02	3,36	1,81	11,25

FORNE DOS DADOS BRUTOS: FEE.

Secretaria da Segurança Pública.

Tabela 10

Número de ações policiais, por tipo, no Rio Grande do Sul — 1980-88

ANOS	DILIGÊNCIAS EFETUADAS	SINDICÂNCIAS EFETUADAS	IDENTIFICAÇÕES CRIMINAIS	PRISÕES E DETENÇÕES
1980	249 534	18 099	71 518	44 896
1981	262 198	14 898	70 117	53 435
1982	266 163	12 570	79 520	74 759
1983	293 925	14 241	109 469	61 485
1984	338 072	14 677	203 163	61 464
1985	370 376	5 898	186 597	58 339
1986	329 125	4 083	152 549	41 903
1987	247 486	3 455	121 130	33 620
1988	291 192	15 221	92 360	33 058

FONTA DOS DADOS BRUTOS: Secretaria da Segurança Pública. Polícia Civil.

Tabela 11

Média de ações policiais, por dia, no Rio Grande do Sul, na RMPA e em Porto Alegre — 1988

DISCRIMINAÇÃO	RIO GRANDE DO SUL	PORTO ALEGRE	RMPA	INTERIOR
Diligências efetuadas	797,79	98,32	163,49	535,97
Sindicâncias efetuadas	41,70	20,67	21,03	0,00
Identificações criminais	253,04	52,44	70,77	129,82
Prisões e detenções ..	90,57	24,10	34,39	32,08

FONTA DOS DADOS BRUTOS: Secretaria da Segurança Pública. Polícia Civil.

Tabela 12

Coeficientes de portes de armas de defesa concedidos, por
1.000 habitantes, no Rio Grande do Sul, na
RMPA e em Porto Alegre — 1980-87

ANOS	RIO GRANDE DO SUL	RMPA	PORTO ALEGRE
1980	2,37	2,86	5,20
1981	2,54	3,40	6,30
1982	2,88	4,16	7,88
1983	3,04	3,35	6,27
1984	2,92	2,85	5,24
1985	2,85	2,76	4,91
1986	2,66	1,87	3,20
1987	2,24	1,58	2,54

FONTE DOS DADOS BRUTOS: FEE.

Secretaria da Segurança Pública.

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

Tabela 13

Coeficiente do somatório dos portes de armas concedidos,
por 1.000 habitantes, no Rio Grande do Sul,
na RMPA e em Porto Alegre — 1980-87

DISCRIMINAÇÃO	COEFICIENTE
Rio Grande do Sul.....	20,45
RMPA	20,68
Porto Alegre	38,51

FONTE DOS DADOS BRUTOS: FEE.

Secretaria da Segurança Pública.

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

Tabela 14

Número de alvarás concedidos para funcionamento de empresas de vigilância e segurança em Porto Alegre — 1980-88

PERÍODOS	ALVARÁS
Até 1980	21
De 1981 a 1988	28
$\Delta\%$ 1980-88	133,33

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Prefeitura Municipal de Porto Alegre/SMIC.

Tabela 15

Proporção de alfabetizados na população de cinco anos e mais, no Rio Grande do Sul e na RMPA — 1981 e 1987

DISCRIMI- NAÇÃO	1981			1987		
	Total (A)	Alfabetizados (B)	% B/A	Total (C)	Alfabetizados (D)	% D/C
RMPA	2 063 884	1 807 592	87,58	2 505 154	2 185 685	87,25
Rio Grande do Sul	7 107 914	5 929 446	83,42	7 899 455	6 710 055	84,94

FONTE DOS DADOS BRUTOS: PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS 1981: Rio Grande do Sul (1983). Rio de Janeiro, IBGE.

PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS 1987: Rio Grande do Sul (1988). Rio de Janeiro, IBGE.

PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS 1981: regiões metropolitanas (1983). Rio de Janeiro, IBGE.

PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS 1987: regiões metropolitanas (1988). Rio de Janeiro, IBGE.

Tabela 16

Populações escolarizada e escolarizável e índice de escolarização no Rio Grande do Sul — 1980-88

ANOS	POPULAÇÃO ESCOLARIZADA	POPULAÇÃO ESCOLARIZÁVEL	ÍNDICE DE ESCOLARIZAÇÃO
1980	1 168 252	1 294 470	90,25
1981	1 160 176	1 342 408	86,42
1982	1 140 500	1 357 682	84,00
1983	1 162 078	1 372 580	84,66
1984	1 166 140	1 387 092	84,07
1985	1 182 314	1 401 225	84,38
1986	1 203 240	1 414 975	85,04
1987	1 226 873	1 428 343	85,89
1988	1 270 065	1 634 255	77,72

FONTE: Secretaria da Educação e Cultura. Supervisão de Assessoramento Especial.

Tabela 17

Populações escolarizada e escolarizável e índice de escolarização
na RMPA — 1983-88

ANOS	POPULAÇÃO ESCOLARIZADA	POPULAÇÃO ESCOLARIZÁVEL	ÍNDICE DE ESCOLARIZAÇÃO
1983	324 301	356 291	91,02
1984	338 144	364 537	92,76
1985	351 894	372 570	94,45
1986	366 769	380 381	96,42
1987	379 186	387 979	97,73
1988	397 225	395 359	100,47

FONTE: Secretaria da Educação e Cultura. Supervisão de Assessoramento Especial.

Tabela 18

Coefficientes de mortalidade infantil (geral, neonatal e tardia)
no Rio Grande do Sul, na RMPA e em Porto Alegre — 1980-87

ANOS	RIO GRANDE DO SUL	RMPA	PORTO ALEGRE
1980	38,96	37,19	37,24
1981	34,80	33,48	30,99
1982	33,17	33,17	33,01
1983	29,13	28,68	27,41
1984	31,23	30,86	30,17
1985	26,81	26,04	25,91
1986	24,30	22,01	21,68
1987	22,72	20,36	19,17

FONTE: Secretaria da Saúde e Meio Ambiente.

Tabela 19

Composição percentual do total das famílias residentes em domicílios particulares, por classes de rendimento mensal familiar, no Rio Grande do Sul e na RMPA — 1981 e 1987

DISCRIMINAÇÃO	RIO GRANDE DO SUL		RMPA(1)	
	1981	1987(2)	1981	1987(2)
Até 1 SM	12,54	10,46	4,07	4,65
Mais de 1 a 2 SM	19,65	16,79	10,12	9,69
Mais de 2 a 5 SM	37,36	34,83	36,72	32,28
Mais de 5 a 10 SM	17,21	20,29	26,29	26,42
Mais de 10 a 20 SM	7,37	9,64	14,02	15,84
Mais de 20 SM	3,25	5,32	6,75	9,75
Sem rendimento	1,40	1,31	0,90	0,46
Sem declaração	1,22	1,36	1,13	0,91
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00

FONTE DOS DADOS BRUTOS: PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS
1981: Rio Grande do Sul (1983). Rio de Janeiro, IBGE.

PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS
1987: Rio Grande do Sul (1988). Rio de Janeiro, IBGE.

PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS
1981: Região Metropolitana de Porto Alegre (1983). Rio de Janeiro, IBGE.

PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS
1987: Região Metropolitana de Porto Alegre (1988). Rio de Janeiro, IBGE.

(1) Para a RMPA, a base é o rendimento mensal domiciliar. (2) Em 1987, a unidade de referência das faixas é o piso salarial e não o SM.

Tabela 20

Proporção de empregados sem carteira de trabalho assinada no
Rio Grande do Sul e na RMPA — 1981-88

(%)

ANOS	RIO GRANDE DO SUL	RMPA
1981	28,45	19,95
1982	29,19	20,57
1983	29,81	21,68
1984	30,85	24,08
1985	30,58	23,21
1986	28,29	23,19
1987	30,98	24,10
1988	30,20	23,64

FONTE DOS DADOS BRUTOS: PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS
1981/1988: Rio Grande do Sul (1983/1989).
Rio de Janeiro, IBGE.

PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS
1981/1988: Região Metropolitana de Porto
Alegre (1983/1989). Rio de Janeiro, IBGE.

Bibliografia

ALMEIDA, Pedro Fernando Cunha de, coord. (1990). *A economia gaúcha e os anos 80: uma trajetória regional no contexto da crise brasileira*. Porto Alegre, FEE. (no prelo)

BARCELLOS, Tanya & OLIVEIRA, Naia (s.d.). *Violência e criminalidade. Zero Hora*, Porto Alegre.

- BENEVIDES, Maria Victória (1983). **Violência, povo e polícia: violência urbana no noticiário da imprensa.** São Paulo, Brasiliense.
- BOLETIM DO ESCRITÓRIO REGIONAL DO RGS (1987). Porto Alegre, DIEESE, (59), dez.
- CAPOZOLI, Ulisses (1981). Hoje, a rota mata impunemente. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 28 ago. p.25 c.3.
- CARDOSO, Fernando Henrique (1975). **Autoritarismo e democratização.** Rio de Janeiro, Paz e Terra. 240p.
- CASTELLS, Manuel (1986). Mudança tecnológica, reestruturação econômica e a nova divisão espacial do trabalho. **Espaço & Debates**, São Paulo, NERU, 6(17): 5-23.
- FARIA, Vilmar (1983). Desenvolvimento, urbanização e mudanças na estrutura do emprego: a experiência brasileira dos últimos trinta anos. In: SORJ, Bernardo & ALMEIDA, Maria Hermínia T. de, org. **Sociedade e Política no Brasil pós-64.** São Paulo, Brasiliense. p.118-63.
- MATTA, Roberto da et alii (1982). **Violência brasileira.** São Paulo, Brasiliense.
- OLIVEIRA, Naia (1988). Raízes da violência social. **Diário do Sul**, Porto Alegre. 15 jan. p.2
- OLIVEN, Ruben George (1982). **Violência e cultura no Brasil.** Rio de Janeiro, Vozes. 87p.
- PAOLI, Maria Célia et alii (1982). **A violência brasileira.** São Paulo, Brasiliense. 120p.
- PUTY, Zinalda Castelo Branco et alii (1982). **Violência urbana.** Rio de Janeiro, Codecri. 152p.
- SANTOS, Milton (1988). O meio técnico-científico e a urbanização no Brasil. **Espaço & Debates**, São Paulo, Parma, (25): 58-62.
- TATSCH, Ana (s.d.). **Impactos da crise dos anos 80 sobre o mercado de trabalho: um estudo da Região Metropolitana de Porto Alegre.** Porto Alegre. (mimeo.)

O TREM METROPOLITANO E TRANSFORMAÇÕES EM ÁREAS URBANAS DE CANOAS*

*Adriana Gelpi***
*Neiva Otero Schaffer****

As obras de referência sobre o papel dos transportes coletivos na organização e na transformação de espaços urbanos demonstram que há convergência entre os autores quanto a determinadas questões. Entre essas, cabe destacarmos:

- a forte interação entre expansão urbana e ampliação da rede de transportes coletivos, a ponto de tornar-se difícil definir qual dos fenômenos é a causa e qual é o efeito das transformações que se concretizam na área urbana;
- a necessidade de continuada avaliação das transformações ocorridas em áreas servidas por transporte coletivo, buscando identificar efeitos diretamente associados, de maneira a formar uma base de conhecimento que permita uma adequada previsão de impactos quando da elaboração de projetos similares;
- o caráter político de que se revestem as grandes obras planejadas pelo poder público, independentemente do setor de investimentos. Tal caráter, no entanto, se mostra mais acentuado quando se trata de transporte coletivo, porque esse atende a uma necessidade cotidiana de deslocamento de significativa parcela da população urbana; e
- a escassa, senão nula, participação da população na discussão dos projetos de transportes coletivos e que lhes dizem respeito diretamente.

*O presente artigo sintetiza os resultados de pesquisa elaborada na disciplina Atelier I, do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR) da UFRGS, em 1989.

**Arquiteta.

***Geógrafa, Professora do Departamento de Geografia da UFRGS.

A reflexão sobre esses itens orientou o estudo referente aos impactos do trem metropolitano — chamado pelo nome de Empresa Trens Urbanos de Porto Alegre S/A (TRENURB) —, apesar do curto espaço de tempo de seu funcionamento: cinco anos à época do trabalho.

Centramos a análise na verificação de determinados prognósticos elaborados pela Fundação Metropolitana de Planejamento (METROPLAN) (METROPLAN, 1983) em relação a impactos que adviriam da implantação de um transporte de massa na Região Metropolitana de Porto Alegre (Mapa 1) e que considerávamos, com base nas referências teóricas examinadas, relevantes para a identificação de transformações em áreas urbanas.

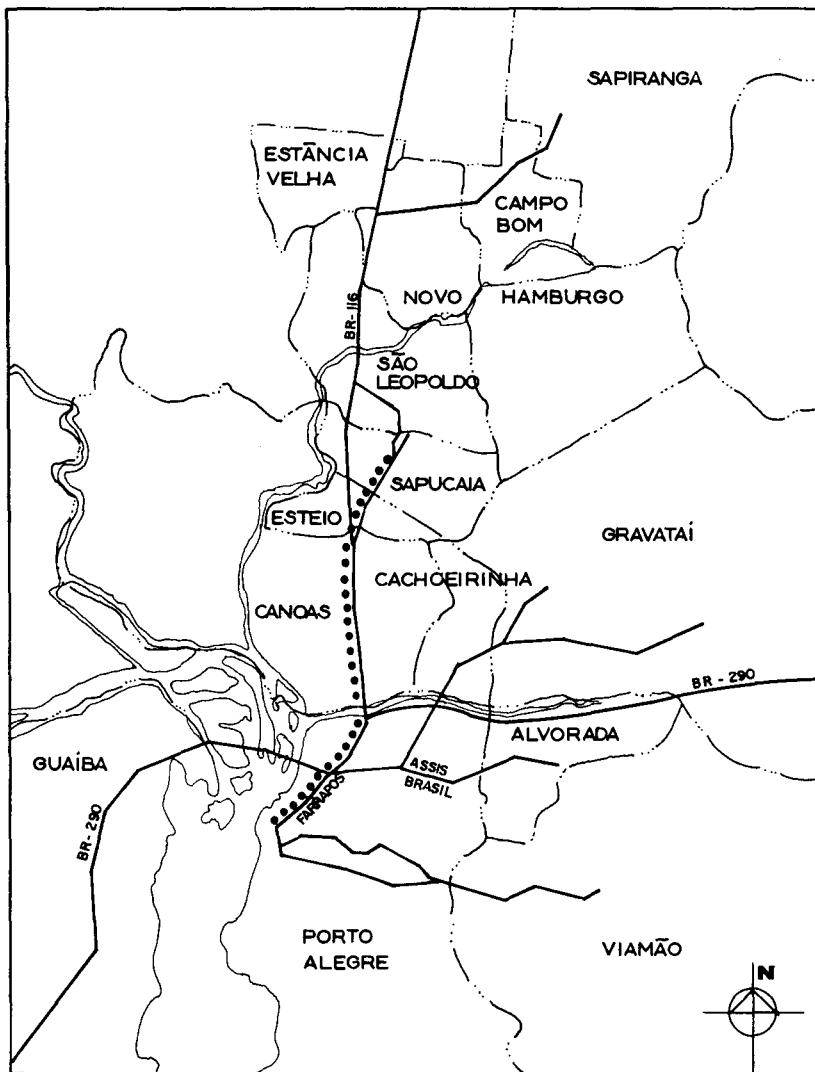
Os prognósticos selecionados e tomados como hipóteses de pesquisa foram:

- diminuição da densidade média residencial;
- ocorrência de processos de renovação urbana, com abandono e transformação das áreas residenciais;
- elevação do preço do solo urbano, em faixa de até um quilômetro dos trilhos e áreas centrais, tendência que já vinha se observando em ritmo maior do que o de outros terrenos do município;
- aumento das densidades nos terrenos de uso residencial, com elevação do índice de ocupação (área construída) nos lotes destinados a esse uso;
- permanência das Estações Fátima, Canoas e Mathias Velho como pontos de importante concentração dentro da área mais densamente povoada do município;
- continuação do processo de especialização das funções urbanas e de saturação relativa do espaço local; e
- crescimento das atividades de comércio e serviço.

Na impossibilidade de levarmos a efeito a verificação dessas hipóteses de impacto do trem em toda a faixa que limita seu eixo, em função do tempo e dos recursos disponíveis, restringimos a área de análise ao Município de Canoas e, nele, às quadras que definem o entorno dos acessos às Estações Fátima, Canoas e Mathias Velho (Mapa 2), tendo em vista que, excetuando-se as estações localizadas em Porto Alegre, esses pontos correspondem às áreas urbanas mais consolidadas daquele eixo.

MAPA 1

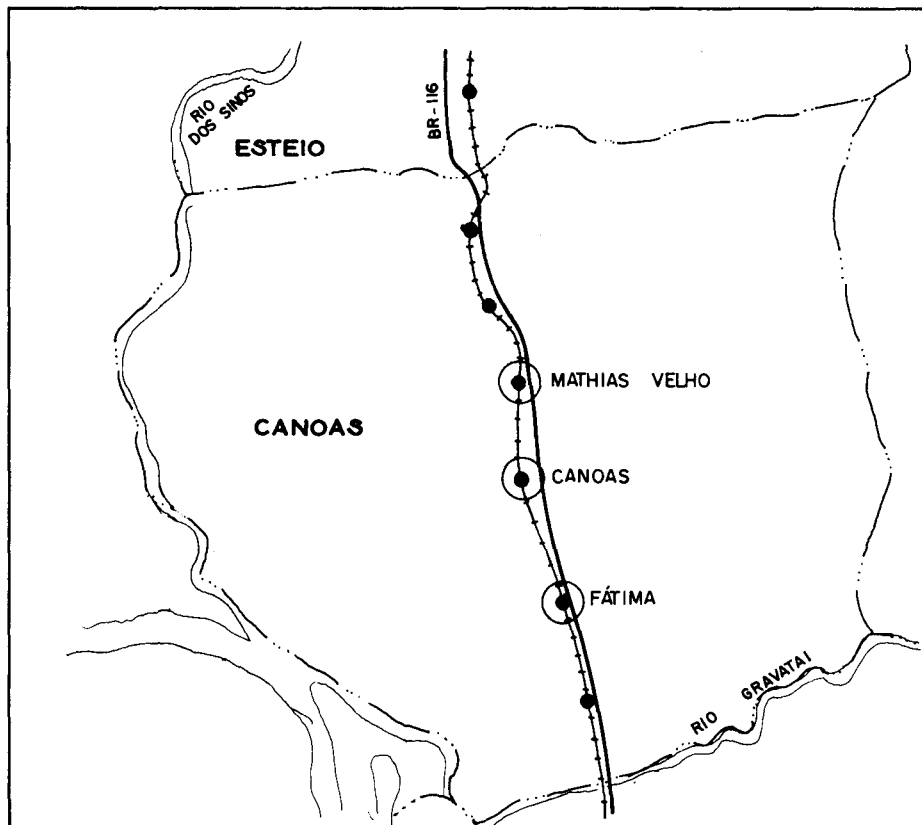
REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE – 1988



LEGENDA:

- TREN SURB (via implantada)
- Rodovias e avenidas
- - - - - Divisas municipais

MAPA 2

ESTAÇÕES DO TREM METROPOLITANO NO MUNICÍPIO
DE CANOAS – 1990

LEGENDA:

+++++ TREN SURB (via férrea)

———— BR-116

● Estações

● Estações pesquisadas

As características atuais de uso do solo, morfologia, traçado das quadras e das vias públicas junto às Estações Fátima, Canoas e Mathias Velho permitem, através de comparação com períodos anteriores, identificar alterações cujas causas poderão estar referidas ao trem metropolitano. Na medida em que essas três áreas correspondem às principais nucleações existentes no município e em que se apresentavam, já na década de 70, como espaços urbanos consolidados, indicam mais facilmente tais transformações.

A metodologia adotada para identificar tais transformações constou de:

- estudos sobre a configuração e o uso do solo na área de pesquisa, no período precedente ao funcionamento do trem (últimos anos da década de 70 e início dos anos 80). Esses estudos foram realizados através da leitura de trabalhos elaborados pela METROPLAN, pelo GEIPOT e pela TRENSURB como subsídios ao planejamento e ao projeto do trem metropolitano. Na oportunidade, foram analisados também os mapas de uso do solo e de equipamentos urbanos produzidos por esses órgãos, especialmente em relação às quadras selecionadas. As mesmas fontes forneceram algumas informações gerais quanto à morfologia urbana e ao padrão construtivo à época; e
- trabalhos de campo para identificar as características de morfologia e uso do solo à época da pesquisa. Foram realizados três contatos em cada quadra. Foi adotado o mesmo encaminhamento para as três áreas. Um primeiro contato permitiu uma visão geral da estação e das quadras em estudo, assim como da inserção das mesmas no bairro. Nesse momento, foi feita uma visualização dos acessos principais (passarelas e viadutos) e do comportamento de pedestres e veículos em relação à estação. Foram realizadas entrevistas não diretivas, que forneceram dados gerais sobre transformações percebidas, tempo de residência e características das quadras no período precedente ao trem. Os outros contatos foram feitos quando o estudo de caracterização dos quarteirões, para o início da década, já estava concluído. Visaram ao reconhecimento detalhado de todas as faces das quadras do entorno de cada estação quanto a aspectos morfológicos e funcionais. A mesma observação foi feita em relação aos lotes, verificando-se o número dos que estão vazios e o dos edificados, o tipo de edificação, a função da construção, o parcelamento de lotes, etc.

Ainda que as quadras em estudo tenham como denominador comum o fato de estarem próximas às estações e aos acessos ao trem, apresentam aspectos distintos. É interessante notar que, conforme mostram os Mapas 3, 4 e 5, cada uma das estações escolhidas para estudo tem uma especificidade no que diz respeito à posição em relação à BR-116.

Enquanto na Estação Fátima a via férrea e a rodovia correm paralelas e contíguas, nas Estações Canoas e Mathias Velho, entre as duas vias, existe um afastamento que abriga, no sentido leste-oeste, duas quadras no caso da primeira estação e uma no da segunda.

Surgem peculiaridades ainda no que se refere à localização dos acessos às estações. Enquanto os acessos da Estação Fátima estão inseridos nos quarteirões (um em extremidade, outro em centro de quadra), os da Estação Canoas localizam-se sobre via pública — o acesso oriental sobre o calçadão da Rua Tiradentes e o acesso oeste sobre a rua, mas em contato direto com o passeio da quadra próxima —, dispensando cruzamento de vias com circulação de veículos.

Já os acessos à Estação Mathias Velho foram implantados em canteiro, em centro de ruas, que foram alargadas para abrigarem tais obras e que apresentam trânsito de veículos pesados. Nesse caso, em ambos os acessos, o usuário deve efetuar cruzamentos sobre vias movimentadas para chegar ou sair da estação. Esses acessos exigiram obras de infra-estrutura que, de forma mais ou menos acentuada, alteraram o traçado das quadras, abriram espaços através de demolições e alargaram ruas.

As transformações na Estação Fátima

A área próxima à atual Estação Fátima tinha, no passado (final da década de 70 e início dos anos 80), certa homogeneidade na morfologia urbana, marcada por prédios em sua maioria de apenas um pavimento e destinados ao uso residencial. A densidade demográfica média era alta em relação ao município, aproximando-se dos valores encontrados para o centro de Canoas. No entanto essa média diferenciava-se entre as quadras, pois as localizadas a leste da BR-116 apresentavam maior índice de ocupação física, enquanto as quadras a oeste daquela via eram tipicamente residenciais e menos densas.

Poucos lotes vazios indicavam dificuldades para uma expansão horizontal, salvo através da construção nos próprios terrenos, já que, de modo geral, a área construída por lote ocupava pouco mais da metade do total dos mesmos.

O espaço hoje centralizado pela Estação Fátima era cruzado, no sentido norte-sul, pela BR-116 e pelo leito da via férrea. Havia, assim, um espaçamento maior entre as quadras orientais e as ocidentais do que o verificado nos pontos que sediariam mais tarde as demais estações em estudo e que não são separadas pela rodovia. Desse fato resultou um diferenciado uso do solo dessas quadras. A proximidade de uma faixa de fluxo intenso originou, nas quadras junto a ela, um maior número de atividades comerciais e de serviços típicos de margem de rodovia. Nas outras duas quadras, voltadas para a Avenida Guilherme Schell, foi reforçado o uso residencial do início da ocupação, que se deu através de loteamentos habitacionais.

A circulação através da BR-116 e das duas avenidas propiciava acesso ao centro de Canoas, que atendia às necessidades de compras e serviços gerais. O centro de Porto Alegre atendia à procura de serviços especializados.

Conforme os mapas de uso do solo elaborados no início desta década para as quadras que hoje circundam essa estação¹, além do uso residencial, predominante em todo o espaço, destacava-se um comércio diversificado, que ocupava 15% da área total construída e que era constituído por pontos de venda de produtos de primeira necessidade (fruteira, lancheria) e serviços (oficinas mecânicas e fotógrafo). Esse comércio estava claramente localizado próximo à rodovia e nas transversais desta em direção à Avenida Venâncio Aires (Mapa 3). Não havia Setor Secundário significativo, estando apenas aí instalada uma metalúrgica de pequeno porte.

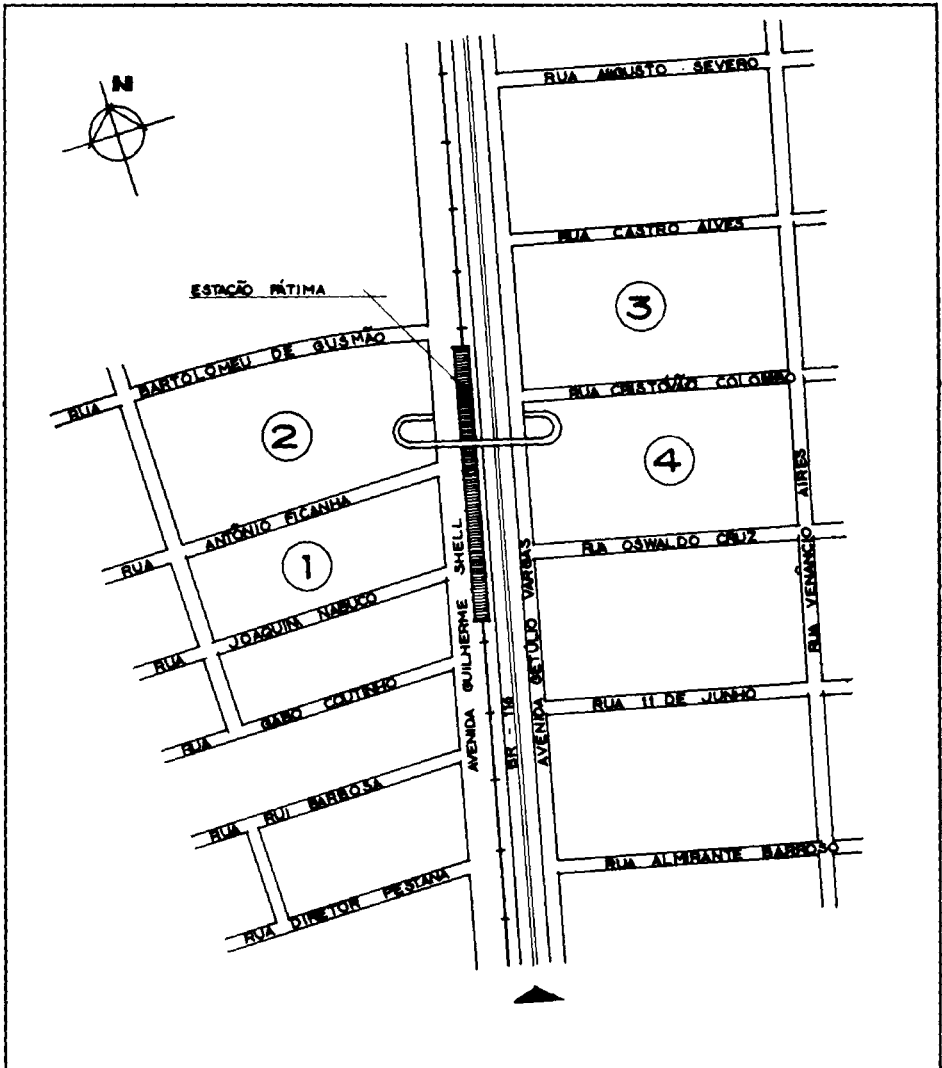
Atualmente, as quadras situadas junto a essa estação mantêm a diferenciação que antecedeu à implantação do trem. As quadras localizadas a oeste são bastante similares entre si quanto ao uso do solo e à morfologia. Continuam predominantemente residenciais, com alguns estabelecimentos comerciais e de serviços ocupando lotes na Avenida Guilherme Schell ou em suas proximidades, sobretudo nos pontos de menor distância à passarela.

As quadras situadas junto à BR-116 apresentam-se bem mais adensadas. Os terrenos nessas quadras têm maior taxa de ocupação, sobretudo nas Avenidas Getúlio Vargas, paralela à rodovia, e Venâncio Aires, por onde flui o trânsito entre os bairros da cidade, e na Rua Cristóvão Colombo, onde se situa um dos acessos à estação.

¹ Esses mapas constam em estudos elaborados por solicitação da TRENSURB à empresa Burscheid.

MAPA 3

ESTAÇÃO FÁTIMA – QUADRAS PESQUISADAS 1, 2, 3 e 4



LEGENDA:

- +—+—+ TRENURB (via férrea)
- ▬ Estação
- ▬ BR-116

É nesse trecho que identificamos o maior número de construções novas e, conseqüentemente, as modificações mais significativas. Diversificam-se os pontos de comércio e serviços. À época do trabalho, ocorria aí uma mobilização de alguns proprietários da Rua Cristóvão Colombo, com o objetivo de estimular novas obras, melhorar o padrão construtivo, adensar a população e promover o comércio local.

A renovação das construções não foi tão sensível nos limites norte e sul dessas duas quadras, onde ainda predominava o uso residencial. Na Rua Castro Alves, onde existiam lotes vazios, as construções eram em sua maioria de madeira, mostrando sinais de abandono. Tal fato parece estar relacionado ao predomínio de inquilinos antigos, aos aluguéis baixos e ao interesse dos proprietários em retomarem as propriedades, dando-lhes outro destino. Já na Rua Osvaldo Cruz, limite sul dessas quadras e por onde passa o ônibus do sistema de integração com o trem, as construções achavam-se melhor conservadas e, ainda que predominassem os prédios de um único pavimento, existiam residências com dois pisos e construções novas.

O estudo da área de entorno dessa estação mostra que a própria implantação do complexo Fátima, com estação, passarela e respectivos acessos, composição de certo volume articulado a passarelas elevadas, trouxe, por si só, uma alteração na morfologia do espaço local.

Houve desapropriação e demolição de prédios particulares nesses quarteirões, constituídos de lotes com construções térreas, para dar lugar à circulação pública pela abertura dos acessos à estação. Fora desses locais, ainda não é visível alteração significativa na morfologia urbana. Não houve verticalização nem mudança expressiva nos padrões construtivos, mas constatamos melhorias nos espaços de circulação (passeios, calçamento e meios-fios).

Determinadas situações que afetavam negativamente a qualidade de vida local parecem ter sido acentuadas pela implantação dos equipamentos ligados à via do trem e à estação. Nesse caso, estão a deterioração do calçamento de algumas ruas, em função da circulação mais intensa de caminhões pesados e dos ônibus do sistema de integração, e a maior freqüência de alagamentos nas calçadas junto à BR-116, inclusive com inundação de estabelecimentos após chuvas fortes. A estação parece ter funcionado como barreira a um rápido escoamento das águas superficiais, que se faz ali no sentido leste-oeste. Esse problema decorreria da cobertura do solo e da presença dos muros de proteção dos trilhos, dificultando a infiltração e o escoamento das águas, bem como da precariedade do sistema de esgoto pluvial local, não dimensionado para o atual contexto e cujas bocas-de-lobo se encontram freqüentemente entupidas.

Por outro lado, a dinamização do comércio e a conseqüente valorização do solo justificam-se pelo aumento da circulação de pedestres junto aos acessos ao trem. Essa circulação explica o desenvolvimento do comércio e sua expansão para além do espaço tradicional — fronteiro à rodovia. Esse fato pode ser visualizado pelo número de novos estabelecimentos e pela alteração quantitativa e qualitativa dessas construções. O mesmo ocorre em relação às residências. No entanto essas cederam ou conjugaram espaço com o comércio e, com exceção da face norte da Quadra 3, apresentam melhorias.

O funcionamento do trem, ao valorizar o entorno da Estação Fátima, poderia ter promovido maior crescimento comercial e populacional. A não-concretização desse prognóstico talvez possa ser explicada por três ordens de fatores: escassez de lotes vagos para construção; grande número de propriedades pertencentes a moradores que, tendo uma renda familiar capaz de manter a propriedade em condições de uso, não dispõem de recursos para ampliação da área construída; e presença de muitos lotes ocupados por inquilinos bastante antigos, sem contratos ou com contratos irregulares, o que exige para sua remoção um processo judicial longo, que representa um fator de inércia para a renovação urbana dessas quadras.

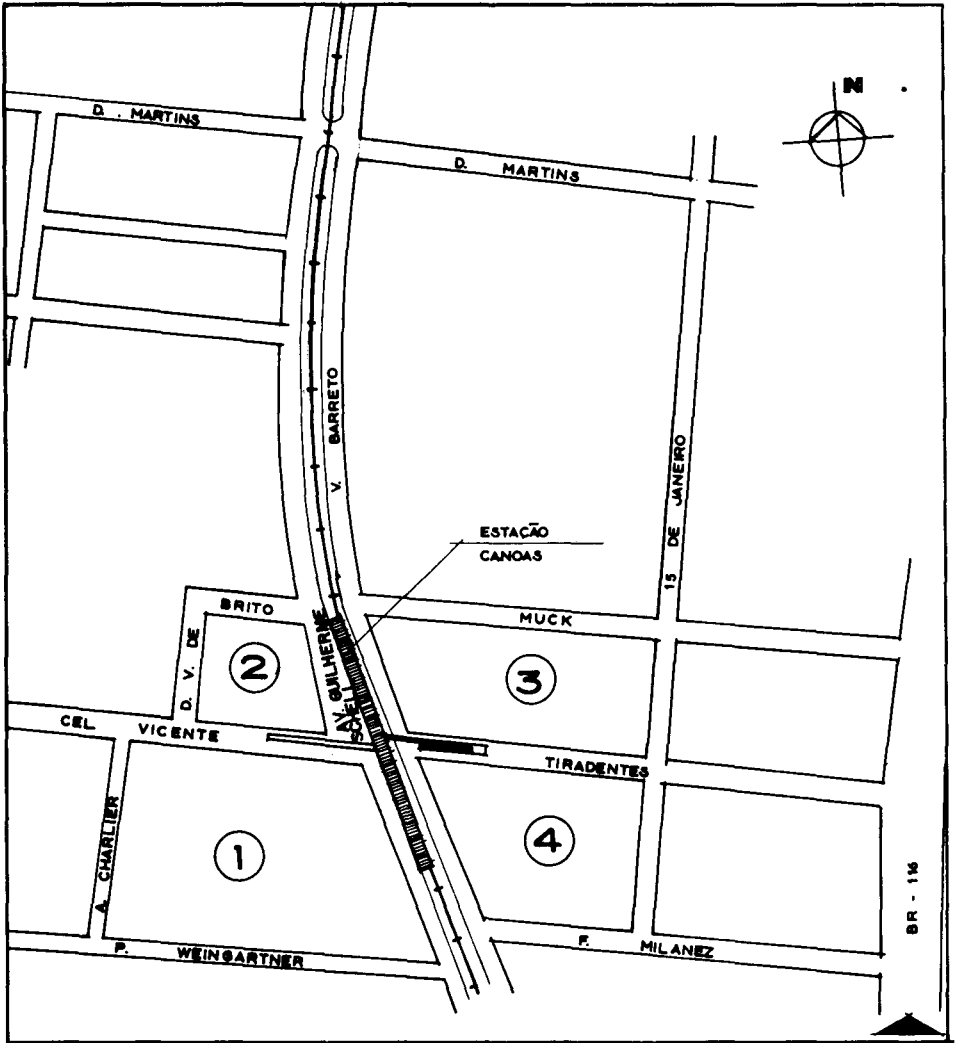
Estação Canoas: o trem estimula o papel do centro urbano

O núcleo central da Cidade de Canoas, onde hoje se encontra a Estação Canoas da TRENSURB, tinha como vias de acesso, na década de 70, a BR-116, que possibilitava as ligações intermunicipais, e, em caráter local, as Avenidas Victor Barreto e Guilherme Schell (Mapa 4). A rodovia, com seu fluxo intenso, funcionava como uma barreira física, dificultando os contatos entre as porções leste e oeste do município.

As quadras em estudo estavam separadas no sentido leste-oeste, antes da implantação do trem metropolitano, pelos trilhos da via férrea e pelas avenidas acima citadas. Essas quadras vinham apresentando transformações, com verticalização das construções e intensificação do comércio. Havia diferenças sensíveis na densidade de ocupação do solo, que se apresentava menor nas faces mais residenciais das quadras (80 hab./ha), ainda que a densidade média fosse a mais alta do município (170 hab./ha).

MAPA 4

ESTAÇÃO CANOAS – QUADRAS PESQUISADAS 1, 2, 3 e 4



LEGENDA:

- +—+—+ TRENURB (via férrea)
- ▬▬▬▬ Estação
- ▶ ——— BR-116

Entre a Avenida Victor Barreto e a BR-116, já se verificava modificação no uso habitacional. Esse passava a ocupar os pavimentos superiores dos imóveis ou era expulso para outros locais, devido ao desenvolvimento de atividades terciárias. O fato de essa área ser o centro da cidade tornou-a melhor servida quanto à infra-estrutura. A Rua Tiradentes, no trecho que liga a BR-116 à Avenida Victor Barreto, foi transformada em calçadão e possuía uma concentração significativa de comércio e de serviços. O trecho mais próximo ao atual calçadão já se destacava por um intenso movimento de pedestres, contrastando com as quadras situadas do lado oposto aos trilhos. Aquelas, talvez pelo fato de comportarem uma praça, a Igreja Matriz e uma escola, mantiveram um ritmo mais calmo que o verificado no centro comercial.

Havia ainda, além da diferença de fluxo de pedestres, uma distinção entre a morfologia das quadras orientais e a das ocidentais. No lado leste, a verticalidade dos prédios dispostos junto aos passeios e o adensamento dos quarteirões já se faziam visíveis. No lado oeste à praça, o comércio e os serviços em prédios de menor porte, o predomínio de residências de um pavimento e em centro de terreno, com recuo de jardim e arborização das calçadas, bem como o surgimento de edifícios residenciais de bom padrão, evidenciavam morfologias distintas.

A Estação Canoas foi, então, implantada junto aos quarteirões mais centrais da cidade, em área urbana absolutamente consolidada, comunicando-se, através de suas rampas de acesso, de um lado, com o calçadão e o intenso movimento comercial da Rua Tiradentes e, de outro, com o largo da Praça da Bandeira e da Igreja Matriz de São Luís Gonzaga.

A pesquisa evidenciou uma significativa transformação da área nestes últimos anos. No entanto é difícil definir se as alterações são uma decorrência direta da implantação do trem ou se seriam verificadas apenas pelo crescimento populacional da cidade, afetando mais acentuadamente o centro.

A análise de transformações nas quadras próximas à Estação Canoas, buscando alguma referência ao funcionamento do trem, apresenta dificuldades específicas por tratar-se do centro tradicional da cidade.

O fato de se observarem nessa área um aumento sensível das atividades comerciais e de serviço, dinamismo e ativa circulação de pedestres, presença de estacionamentos pagos e melhorias na infra-estrutura não permite afirmar que tais alterações decorrem diretamente da implantação do trem. O caráter de centralidade dessas quadras impõe um maior cuidado nesse tipo de avaliação.

O que podemos depreender como efeito incontestado do sistema, além da presença física da estação e acessos, bem como de algumas melhorias de infra-estrutura a ele relacionadas, é o direcionamento do fluxo de pedestres, acentuando a hierarquia de vias que se estabeleceu com o calçadão da Rua Tiradentes. A possibilidade, já evidenciada, de a estação e os acessos tornarem-se centros de promoção de eventos é também uma decorrência do trem e da concentração de pessoas que ele estimula.

A velocidade com que esse espaço central vem sendo alterado fica demonstrada pela presença de prédios novos (edifícios de até 10 andares) e pelo quase total desaparecimento do uso residencial no térreo das construções, onde estão estabelecidas lojas, lancherias e salas para serviços de modo geral. Nas quadras localizadas entre a BR-116 e os trilhos do trem, pode-se notar o contraste entre esses prédios novos, que contam com vários pavimentos, e as antigas residências de alvenaria ou madeira, que tiveram suas fachadas alteradas e que sofreram reformas de certo porte para adaptar-se ao uso comercial.

A passarela dirigida ao calçadão acentuou o fluxo de pedestres. Sob ela foram instalados um bicicletário e equipamento para lazer (jogos de mesa), bem como floreiras, luminárias ornamentais e um orelhão. No prédio da estação, à época da pesquisa, mantinha-se uma exposição de trabalhos artesanais e, esporadicamente, ocorriam eventos. Essa era a única estação onde se verificava outro uso além do estritamente ligado ao transporte de massa.

Nas quadras situadas a oeste da estação, o movimento é bem menor. Uma das quadras (Quadra 2 no Mapa 4) é constituída pela praça, por um colégio, pela igreja e por alguns prédios públicos próximos. Os ambulantes ali presentes são anteriores ao funcionamento do trem. No entanto seu número aumentou nestes últimos anos, em função do direcionamento dos pedestres, em especial para o ponto dos ônibus do sistema de integração.

Outras alterações verificadas estão mais ou menos intimamente relacionadas ao trem. Evidenciam-se:

- alteração do fluxo de pedestres nas ruas centrais. O movimento, que era difuso ao redor das quadras e apenas um pouco mais concentrado no calçadão, foi orientado para as vias de acesso à estação;
- maior segurança no trânsito de pedestres nas Avenidas Guilherme Schell e Victor Barreto, com redução do número de acidentes, em função das passarelas e das grades protetoras de isolamento do trem;

- significativa valorização dos imóveis;
- escassez de áreas para estacionamento;
- aumento das construções e reformas (ampliações, melhorias) em prédios de uso não residencial;
- promoção de eventos na estação (feiras) e junto à passarela (atos públicos);
- maior movimento comercial;
- crescimento da presença de marginais (pivetes, esmoleiros) e maior ocorrência de assaltos;
- alagamentos freqüentes na Avenida Victor Barreto, cuja justificativa tem as mesmas características apontadas para os alagamentos da Estação Fátima.

Para a população permanente, inclui-se como reflexo do funcionamento do trem a valorização dos imóveis dessas quadras. Destaca-se também o fato de o acesso a esse centro comercial ter sido estimulado pela localização da Estação Canoas, ligada ao comércio através de uma modalidade de transporte eficiente, que funciona como elemento de atração pela facilidade de contato rápido com a área comercial. Com isso, a população dos bairros, e mesmo a de outros municípios do eixo do trem metropolitano, desloca-se com mais freqüência ao centro de Canoas, mudando o antigo direcionamento, que tinha o centro de Porto Alegre como o local privilegiado para compras e serviços.

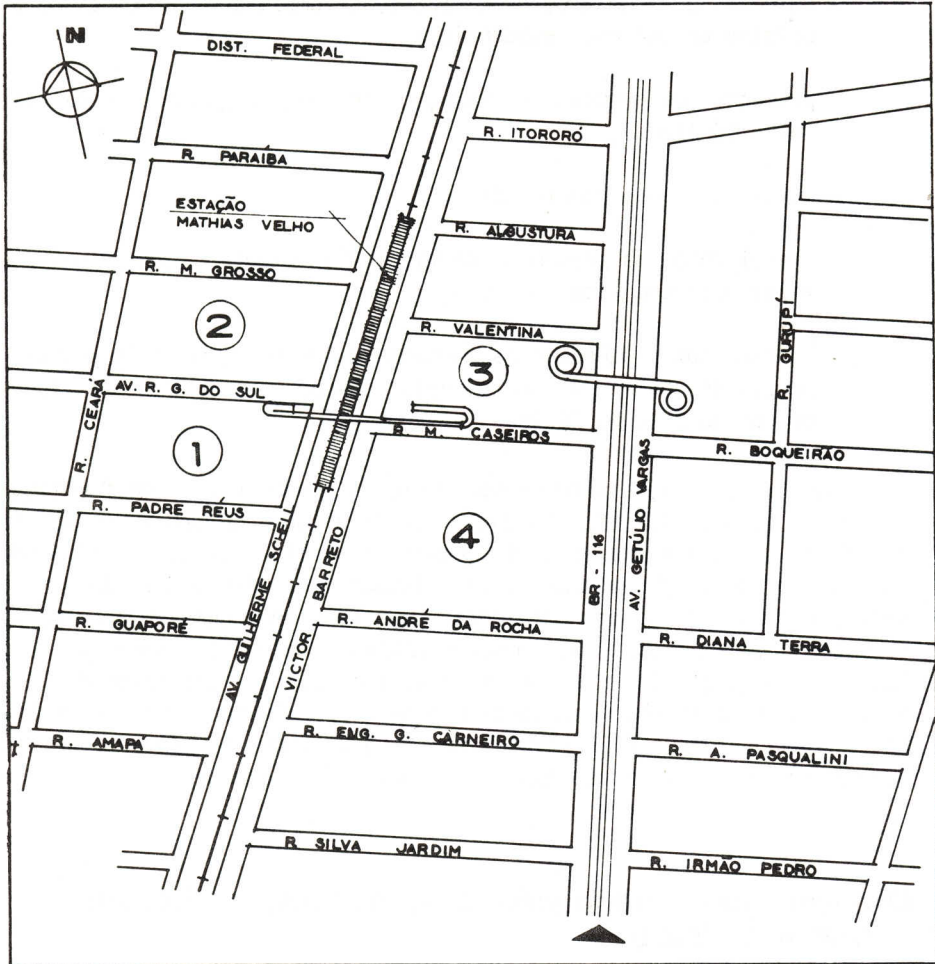
Dinamismo e estagnação: as duas faces da Estação Mathias Velho

Nos anos 70, as quadras que delimitam hoje a Estação Mathias Velho (Mapa 5) já apresentavam significativa densidade, se comparadas a outras áreas da Cidade de Canoas. Contavam com mais de 70 hab./ha e abrigavam um centro local de comércio e abastecimento.

Junto à BR-116, localizavam-se grandes depósitos e oficinas, enquanto o setor de comércio e serviços se estendia ao longo da Avenida Victor Barreto e nas ruas transversais à rodovia.

MAPA 5

ESTAÇÃO MATHIAS VELHO – QUADRAS PESQUISADAS 1, 2, 3 e 4



LEGENDA:

- TRENSURB (via férrea)
- ▨ Estação
- ▬ BR-116

Fora desses pontos, o restante da área pesquisada era tipicamente residencial, abrigando moradias unifamiliares. Essas casas eram, na grande maioria, de madeira ou mistas. Todas as quadras tinham infra-estrutura precária.

Atualmente, as quadras localizadas em torno da estação apresentam-se bem diferenciadas entre si e modificadas em relação a um passado recente.

As quadras identificadas no Mapa 5 com os números 3 e 4, localizadas entre a rodovia e a via férrea, ficaram "ilhadas" e isoladas do movimento comercial do lado oeste da estação, devido à barreira de proteção da linha do trem. Elas estão separadas também do movimento de pedestres. Estes, cruzando a passarela instalada sobre a estrada federal, dirigem-se diretamente ao acesso à estação e alcançam a área comercial do outro lado. Em função desse fato, os pontos de comércio e serviço que ali ainda se vêem são pouquíssimo freqüentados, salvo as empresas locais de maior porte, que independem desse tipo de cliente, como é o caso da madeireira, da retífica e da metalúrgica.

No outro lado da estação, na Quadra 1, devido aos acessos pela passarela e pelo viaduto ali existentes, foi ampliado o comércio. A implantação desses dois acessos na Avenida Rio Grande do Sul obrigou à desapropriação de áreas.

Há um forte movimento no comércio local e na passarela, sob a qual estão instalados diversos ambulantes e um bicicletário. A área próxima à Estação Mathias Velho teve seu traçado bastante alterado pelas obras necessárias à construção da estação. Foram alargadas a Rua Monte Caseros e a Avenida Rio Grande do Sul, modificando-se, com isso, o aspecto original.

Uma série de transformações foram identificadas. Destacam-se:

- alteração do traçado da Rua Monte Caseros, entre a Avenida Victor Barreto e a rodovia, que foi ampliada através de desapropriação de áreas de terrenos fronteiros à mesma para a implantação da passarela de acesso à estação e do viaduto;
- direcionamento do trânsito de pedestres, pela posição da passarela sobre a BR-116 e do acesso à estação, reduzindo drasticamente a circulação de pedestres nas transversais e na Avenida Victor Barreto;

- redução do movimento no pequeno comércio, afetado pelo menor fluxo de pedestres na Avenida Victor Barreto, antes movimentada, o que vem conduzindo ao abandono desses estabelecimentos e/ou à dificuldade em alugar tais pontos;
- ocorrência de problemas relacionados à segurança do trânsito. A construção do viaduto e da passarela sobre a rodovia dificultou a visualização da sinalização existente no cruzamento da rodovia com a Rua Monte Caseros obrigando os veículos que trafegam no sentido Esteio-Porto Alegre a efetuarem travadas bruscas. Isso tem resultado em acidentes frequentes, não raro ocasionando mortes;
- problemas com o escoamento pluvial tanto na rodovia quanto na Avenida Victor Barreto, apontados como decorrentes da implantação do trem e das obras feitas na BR-116, dificultando o escoamento superficial e mostrando a precariedade do sistema de esgoto pluvial existente.

Apesar do elenco de situações desfavoráveis citadas, houve:

- transformação do visual, visto que a antiga via férrea tinha suas margens cobertas por vegetação não tratada e era local onde, com frequência, se depositava lixo;
- calçamento de ruas e melhoria dos passeios e da iluminação pública; e
- valorização dos terrenos e dos imóveis, ainda que, no trecho da "ilha", tenha ocorrido redução da procura por prédios para instalações comerciais. Nestes têm havido rotatividade de inquilinos, com reduzida permanência dos mesmos e desvalorização dos aluguéis.

Especificamente em relação aos quarteirões, cabe situarmos determinadas alterações, que são localmente mais significativas. Assim, a instalação do terminal rodoviário na Avenida Guilherme Schell, entre a Avenida Rio Grande do Sul e a Rua Padre Réus, para concentrar os ônibus da integração define uma nova configuração para aquele quarteirão.

A construção de uma passarela sobre a BR-116, antes da implantação do trem, próxima ao cruzamento da rodovia com a Rua Monte Caseros, aliada às obras (viadutos, acessos à estação) implantadas posterior-

mente, originou o atual sistema viário, que avolumou o trânsito de veículos e de pedestres e que, em determinados pontos, deteriorou a pavimentação.

Portanto, a construção da estação e o funcionamento do trem, com suas barreiras de proteção, dividindo as quadras em estudo, transformaram e deram características funcionais especiais à área. Promoveram o aumento do número de estabelecimentos comerciais e melhoraram visivelmente a infra-estrutura, com calçamento de ruas e passeios.

No entanto a intensificação do movimento comercial e a diversificação de atividades não se verificaram nas quadras da "ilha" (trecho entre a Avenida Victor Barreto e a BR-116). Nessas, o pequeno comércio existente foi sensivelmente prejudicado pela redução do trânsito de pedestres. Da mesma forma, perderam valor os imóveis comerciais para aluguel. Na Avenida Victor Barreto, o reduzido movimento de transeuntes e o vazio no comércio provocam uma sensação de "cidade fantasma" e sugerem tempos passados de maior dinamismo. O destino aparente dessa área será abrigar atividades menos dependentes da circulação de pedestres (grandes empresas, depósitos).

Nesse mesmo trecho, a intensificação dos problemas com alagamentos, decorrentes das obras efetuadas, marca uma alteração das condições locais, resultando, em determinados períodos, em situação de insalubridade e desconforto, que acentua a desvalorização trazida ao remanescente comércio e que indica a necessidade de estudos para solucionar o problema.

Já nas quadras ocidentais, principalmente nas faces voltadas para a estação, houve dinamização e diversificação das atividades comerciais e de serviços. A área foi valorizada. A barreira de proteção dos trilhos, isolando as quadras próximas à BR-116, é vista como promotora do comércio local, na medida em que, devido à concentração dos terminais de ônibus e à prévia existência de atividades variadas, não há estímulo ao deslocamento da população para áreas comerciais situadas do lado oposto, como é o caso daquelas localizadas na Avenida Victor Barreto e na Rua Itororó. Esta rua, situada a uma quadra da área de estudo (Mapa 5), tinha uma ativa vida comercial, similar ao que ocorria com a Avenida Rio Grande do Sul. Hoje ela é considerada "morta". A mudança teria ocorrido pelo redirecionamento do fluxo de pedestres.

A Estação Mathias Velho apresenta, assim, uma clara diferenciação de impacto entre as quadras situadas de um lado e as do outro da estação. Essa diferenciação deverá orientar tendências também variadas de uso do solo no futuro dessas quadras.

O impacto do trem metropolitano – conclusões

Feita a caracterização do entorno e redigidas as considerações gerais sobre os impactos resultantes da presença do trem nas áreas próximas às Estações Fátima, Canoas e Mathias Velho, é válido salientarmos as dificuldades encontradas em definir se essas transformações estão diretamente vinculadas a esse sistema de transporte ou se decorrem apenas do crescimento econômico e populacional do Município e da Cidade de Canoas.

Mesmo assim, podemos afirmar que, nesses anos, os complexos Fátima, Canoas e Mathias Velho, constituídos pelas estações, acessos e passarelas, representam, por si só, marcos visuais importantes. Essas edificações obstruem a continuidade espacial e visual das quadras entre as quais se localizam, conformando um novo espaço pela inserção desses elementos.

Nos três casos, a posição dos acessos foi fundamental na reorientação da circulação de pedestres. Resultaram desse fato efeitos variados sobre a dinamização e a valorização do comércio e dos serviços que dependem daqueles transeuntes.

Essas duas alterações – presença das estações e redirecionamento do fluxo de pedestres – são concomitantes ao funcionamento do trem. Outras modificações na forma ou no uso desses espaços foram configurando-se gradualmente.

É perceptível a tendência de renovação urbana pela alteração do uso residencial para uso comercial e de serviços. Em duas áreas – Quadra 3 da Estação Mathias Velho e face norte da Quadra 3 da Estação Fátima –, é nítido o abandono do uso residencial. Nas demais identificam-se:

- adaptação de prédios antes residenciais para uso de comércio e serviços;
- convivência de usos pela adequação da parte frontal de residências ou da construção de anexos como escritórios, lojas, armazéns, etc.; e
- demolição de casas e construção de novos prédios com destino não residencial.

Essa modificação no uso do solo, que se verifica nas três estações, é o componente mais significativo para validar o prognóstico de renovação urbana.

O fato de existir nessas áreas maior demanda de imóveis do que oferta demonstra a valorização desses espaços — salvo nas situações específicas antes apontadas —, comprovada pela pronunciada elevação do preço dos imóveis aí localizados frente aos de outros pontos da cidade. No entanto o número de placas e de indicadores de futuras construções presentes na área é pequeno. Essa situação é aparentemente paradoxal, pois a valorização dos imóveis levaria a pressupor um processo mais acelerado de renovação.

Em relação ao uso do solo, cujas hipóteses apontavam diminuição do uso residencial e concomitante aumento das densidades nos terrenos destinados a esse fim, permanência dessas estações como pontos de maior adensamento no município, continuação do processo de especialização das funções urbanas e crescimento de comércio e serviços, foi verificado que:

- não houve diminuição absoluta do uso residencial, ainda que tenha ocorrido sua redução relativa frente à expansão do uso comercial e de serviços;
- a densidade de ocupação do solo nas áreas de uso residencial foi pouco alterada e poderá ser sensivelmente elevada a médio ou longo prazos pela ocupação dos lotes vagos e pelo aumento do índice de construção nos terrenos já ocupados, especialmente no caso das Estações Fátima e Mathias Velho;
- não houve parcelamento dos terrenos e construção de novas moradias nos mesmos lotes;
- as estações em estudo permanecem como os pontos de maior adensamento na cidade. O trem, melhorando o transporte intra-urbano, acentuou o caráter de centro comercial e de serviços da área próxima à Estação Canoas, na medida em que moradores do município, e mesmo de outros, têm seu acesso facilitado a esse centro. Isso não ocorria quando dependiam dos ônibus que circulavam pela BR-116. As outras duas estações também se mantêm como áreas mais densas dentro dos parâmetros municipais, mesmo considerando-se o crescimento que a cidade vem apresentando no eixo leste-oeste.
- continuou a especialização de funções urbanas num sentido de concentração de atividades terciárias, conforme tendência que já se evidenciava anteriormente. No entanto, em relação a esse setor, a especialização típica de margem de rodovia (oficinas,

depósitos, venda de peças, postos) passa a se diluir. Há, hoje, visível diversificação de atividades, com destaque para o pequeno comércio (lojas, lancherias) e para serviços;

- as atividades industriais, que eram pouco numerosas antes do funcionamento do trem, praticamente não foram alteradas; e, finalmente,
- foi expressivo o crescimento do comércio e dos serviços em relação ao uso residencial.

Em Canoas, já se observava, antes da implantação do trem, a presença de comércio e de serviços espalhados ao longo do eixo da BR-116, indicando possibilidades futuras de adensamento dessas atividades. A pesquisa permitiu constatar que as estações analisadas, ao valorizarem as áreas próximas, acentuaram os usos já existentes e diversificaram atividades, estimulando a concentração.

O papel de centro urbano da área junto à Estação Canoas foi reforçado. Já as Estações Fátima e Mathias Velho contribuíram decisivamente para fragmentar a continuidade do uso ao longo e nas proximidades da rodovia, na medida em que promoveram o surgimento de espaços de concentração comercial e de serviços afastados do centro da cidade (centros secundários), o que não é usual em cidades desse porte.

Cabe ressaltarmos, ainda, que a avaliação continuada dos efeitos de grandes obras, como as produzidas pela TRENURB, quer sobre a natureza, quer sobre o urbano, é atividade que deve ter caráter regular. É através desses estudos que se reúnem os subsídios capazes de fundamentar um planejamento pertinente, que encaminhe em tempo hábil as ações preventivas que se fizerem necessárias. São também importantes para otimizar espaços sob influência dessas obras, através de ações corretivas ou da inclusão de novas modalidades de uso.

Bibliografia

- BRINCO, Ricardo (1985). **Transporte urbano em questão**. Porto Alegre, FEE.
- GELPI, A. & SCHAFFER, N. (1989). **Projeto de avaliação dos prognósticos de impacto do trem metropolitano em Canoas: estações Fátima, Canoas e Mathias Velho**. (Porto Alegre) PROPUR/UFRGS. (mimeo.).

LOJKINE, Jean (1979). O papel do estado na urbanização capitalista. In: FORTI, Reginaldo, org. **Marxismo e urbanismo capitalista**. São Paulo, Ciências Humanas. p.15-52.

METROPLAN (1983). **Estudo do desenvolvimento urbano na área servida pelo trem metropolitano**: relatório síntese. Porto Alegre.

TRENSURB (1985/88). **Informativo 1985/88**. Porto Alegre.

___ (1983). **Relatório Burscheid**: o uso do solo nas áreas de implantação das estações do trem metropolitano. Porto Alegre, Burscheid.

A REDE URBANA E AS FRONTEIRAS: NOTAS PRÉVIAS

Gervásio Rodrigo Neves*

Introdução

"A espontaneidade reina suprema, tanto no que respeita ao pensamento (a percepção) como no que respeita a ação."

Paul Feyerabend

A geografia urbana parece que se fez sem se conhecer (Sartre, 1966). Esse caminho cego é explicável. A geografia é produzida burocraticamente ou no âmbito acadêmico, objetivando o planejamento. Essa linha irresistível tem as suas explicações como registra Aducci Novaes:

"No ensaio 'O encontro do mito e da ciência', Lévy-Strauss narra o início de um desencontro, origem de um esquecimento trágico. Para se afirmar contra velhas gerações de pensamento, diz ele, a ciência voltou as costas ao mundo dos sentidos, o mundo das paixões e desejos, o mundo do que vemos e percebemos. O mundo sensorial é ilusório; real seria o mundo das propriedades matemáticas que só podem ser descobertas pelo intelecto e que estão em contradição total com o mundo dos sentidos!" (Novaes, 1989).¹

Excluídos os sentidos, as paixões e os desejos, a análise da organização espacial é uma abstração. Nem a cidade nem a região tornam-se compreensíveis sem o conhecimento das paixões humanas. Não podemos excluir os espaços culturais — o conjunto de expressões humanas — do

* Geógrafo, Delegado do IBGE no Rio Grande do Sul e membro do Conselho de Planejamento da FEE.

¹ O ensaio de Lévy-Strauss referido encontra-se em Novaes (1989).

conhecimento da estrutura urbana sul-rio-grandense. Entretanto essa exclusão existe por força da homogeneização metodológica² que chega às raias da censura clérica (Sartre, 1989).

Não temos, sistematicamente, desenvolvido o conhecimento das fronteiras. Elas se burocratizaram na medida em que se militarizaram. O horror — certamente cínico — à geopolítica e à política, nos meios acadêmicos, esterilizou seu significado nas análises espaciais. Retorna-se a Fernand Braudel, pedindo orientação. Diz o historiador:

"(...) é preciso enquadrar (...) os sistemas de ligação entre seus diferentes espaços, os elementos de união que o seu meio geográfico propõe (...) e o papel e o ensinamento de sua fronteira o que, sem isolá-la, cinge-a, e liga suas diversas partes (...) Não é necessário defender, vigiar, empurrar a longa faixa de suas fronteiras? Daí um esforço imenso diante da terra (...)" (Braudel, 1989).

O conhecimento da rede urbana sul-rio-grandense enquadra-se na necessidade de se considerarem o papel e o significado de suas fronteiras internas e externas.

O Rio Grande do Sul não é um espaço natural homogêneo. Esse fato traz em si a necessidade de considerar o significado da heterogeneidade no conhecimento da rede urbana. A simples distinção entre espaços campestres e florestais é, na formação da sociedade sul-rio-grandense, um poderoso fator de diversificação e de individualidade na globalidade.

O Rio Grande do Sul não foi e não é um espaço isolado num Estado nacional, nem mesmo de seus Estados nacionais vizinhos. Ele é fronteira e comportou-se como gerador e dispersador de fronteiras, espaços sociais particulares (Boudieu, 1989).

Aqui se transcrevem algumas notas prévias para poder pensar o futuro da rede urbana sul-rio-grandense, no momento em que as fronteiras tradicionais perdem o seu significado e a sua função. A territorialidade cristalizada é, agora, invadida por dentro, afetando o nosso cotidiano.

² Da qual Paul Feyerabend (Feyerabend, 1977) é um poderoso crítico. Ver, também, Feyerabend (1989).

A geografia da ordem escamoteia o cotidiano. A geografia urbana procura a ordem, a semelhança, a comparabilidade,³ desprezando as fronteiras e os conteúdos da desordem.

1 — Rede urbana numa territorialidade incômoda

A primeira rede urbana implantada na atual territorialidade sul-rio-grandense foi construída, com paixão, pelos jesuítas a partir de 1610. Rede original pela sua organização urbanística — certamente esboçada segundo o modelo de Platão (Peramas, 1947) —, fisionomia arquitetônica, localização (Mapa 1), posição e pelo espaço social construído.

Embora sob a jurisdição espanhola — localizada ao oeste do Meridiano de Tordesilhas —, a rede urbana missioneira não foi um projeto lusitano para conquistar espaços além da linha que dividia o Novo Mundo, especialmente no período de 1581 a 1640, quando ambas as territorialidades estavam unidas sob o domínio da Coroa Espanhola, mas um projeto específico, uma idealização, a partir do momento em que Claudio Aquaviva, em 1607, criou a Província del Paraguay, de tal modo que "(...) desde a sua origem, as Missões serão zona fronteira e de tensões" (Ferré, 1968, p.87).

A fronteira é um cinturão à borda da floresta que "grosso modo" limitou as expansões castelhanas e lusas.

As tensões são de múltiplas ordens e direções: na retaguarda a hostilidade dos comuneros⁴, na vanguarda os bandeirantes paulistas, ambos ávidos pela mão-de-obra gratuita e pelo gado. Esses movimentos têm o apoio dos Estados Português e Espanhol, com amplo respaldo dos intelec-

³ O que gerou a chamada "teoria dos modelos", inicialmente trabalhada pelos ecologistas humanos da escola de Chicago.

⁴ Movimento iniciado com a chegada de Antequera (1721) a Assunção e continuado por Fernando Mompó (1728-1735), objetivando a manutenção do sistema de "encomiendas". Foi um movimento principalmente crioulo contra os jesuítas e os representantes do Rei de Espanha.

tuais iluministas, da diplomacia inglesa⁵ e do crescente desprestígio da Igreja Católica⁶.

Essa rede — espaço homogêneo pelas originais relações campo-cidade — começa a ser destruída em dois momentos: primeiro, a revolução dos comuneros comandados por Fernando Mompó (1728-1735); segundo, o Tratado de Limites de 1750. Com ódio, o espaço missioneiro foi rapidamente destruído, roubado e pilhado.⁷ Destruíu-se o "Estado dentro do Estado", uma fronteira incômoda para Portugal e Espanha e para os novos donos da terra (Mapa 2).

É surpreendente que esse espaço, e de modo especial sua rede urbana, não tenha sido objeto de análises e interpretações de geógrafos e urbanistas. Esse vazio se explica. É o espaço dos vencidos, cuja população dispersa, sobra do aniquilamento missioneiro, gerou uma massa de marginais funcionais: os gaúchos (Assunção, 1969; Coni, 1969), os humilhados, depois transformados em mito (Golin, 1983; Gonzaga, 1980).

A destruição missioneira propiciou, entretanto, a construção de uma rede urbana de apoio à expansão lusitana no extremo sul da América, ao longo da planície costeira atlântica.

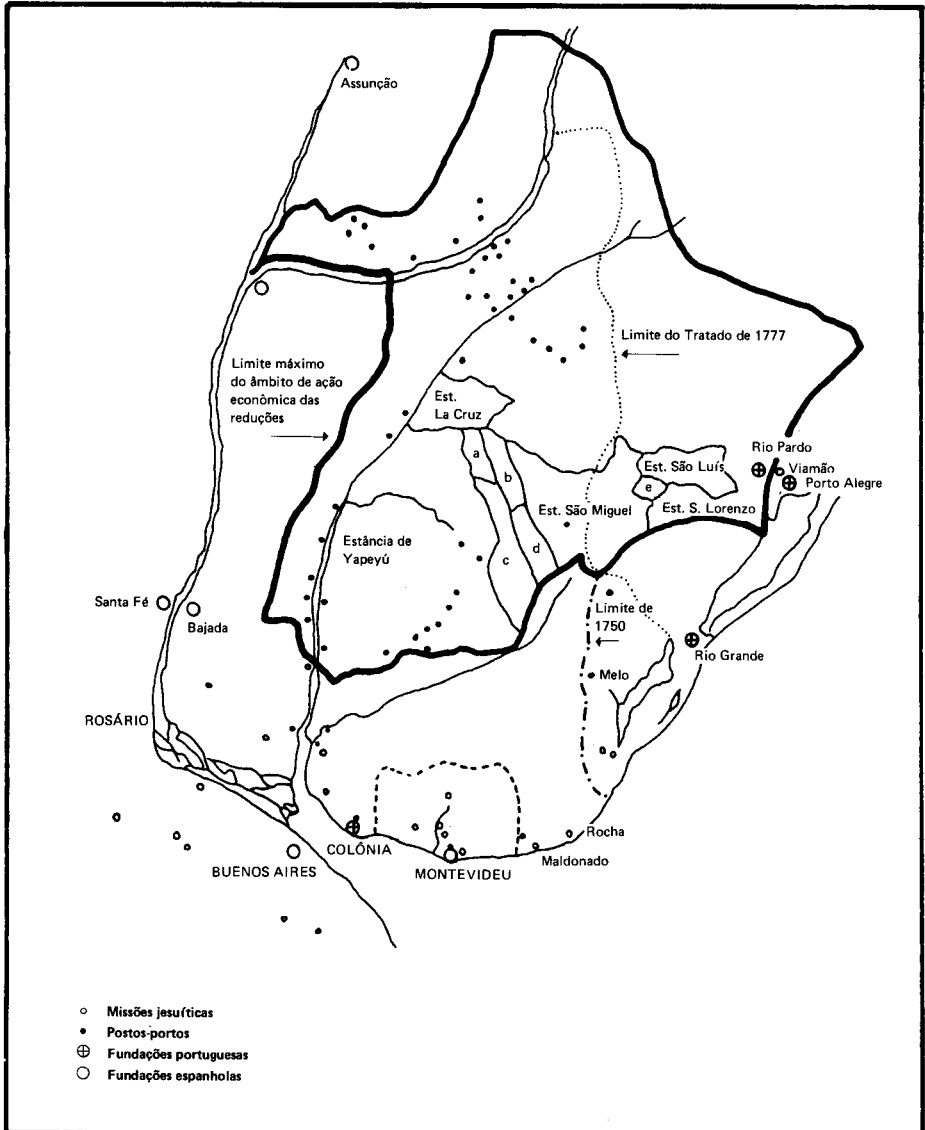
O êxodo desordenado da população missioneira garantiu à Espanha a conquista da Colônia do Sacramento; a construção de Montevidéu, o contrabando português na área da Colônia e deixou seu último símbolo, o "pueblo" de Santa Rosa del Cuareim (Bella Unión), já no final da revolução artiguista (Barrán & Nahum, 1972).

⁵ Desde Pascal, a Companhia de Jesus vinha sofrendo críticas implacáveis, continuadas pelos enciclopedistas. Em 1758, a Companhia foi expulsa de Portugal; em 1764, da França; e, em 1767, da Espanha. Em 1773, o Papa suprime a Companhia de Jesus. Na questão específica das Missões, a declaração do Embaixador Britânico Keene é suficientemente explícita "Tive um papel muito ativo na preparação do Tratado de 1750 e na expulsão dos jesuítas", segundo Clovis Lugon (Lugon, 1949).

⁶ A criação das Missões resulta do Concílio de Trento e do III Concílio Limense (1582). Na época da liquidação missioneira, a Igreja Católica passava por crises profundas, enfrentando e perdendo sua elite intelectual de um lado e, de outro, em confronto com o poder dos estados absolutistas europeus.

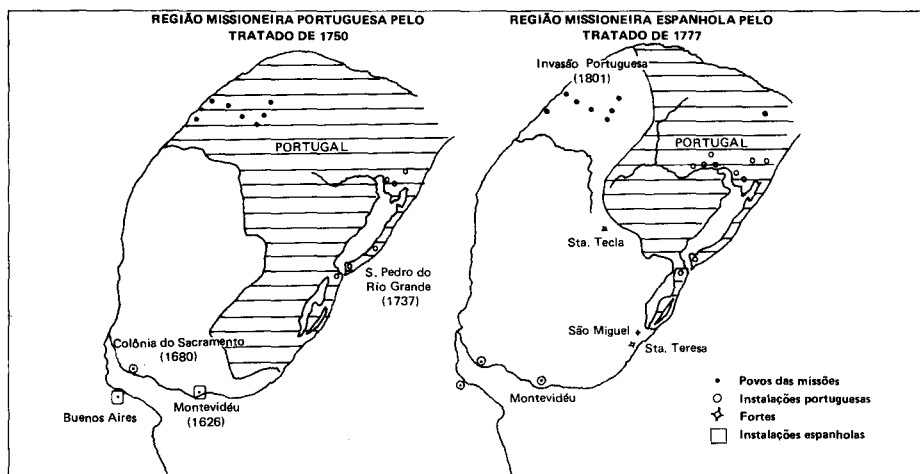
⁷ Os bens indígenas estavam estimados em cinco milhões de pesos e foram indenizados por 28.000 pesos.

MAPA 1

CENTROS POVOADOS DO RIO DA PRATA
NA ÉPOCA COLONIAL

MAPA 2

COMPARATIVO DAS REGIÕES MISSIONEIRAS PORTUGUESA E ESPANHOLA PELOS TRATADOS DE 1750 e 1777



FONTE: LIMA, A. G. (1986). *Cronologia da história rio-grandense*. Porto Alegre, Globo. p.35 e 41. (modificado).

2 – As tentativas de fixação da fronteira

Estabelecida a Colônia do Sacramento (1680), ao fundo do estuário do Rio da Prata, para recolher todos os contrabandos, foi necessário criar a Vila de Laguna (1684) e um ponto intermediário de apoio à ligação Laguna-Colônia do Sacramento: o Presídio do Rio Grande (1737). Esses três pontos propiciaram as bases necessárias à consolidação de um processo de fixação de limites numa ampla e aberta fronteira. A criação do Presídio do Rio Grande foi seguida de outros pontos intermediários: o povoado de Santo Antônio da Guarda Velha (1740), a Capela Grande de Viamão e a de Nossa Senhora da Conceição, o estabelecimento de Estância Velha (1741) e o Porto dos Casais (1742). Esses pontos se contrapunham à instalação de Montevidéu (1726), que bloqueava o caminho litorâneo para a Colônia do Sacramento. Estava assim consolidada uma base de povoamento.

Em 1751, os portugueses criaram novos pontos de apoio, agora interiorizados, no vale do rio Jacuí (como é o caso do Forte Jesus Maria José, origem da Cidade de Rio Pardo) e que se constituíram no foco de penetração para o oeste e para a ocupação do escudo sul-rio-grandense⁸, beneficiada pelo Tratado de Madrid, que abriu um largo espaço, como o das Missões Orientais – trocada pela Colônia do Sacramento –, e a possibilidade de penetrar mais profundamente na porção meridional, além do Arroio Chuí.

O Tratado de Madrid é importante não como fronteira, mas como instituição legal capaz de justificar a destruição da fronteira das Missões por interesse comum dos dois Estados europeus. Resolvida essa questão – colocada no debate mundial da época –, continuaram as rivalidades entre os dois Estados, que culminaram com o Tratado do Pardo (1761), tornando nulo o de Madrid. Isso significava o retorno ao vazio das territorialidades e o inevitável rever dos limites e fronteiras. A fronteira estava indivisa e era necessário conquistar ou defender. Os espanhóis invadiram a Colônia do Sacramento e Rio Grande (1763), esta última só retomada pelos portugueses em 1776. Essa invasão afetou a organização urbana, com o êxodo da população de Rio Grande para São José do Norte, Mostardas e Pelotas (1763), além da transferência da sede do governo militar para Viamão (1763) e, posteriormente, para o Porto dos Casais (1772).

Todas essas ações culminaram com o Tratado de Santo Idelfonso, de 1777, com a perda, por parte de Portugal, da destruída Colônia do Sacramento, das Fortalezas de São Miguel e Santa Teresa e do território das Missões Orientais. Foi a partir desse novo quadro territorial que se consolidou a rede urbana do extremo meridional português na América. Essa estrutura teve um duplo sentido: ampliar e assegurar fronteiras já conquistadas e, para a sobrevivência, criar espaços econômicos. Estava em jogo a manutenção do poder, traduzido simbolicamente por espaços de conquistas. O que movimentou os homens realizadores dessas conquistas foi a emoção do poder e da riqueza. Quem hoje olha dos penedos de Laguna ou da planície estuarina de Colônia e vê o mar imenso e aberto ou as barrentas águas do estuário do Prata pode imaginar não só a imensidão do espaço e a sua solidão, mas também a vontade férrea de concretizar desejos através do domínio e da conquista simbólica de espaços.

⁸ Corresponde ao velho conjunto do escudo uruguaio-sul-rio-grandense ou "Serra do Sudeste", unidade geomorfológica ainda hoje de importância secundária à sociedade gaúcha.

Foi conquista de desertos e, por isso mesmo, simbólica. Não existiam forças a combater. Era preciso simplesmente plantar marcos. Quando as lutas se realizavam — entre grupos armados —, era simplesmente para o deslocamento geodésico desses marcos simbólicos. As batalhas adquiriram importância apenas como o encontro de homens com vontades idênticas, embora antagônicas quanto à posse dos símbolos, que têm a necessidade mitológica de sangue coletivo.

Após 1777, a expansão lusa ultrapassou seu limite, atingindo Erval (1791).

Em função das tensões e conflitos, todos gerados na Europa e imediatamente transferidos à América, os portugueses, em 1801, invadiram e ocuparam o espaço missionário a partir de sua base em Rio Pardo (Porto, 1954). Foi o prazer de vencer, ganhar e ampliar a fronteira. Retomaram as Missões, então território espanhol.

Entretanto outros conflitos explodiram. Então os inimigos (Portugal e Espanha) se uniram por interesses concretos. Combateram unidos os revoltosos artiguistas da Banda Oriental em 1811. Recuaram em 1812 e retornaram em 1816 para a conquista de Montevidéu (1817), que culminou, em 1821, com a incorporação da Banda Oriental ao Reino Unido do Brasil, Portugal e Algarves, sob a denominação de Província Cisplatina: uma fronteira ampla e larga, banhada pelo Rio da Prata e sem as idéias de Artigas (Barrán & Nahum, 1972; Beraza, 1969; Torre et alii, 1971).

No período de ocupação portuguesa e do Império do Brasil (1817-28), foi gerada no espaço sul-rio-grandense uma rede urbana complementar: a da fronteira com a antiga Banda Oriental, cujos limites só foram definidos em 1851, engendrando um paredão de pontos urbanos numa fronteira permeável. Além daquelas aglomerações criadas após o Tratado de 1750, que tiveram a função de verdadeiras plataformas, o enfrentamento com os "orientais" foi responsável pelo início das povoações urbanas ou por sua elevação à categoria de freguesia: Arroio Grande, Bagé, Piratini, Erval, Jaguarão, Dom Pedrito, Santana do Livramento e Quaraí, básicas à organização econômica da produção de charque e, portanto, à utilização das vantagens da permeabilidade fronteiriça e do porto de Montevidéu. Ao mesmo tempo, teve início o povoamento de retaguarda de Alegrete, Itaqui e São Gabriel, protegendo a nova fronteira, aberta e expandida desde a ocupação das Missões em 1801 e a invasão da Banda Oriental.

A cada avanço ou recuo das fronteiras — determinadas por tratados entre Espanha e Portugal —, foram criadas "plataformas" de povoamento,

em geral doação de datas ou sesmarias, que se constituíram na gênese do povoamento dos atuais núcleos urbanos. Esses povoamentos pontuais objetivavam garantir a territorialidade ou, pelo menos, apresentar argumentos à discussão diplomática. Eram, certamente, símbolos poderosos.

As plataformas mais ocidentais deram origem às atuais aglomerações fronteiriças: conurbações típicas dessas áreas particulares. As raias urbanizadas, por um princípio de simetria de poder, geravam "do outro lado" outros núcleos urbanos. Assim se fizeram as aglomerações da fronteira, uma forma particular de conurbação. Entretanto, por força de uma velha e ultrapassada ideologia de fronteira, essas aglomerações são desconhecidas no planejamento urbano e regional, como se, no mundo real, cada uma fosse um espaço urbano isolado.

São justamente essas aglomerações que individualizam a rede urbana sul-rio-grandense na territorialidade brasileira.

Quadro 1

A organização urbana lusa nas suas múltiplas fronteiras

1 - Antes de 1750

_____ → Colônia do Sacramento
 Viamão
 Porto Alegre
 Santo Antônio da Patrulha
 Vacaria
 Osório

2 - Entre 1750 e 1761 (1)

No interior da territorialidade
 do Tratado de Madrid, de 1750
 Cachoeira
 Gravataí
 Triunfo
 Jaguarão _____ → avanço para o oeste

(continua)

Quadro 1

A organização urbana lusa nas suas múltiplas fronteiras

3 - Entre 1761 e 1777 (2)

Mostardas	}	→	resultado das invasões espanholas
São José do Norte			
Pelotas			

Taquari	avanço para o oeste da primeira plataforma
---------	---

4 - Após 1777 (3)

Ervai	}	→	ocupação do interior entre as velhas pla- taformas e a ocupa- ção da fronteira com a Banda Oriental (escudo e sua borda)
Piratini			
Guaíba			
Encruzilhada			
Santa Maria			
Caçapava			

Durante os conflitos na Banda
Oriental

Lavras

Cruz Alta	→	avanço para o oeste
-----------	---	---------------------

Alegrete

Arroio Grande

Camaquã

Itaqui

Passo Fundo

São Gabriel	}	→	ocupação da área central
São Sepé			

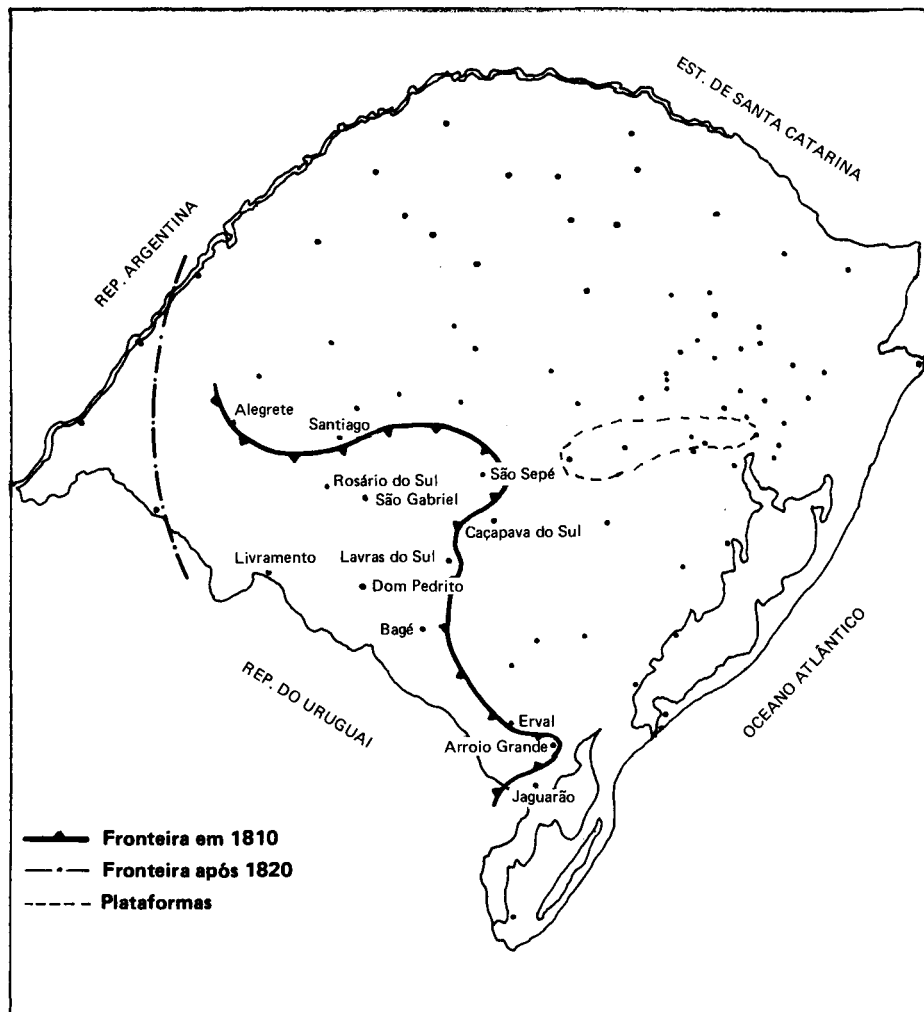
Bagé

Santana do Livramento

Quaraí

(1) 1750 - Tratado de Madrid. (2) 1761 - Tratado do Pardo. (3) 1777 - Tratado de Santo Idelfonso.

MAPA 3

A EXPANSÃO DA FRONTEIRA DURANTE A QUESTÃO
DA BANDA ORIENTAL

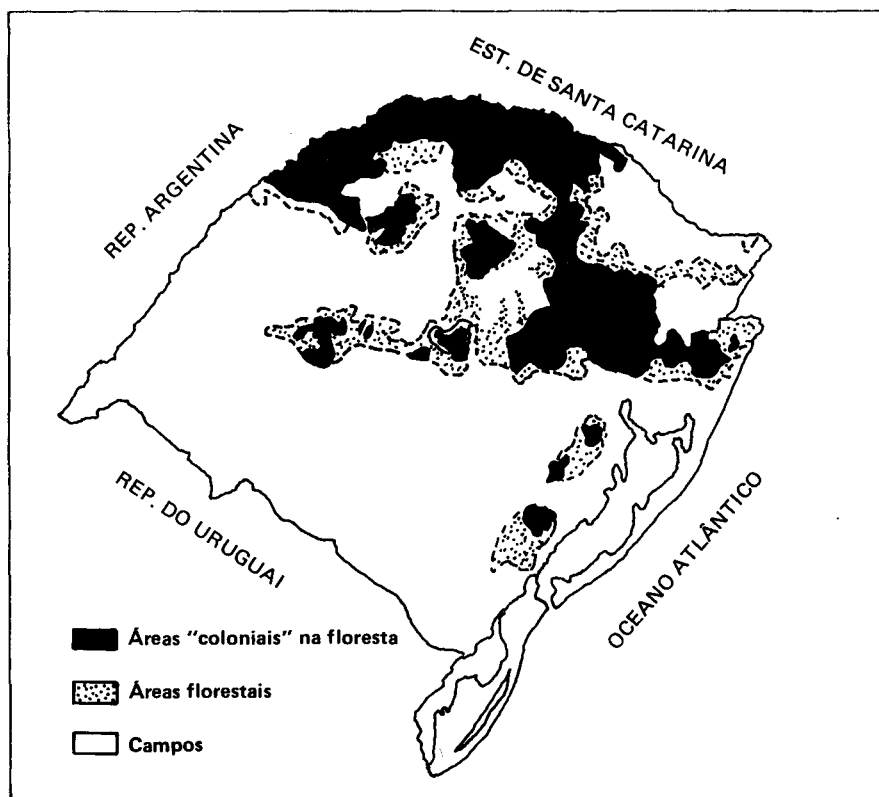
3 – Fronteira interna

Conquistada essa fronteira aberta, permeável, demograficamente vazia de homens, mas farta de gado, abriu-se, roçando, uma nova fronteira. Ela era interna, na retaguarda dos limites vigiados e protegidos.

No início do Império, foi implantado o processo de colonização com a imigração alemã (1824). Esse contingente humano novo foi crescente, e a ele se incorporaram, a partir de 1875, os imigrantes italianos, ocupando espaços adjacentes às colônias alemãs.

MAPA 4

FRONTEIRA INTERNA "COLONIAL"



FONTE: BERNARDES, Nilo (1963). Bases geográficas do povoamento do Estado do Rio Grande do Sul. *Boletim Geográfico*, Rio de Janeiro, IBGE, 21(172):3-29, jan./fev. (Simplificado).

Esses homens ficaram isolados, tal como na Europa, no momento das profundas modificações econômicas que os expulsaram.

Os "colonos" — imigrantes europeus — ocupavam áreas marginais do processo econômico dominante: a floresta subtropical, encostas e vales do planalto arenítico-basáltico. Os espaços então valorizados — os campos — já estavam ocupados, doados através de datas e sesmarias, utilizados pelo extrativismo animal, a fonte da acumulação primitiva no espaço sul-rio-grandense.

Nessas condições, a floresta era inútil à base econômica dos primeiros povoadores. A sociedade dos imigrantes, fechada e isolada, teve, contudo, seus movimentos próprios. Limitada na aquisição de terras — cujo instrumento jurídico era a Lei de Terras de 1850 — (Lacerda, 1960; Lima, 1954), proibida de utilizar a força de trabalho escrava (de uso exclusivo dos senhores das terras de campo), criou uma sociedade nova. Eram homens que traziam comportamentos e traços culturais feudais, onde agricultores e artesãos se confundiam; foram esses traços que individualizaram a sociedade transposta para o novo espaço. É verdade, isolados e impedidos de qualquer poder, organizaram-se e reproduziram-se para sobreviver e ultrapassar essa situação de isolamento. Foi a partir desse momento que essa sociedade se tornou a construtora de uma ampla fronteira em movimento⁹, limitada exclusivamente pelos limites simbólicos rigidamente delimitados pela natureza: os limites da floresta¹⁰. Os colonos restringiram seu amplo movimento migratório dentro da floresta. Esse fato escapou à análise de Ratzel, que negligenciou a estreita relação entre o conteúdo do espaço (a natureza) e o seu papel simbólico do poder dos dominantes e de submissão dos dominados. A floresta, a rigor, era uma territorialidade inútil; possui-la não significava poder. É essa a única razão explicativa de os imigrantes restringirem-se à territorialidade delimitada pela floresta.

Essa sociedade organizou o seu espaço com base nas "colônias", na pequena propriedade¹¹, no trabalho familiar, na reelaboração tecnológica e na capacidade de poupança obtida através do sistema mercantil. No que pesem às diferenciações culturais e às posições geográficas

⁹ Os fluxos migratórios ultrapassaram os limites das antigas colônias, espalharam-se e ocuparam toda a área da floresta subtropical úmida, invadiram o mesmo ambiente em Santa Catarina e no Paraná, avançando no Mato Grosso, além da invasão das terras fronteiriças da Argentina e do Paraguai. Esse fluxo atinge hoje a Amazônia.

¹⁰ Segundo Rambo (1956), a tendência histórica natural da floresta subtropical é a sua expansão. Entretanto o povoamento limitou essa tendência.

¹¹ Inicialmente, em lotes em torno de 25 a 30 hectares.

ocupadas, os "colonos" tiveram um mesmo movimento e um mesmo conteúdo. Foram uma força nova que se acumulou, podendo, já em 1940, conquistar o poder político, até então absolutamente controlado pela sociedade localizada nos campos. Foi uma sociedade isolada e segregada que organizou sua região, um espaço particular que se transformou em símbolo de ascensão social, ultrapassando seus momentos de solidão e angústia. A forte densidade demográfica, o sistema mercantil e o desenvolvimento de indústrias intersticiais transformaram os camponeses em urbanos. Construíram assim a sua rede urbana (Mapa 4), integrada, ordenada e dependente da anteriormente construída pelos luso-brasileiros.

4 — As novas fronteiras: os aglomerados urbanos

Como resultado da construção de fronteiras, a rede urbana sul-rio-grandense estruturou-se em constelações (Medeiros, 1969), que se articularam numa densa rede, que passou a exercer o controle da produção industrial, da circulação de mercadorias e de prestação de serviços, atraindo populações.¹² O comando dessa rede foi exercido por cidades como Porto Alegre, Pelotas, Caxias do Sul e Passo Fundo, que funcionam como capitais regionais de diferentes níveis hierárquicos e de funções regionais (Mapa 5).

Três fatos agem sobre esses centros e suas respectivas áreas de influência: primeiro, o processo de controle da circulação de mercadorias; segundo, o processo de industrialização, inicialmente intersticial e depois sujeito aos mercados nacional e internacional; terceiro, o processo de produção e modernização da produção agropecuária. Esse conjunto de forças imbricadas tem como resultado um maciço movimento migratório do campo para a cidade, depois de esgotar o processo de migração campo-campo durante a expansão das fronteiras de povoamento que ultrapassaram os limites do Estado¹³. Disso resulta um novo quadro urbano, gerado pela concentração demográfica nas cidades: é a origem das conurbações ou da recriação de regiões de forte homogeneidade funcional¹⁴.

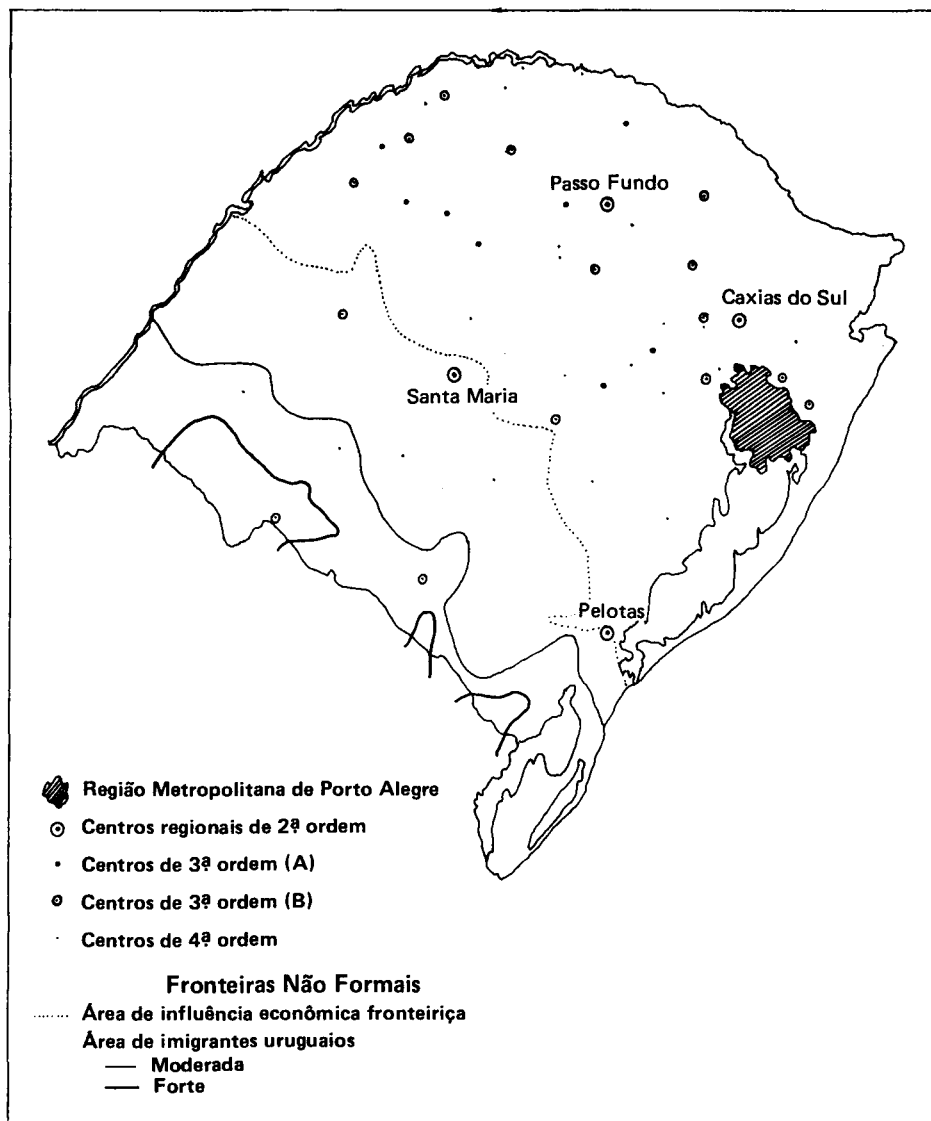
¹² O êxodo rural atingiu alta intensidade nos períodos de 1960-70 e de 1970-80, correspondentes à disseminação modernizante do complexo trigo-soja.

¹³ Não só nacionais (Santa Catarina, Paraná e Mato Grosso), como os limites internacionais com o Uruguai, a Argentina e o Paraguai.

¹⁴ Conceituamos como homogeneidade funcional espaços que exercem funções idênticas. Os exemplos mais típicos são as aglomerações na praia atlântica e o conjunto Nova Petrópolis, Gramado, Canela e São Francisco de Paula.

MAPA 5

REDE URBANA DO RIO GRANDE DO SUL EM 1970



FONTE: NEVES, Gervásio Rodrigo (1970). *Estrutura de polarização da rede urbana do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre, UFRGS. p.47. (mimeo). (modificado).

O quadro dos aglomerados urbanos no Rio Grande do Sul está hoje assim organizado:

A - Região Metropolitana de Porto Alegre

A.1 - espaços de forte homogeneidade funcional da periferia da região metropolitana

A.1.1 - periferia de crescimento induzido pela indústria calçadista

A.1.2 - conurbação Lageado-Estrela

A.2 - conurbação balneária atlântica

B - Região Pré-Metropolitana de Caxias do Sul

B.1 - Periferia de forte homogeneidade funcional

B.1.1 - eixo turístico de Nova Petrópolis-Gramado-Canela-São Francisco de Paula

C - aglomeração de Pelotas

D - centros regionais

D.1 - Santa Maria

D.2 - Passo Fundo

E - cidade especial

Rio Grande

F - conurbações internacionais

F.1 - com a Argentina

Uruguaiana-Passo de Los Libres

São Borja-Santo Tomé

F.2 - com o Uruguai

Santana do Livramento-Rivera

Quaraí-Artigas

Jaguarão-Rio Branco

Chuy-Chuí

A futura estrutura da rede urbana do Rio Grande do Sul deve ampliar essas aglomerações, o que agravará os conflitos sociais. Isso significa a criação de fronteiras internas, em diferentes escalas, cujas conseqüências já conhecemos pelas páginas policiais da imprensa. Essa crise é acirrada pelo descompasso entre as exigências da industrialização e da modernização e a qualidade da população. Isso num quadro de nítida tendência às emigrações e às migrações rurais-urbanas, tendo como resultante a diminuição das taxas de fecundidade, que no conjunto freiam as taxas brutas de crescimento demográfico.

As conurbações, exemplos típicos de aglomerados urbanos, criam novos habitats ou novas culturas urbanas, cujos indicadores gerais são as distâncias (custos monetários, psicológicos e de fadiga); as segregações (grupos de renda diferenciados, distritos industriais, conjuntos habitacionais, campus universitário, etc.); e a verticalização de espaços residenciais, comerciais e de serviços.

São as fronteiras de novas culturas no interior dos aglomerados urbanos. Essas, certamente, serão o grande desafio para o futuro.

5 — Fatores novos no interior das novas fronteiras

O crescimento dos aglomerados urbanos traduz-se por um conjunto de fatos novos que vêm sendo negligenciados. O mais intrigante é o da socialização da propriedade, que se transforma de coisa física (terreno, prédio) em "fração ideal", resultante do processo de verticalização por que passam as cidades e os cidadãos brasileiros (Neves, 1985). Ideologicamente, é um fato absolutamente novo. Entretanto as edificações coletivas (condomínios) não realizam a socialização. O processo tende, paradoxalmente, a isolar as pessoas. Eles não têm o poder de criar organizações do tipo bairro. O conjunto de edifícios, freqüentemente com população superior a muitas cidades, não se constitui num fator agregador, pelo contrário: a sociedade pulveriza-se na verticalidade. As áreas verticalizadas impedem os investimentos ou as realizações sociais. Só são permissíveis pelo sistema econômico os necessários à circulação.

Também associados à verticalização, não se pode menosprezar seus efeitos ecológicos, desde a criação de microclimas e os ambientes favoráveis à flora e à fauna urbanas, cujos efeitos são ainda desconhecidos.

A segregação acelera-se. Os espaços vazios são ocupados. Aí está outro fenômeno novo nesse processo: é um fato ideológico mascarado, embora se constitua na reação mais radical ao sagrado direito da propriedade. Essa segregação é de tal ordem — ainda que convivamos com ela — que estão em gestação poderes locais quase autônomos que enfrentam o Estado. Aqui também estão as microfrentes urbanas.

A esses fatos gerais agrega-se a redução constante das áreas úteis dos apartamentos, com suas implicações psíquicas e fisiológicas; a diminuição das taxas de fecundidade e natalidade; o aumento das taxas de divórcios, reorientando inclusive o mercado imobiliário.¹⁵

Nesse quadro complexo, o tratamento da questão urbana continua a ser idealizado urbanisticamente, isto é, realiza-se através das formas que traduzem a vontade dos agentes econômicos vinculados ao setor imobiliário (Lefebvre, 1976). Apesar da Constituição de 1988, os Planos Diretores continuam a se travestir de políticas urbanas. É a força da inércia, do pensamento burocrático ou a face oculta de todas as especulações, de todas as alienações? Não se trata, efetivamente, de exumar utopias urbanas. Delas já temos suficientes resultados.

No âmbito das áreas rurais, desenvolve-se um processo complexo de urbanização, que se traduz, de um lado, pela suburbanização (residência temporária ou permanente de residentes ou trabalhadores no espaço urbano) e pela industrialização do campo, de forma marcante através da indústria do calçado e da agroindústria, além da própria abertura para o comércio urbano, introdutor de inovações. De outro, é permanente uma luta política dos rurais pela apropriação de uma parte das rendas públicas. Esse movimento é caracterizado pela criação de novos municípios e pela conseqüente transformação de povoados ou vilas em cidades.¹⁶ Esse movimento objetiva, concretamente, obter porções do Fundo de Participação dos Municípios e do ICMS, o que gera empregos locais e transfere recursos da cidade maior para o campo em processo de urbanização. Nessa luta, é também crescente a participação política de lugares antes politicamente isolados.¹⁷

¹⁵ Redução da área útil de apartamentos, por exemplo, para atender à demanda de isolados.

¹⁶ Somente pelo Decreto-Lei nº 311, de 02.03.1938, todas as sedes de municípios passaram a ser oficialmente cidades.

¹⁷ A grande maioria dos vereadores, prefeitos e da burocracia municipal é constituída de pessoas residentes na cidade, o que exclui os residentes nos distritos do poder político local.

Todos esses fatos conduzem à convicção de uma ampla urbanização com novos comportamentos políticos. O homem urbano não é, na medida em que se beneficia da urbanização, propenso a entrar em velhos currais políticos partidários. Pelo contrário, tende a se libertar dos antigos laços emotivos e patriarcais rurais.

Paradoxalmente, esse homem urbano, pronto para se libertar, está sendo aprisionado e orientado pelos novos meios de comunicação de massa, onde ele é apenas um cineradiotelespectador, na medida em que as cadeias de cinema, rádio e televisão se homogeneizam. O papel do cidadão é apenas de espectador que vê e ouve e não tem possibilidade de intervir. Na medida em que os meios de comunicação ampliam os espetáculos, toda realidade é transfigurada em símbolos cujas raízes os espectadores desconhecem. As observações de Mark Crispin Miller sobre o cinema têm um valor importante nessa análise:

"(...) os estúdios só estão interessados em filmes que fazem fortunas, em vender espaços nos filmes através do merchandising (...) como o filme típico dos anos 80, superficial, feito principalmente de efeitos especiais, com violência excessiva, música opressiva e extremamente pobre como experiência estética"

acrescentando que "(...) tudo o que falamos, tudo que vemos, é mídia (...) parece que as pessoas se tornaram dependentes desse espetáculo, mais rápido, colorido, e fácil ele fica".

Neste texto são observadas algumas questões das cidades e da rede urbana como um processo de construção de fronteiras que são cada vez mais restritas. Todos os movimentos sociais orientam-se no sentido de ampliá-las ou de criá-las internamente.

O início foi a destruição de uma fronteira e de seu espaço social. Sobre os vazios ou fronteiras destruídas, novas são criadas a ferro e fogo; depois, pelo legítimo suor do rosto; depois, pela especulação. De cada um desses momentos vemos e sentimos os símbolos: as ruínas das Missões; os casarios portugueses e os ranchos; as casas de madeira; as cópias da arquitetura francesa do final do século XIX e início do atual; e, depois, as vagas arquitetônicas imbricadas, numa sucessão de formas e estilos, vizinhas, aqui e ali, de "malocas" ou espaços arquitetônicos degradados.

As cidades expandem-se e perdem a sua identidade. É o início das novas fronteiras. As múltiplas e contemporâneas testemunhas da "medievalização das cidades".

Nessa perspectiva, as fronteiras passam a ser internas: da região, da conurbação, da cidade, dos bairros e dos conjuntos, onde "(...) a insubordinação total aos poderes estabelecidos vai assumir uma importância capital diante da barbárie crescente" (Gorz, 1989). Afinal, tudo começou pela barbárie nas Missões.

O objeto, hoje, do conhecimento das cidades não é a ordem, mas, pelo contrário, a desordem que vemos, sentimos e participamos. O objeto de nosso conhecimento sobre as aglomerações urbanas é a desordem. Entendê-la é, pelo menos, preparar o futuro.

Quase conclusão

A análise mecânica das implantações urbanas gera duas tendências nas abordagens: primeira, a das formas, do desenho urbano, origem de todas as utopias urbanísticas; segunda, a dos efeitos diretos dos agentes econômicos, tendo como resultado os modelos. A primeira gerou o "planejamento urbano", cujos desenhos conduziram ou a uma igualdade social (ainda que pela via de oferta de oportunidades, como é expressa na Carta de Atenas) ou às segregações. A segunda permite abstrair o real e construir modelos com base, por exemplo, na renda da terra urbana. Ambas as abordagens, em diversos níveis de sofisticação, negligenciam o papel do indivíduo, suas instâncias ideológicas e políticas, traduzidas pelas paixões e desejos simbolizados nos múltiplos e variados arranjos urbanísticos ou arquitetônicos.

As variadas paisagens arquitetônicas de cada cidade ou conjunto de cidades nada mais são do que os símbolos desses desejos e paixões; o jogo político pelo espaço (cujo valor é definido pelo seu "status" nos arranjos de poder). Como diz Sartre "(...) o sujeito emocionado e o objeto emocionante estão unidos numa síntese indissolúvel. A emoção é uma certa maneira de apreender o mundo" (Sartre, 1959, p.50). As construções-símbolo dos homens nada mais são do que esse apreender "(...) a totalidade das relações da realidade-humana com o mundo" (Sartre, 1959, p.86).

Bibliografia

- Assunção, Fernando O. (1969). **El gaucho su espacio su tiempo**. Montevideo, Arca.
- BARRÁN, Jose Pedro & NAHUM, Benjamin (1972). **Bases económicas de la revolución artiguista**. Montevideo, Banda Oriental.
- BERNARDES, Nilo (1962). Bases geográficas do povoamento do Estado do Rio Grande do Sul. **Boletim Geográfico**, Rio de Janeiro, IBGE, 20 (171): 587-620, nov./dez.
- (1963). **Boletim Geográfico**, Rio de Janeiro, IBGE, 21 (172): 03-29, jan./fev.
- BERAZA, Augustin (1969). **La economía en la Banda Oriental durante la revolución (1811-1820)**. Montevideo, Banda Oriental.
- BILLY, Jacques (1961). **Os técnicos e o poder**. São Paulo, Difusão Européia do Livro.
- BRAUDEL, Fernand (1989). A indentidade da França. In: **ESPAÇO e história**. Rio de Janeiro, Globo.
- BOUDIEU, Pierre (1989). **O poder simbólico**. Lisboa, DIFEL.
- CONI, Emílio A. (1969). **El gaucho: Argentina-Brasil-Uruguay**. Buenos Aires, Solar/Hachette.
- COPSTEIN, Gisela (1970). Evolução cidadina. In: **POLITICA de desenvolvimento urbano**. Porto Alegre, UFRGS/PROPUR. v.2 (mimeo).
- FERRÉ, Alberto Methol (1968). La conquista espiritual. In: **ENCICLOPEDIA Uruguaya**. Montevideo, Ed. Reunidos/Arca. v.5.
- FEYERABEND, Paul (1977). **Contra o método**. Rio de Janeiro, Francisco de Assis.
- (1989). **Idéias contemporâneas**: entrevista do Le Monde. São Paulo, Ática. p.26-32.
- GEIGER, Pedro Pinchas (1963). **Evolução da rede urbana brasileira**. Rio de Janeiro, INEP/MEC.

- GOLIN, Tau (1983). **A ideologia do gauchismo**. Porto Alegre, Tchê.
- GONZAGA, Sergius (1980). As mentiras sobre o gaúcho: primeiras contribuições na literatura. In: DACANAL, José Hildebrando & GONZAGA, Sergius, org. **RS: cultura e ideologia**. Porto Alegre, Mercado Aberto. 167p. (Documenta, 3).
- GORZ, André (1989). **A sociedade: entrevistas do Le Monde**. São Paulo, Ática.
- HARVEY, David (1977). **Urbanismo y desigualdad social**. Mexico, Siglo Veinteuno.
- KLACZKO, Jaime & RIAL, Juan (1981). **Uruguay : el país urbano**. Montevideo, Banda Oriental.
- LACERDA, M. Linhares de (1960). **Tratado das terras do Brasil**. Rio de Janeiro, Alba.
- LEFEBVRE, Henri (1976). **Espacio y política**. Barcelona, Península.
- LÉVY-STRAUSS, C. (1989). Mito e significado. In: NOVAES, Adauto et alii. **O olhar**. São Paulo, Companhia das Letras.
- LIMA, A. G. (1936). **Cronologia da história rio-grandense**. Porto Alegre, Globo.
- LIMA, Ruy Cirne (1954). **Pequena história territorial do Brasil**. Porto Alegre, Sulina.
- LUGON, Clovis (1949). **La république communiste chrétienne des guaranies**. Paris, Economie et Humanisme.
- MANFROI, Olívio (1975). **A colonização italiana no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, Grafosul/IEL.
- MEDEIROS, Laudelino (1969). As cidades. In: RIO GRANDE DO SUL: terra e povo. Porto Alegre, Globo.
- NEVES, Gervásio Rodrigo (1985). **O crescimento vertical de Porto Alegre**. Porto Alegre. (Datilografado)
- (1970). **Estrutura de polarização da rede urbana do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, UFRGS. (mimeo.)

- (1973). **Fronteira gaúcha.** (Belo Horizonte), UFMG. (Tese de Livre Docência). (mimeo.)
- NOVAES, Adauto (1989). De olhos vendados. In: NOVAES, Adauto et alii. **O olhar.** 2a. reimp. São Paulo, Companhia das Letras.
- PERAMAS, José (1947). **La republica de Platón y los Guaranies.** Buenos Aires, Emecé.
- PORTO, Aurélio (1954). **História das Missões Orientais do Uruguai.** Porto Alegre, Selbach.
- RAMBO, Balduino (1956). **A fisionomia do Rio Grande do Sul.** Porto Alegre, Selbach.
- ROCHE, Jean (1969). **A colonização alemã e o Rio Grande do Sul.** Porto Alegre, Globo. 2v.
- SARTRE, Jean Paul (1959). **Esbozo de una teoria de las emociones.** Córdoba, Universidade Nacional de Córdoba.
- (1966). **Questão e método.** São Paulo, Difusão Européia do Livro.
- (1989). **Que é literatura?** São Paulo, Ática.
- TORRE, Nelson de la et alii (1971). **Artigas: tierra y revolución.** Montevideo, Arca.

URBANIZAÇÃO: AS ÁREAS DE FRONTEIRA E A INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA*

*Neiva Otero Schaffer***

Os discursos atuais e as medidas que vêm sendo tomadas no sentido de concretizar uma integração ampla entre países da porção meridional do continente passam a exigir uma atenção maior para os espaços fronteiriços. Estes, considerados regularmente como áreas-limite, como fim ou extremo de territórios nacionais, começam a ser visualizados como espaços-meios; como centros de áreas regionais que se relacionam mais intimamente a fim de alcançar objetivos comuns de crescimento e bem-estar social.

Ainda que a integração não se limite a efeitos sobre as fronteiras e nem dependa integralmente dessas áreas para se efetivar, os espaços fronteiriços assumem um papel de destaque nesse contexto. Em especial, colocar-se-ão aquelas áreas de fronteiras situadas no Rio Grande do Sul, muito mais próximas dos países que estão inicialmente envolvidos no atual processo de integração (Argentina, Uruguai e Chile), através do qual vêm sendo reforçadas as relações regionais.

As experiências de integração vivenciadas pelo continente¹, e cujos resultados ficaram muito aquém das expectativas, passaram ao largo de projetos específicos e de uma reflexão maior sobre os espaços fronteiriços. Em estudo recente (Veiga, 1988), é apontada a dualidade

* Trabalho apresentado na 43ª Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), em Porto Alegre, em julho de 1990.

** Geógrafa, Professora do Departamento de Geografia da UFRGS.

¹ Estudos desenvolvidos pela Comissão Econômica Para a América Latina (CEPAL) desde o início dos anos 50 sugeriam a integração continental, em especial através do comércio. O marco maior é dado pela constituição da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), resultante do Tratado de Montevideu de 1960. O não-alcance dos objetivos traçados levou à formação, em 1980, da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI).

desse espaço enquanto área que "contém a 'política' econômica mais geral", mas também como aquela que comporta um "apego concreto a uma prática de um espaço territorial específico". Essa dualidade da fronteira deve ser conhecida e respeitada para um efetivo projeto de desenvolvimento integrado.

No caso específico da fronteira Brasil-Uruguaí, identificada como "fronteira viva" pelo caráter da ocupação e das relações históricas de intercâmbio, que se tornaram possíveis devido à ausência de obstáculos físicos e à presença de núcleos urbanos que têm continuidade no Exterior, a configuração dos espaços urbanos e a identificação dos processos sociais que estão na base da produção dessa territorialidade devem merecer uma abordagem especial.

Nesse sentido, torna-se relevante ampliar e aprofundar o conhecimento desses espaços de forma a apoiar as medidas que venham a ser adotadas, a prevenir efeitos indesejados e a ter condições para avaliar mudanças que possam ocorrer na realidade local.

As características que vem assumindo a urbanização na fronteira meridional do Estado e o papel que representam as cidades aí localizadas, que já vivenciam formas cotidianas de integração, se colocam como questão importante nesse conhecimento a ser produzido.

A urbanização latino-americana e as áreas de fronteira

A tentativa de abordar a questão da urbanização em espaço fronteiro, e especificamente da fronteira sul-rio-grandense, exige obrigatoriamente a revisão dos dados mais significativos da urbanização do continente. As características urbanas da fronteira repetem, em outra escala, os traços gerais da América Latina, ainda que comportem especificidades.

A presença de cidades e vilas na fronteira do Rio Grande do Sul insere-se num padrão de distribuição demográfica que se aproxima muito daquele traçado para o continente: concentração populacional (e urbana) na periferia, junto ou próxima aos oceanos, e vazios interiores.

Tal fato é perfeitamente compreensível, tendo em vista que a configuração da distribuição espacial do uso do solo na América Latina, determinada por economias de exportação, foi historicamente direcionada para o Exterior. A ocupação das áreas litorâneas, ou daquelas

muito próximas a elas, em contato mais fácil com as respectivas metrópoles, foi privilegiada.

As fronteiras terrestres dos países sul-americanos foram, assim, marcadas pela dispersão do povoamento, pelos vazios humanos, pela falta de clareza no traçado das linhas divisórias, pelos conflitos pela posse da terra, pela debilidade dos vínculos entre países vizinhos. Uma afirmativa corrente de que esses países tiveram seus olhos voltados para o mar e as costas uns para os outros se aplica ao Brasil. A conformação territorial do País aponta para o mar, e só recentemente a penetração para oeste da fronteira de ocupação aproxima-se da fronteira política terrestre e, mesmo, avança este limite.

Sobretudo nas fronteiras oeste, sudoeste e sul tem sido significativo o avanço de brasileiros sobre áreas até então fracamente povoadas do Paraguai, Argentina e Uruguai, num movimento migratório de repercussões amplas. No Uruguai, por exemplo, a área ocupada por granjas de arroz foi quase triplicada desde 1970. Cerca de 80% desses novos cultivos são feitos por gaúchos (ZH, 29.10.89).

Poucas fronteiras do continente afastam-se dessa caracterização genérica de escassez histórica de contato. Nesse caso, inclui-se a fronteira meridional, entre Brasil e Uruguai, onde em seis pontos ocorrem contatos via núcleos urbanos, conforme pode-se visualizar no Mapa 1. Esses núcleos, situados junto à linha demarcatória de fronteira, são separados apenas por curso d'água, como em Jaguaraão ou Quaraí, ou aproximam-se, unificando as plantas, como em Santana do Livramento.

As baixas densidades marcam, no entanto, o espaço fronteiro nacional. A presença de amplas áreas não ocupadas, onde só recentemente avança a fronteira de produção (enquanto fronteira do capital), como é o caso do norte e do oeste do Brasil, ou a ocupação produtiva do solo centrada tradicionalmente na grande propriedade pastoril de caráter extensivo, como se deu no Rio Grande do Sul, explicam a rarefação populacional e a escassez de centros urbanos. Estes raramente alcançam população superior a 50.000 habitantes. No Rio Grande do Sul, apenas Santana do Livramento, Bagé e Uruguaiana ultrapassam esse valor entre as cidades situadas em municípios de fronteira.

Outro dado geral sobre a urbanização da América Latina e que deve ser considerado diz respeito à dinâmica da população. Apesar do empenho de determinados países em refrear o ritmo de suas taxas de crescimento demográfico, o aumento da população dos países latino-america-

nos deverá manter-se ainda elevado por algum tempo.² Esses excedentes têm tomado uma direção predominantemente urbana, através de uma migração que assalta as cidades. Dessa forma, torna-se clara a preocupação dos vários países com a problemática urbana do continente.

A América Latina apresenta o mais alto índice de urbanização entre os continentes que abrigam países de baixo desenvolvimento econômico e social. Na década de 80, esse valor aproximava-se de 70%, ainda que fossem sensíveis as diferenças regionais. Os países meridionais já apresentavam valores superiores a 80%. As projeções para o primeiro quartel do próximo século apontam, como média para o continente, índices em torno de 85% (Nações Unidas, 1986).

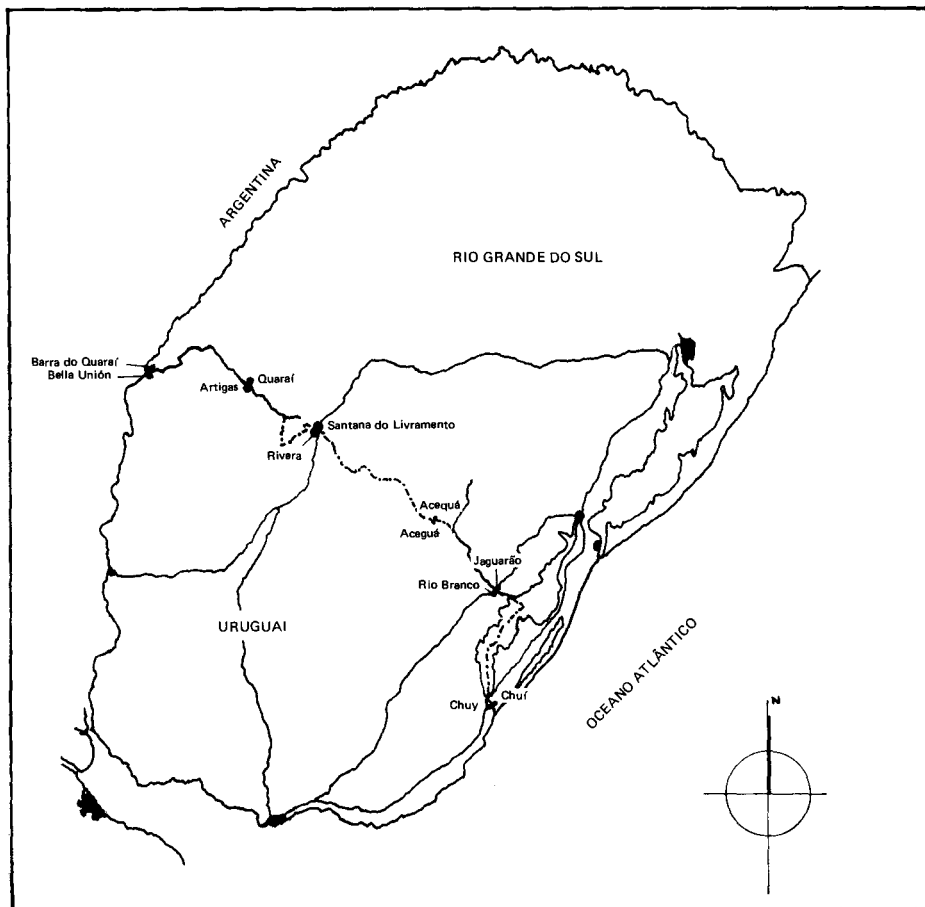
Essa urbanização, por sua vez, está marcada pelo rápido e tumultuado processo de crescimento das cidades de grande porte (concentração em metrópoles que se incluem entre as maiores do Mundo), pela perda da projeção relativa das cidades de menos de um milhão de habitantes e pela dispersão de povoados de reduzido tamanho. Aos graves problemas afetos à concentração metropolitana, que exigem recursos vultosos e que vêm sendo abordados em diversos estudos, somam-se os altos custos resultantes da dispersão dos pequenos assentamentos.

Daí a ênfase que determinadas análises têm dado às cidades de pequeno e médio portes enquanto espaços que têm capacidade potencial de reter população e de dinamizar o espaço regional.

Também de modo geral, as cidades latino-americanas vêm apresentando como características a presença de parcelas crescentes de população marcadas pela marginalidade sócio-econômica, com forte diferenciação e segregação social; a ampliação das áreas de influência das economias informais; o desenvolvimento de estratégias diferenciadas de sobrevivência por setores cada vez mais numerosos da população; e os altos custos da urbanização devido a uma concentração demográfica excessiva e pauperizada. Tais situações se materializam na presença de áreas edificadas de alto luxo frente à expansão dos espaços favelizados, presentes em cidades de diferentes portes.

² As taxas de crescimento da América Latina situam-se, de modo geral, acima de 2,0% ao ano, o que projeta uma duplicação dos efetivos populacionais em prazos inferiores a 35 anos. Apenas os países do Cone Sul têm taxas mais baixas — inferiores a 1,5% ao ano. Também o Rio Grande do Sul inclui-se nessa situação. Mesmo assim, essas taxas representam o dobro dos valores médios norte-americanos e o triplo dos europeus. Destas últimas taxas (as europeias) aproxima-se a taxa de crescimento médio anual do Uruguai (0,5%).

MAPA 1

DISTRIBUIÇÃO DE CIDADES E VILAS NA LINHA
DIVISÓRIA BRASIL-URUGUAI

As cidades da fronteira gaúcha

As cidades da fronteira gaúcha expressam, numa dada escala, o contexto da urbanização do continente, que é, por seu turno, o quadro dos países subdesenvolvidos, respeitadas especificidades nacionais e/ou regionais.

A apreciação da situação atual dessas cidades, em especial daquelas situadas em municípios que divisam com o Uruguai, não pode omitir a origem das mesmas. Esta está intimamente ligada ao projeto português de expansão política em direção às terras coloniais espanholas. Sinalizam, portanto, esse avanço territorial. Surgem num contexto de lutas fronteiriças e de demarcação de linhas-limite de soberania. Resultam da presença de acampamentos militares depois desmobilizados, de quartéis e guardas, dos postos avançados das comissões de demarcação de fronteira, de exigência formalizada quando da doação de sesmarias — medida nitidamente dirigida a garantir a posse — e de estabelecimento de pontos para controle fiscal.

Localizados em territórios cuja atividade produtiva se baseou na pecuária extensiva realizada em grandes propriedades, esses centros urbanos são a sede atual de municípios de grande área e de baixa densidade demográfica. Fenômeno similar ocorre no Uruguai, conforme pode-se verificar na Tabela 1.

Tabela 1

Área, população residente e densidade demográfica das unidades administrativas na fronteira Brasil-Uruguai

UNIDADES	ÁREA		POPULAÇÃO		DENSIDADE
	Extensão (km ²)	% (1)	Habitantes	% (2)	
Artigas	11 928	6,8	68 994	2,3	5,8
Rivera	9 370	5,3	88 801	3,0	9,5
Cerro Largo	13 648	7,8	77 985	2,7	5,7
Treinta Y Tres	9 529	5,4	46 599	1,6	4,9
Rocha	10 551	6,0	66 440	2,3	6,3
Santa Vitória do Palmar ...	4 636	1,7	27 172	0,4	5,8
Jaguarão	2 148	0,8	23 272	0,3	10,8
Ervál	2 837	1,0	7 280	0,1	2,5
Bagé	7 241	2,7	100 133	1,3	13,8
Dom Pedrito	5 182	1,9	35 150	0,5	6,7
Santana do Livramento	7 001	2,6	68 105	0,9	9,7
Quaraí	2 999	1,1	19 434	0,2	6,5
Uruguaiana	6 562	2,4	91 442	1,2	13,9

FONTE: Uruguai - INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO (1987). **Economia de frontera Uruguai-Brasil**: avances de investigación. Montevideo.
Brasil - CENSO DEMOGRÁFICO 1980 (1983). Rio de Janeiro, IBGE.

(1) Expressa o percentual da área do departamento em relação à área total do Uruguai e da área do município em relação à área total do Rio Grande do Sul. (2) Expressa o percentual da população do departamento em relação à população total do Uruguai e da população do município em relação a população total do RS.

No Uruguai, os cinco departamentos de fronteira reúnem 31,4% da área total uruguaia. No Rio Grande do Sul, os municípios meridionais somam 14,2% do território estadual. Em ambos os lados da fronteira, a ocupação das terras pela população é baixa: cerca de 5% dos gaúchos vivem nesses municípios que tinham uma densidade inferior a 10hab./km², segundo o censo de 1980. No Uruguai, os departamentos da fronteira com o Brasil contam com pouco mais de 10% do total de habitantes e apresentaram, no censo de 1985, uma densidade pouco superior a 10hab./km².

As baixas densidades desses espaços fronteiriços, que se repetem também no caso da fronteira com a Argentina, opõem-se à concentração da população urbana. São raras as vilas. As cidades reúnem a quase-totalidade da população urbana. As distâncias que separam esses centros e a escassez de meios de comunicação, bem como a precariedade dos transportes, características dessas áreas até épocas recentes, explicam a presença de equipamentos relativamente significativos quanto a serviços e comércio nessas cidades.

Convém lembrar que a origem da configuração desses municípios do sul do Estado está ligada à distribuição de sesmarias e à pecuária. Daí o grande porte da área municipal e o reduzido número de distritos e vilas. As sedes são, portanto, quase exclusivamente as áreas onde se localiza a população urbana municipal, conforme se observa na Tabela 2.

Tradicionalmente, e portanto vinculado à forma de ocupação do solo, o sul do Estado vem apresentando os mais altos índices de urbanização, se forem excluídos os municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA). A Tabela 2 indica esse fato e traz os dados referentes às sedes de departamentos uruguaios.

No caso do Uruguai, cuja urbanização é marcada pela forte população na Capital (Montevideu agrega 1.450.000 habitantes, metade da população total do país), o aumento de efetivos nos departamentos de fronteira com o Brasil é um fenômeno claramente apontado pelo último censo (1985). Enquanto o país apresentou um crescimento demográfico anual de 0,5% na década, para o mesmo período os departamentos de fronteira tiveram variações bem superiores (19% em Artigas, 10% em Rocha). Enquanto o crescimento médio desses departamentos ficou em 9%, o dos demais (excluída a Capital) ficou em 3,8%. Impressionante, no entanto, foi o aumento da população nas cidades uruguaias que estão "encostadas" a cidades gaúchas, nesse intervalo de tempo.

Tabela 2

População urbana total e população na sede administrativa dos departamentos e municípios da fronteira Brasil-Uruguai — 1980 e 1985

DEPARTAMENTOS E MUNICÍPIOS	POPULAÇÃO URBANA TOTAL	POPULAÇÃO URBANA NA SEDE	
		Total	%
Artigas	50 256	34 551	68,8
Rivera	66 013	56 635	85,8
Cerro Largo	57 136	42 329	74,1
Treinta Y Tres	36 531	30 956	84,7
Rocha	48 232	23 910	49,6
Santa Vitória do Palmar ...	15 896	14 736	92,7
Jaguarão	18 209	18 209	100,0
Erval	2 759	2 658	96,3
Bagé	70 005	66 720	95,3
Dom Pedrito	26 111	25 762	98,6
Santana do Livramento	58 318	58 072	99,6
Quaraí	15 079	15 079	100,0
Uruguaiana	81 281	79 077	93,3

FONTE: Uruguai - INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO (1987). **Economía de frontera Uruguai-Brasil:** avances de investigación. Montevideo.
Brasil - CENSO DEMOGRÁFICO 1980 (1983). Rio de Janeiro, IBGE.

Para os dois lados da fronteira, os censos indicam que o aumento da população vem se processando, na maioria das unidades administrativas, em ritmo superior ao das áreas próximas. Há, portanto, um deslocamento visível no sentido campo-cidade. Essas unidades caracterizam-se ainda pela concentração da população urbana na sede administrativa e pelo expressivo percentual de aumento das cidades uruguaias de fronteira.

Ainda que sejam escassos os estudos sobre as cidades fronteiriças, já está bem marcado o fenômeno de urbanização/esvaziamento dos campos próximos. Este vem ocorrendo, nos últimos anos, tanto no Uruguai quanto no Brasil. Enquanto fato compatível com a evolução da urbanização de seus países-sede, o fenômeno vem acompanhado por carências acentuadas de equipamentos urbanos de toda ordem.

O crescimento desses centros de fronteira, identificado pelo ritmo de incremento demográfico, se faz junto a um quadro de insu-

ciência de saneamento, habitação, equipamentos de saúde e educação, etc. e de baixa renda familiar entre a maior parte da população e em ambos os setores da fronteira.

Tabela 3

Variação percentual da população nos centros urbanos uruguaios, na fronteira com o Rio Grande do Sul — 1975-85

CENTROS URBANOS	$\Delta\%$ (1)
Chuy (Chuí)	81,1
Rio Branco (Jaguarão)	58,9
Aceguá (Aceguá)	40,3
Rivera (Santana)	16,1
Artigas (Quaraí)	18,3
Bella Union (Barra do Quaraí) .	58,2

FONTE: Uruguai - INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO (1987). **Economía de frontera Uruguai-Brasil:** avances de investigación. Montevideo.

(1) Dados preliminares do Censo Demográfico Uruguio de 1985.

As cidades de fronteira Brasil-Uruguai vêm apresentando, nestas últimas décadas, um padrão de comportamento que não se distancia essencialmente da urbanização que marca os países do Terceiro Mundo e, conseqüentemente, a urbanização nacional, processada nos termos de um capitalismo dependente, num nível externo, e segregador, no âmbito da cidade. Portanto, as contradições inerentes a esse processo e que se materializam no espaço das cidades capitalistas modernas estão também ali presentes.

Essas cidades repetem em escala menor os fenômenos de segregação urbana detectados nas grandes cidades brasileiras e latino-americanas. Em relação à organização do espaço interno, vai se verificar uma valorização da área central, com elevação do preço do solo e produção de

prédios de vários pavimentos. Essa verticalização tem causas que não podem ser buscadas no crescimento demográfico e/ou na exaustão do estoque de solo para construção, visto que o ritmo de produção de edifícios é mais rápido que o demográfico e que há terrenos não construídos.

Para Souza (1989, p.118-9), a verticalização do espaço urbano aparece, enquanto destinação prioritária à habitação, como uma especificidade da urbanização brasileira. Para essa autora, o processo coloca-se como um símbolo de divisão social do espaço, na medida em que esses prédios passam a representar a valorização de certos bairros. Sobretudo o vertical de alto luxo resulta em promoção da renovação urbana, com reconstrução para a burguesia e arrasamento de prédios degradados centrais. Tratando da Cidade de São Paulo, ela afirma que "as construções 'pipocam' notecido urbano, bem como as demolições" (Souza, 1989, p.124). Esses fenômenos associados — demolições, verticalização, surgimento de áreas de construções residenciais de bom nível, afastamento da população pobre para a periferia — se materializam também nessas cidades fronteiriças.

Assim, se se comparar o número de prédios com mais de três pavimentos existentes no final dos anos 50 com a presença de edifícios construídos atualmente, a diferença é gritante. Havia no total dos municípios da fronteira do Rio Grande do Sul com a Argentina e com o Uruguai apenas 26 prédios daquele porte, sendo oito em Santana do Livramento e seis em Uruguaiana. Destes apenas quatro tinham quatro pavimentos, e um, localizado em Santana do Livramento, tinha mais de cinco (IBGE, 1959). Em 1982, só nesta última cidade podiam ser encontrados 20 prédios entre três e 16 pavimentos. Para Souza (1989, p.125), a ocupação vertical de certos terrenos representa "(...) a resultante, no espaço produzido, de uma estratégia entre múltiplas formas do capital: o fundiário, o produtivo, o imobiliário e o financeiro." Estes, no entanto, nem sempre estão ou podem ser dissociados. Para a autora, produzir cidades é um grande negócio. Produzir edifícios é um excelente negócio para poucos (Souza, 1989, p.147).

Por outro lado, o aumento de população de baixo poder aquisitivo, proveniente de um êxodo de trabalhadores rurais e mesmo da pauperização de segmentos urbanos, é detectado em algumas cidades da fronteira sul desde a década de 30. É fenômeno, portanto, contemporâneo ao de grandes cidades do continente, ainda que em proporções menores enquanto número, mas de similar drasticidade para aqueles que vivem o processo. Expressam, desde então, o contexto local da economia pastoril. A penetração e a expansão das atividades agrárias (arroz, em especial) não têm conseguido fixar o homem ao campo e mesmo têm acentuado o êxodo, com procura pelas sedes municipais.

Essa situação se visibiliza no aumento das áreas urbanas e periurbanas ocupadas por favelas. A essa estratégia de sobrevivência adotada frente à impossibilidade de participar do mercado regular de habitação somam-se as estratégias adotadas para obter alguma renda quando os postos formais de trabalho escasseiam. A economia informal é outra face desse aumento das populações excluídas do emprego e do consumo.

Assim, a organização do espaço interno nessas cidades concretiza a forte segregação social que está acoplada à concentração da renda. Às reduzidas áreas de alto investimento para moradias, bem equipadas quanto à infra-estrutura, contrapõe-se o aumento das áreas favelizadas.

Comocaracterística inerente às cidades de fronteira situa-se o porte dos equipamentos ligados ao comércio e ao trânsito de pessoas (lojas, hotéis). Essa situação está bem marcada na fronteira meridional. Núcleos urbanos de pequena expressão populacional, como Chuí e Aceguá, dispõem de lojas de tamanho tal que seriam inexplicáveis não fôra a situação fronteiriça. Santana do Livramento conta com casas de comércio (supermercados, material de construção) cujo volume de vendas para o norte uruguaio e mesmo para Montevidéu atinge parcela significativa do total comercializado em determinadas situações. Nesses três núcleos, a inexistência de um fator físico de descontinuidade³, configurando uma "fronteira seca", facilita o trânsito, as compras (é o caso dos supermercados) e o comércio de toda ordem: grande, pequeno e médio portes, regular ou não; estimula a presença de não residentes, abre um largo espaço para diferentes atividades, intensificando uma terciarização na qual se incluem agências bancárias e representações de grandes firmas. Essas situações sugerem uma via efetiva de integração.

A ampliação do comércio de ambulantes nas capitais latino-americanas, enquanto alternativa para fazer frente à escassez de trabalho formal ou aos baixos salários vigentes, funciona como motor de promoção de procura das cidades de fronteira, onde parte desses ambulantes se abastece. A compra desses produtos "importados" gera aumento de circulação de trânsito (ônibus, automóveis), e maior demanda por determinados serviços (alimentação, hospedagem, por exemplo).

³ As cidades gaúchas e argentinas da fronteira estão separadas pelo rio Uruguai. Os rios Jaguarão e Quaraí separam os outros três núcleos urbanos da fronteira com o Uruguai (Jaguarão, Quaraí e Barra do Quaraí) das cidades vizinhas.

É o comércio, sem dúvida, a atividade mais sensível à influência da fronteira. As diferenças de câmbio produzem, tradicional e alternadamente, crescimento e recessão. As compras de fronteira, prática local generalizada e de quase impossível controle fiscal — um "contrabando" cotidiano —, promovem uma fonte importante de trabalho. Por outro lado, o comércio ilegal de grande escala pode ter efeitos expressivos nas economias nacionais.

No caso uruguaio, os problemas que de forma prolongada vêm afetando o setor agropastoril, base da atividade econômica, se refletem num deslocamento do Interior para a Capital e/ou para o Exterior. Buscando reverter esse quadro e manter a população nas cidades do Interior, tem sido estimulado o desenvolvimento de determinadas atividades (agroindústrias, turismo, artesanato, comércio, etc.) em diversos núcleos urbanos. Paralelamente, propostas de apoio à educação e à saúde, com maior autonomia de decisão para os órgãos de gestão local, têm sido discutidas.

A implantação de agroindústrias em Bella Unión e de "free shops" em Chuy e Rivera incluem-se nessas medidas que objetivam fixar população nas cidades uruguaias, reduzindo a busca pela Capital. A presença desses "free shops" é um dado novo na área e que ainda não foi devidamente avaliado. Promovidos pelo Uruguai com a intenção de estimular as atividades econômicas, inclusive o turismo, trazem reflexos não dimensionados para a fronteira brasileira.

A integração e as cidades da fronteira

Nos últimos anos, em especial após 1986, quando foi firmado o Acordo de Integração e Cooperação entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina, posteriormente com a participação do Uruguai, os discursos sobre a necessidade de encaminhamento efetivo de integração regionalizada no continente têm sido numerosos. As medidas políticas no sentido de aprofundar os contatos do Rio Grande do Sul com os países limítrofes, de produzir estudos sobre as realidades fronteiriças e de discutir questões comuns vêm sendo adotadas pelo Estado desde o início do atual Governo.

De certo modo, retoma-se a temática da integração regional, em voga no pós-guerra no mundo ocidental e geradora da formação de blocos multinacionais estruturados a partir de interesses comuns de diversas ordens.

De modo geral, desde então e até recentemente, a integração vinha sendo concebida como articulação econômica, como cooperação comercial entre nações com certa proximidade espacial e com certa afinidade cultural e política. Pensada de forma globalizante e com políticas discutidas e definidas por organismos centrais, não praticou medidas voltadas aos espaços concretos de contatos binacionais — as fronteiras.

A situação que vive o continente nesta última década, marcado por forte crise econômica, conduz à retomada de proposta integracionista, que se apóia em movimentos similares que estão em processo em outras áreas do Mundo: Europa, países capitalistas do leste asiático, Canadá e EUA.

Do discurso atual de integração latino-americana e que segue esses movimentos externos, depreende-se uma outra concepção de integração. Esta é menos generalista, na medida em que tem objetivos mais claramente delimitados e uma proposta de diálogo regionalizado e muito freqüentemente binacional.

As tentativas anteriores de integração no continente indicam a fragilidade de experiências centradas apenas na dimensão econômica, que já mostrou seus limites. Daí as propostas atuais, que acentuam a necessidade de uma integração de caráter político que envolva de uma forma ou de outra todos os setores da sociedade de cada um dos países da área.

Do discurso vislumbra-se a idéia de "crescer juntos"⁴ e juntos diminuir a pressão da dominação externa. Paralelamente e na prática, estão presentes as vantagens de economias integradas de escala e de uma saída para o Pacífico que aproximaria o País das economias capitalistas modernizadas do leste asiático. O mesmo Protocolo 23 aponta a intenção de estabelecimento de um espaço econômico ampliado, para o qual a participação ativa da região de fronteira é passo decisivo.

Se a integração defendida no pós-guerra se baseava sobremodo na busca de cooperação comercial definida ao nível dos governos centrais, os discursos atuais, mesmo incorporando algumas dessas linhas tradicionais, apontam com clareza o entendimento de uma integração que se daria em dois níveis espaciais: um supranacional e outro local.

⁴ Conforme explicitado como um dos objetivos gerais do Programa de Integração e Cooperação Econômica — Protocolo 23 (Regional Fronteiriço) — firmado pelo Brasil e pela Argentina em Buenos Aires, em 29 de novembro de 1989.

Num primeiro nível, de carácter supranacional, responsável pelo norteamento das políticas a serem implementadas, considera-se com atenção o envolvimento regional no contexto de um espaço economicamente mundializado. Num segundo nível, ocorre o direcionamento daquelas iniciativas voltadas à integração através da dinamização de espaços territoriais mais restritos (microespaços), nos quais se inserem as linhas de fronteiras e as áreas circunvizinhas.

Nessa perspectiva da integração como caminho alternativo para um crescimento autónomo, a integração fronteiriça é visualizada como uma variante da integração maior e que merece uma atenção especial, na medida em que as desigualdades entre economias nacionais próximas, com atração de recursos, sobretudo humanos, de um país em relação a outro, podem transformar-se num efeito sério e não desejado da integração em nível local.

A problemática de desenvolvimento de zonas fronteiriças nesse processo de integração regional tem merecido atenção especial nos estudos e debates recentes, o que não ocorreu em períodos precedentes.

Projetar integração numa escala fronteiriça coloca como exigência básica a consideração espacial do conceito de fronteira e de área fronteiriça. Para essa categoria, várias alternativas conceituais vêm sendo adotadas. Estas vão desde o conceito de corte ou divisão (espacial, jurídico, cultural) até concepções de fronteira como lugar de união e integração.

A fronteira como corte ou divisão corresponde ao conceito político clássico. É entendida como o ponto onde se igualam os poderes de ação e domínio de estados isolados, voltados para si mesmos. Nesse sentido, coloca-se como obstáculo deliberado, a partir do qual uma dada autoridade nada mais significa. Assim, o espaço não é tomado em consideração: a linha demarcatória de posse é o elemento primordial. Nessa ótica, não se concebe integração entre nações, visto que estas, em princípio, estão integradas a seu interior.

A idéia de fronteira-corte está associada à de estímulo à identidade nacional nas áreas de fronteiras (sinais de limites, símbolos nacionais, marcas de descontinuidade e de posse). Para Severo, a fronteira,

"(...) enquanto componente nacional tem sido um espaço físico e humano que (...) foi tratado mais como zona de provável atrito internacional do que como área avançada de

contato com outro país. Coadunando com tal representação de fronteira, as teorias geopolíticas da Doutrina da Segurança Nacional justificaram sua militarização e o abandono de qualquer idéia de desenvolvê-la" (Severo et alii, 1987, p.8).

Numa linha que atenua a rigidez do conceito de fronteira como limite de espaço nacional está a noção de corte, que admite a integração de mercado (liberação de tarifas e restrições) enquanto dinamizadora das atividades econômicas. Essa idéia está presente na formação dos "mercados comuns" do pós-guerra.

No entanto a realidade cotidiana da fronteira problematiza essas concepções e indica sua incoerência ao momento atual, de mundialização de processos tecnológicos e de idéias que não admitem os limites estreitos da sinalização da fronteira nacional. Ou, ainda conforme Severo,

"(...) a noção de 'fronteira' apresenta uma contradição inerente a sua própria essência: sendo confins e limite de um país ela tanto separa dois Estados como também constitui o primeiro ponto de tangência entre ambos" (Severo et alii, 1987, p.25).

Os conceitos de fronteira envolvidos nos processos atuais de integração centram o entendimento no de zona de possibilidades e não de limites. Em trabalho elaborado pelo IDES (Instituto de Investigación y Desarrollo, 1987, p.17), a fronteira é vista como aquele espaço onde "(...) se gestam possibilidades, onde há comunicação entre povos vizinhos, havendo portanto um primeiro nível de aproximação à integração e que começa pelo cotidiano".

Nessa perspectiva de integração, o reconhecimento da configuração espacial da fronteira, de suas potencialidades e limites torna-se indispensável. O adequado conhecimento desses espaços coloca-se como um desafio que deve ser vencido sob pena de prejuízo ou inviabilização de projetos comuns dirigidos à integração nessa escala. Em especial, as cidades da fronteira surgem como focos importantes de análise enquanto espaços privilegiados para a integração.

Considerações finais

A viabilidade de uma integração que toma como princípio o desenvolvimento dos espaços fronteiriços terá, obrigatoriamente, que en-

frentar a questão do urbano na fronteira: sua apreensão enquanto realidade extremamente dinâmica e problemática e seu papel na integração regional.

Nesse contexto de integração, o fato geral e mais notável é a mudança da localização relativa da fronteira. Esta deixa de ser espaço periférico, limite, fim, e passa a ocupar uma posição de centro. Em propostas anteriores de integração, tal perspectiva não se fazia presente. A busca de integração passava ao largo da fronteira.

Há, portanto, uma justificável expectativa quanto a determinados efeitos decorrentes da integração regional. Esta dirige-se tanto à racionalização de custos com os serviços urbanos quanto à dinamização econômica dos espaços fronteiriços, ou à melhoria das comunicações.

Muito nitidamente aparece a aspiração dos municípios meridionais, e sobretudo de suas sedes, de recuperarem um espaço econômico e político que desfrutaram no passado, quando a atividade pastoril e o beneficiamento da carne dominavam a economia do Estado, e que foi perdido pela ocupação produtiva e pela dinamização de outras áreas do Estado.

A evolução da renda "per capita" dos municípios gaúchos pode exemplificar tal situação. É o caso do Município de Santana do Livramento que, no final da década de 30, se colocava em quinto lugar quanto a esse indicador, sendo superado apenas por Porto Alegre, Rio Grande, Novo Hamburgo e Pelotas. Os demais municípios da fronteira situavam-se logo a seguir. Em 1985, a renda "per capita" do município era ultrapassada pela de outros 31, entre os quais os da fronteira tinham escassa presença. Uma análise desses dados (FEE, 1986) indica claramente o deslocamento do eixo de renda e de poder político.

A polêmica em torno de uma possível separação dos municípios meridionais, fomentada pela noção de abandono e/ou descaso das autoridades em relação à fronteira, tem na perspectiva de implantação de atividades de caráter binacional e no aporte de investimentos para a área de fronteira um contraponto.

No entanto é importante que as medidas que venham a ser tomadas para concretizar o projeto de integração considerem de forma atenta determinadas questões de relações entre países vizinhos e que afetam prioritariamente a faixa de fronteira.

As questões de controle de circulação de pessoas e de mercadorias no âmbito da fronteira exigem uma definição, através de um comporta-

mento adequadamente normatizado e aceito pelas populações locais. A situação do contrabando — indissociável da situação de fronteira —, no que se refere ao trânsito de mercadorias, e a da segurança pública, no que se refere ao trânsito de indivíduos, são temas que assumem prioridade neste momento.

Apropriedade do solo por estrangeiros e o trabalho também são questões que deverão ser enfrentadas. Cada um dos países envolvidos adota comportamentos específicos quanto à propriedade da terra. No Brasil e na Argentina, estrangeiros não podem adquirir terras dentro de uma dada faixa contígua à fronteira (150km no Brasil, 70km na Argentina). No Uruguai, não há restrições. A presença de brasileiros nas terras vizinhas, com títulos de propriedades, não é fato sem significância. A alienação de importantes áreas do território uruguaio, adquiridas por brasileiros e argentinos, vem sendo discutida por intelectuais e políticos locais preocupados com a questão.

Nesse contexto de integração cotidiana da fronteira, o mercado de trabalho situa-se como uma face delicada, em especial frente à forte emigração que apresentou o Uruguai nas últimas duas décadas. Na presença dos uruguaios situa-se o sentido da diferenciação demográfica dos municípios de fronteira no Rio Grande do Sul. Ali se fixavam, em 1980, mais de 80% dos uruguaios que viviam no Estado (de um total de 11.019 indivíduos). Se forem considerados também aqueles uruguaios que apenas trabalham em cidades da fronteira brasileira, mantendo a residência no Uruguai, o número eleva-se significativamente, mesmo que o caráter irregular que domina essas relações de trabalho dificulte a aferição real do dado.

As questões relativas a esse deslocamento em fronteira, seja para trabalho em áreas rurais, seja para trabalho em áreas urbanas, representam, no Mundo inteiro, um problema sério e que merece uma discussão acurada. De modo geral, esses trabalhadores estrangeiros não dispõem de documentação, ou ela não é válida no país em que estão. Nesse caso, seu trabalho representa, para o país receptor, uma forma de baratear os encargos com salários. Sujeitam-se, assim, a funções mais pesadas, salários mais baixos. Ficam fora dos benefícios da previdência social e funcionam como fator de rebaixamento salarial do trabalhador local. Competem nas atividades informais. No caso de cidades fronteiriças, a possibilidade de retorno diário ou regular a seu local de origem promove a expansão das favelas fora do espaço do trabalho. Os efeitos são, portanto, de amplo espectro.

Outra questão a ser discutida refere-se ao papel que dadas tecnologias, como a produção de energia termoelétrica (Candiota, por exem-

plo), o uso de agrotóxicos e os modernos meios de comunicação de massa (televisão, rádio), podem desempenhar enquanto impactos ambientais e sócio-culturais sobre países vizinhos.

Uma nova postura em relação à educação, refazendo conceitos de fronteira no ensino regular e promovendo maior conhecimento e respeito às características próprias das nações vizinhas, é um passo indispensável a um apoio efetivo e continuado à integração. Tal mudança é tanto mais importante quando se tem presente dois fatos. Primeiro, medidas econômicas de integração podem ser decretadas, mas não se decreta a integração entre homens. Esta deve ser cultivada. Segundo, a integração entre nações não se efetiva de imediato, mas é processo lento e continuado, para cuja sustentação política a educação formal pode contribuir decisivamente.

Colocadas essas questões, cabe reforçar que, no processo de integração atualmente em pauta, a fronteira é entendida como um marco espacial privilegiado e, nela, as cidades deverão ter um papel de destaque. O conhecimento efetivo desses espaços é condição fundamental para sustentar o processo proposto de integração e a transformação dos atuais quadros sócio-econômicos locais. No entanto é importante ter presente o alerta de Santos (1985, p.79), quando diz que

"(...) as opções de organização espacial e urbana têm relação direta com as tendências à redução ou ao aumento da pobreza. Se as condições de organização da economia, da sociedade e do espaço conduzem a agravar a pobreza, isto é, a reduzir a participação dos trabalhadores urbanos e rurais no fruto do seu trabalho, a organização do espaço e o perfil urbano resultantes serão um fator suplementar de pobreza, isto é, farão com que os pobres se tornem ainda mais pobres".

É fundamental, ainda, a promoção de informações às populações afetadas, permitindo-lhes discutir instrumentos de gestão de suas realidades, mesmo que se tenha presente que:

"É na medida em que a economia se complica, que as relações entre variáveis se dão, não apenas localmente, mas a escalas espaciais cada vez mais amplas. O mais pequeno lugar, na mais distante fração do território tem, hoje, relações diretas ou indiretas com outros lugares de onde lhe vêm matérias-primas, capital, mão-de-obra, recursos diversos e ordens. Desse modo, o papel regulador das funções locais

tende a escapar, parcialmente ou no todo, menos ou mais, ao que ainda se poderia chamar de sociedade local, para cair nas mãos de centros de decisão longínquos e estranhos às finalidades próprias da sociedade local" (Santos, 1985, p.13).

Bibliografia

- ANUÁRIO ESTATÍSTICO DO RIO GRANDE DO SUL 1987 (1987). Porto Alegre, FEE. v.20.
- CENSO DEMOGRÁFICO 1940: Brasil (1950). Rio de Janeiro, IBGE.
- CENSO DEMOGRÁFICO 1950: Brasil (1956). Rio de Janeiro, IBGE.
- CENSO DEMOGRÁFICO 1960: Brasil (s.d.). Rio de Janeiro, IBGE.
- CENSO DEMOGRÁFICO 1970: Brasil (1973). Rio de Janeiro, IBGE.
- CENSO DEMOGRÁFICO 1980: Brasil (1983). Rio de Janeiro, IBGE.
- FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA (1986). **Renda interna municipal RS 1939-1980**. Porto Alegre. 352p. (Valor Agregado, 1).
- IBGE (1959). **Enciclopédia dos municípios brasileiros**. Rio de Janeiro. v.39-34.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO (1987). **Economía de frontera Uruguai-Brasil: avances de investigación**. Montevideo.
- NAÇÕES UNIDAS (1986). **Conferência sobre Población y Ciudades Pequeñas y Medianas en América Latina y Caribe**. Mexico-DF.
- SANTOS, Milton (1985). **Espaço & método**. São Paulo, Nobel.
- SCHAFFER, Neiva (1988). **Indicadores demográficos de municípios gaúchos da fronteira Brasil-Uruguai em 1980**. (Comunicação apresentada no Encontro de Estudos Fronteirizos, Rivera).
- SEITENFUS, Ricardo, org. (1987). **Bacia do Prata: desenvolvimento e relações internacionais**. Porto Alegre, Editora da Universidade.

- SEVERO, A. et alii (1987). **Integração econômica Brasil-Uruguai.** Porto Alegre, SEAI. (Relatório de Pesquisa).
- SOUZA, M. A. (1989). **A identidade da metrópole: a verticalização de São Paulo.** São Paulo, USP. (Tese de Livre Docência).
- SUDESUL (1987). **Estudo para instalação de um distrito industrial trinacional Argentina-Brasil-Uruguai.** Porto Alegre. (Termo de Referência).
- VEIGA, D. (1988). **Economia de frontera Uruguai y Brasil.** Montevideo, Instituto de Investigación y Desarrollo. Anexo 2.
- VLACH, V. R. F. (1989). Da forma político-territorial estado-nação ao Projeto Europa 1982: primeiras reflexões metodológicas. In: ENCUENTRO DE GEOGRAFOS DE AMERICA LATINA, 2. **Anais...** Montevideo. v.3
- ZERO HORA (29.10.89). Porto Alegre.

A PRODUÇÃO DA HABITAÇÃO: UM ESTUDO EXPLORATÓRIO

*Moema Castro Debiagi**

Os estudos sobre a questão habitacional têm sido, entre nós, quase sempre desenvolvidos segundo dois caminhos principais. Um que analisa a política oficial, outro que se preocupa com as condições precárias de habitação, subhabitação, favelas ou habitações irregulares.

Ambos os caminhos não são suficientes, no entanto, quando, na articulação teórica mais ampla, desemboca-se no desenho de uma sociedade de classes, onde baixa renda e classe média se enredam em meio aos conceitos e categorias utilizados. Por outro lado, quando se examina a realidade, o acesso ao financiamento habitacional e a ocupação, enquanto formas de obtenção da moradia, representam apenas uma parte de um universo mais amplo. Sabe-se que são inúmeras as alternativas para resolver o problema da habitação e que obrigatoriamente não passam pelo sistema financeiro e tampouco resultam na situação de invasão ou subhabitação.

Essa foi a reflexão inicial que nos levou a buscar outra orientação para a análise, visando conhecer situações que não se expressam tão claramente no espaço, como um conjunto homogêneo, até porque não há homogeneidade no que diz respeito à inserção social, por exemplo, dos moradores de uma vila.

Para obtermos esse tipo de informação, partimos não de um espaço determinado, mas de uma população definida. A população escolhida foi a de operários da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMIPA).

Nesse sentido, a preocupação é orientarmo-nos para as várias formas com que se expressa a situação de posse e para os diferentes processos de obtenção da moradia. Desloca-se, assim, o centro da discus-

*Arquiteta, Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR) da UFRGS.

são das duas vertentes tradicionais – política habitacional "versus" favelização –, procurando explorar as soluções não a partir dos produtos localizados em um determinado conjunto, identificado espacialmente, mas a partir da história e dos processos de obtenção da casa relativos às várias famílias.

É necessário observarmos que, ao adotarmos essa perspectiva de abordagem do problema da moradia, a partir de como a classe operária soluciona seu problema, estamos invertendo a perspectiva usualmente colocada. Procuramos, então, não mais examinar a produção irregular, a subabitação, mas verificar como incide entre os operários esse e outros tipos de produção. Assim, o conceito de habitação irregular deixa de ser o centro da discussão. Direcionamos a análise no sentido de examinar, em caráter exploratório, como uma determinada classe social é orientada para essa ou outras alternativas habitacionais.

O estudo desenvolvido na Região Metropolitana de Porto Alegre compõe-se de uma série de informações originadas dos levantamentos de dados tanto de forma direta como indireta.¹ Dentre essas informações, um conjunto de depoimentos gravados permitiu-nos avaliar como se reflete a questão da moradia do ponto de vista do operário.

As etapas seguidas pela pesquisa podem ser resumidas em três: construção de um quadro da situação habitacional na Região Metropolitana de Porto Alegre; caracterização dos operários da Região; e levantamento da situação habitacional dos operários.

A habitação na Região Metropolitana de Porto Alegre

Procuramos aqui indicar as constatações mais significativas de todo o estudo, salientando que não logramos explicar todos os fatos levantados, permanecendo algumas questões em aberto, como indicativas para o desenvolvimento de novos estudos.

¹ Trabalhamos com dados censitários, além de informações obtidas junto a órgãos como METROPLAN e prefeituras municipais da Região Metropolitana de Porto Alegre. Paralelamente, procedemos a um conjunto de entrevistas com operários, que, num primeiro momento, consistiu na aplicação de um questionário especialmente elaborado para a pesquisa. Num segundo momento, voltamos a algumas habitações e realizamos entrevistas gravadas, mais livres, onde era solicitado que o morador contasse a sua história.

O que mais chama atenção na primeira parte da pesquisa é a redução que ocorre, no período 1970-80, no número de habitantes por domicílio. Esse dado poderia sugerir uma melhoria nas condições habitacionais, sobretudo porque, pelos dados do censo de 1980, a taxa de crescimento de domicílios é superior à da população.

É preciso ressaltarmos, no entanto, que o critério adotado no censo de 80 amplia o conceito de domicílio e não permite uma adequada qualificação dos mesmos. O que verificamos é que, paralelamente a esses fatos, cresce o número de domicílios vagos, bem como a taxa de favelização assume valores superiores ao do crescimento geral da população urbana na Região.

A taxa de crescimento das favelas em Porto Alegre atingiu os 7,1% no período 1965-80 e, na Região, acreditamos, estava em torno de 10%, nesse mesmo período.

Ao associarmos a essa situação as condições de saneamento básico, verificamos que, embora tenha havido uma substancial melhoria no abastecimento de água, permanecem índices bastante baixos em relação ao esgotamento sanitário. Segundo os dados censitários, têm-se, como casos extremos em relação ao abastecimento, o Município de Estância Velha, com a expressiva proporção de 75,94% da população sem água, e Porto Alegre, com somente 15,81% na mesma situação.

Quanto ao esgotamento sanitário, Porto Alegre apresenta o menor percentual de instalações precárias, 26,90%, e o Município de Alvorada, a pior situação, com 93,95% dos domicílios com condições precárias de saneamento.

No referente a ligações de luz, chama atenção o fato de que os dados obtidos na CEEE indicam um menor número de ligações do que aquelas levantadas no censo, o que leva a pensar na existência de um grande número de "pés de galinha", ou seja, de extensões irregulares sem medições oficiais.

Quanto à produção de habitações, devemos destacar que, na Região Metropolitana de Porto Alegre, os conjuntos habitacionais só surgiram com maior intensidade a partir de 1979 e representaram uma nova fase de investimentos para a classe média baixa.

Analisando os investimentos habitacionais previstos para a Região, constatamos que o maior número de unidades se destinava às faixas de renda superiores a três salários mínimos (SMS), indicando, in-

clusive, uma tendência à geração de um "superavit" para essa faixa de renda, enquanto, para a população com renda familiar de até três salários mínimos, verificamos o inverso. Isso é uma evidente tendência de agravamento do "deficit".²

O número de habitações previstas, considerados os projetos já em andamento, indica um acréscimo de 29,88% das unidades existentes na Região. Em alguns municípios, como Alvorada e Guaíba, se concluídos os projetos, estes significariam a duplicação das unidades computadas no censo de 1980 (Tabela 1).

Na época em que realizamos o estudo, evidenciamos o fato de que esse grande número de unidades sofria um sério problema de comercialização. Constatamos, em levantamento feito nos vários municípios, cerca de 23.000 unidades vagas nos novos conjuntos. Um ano e meio depois, assistimos à grande invasão dessas unidades, quando já grande parte desse estoque pertencia à massa falida de várias empresas que os construíram ou financiaram.

As informações obtidas confirmaram o direcionamento dado aos investimentos, não respondendo às necessidades das faixas de renda mais baixa e, pior do que isso, contraditoriamente, apresentando como resultado uma aparente ociosidade, observada no grande número de unidades vagas.

População, ocupação e renda

Procuramos analisar, no quadro da População Economicamente Ativa (PEA), a posição que ocupava, em termos quantitativos, a população operária na Região Metropolitana de Porto Alegre.

Segundo o censo de 80, a PEA distribui-se na RMPA tendo 43,63% de pessoas ocupadas em serviços; 28,33%, na indústria; 13,36%, no comércio; 9,20%, na construção civil; e 5,48%, na administração pública (Tabela 2).

Analisando a Tabela 2, podemos perceber que Porto Alegre tem peso significativo no alto percentual apresentado pelo Setor Terciário na Região, que, quando observada em bloco, poderia ser caracterizada como importante centro de prestação de serviços.

² Dado que consta em **Áreas para Implantação de Programas Habitacionais de Interesse Social na RMPA** (METROPLAN. Diret. Planej. Progr., 1982).

Se considerarmos, porém, a Região sem Porto Alegre, a situação é diversa, e a indústria passa a ser a ocupação predominante, com 42,98%.

Na Tabela 3, colocamos, lado a lado, as informações relativas à População Economicamente Ativa e aquelas atinentes às pessoas ocupadas por setor (Censo Econômico de 1980). Embora não possam ser comparados matematicamente, esses dados permitem dar uma idéia acerca dos municípios que geram empregos e daqueles que concentram mão-de-obra.

Nesse quadro, verificamos, segundo a ordem, os municípios que oferecem o maior número de empregos industriais: Porto Alegre, Novo Hamburgo, São Leopoldo, Canoas, Sapiranga e Campo Bom. No que diz respeito à concentração de mão-de-obra, a situação mantém-se quase a mesma, com destaque para os casos de Sapucaia do Sul, Alvorada e Cachoeirinha, que apresentam a relação inversa, isto é, a oferta de empregos é menor do que a metade da População Economicamente Ativa, caracterizando-se como concentradores de mão-de-obra, ou municípios-dormitório.

Devemos salientar que Porto Alegre concentra o maior número dos empregos comerciais e de serviços, bem como a grande maioria da população empregada nesses setores. Entretanto, com relação à indústria, a situação é diversa, a maior oferta de empregos, 65,32%, e a maior parcela da população ocupada no setor, 71,73%, distribuem-se por vários municípios da Região.

Para completar o quadro de trabalhadores da Região Metropolitana de Porto Alegre, as Tabelas 4 e 5 indicam-nos que 70,58% da população em questão percebe até três salários mínimos. Quanto à renda domiciliar, o maior percentual, 55,32%, situa-se na faixa de até cinco salários mínimos.

Para obtermos informações mais especificamente sobre os salários dos operários, trabalhamos com dados da RAIS (1982). Esses dados indicam que 65,84% dos operários recebem até três salários mínimos, e 84,12%, até cinco salários. A média é, portanto, superior àquela apresentada pela População Economicamente Ativa (Gráfico 1).

O que se coloca como questionamento, quando relacionamos essa realidade com o problema habitacional, é que grande parte dos investimentos do sistema financeiro, que oficialmente se destinavam a populações com renda de três até cinco salários, na verdade, deveriam atender a essa demanda. No entanto o que se verificou foi a existência de 23.000 unidades construídas e não comercializadas.

Habitação operária

Tomamos inicialmente para o estudo deste item dados obtidos junto ao Centro de Estudos e Pesquisas Econômicas (IEPE) para o período de 1954 a 1975.³

Os dados obtidos sobre habitação operária dão-nos um quadro bastante interessante, que abrange um período anterior e imediatamente posterior à criação do Sistema Financeiro da Habitação (Gráficos 2,3,4).

O período que precede o Banco Nacional de Habitação (BNH) apresenta um percentual de unidades alugadas superior ao de unidades próprias. Isso poderia conduzir à conclusão de que o Sistema Financeiro da Habitação atingiu seus objetivos de viabilizar a casa própria. Se tomarmos, no entanto, o dado referente a unidades em aquisição, verificaremos que é menor do que a condição de casa própria e cai consideravelmente no período 1965-75. Logo, não se pode vincular a aquisição da casa própria, no caso, ao plano habitacional. Tudo indica que o grande percentual de operários que obteve casa própria o fez por outros meios que não o Sistema Financeiro da Habitação.

Quanto às características das habitações, os elementos mais significativos dizem respeito a material, área e número de cômodos.

Mais de 70% das unidades habitacionais são de madeira, percebendo-se um pequeno acréscimo nas habitações mistas, ao longo do período. Isso pode ser explicado, em parte, pela condição provisória (trata-se da maneira como são produzidas as habitações, objeto de descreção posterior), que se evidenciou na pesquisa de campo.

O número de apartamentos é pequeno e tende a diminuir, configurando uma situação formal e de difícil acesso para essa população.

Predominam as unidades de até quatro cômodos, havendo uma tendência de aumentar para cinco a partir de 1970.

Verificamos também que o percentual de até dois dormitórios se mantém estável. A incidência até 1960 de um grande número de unidades

³ Os dados referidos foram cedidos pelo IEPE, da Faculdade de Economia da UFRGS, e fazem parte da **Pesquisa de Orçamentos Familiares**. Essas informações, obtidas a partir de 1954, tiveram seu tratamento através de tabulações especiais, cujos resultados são aqui apresentados.

com banheiro externo, que tende a reduzir-se a partir de 1970, parece explicar o fato de permanecer estável o número de dormitórios, ampliando-se o número de cômodos, que passa a incluir o banheiro no conjunto da unidade (Gráficos 5 e 6).

Essa tendência é acompanhada também pela da extensão da rede de água em toda a Região Metropolitana de Porto Alegre verificada nesse período, podendo, portanto, ser uma decorrência da mesma.

A pesquisa exploratória realizada através de entrevistas com os operários, além de algumas entrevistas gravadas, permite-nos acompanhar o pensamento dessa população a respeito de seus problemas.⁴

Buscamos, a seguir, caracterizar a população entrevistada, constituída de operários metalúrgicos e da construção civil, bem como apresentar a versão dos mesmos sobre sua condição. Cabe salientarmos que não se estabelece no texto uma separação nos depoimentos das duas categorias, pois, no que se refere à origem e às condições habitacionais, não houve nada marcante que pudesse diferenciá-los.

Observamos que a maior parte dos entrevistados (81%) são oriundos do Interior do Estado do Rio Grande do Sul, sendo que uma parcela significativa desses (67%) nasceu no meio rural. Os demais são provenientes de cidades menores do Interior do Estado. Pelas entrevistas qualitativas, pode-se observar que as condições de vida e de trabalho da família de origem do entrevistado são precárias.

"Eu nasci na zona rural. Vivi até os 17 anos na zona rural. Só depois que servi o Exército, já eu vim direto para Porto Alegre. Lá meu pai era pequeno produtor, quer dizer, ele produzia só para se manter. Ele tinha propriedade. Apesar de ele ter propriedade, mas era só pra cria, assim um número muito pequeno de vaca e ovelha, só pra se manter. Na parte de agricultura ele não tinha, assim, uma terra própria pra plantar milho, feijão; então a gente plantava num campo de um fazendeiro que tinha do lado, (...) Não, era arrendado. A gente plantava, assim, e não era também posseiro, apesar

⁴ A pesquisa exploratória foi realizada tomando-se inicialmente informações junto aos sindicatos. Foram selecionados para pesquisa operários da construção civil e metalúrgicos. Realizamos uma seleção dos entrevistados a partir de suas fichas sindicais. Foram entrevistados 50 operários em seu local de moradia. Posteriormente, voltamos aos domicílios e realizamos 10 entrevistas livres, que foram gravadas, onde o entrevistado contava a sua história.

dele colocar assim (...) Apesar da época, eu era bem guri ainda, eu já me fragava das coisas, o cara dava aquele campo ali para o velho criar o rebanho visando um lucro, ele era subprefeito, então ele precisava muito do eleitorado, principalmente em época de eleição."

"É, lá nós trabalhávamos no interior (...) Trabalhava por conta, a gente pegava saída de sol, entrada de sol, era por dia, como eles dizem lá, não por hora. Trabalhava cultivando a terra, não é?, lavrando, roçando. A terra não era nossa propriedade, não, era de outros, a gente trabalhava para outras pessoas. Era diarista. A gente ia lá, trabalhava por dia, e tal. Não era que nem aqui, não tinha direitos, não tinha férias, só tinha o dia que trabalhava, e quando chovia, não se trabalhava, não é?"

Dos trabalhadores provenientes do meio rural, 57% estão na Região Metropolitana de Porto Alegre, há mais de 10 anos. A maioria dos entrevistados começou a trabalhar com menos de 14 anos de idade (63%), exercendo atividades na lavoura dos pais, ou empregados como ajudantes. Apenas 8% ingressaram no mercado de trabalho com mais de 18 anos.

Significativo é o dado sobre o aprendizado do trabalho, pois metade dos mesmos afirma que aprendeu sozinho o seu trabalho atual (53%). Os demais tiveram orientação informal com amigos, parentes e colegas (28%), sendo reduzido o número dos que realizaram cursos profissionais.

É interessante destacarmos que a maioria dos operários entrevistados trabalha há mais de cinco anos em sua profissão. Quando, no entanto, procuramos saber o tempo de trabalho na mesma empresa, verificamos que 36% estão empregados há menos de um ano na mesma empresa, e 12%, de um a dois anos, indicando uma grande rotatividade de mão-de-obra. Mesmo levando em conta o tempo de serviço por empresa, não constatamos nenhuma diferença significativa entre os trabalhadores da construção civil e metalúrgicos.

Quanto à composição da renda familiar, verificamos que, em 45% dos casos, apenas o entrevistado trabalha. A principal justificativa apresentada sobre a razão da companheira não trabalhar está na necessidade de cuidar dos filhos.

"É, ela fica em casa, limpando e aquela coisa. Quando está tudo bem com o nenê, ela larga com a vizinha, aí se vai por

aí fazer limpeza, um servicinho (...) A gente queria colocar na creche (...) quer dizer que durante o dia ela [vizinha] não trocou a criança nem nada. Então não dá tchê... Não adianta, por exemplo, tu trabalhar e aí tu ajuda uma parte e aí atrasa outra, e esta parte não pode atrasar, que é a criança, não é? (...)."

Apenas nas famílias compostas de filhos de mais idade, o trabalho da mulher, ou mesmo dos filhos, aparece contribuindo com a renda familiar.

A grande maioria dos trabalhadores recorre ao sindicato e, algumas vezes, à própria firma na busca de atendimento de saúde e dentário, sendo menor a procura ao INAMPS (Tabela 6). Esse foi um dado que chamou bastante atenção, pois o sistema de saúde oficial oferece um quadro de pouca credibilidade, tendo uma procura de apenas 16,33% dos entrevistados.

Nas várias entrevistas realizadas, podemos perceber que as condições habitacionais estão ligadas à história da família de cada entrevistado. Verificamos que aqueles que, ao chegarem do campo, têm possibilidade de adquirir um lote, regular ou não, ou que têm um eventual apoio de parentes já fixados na cidade partem de uma condição melhor, na tentativa de resolver sua situação habitacional. Significa que essa família passa a se preocupar com a construção da casa, que, de forma geral, vai sendo feita aos poucos, o que é mais fácil quando a posse da terra está garantida.

As formas de obtenção dos terrenos e casas passam por um sistema de poupança própria. Os terrenos adquiridos nem sempre se localizam em áreas legalizadas. No entanto cerca de 47% dos casos indicam terreno próprio ou em aquisição. Alguns desses casos incluem situações em que aparece mais de uma unidade por terreno, que é dividido entre membros da mesma família. Apenas 14% indicam utilizar um terreno cedido, e 20% moram em áreas invadidas. Em todos os casos, a compra é direta, sem nenhuma interferência do sistema financeiro, por prestação ou outra forma de transferência de poupança que possa existir (Tabela 7).

A condição de posse é mostrada na Tabela 8, onde se identifica que mais de 50% das unidades são próprias e foram construídas pelos moradores.

Os abastecimentos de água e luz apresentam altas taxas de atendimento, embora estejam incluídas as situações irregulares, as quais nem sempre foi possível identificar, como nos casos descritos a seguir:

"(...) não, esta luz, quando eu vim prá cá, esse vizinho tinha prá ele; aí ele disse não, mas eu posso ceder para o senhor, só quando vem a conta nós rachamos. É, mas essa conta vem lá do colégio, a caixa fica lá; depois ele foi puxando uns fios e chegou até aqui."

"A água, por exemplo, aqui não entra, porque eles dizem que é uma área verde, fica muito distante da água. Mas eu falei, falei, até que ligaram lá perto do colégio uns 120 metros de mangueira, e vim enterrando ela por aí, até que cheguei aqui".

A situação mais precária é a da pavimentação. Somente 24,41% dos lotes situam-se em ruas pavimentadas. Esse é um dado que caracteriza mais claramente o que poderíamos definir como situação de periferia, sem que isso signifique que as unidades se encontrem espacialmente distantes ou fora de áreas urbanizadas.

Analisando as situações apresentadas, poderíamos descrever o processo de produção da habitação, passando por várias fases que são mais comumente encontradas na pesquisa.

A inicial, que se constitui na construção de uma casa pequena, de madeira, geralmente com material de baixa qualidade ou usado, restos de obra, e que marca a necessidade imediata de ter onde morar.

"As condições financeiras é que decidiram tudo. Tudo foi conforme o dinheiro que eu tinha prá comprar madeira. Tudo teve que ser muito calculado (...)"

"(...) sabe o que é, eu tinha mais oportunidade por causa da madeira. Ganhei um pouco de um, um pouco de outro, mas a minha vontade mesmo seria de material."

A fase seguinte é em geral a da realização de mais algumas peças, que tanto podem ser em alvenaria como em madeira, e que quase sempre se traduz na melhoria da cozinha e na construção do banheiro junto à casa.

"(...) eu acho que agora eu trabalhando, então, vou comprando; fim de semana, um pouquinho de tijolo, e daí eu poderia puxar mais prá lá um pouquinho e fazer uma cozinha prá ela (...)"

"(...) aqui a gente não tem banheiro, a gente queria fazer um banheirinho."

Finalmente, ocorre a busca da substituição da madeira por alvenaria, meta da grande maioria dos entrevistados que ainda tem casa de madeira.

"Bom, o meu plano é desmanchar e fazer maior, e de material; ela tá muito pequena, ela só tem dois quartos, e o banheiro é lá fora."

Ao longo de todo o processo, os aumentos estão sempre presentes, na medida em que o terreno permite, tendendo a encontrar o mais confortável para a vida familiar.

"(...) aí, de 10 anos prá cá, estou trabalhando em construção, durante a semana no serviço e fins de semana em casa, sábado e domingo, até de noite, todo o esforço prá terminar (...)."

Esse processo de transformação da casa é quase permanente, não havendo períodos prolongados de suspensão das obras, mas modificações pequenas e constantes. Das entrevistas realizadas pela segunda vez, em um período de três meses praticamente todas as unidades apresentaram modificações. É ilustrativo o fato de 73% dos entrevistados considerarem suas casas não concluídas.

Quanto à forma de compra do material, é aquela que inclui a prestação na madeireira, que, por sua vez, tem a alternativa de vender pacotes prontos.⁵ Nesse caso, estabelece-se uma forma de crédito direto com o comerciante, sem passar obrigatoriamente pelo sistema financeiro. Apenas dois entrevistados mencionaram ter recorrido a pequeno crédito bancário.

"(...) construí aquela peça primeiro e depois essa; fiquei naquela outra, até construir essa que fui emendando. Comprando madeirinha daqui, outros pedaços lá, conforme sobrava do meu ordenado. Eu comprava quatro folhas de Brasilit numa quinzena, na outra, tirava um vale e comprava mais quatro ou cinco, e fui conquistando aos 'poquitos'."

⁵ No trabalho **Transporte e Habitação na RMPA** (UFRGS/PROPUR, 1983), identificou-se um sistema de vendas feito pelas madeireiras da região, que consistia em vender uma ou mais peças, com ou sem banheiro, cujo material era entregue ao consumidor já devidamente adequado para a montagem da casa.

"(...) aí a gente pensou em construir aqui. A gente juntou as economias. Fiz um pouco, enquanto deu o dinheiro. Comprei o resto no crediário. Aí ficamos pagando o crediário."

O aluguel constitui-se, para a grande maioria, em fator de insegurança, na medida em que tem seus valores aumentados independentemente dos reajustes do salário e que não deixa de ser cobrado no período de desemprego.

"(...) dava prá pagar o aluguel; no começo era bem barato. Agora não dá mais, agora tá dum jeito que não dá mais."

"Não moramos em casa alugada por causa que o aluguel come na mesa com a gente, chegou o fim do mês, com o que ganhamos não dá prá pagar (...) É melhor morar numa maloca que pagar aluguel."

Os dois únicos casos encontrados de moradores de habitações adquiridas através do sistema financeiro são de conjuntos da COHAB, um de apartamento e outro de casa. No entanto tudo indica que um deles obteve o apartamento de forma irregular, não sendo possível identificar claramente se por transferência de chave ou por ocupação.

O morador da casa, apesar do grande número de modificações já realizadas, considera-se satisfeito e tem sempre a possibilidade de fazer novas reformas. Já o morador do apartamento sofre com os problemas do prédio, quase todos decorrentes da má qualidade da construção, e sem a possibilidade de resolver por sua conta os problemas que envolvem todos os moradores.

"(...) por exemplo, acho que vamos que ter de abrir a parede prá resolver o problema de vazamento (...) Um apartamento, o que eu posso melhorar? (...) quem mora em casa pode cuidar, pode aumentar, pode melhorar a qualidade (...)."

Aqui se configura um dos grandes problemas das construções de habitações coletivas. Há uma clara consciência de que uma habitação individual permite uma maior opção, ao longo do tempo, de adaptar a unidade às necessidades da família. Essa é mais uma das características do processo que marca a vida familiar: o dinheiro que é aplicado aos poucos, quando sobra; a família que cresce; e aspirações de maior conforto. O comprometimento de um grupo familiar por 20 anos, como ocorre nos planos habitacionais, se concretizado em um pequeno apartamento, que corresponde ao poder de compra do momento, funciona nesses casos como uma camisa de força para qualquer expectativa de melhoria.

Considerações finais

Torna-se desnecessário, por ser tema amplamente discutido, estabelecermos a relação entre política habitacional e condição de habitação operária, que vem a ser a mesma do grupo genericamente denominado de baixa renda. Todavia, verificamos, na pesquisa de campo, que todas as famílias consultadas, de uma maneira ou de outra, caminham para uma solução habitacional, que, por mais precária que se apresente, resulta em algum tipo de disponibilidade de recurso.

Analisando as histórias dessas famílias, pudemos constatar que a forma de produção adotada pelas mesmas consiste em aplicações constantes, mas não regulares, de poupança, de acordo com o orçamento.

O que se evidencia é que a renda-salário sofre, permanentemente, variações em seu poder aquisitivo, o que inviabiliza qualquer possibilidade de uma família assumir um compromisso financeiro fixo. Isso significa que, mesmo fixando um baixo percentual do salário para financiamento, seu valor relativo no orçamento familiar é variável, em função não só da variação salarial como dos "eventuais", que em uma "renda apertada" têm um forte efeito.

A grande ênfase dos planos habitacionais esteve sempre na produção terra-habitação, resultando em um conjunto cujo custo de financiamento extrapolou qualquer possibilidade de acesso da população com renda inferior a cinco salários mínimos. Vimos, também através das entrevistas, que o grande entrave está no acesso à terra, já que esta não pode ser adquirida aos pedaços.

Verificamos que todas as famílias que puderam iniciar sua vida urbana dispendo de um terreno apresentam melhores condições de habitação. Esse fato foi observado independentemente da renda familiar, evidenciando que a obtenção da terra é fator decisivo na situação habitacional.

Quanto à condição de posse da terra, constatamos que 20% dos entrevistados se encontram em áreas invadidas e apresentam as piores condições no que se refere à casa. Os demais localizam-se em loteamentos, regulares ou não. Nesses casos, as condições de infra-estrutura são precárias, ou seja, a condição urbana das áreas, do ponto de vista "formal", é limitada, isto é, as redes de água e luz são instaladas informalmente, sem a participação dos órgãos responsáveis. Cabe, no entanto, salientarmos que, ainda quando se trata de situação não regular, todos contribuem para pagamento das taxas, ocorrendo uma espécie de associação em torno do ponto de água ou relógio "oficial".

Onde mais se evidencia a precariedade, entretanto, é naqueles aspectos sobre os quais, por conta própria, a população não consegue atuar para resolver problemas: esgotamento sanitário e pavimentação das ruas. A ocorrência de fossas é quase nula, sendo que, nos poucos casos em que pudemos identificar sua existência, se tratava de fossas rudimentares. Já com relação à pavimentação, constatamos que incide em apenas 24,41% dos lotes.

Buscando repensar a questão da formulação de uma política habitacional — pois o "deficit", temos certeza, não poderá ser resolvido através de mutirão ou autoconstrução —, acreditamos que também ela não terá efeitos sem que seja equacionada a questão salarial. Devem ser, no mínimo, consideradas as atuais formas de obtenção da habitação, para caminhar no sentido de beneficiar essa grande parcela de famílias que, como vimos, tem alternativas a serem analisadas.

Uma política de terra urbana é mais do que urgente, pois representa um caminho que poderá ter resultados de curto prazo para uma parte significativa da população aqui considerada. Essa posição já tem sido assumida por vários movimentos que discutem a habitação, onde se indica que a prioridade deve ser orientada para a produção de lotes urbanizados, salientando que nisso o papel do Estado é fundamental, participando com parte subsidiada de infra-estrutura, já que não é por acaso que as famílias entrevistadas só têm acesso a lotes irregulares, mas porque nesses casos não pagam o custo da mesma. Essa política inclui, por suposto, a regularização das áreas ocupadas.

O grande número de habitações alugadas no período 1954-65 remete a uma das questões que têm sido pouco discutidas e esclarecidas a respeito da política habitacional: por que a queda tão marcante do aluguel como uma alternativa ainda que temporária? Consideramos que essa deva ser uma das questões a serem discutidas, quando do trato de políticas habitacionais.

Por outro lado, levando em conta as formas de produção das casas, podemos pensar em uma política que dê ênfase ao acesso a materiais de construção, não esquecendo o incentivo à produção de materiais apropriados a esse tipo de construção. Cabe, nesse caso, lembrarmos a necessidade de aproveitamento de um sem número de pesquisas sobre novos materiais e processos alternativos de produção, que sejam adequados às condições já referidas. Isto é, levando em conta os processos de construção adotados pela população diante das dificuldades de poupança. Nesse caso, é preciso ter presente que a casa é construída aos poucos, por agregação de cômodos ou ampliação da área.

Por fim, a preocupação inicialmente colocada sobre a questão do espaço e da estrutura de classe leva-nos a remeter a discussão para uma questão teórica, não original, mas a ser enfrentada, sobre o conceito de classe social e sua utilização na compreensão do espaço, que, esperamos, deverá ser objeto de outro tipo de estudo.

Tabela 1

Previsão de Implantação de loteamentos na Região Metropolitana de Porto Alegre — 1981

DISCRIMINAÇÃO	PREVISÃO DE IMPLANTAÇÃO				
	% Sobre Domicí- lios de 1980 (1)	Unidades	Área Esti- mada (ha) (2)	Lotes	Área Esti- mada (ha) (2)
Alvorada	204,67	48 134	2 020,6	895	36,0
Cachoeirinha	54,29	9 134	486,0	-	-
Campo Bom	3,91	-	-	-	-
Canoas	13,18	9 582	527,0	6 581	361,9
Estância Velha	45,34	1 641	87,0	-	-
Esteio	46,90	6 458	258,3	453	22,6
Gravataí	60,96	18 123	906,0	7 666	380,3
Guaíba	92,68	12 190	609,5	211	10,5
Novo Hamburgo	15,05	3 954	79,0	6 618	330,9
Porto Alegre	12,67	41 150	487,0	-	-
São Leopoldo	65,29	14 297	577,6	5 521	276,0
Sapiranga	6,64	632	20,2	-	-
Sapucaia do Sul	22,52	2 503	125,0	99	5,4
Viamão	23,22	7 749	387,4	1 266	63,3
Total sem POA	48,93	150 018	6 083,0	29 310	-
RMPA	29,85	193 164	6 570,6	29 310	1 485,9

FORNE DOS DADOS BRUTOS: METROPLAN (1981). **Estudo de desenvolvimento urbano na área servida pelo trem metropolitano:** relatório. /Porto Alegre/.

(1) O percentual é relacionado ao número de domicílios indicado pelo censo de 1980. (2) Área urbana a ser ocupada segundo estimativa.

Tabela 2

Composição da População Economicamente Ativa, por atividade econômica, na RMPA — 1980

DISCRIMINAÇÃO	INDÚSTRIA (1)		COMÉRCIO DE MERCADORIAS		SERVIÇOS (2)	
	Número	%	Número	%	Número	%
Alvorada	9 515	27,95	4 733	13,90	12 516	36,76
Cachoeirinha	9 021	36,52	3 879	15,70	7 953	32,19
Campo Bom	12 677	75,02	916	5,42	2 165	12,82
Canoas	28 696	32,63	14 318	16,28	32 334	36,76
Estância Velha	4 471	69,71	370	5,77	1 188	18,52
Esteio	8 573	40,87	2 439	11,62	6 653	31,71
Gravataí	15 039	38,89	4 596	11,88	12 545	32,44
Guaíba	8 719	43,88	1 845	9,28	5 843	29,40
Novo Hamburgo	37 608	58,57	5 946	9,26	15 763	24,55
Porto Alegre	75 157	15,20	73 339	14,83	271 809	54,96
São Leopoldo	19 206	45,53	3 961	9,39	14 140	33,52
Sapiranga	15 297	80,56	810	4,27	1 934	10,19
Sapucaia do Sul	15 612	51,67	2 631	8,71	7 020	23,24
Viamão	6 201	16,14	5 563	14,48	17 421	45,35
Total sem POA	190 635	42,98	52 007	11,73	137 475	30,99
RMPA	265 792	28,33	125 346	13,36	409 284	43,63

DISCRIMINAÇÃO	CONSTRUÇÃO CIVIL		ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA		TOTAL
	Número	%	Número	%	
Alvorada	6 425	18,87	857	2,52	34 046
Cachoeirinha	3 188	12,90	662	2,68	24 703
Campo Bom	857	5,08	278	1,66	16 893
Canoas	8 544	9,72	4 054	4,61	87 946
Estância Velha	250	3,90	135	2,10	6 414
Esteio	2 611	12,44	705	3,36	20 981
Gravataí	5 243	13,56	1 248	3,23	38 671
Guaíba	2 675	13,46	790	3,98	19 872
Novo Hamburgo	3 638	5,67	1 253	1,95	64 208
Porto Alegre	38 138	7,71	36 098	7,30	494 541
São Leopoldo	3 223	7,64	1 655	3,92	42 185
Sapiranga	665	3,50	282	1,48	18 988
Sapucaia do Sul	4 029	13,33	920	3,05	30 212
Viamão	6 811	17,73	2 419	6,30	38 415
Total sem POA	48 159	10,86	15 258	3,44	443 534
RMPA	86 297	9,20	51 356	5,48	938 075

FONTE DOS DADOS BRUTOS: CENSO DEMOGRÁFICO 1980: Rio Grande do Sul; mão-de-obra (1983). Rio de Janeiro, IBGE.

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

CENSO INDUSTRIAL 1980: Rio Grande do Sul; dados gerais (1984). Rio de Janeiro, IBGE.

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

NOTA: Estão fora da tabela: Procurando trabalho e Atividades agropecuárias.

(1) Indústria de transformação mais outras atividades industriais. (2) Transporte e comunicação, prestação de serviços, atividades sociais e outras atividades.

Tabela 3

População Economicamente Ativa e pessoal ocupado,
por atividade econômica, na RMFA — 1980

DISCRIMINAÇÃO	INDÚSTRIA		COMÉRCIO		SERVIÇOS	
	PEA	Pessoal Ocupado	PEA	Pessoal Ocupado	PEA	Pessoal Ocupado
Alvorada	9 515	1 285	4 733	1 440	12 516	451
Cachoeirinha	9 021	4 305	3 879	1 572	7 953	892
Campo Bom	12 677	11 223	916	936	2 165	376
Canoas	28 696	16 006	14 318	7 946	32 334	3 968
Estância Velha	4 471	4 048	370	250	1 188	618
Esteio	8 573	5 057	2 439	1 710	6 653	888
Gravataí	15 039	9 499	4 596	2 106	12 545	1 310
Guaíba	8 719	7 465	1 845	1 275	5 843	800
Novo Hamburgo	37 608	33 588	5 946	5 810	15 763	4 119
Porto Alegre	75 157	70 163	73 339	69 581	271 809	73 460
São Leopoldo	19 206	16 218	3 961	3 485	14 140	2 561
Sapiranga	15 297	14 554	810	801	1 934	395
Sapuçaia do Sul ...	15 612	7 645	2 631	1 523	7 020	1 114
Viamão	6 201	1 222	5 563	2 010	17 421	738
RMFA	265 792	202 281	125 346	100 445	409 284	91 690

FONTE DOS DADOS BRUTOS: CENSO DEMOGRÁFICO 1980: Rio Grande do Sul; mão-de-obra (1983). Rio de Janeiro, IBGE.

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

CENSO INDUSTRIAL 1980: Rio Grande do Sul; dados gerais (1984). Rio de Janeiro, IBGE.

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

Tabela 4

Composição da renda individual total da PEA da RMPA — 1980

DISCRIMINAÇÃO	(%)					
	ATÉ 1/4 SM	DE 1/4 A 1/2 SM	MAIS DE 1/2 A 1 SM	MAIS DE 1 A 1 1/2 SM	MAIS DE 1 1/2 A 2 SMS	MAIS DE 2 A 3 SMS
Alvorada	1,23	4,01	18,59	26,78	16,30	18,43
Cachoeirinha ...	0,87	3,65	16,33	23,06	15,86	18,78
Campo Bom	0,79	2,44	15,32	30,24	19,85	15,12
Canoas	1,65	3,55	14,40	21,57	14,54	18,54
Estância velha .	0,62	3,89	15,93	27,01	16,94	17,96
Esteio	2,06	3,99	15,11	19,00	14,06	17,83
Gravataí	1,62	5,09	18,12	21,75	15,08	17,48
Guaíba	1,71	5,69	15,27	25,11	14,70	16,83
Novo Hamburgo ..	0,82	2,59	15,93	26,32	16,83	15,64
Porto Alegre ...	1,79	3,39	13,66	17,43	11,82	15,36
São Leopoldo ...	1,78	3,27	14,76	23,48	14,04	16,43
Sapiranga	0,62	3,07	16,16	36,95	18,52	12,04
Sapucaia do Sul.	1,65	4,09	15,29	23,30	15,91	20,09
Viamão	1,52	5,10	20,98	23,59	14,77	16,55
Total sem POA ..	1,39	3,82	16,29	24,30	15,55	17,23
RMPA	1,60	3,59	14,90	20,66	13,58	16,25

DISCRIMINAÇÃO	MAIS DE 3 A 5 SMS	MAIS DE 5 A 10 SMS	MAIS DE 10 A 20 SMS	MAIS DE 20 SMS	ATÉ 3 SMS
	Alvorada	11,15	3,02	0,46	0,03
Cachoeirinha ...	14,36	5,81	0,95	0,33	78,65
Campo Bom	9,32	4,78	1,64	0,50	83,76
Canoas	15,18	7,88	2,11	0,58	74,25
Estância Velha .	10,58	4,27	1,88	0,92	82,35
Esteio	16,39	8,67	2,26	0,63	72,05
Gravataí	13,76	5,49	1,25	0,36	79,14
Guaíba	12,98	5,44	1,71	0,56	79,31
Novo Hamburgo ..	11,39	6,41	2,90	1,17	78,13
Porto Alegre ...	14,51	12,25	6,47	3,32	63,45
São Leopoldo ...	12,68	8,65	3,44	1,47	73,76
Sapiranga	7,51	3,55	1,16	0,42	87,36
Sapucaia do Sul.	13,18	5,05	1,17	0,27	80,33
Viamão	11,79	4,43	0,99	0,28	82,51
Total sem POA ..	12,83	6,12	1,85	0,62	78,58
RMPA	13,72	9,36	4,29	2,05	70,58

FONTE DOS DADOS BRUTOS: CENSO DEMOGRÁFICO:1980: Rio Grande do Sul; mão-de-obra (1983). Rio de Janeiro, IBGE.

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

CENSO INDUSTRIAL 1980: Rio Grande do Sul; dados gerais (1984). Rio de Janeiro, IBGE.

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

Tabela 5

Composição da renda domiciliar da PEA da RMPA — 1980

DISCRIMINAÇÃO	(%)				
	DE 0 a 1 SM	MAIS DE 1 a 2 SMS	MAIS DE 2 a 3 SMS	MAIS DE 3 a 4 SMS	MAIS DE 4 a 5 SMS
Alvorada	6,36	19,86	23,73	18,09	11,85
Cachoeirinha	5,28	14,11	19,73	16,81	13,38
Campo Bom	3,08	10,21	14,04	17,60	12,92
Canoas	4,65	13,96	17,55	16,26	11,88
Estância Velha ..	4,81	10,51	17,97	16,07	13,16
Esteio	4,80	12,03	16,42	16,71	12,10
Gravatá	5,96	15,77	20,64	17,08	11,50
Guaíba	5,13	16,36	18,41	16,58	12,29
Novo Hamburgo ...	3,64	10,50	15,24	15,61	12,18
Porto Alegre	4,04	10,17	11,90	10,58	9,17
São Leopoldo	4,80	13,50	16,82	13,57	10,12
Sapiranga	3,81	10,58	16,91	17,72	13,10
Sapucaia do Sul .	5,52	17,38	22,25	16,82	13,02
Viamão	8,66	21,69	22,43	14,88	10,91
Total sem POA ...	5,21	14,80	18,67	16,07	11,82
RMPA	4,55	12,22	14,92	13,03	10,33

DISCRIMINAÇÃO	ATÉ				
	MAIS DE 5 a 7 SMS	MAIS DE 7 a 10 SMS	MAIS DE 10 SMS	3 SMS	5 SMS
Alvorada	11,60	6,08	2,39	49,95	79,89
Cachoeirinha ...	15,34	9,56	5,75	39,12	69,31
Campo Bom	17,44	13,56	11,11	27,33	57,85
Canoas	14,49	10,91	10,26	36,16	64,30
Estância Velha ..	15,56	10,25	11,64	33,28	62,51
Esteio	14,53	12,29	11,07	33,25	62,06
Gravatá	12,98	9,47	6,55	42,37	70,95
Guaíba	13,18	8,65	8,86	39,90	68,77
Novo Hamburgo ...	15,70	12,17	14,93	29,38	57,17
Porto Alegre	13,14	13,42	27,54	26,11	45,86
São Leopoldo	14,39	10,64	16,12	35,12	58,81
Sapiranga	16,32	11,81	9,72	31,30	62,12
Sapucaia do Sul .	11,94	7,98	5,08	45,15	74,99
Viamão	10,90	6,04	4,46	52,78	78,57
Total sem POA ...	13,77	9,73	9,16	38,68	66,57
RMPA	13,32	11,61	18,82	31,69	55,32

FONTE DOS DADOS BRUTOS: CENSO DEMOGRÁFICO 1980: Rio Grande do Sul; mão-de-obra (1983). Rio de Janeiro, IBGE.

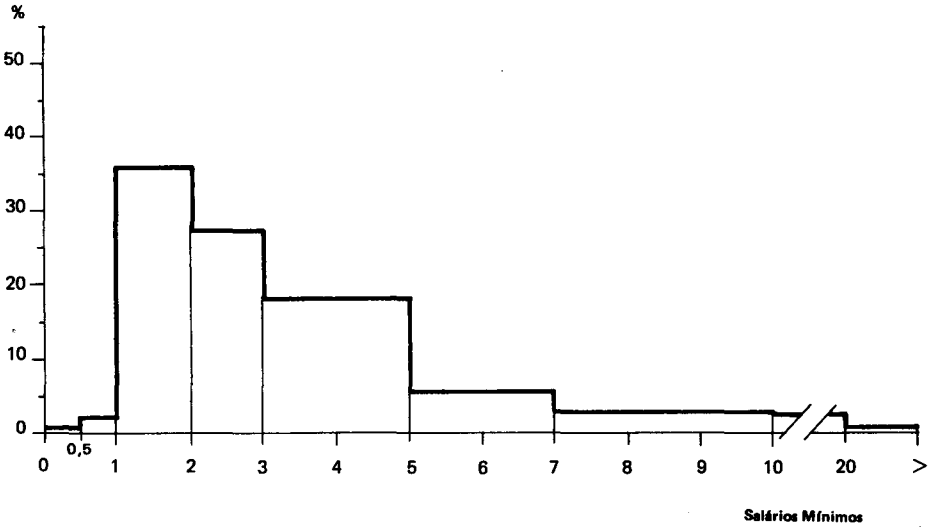
CENSO COMERCIAL 1980: Rio Grande do Sul (1984). Rio de Janeiro, IBGE.

CENSO INDUSTRIAL 1980: Rio Grande do Sul; dados gerais (1984). Rio de Janeiro, IBGE.

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

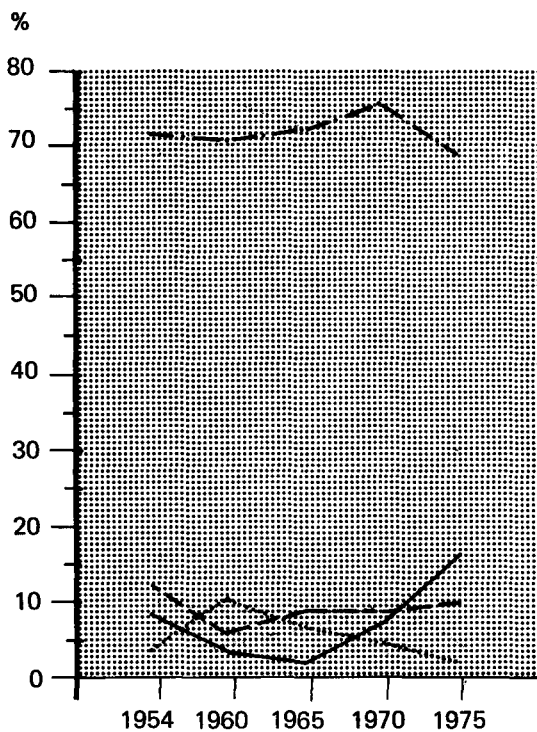
GRÁFICO 1

DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL, POR FAIXA DE RENDA (SALÁRIOS MÍNIMOS), DO TOTAL DE OPERÁRIOS DA RMPA – 1982



FONTE: RAIS – RELAÇÃO ANUAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS 1982 (1982). /Brasília/, Ministério do Trabalho.

GRÁFICO 2

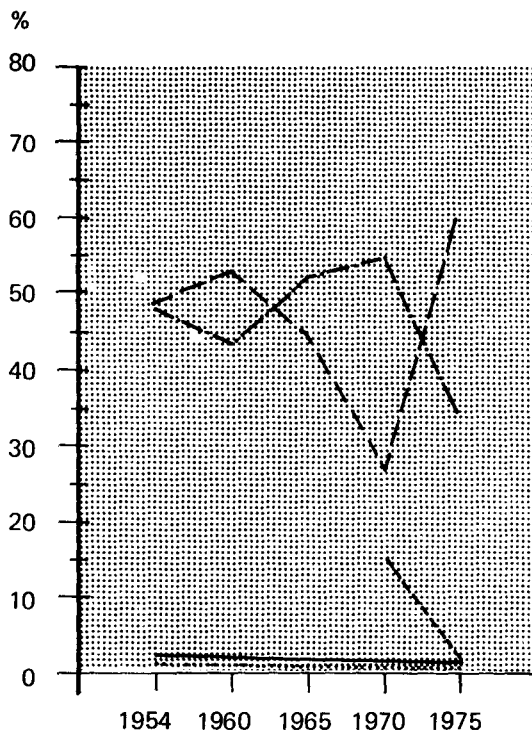
MATERIAIS CONSTRUTIVOS E MODALIDADES DAS
MORADIAS DA RMPA – 1954-75

LEGENDA:

- Mista
- - - Alvenaria
- . - . Madeira
- Apartamento

FONTE: IEPE.

GRÁFICO 3

LOCALIZAÇÃO DAS COZINHAS E SANITÁRIOS DAS
MORADIAS DA RMPA – 1954-75

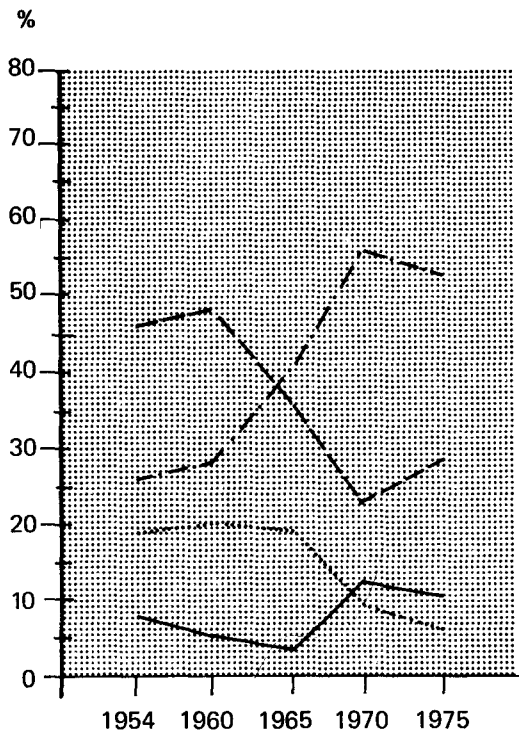
LEGENDA:

- Cozinha externa e banheiro interno
- - - Cozinha interna e banheiro interno
- . - . - Cozinha interna e banheiro externo
- Cozinha externa e banheiro externo
- Não possui banheiro

FONTE: IEPE.

GRÁFICO 4

CONDIÇÕES DE POSSE DOS IMÓVEIS DA RMPA – 1954-75



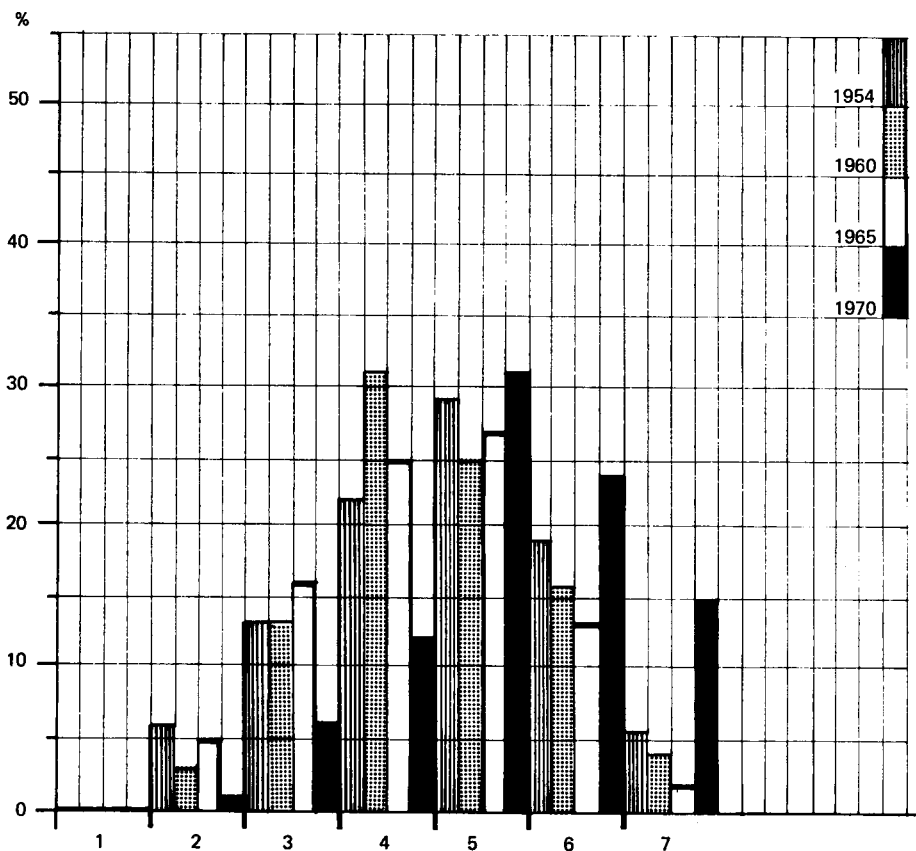
LEGENDA:

- Cedida
- - Alugada
- . - . Própria
- Em aquisição

FONTE: IEPE.

GRÁFICO 5

NÚMERO DE CÔMODOS DAS MORADIAS DA RMPA — 1954-1970



1954 - 44% até quatro cômodos

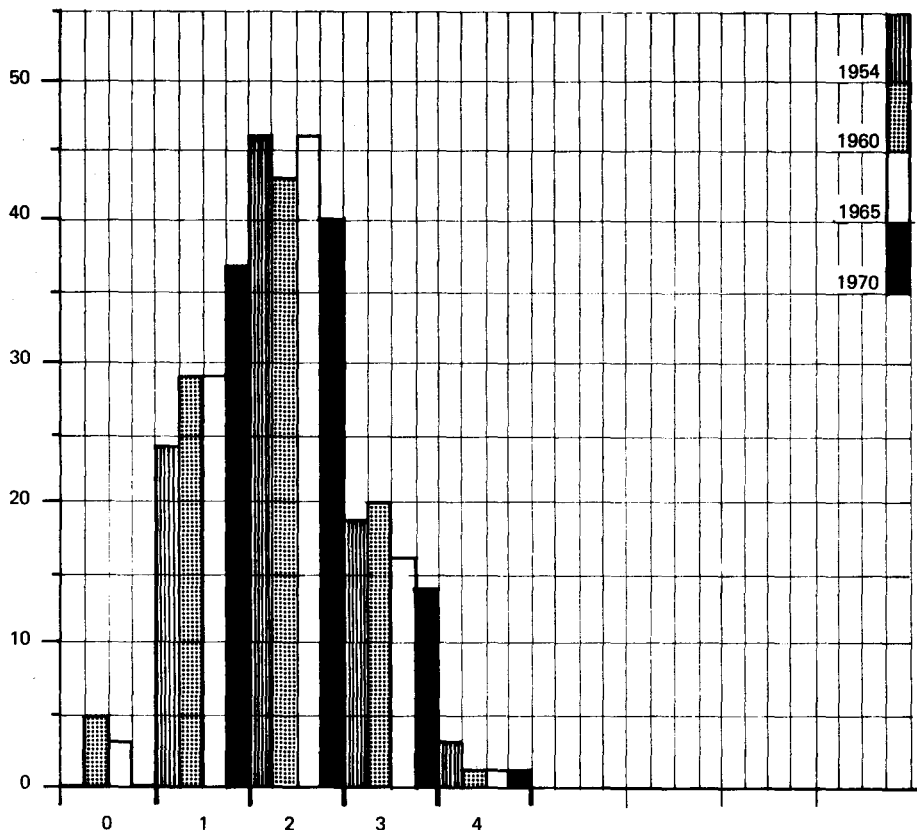
1960 - 51,5% até quatro cômodos

1965 - 53,2% até quatro cômodos

1970 - 54,6% até cinco cômodos; 22,2% até quatro cômodos

GRÁFICO 6

NÚMERO DE DORMITÓRIOS DAS MORADIAS DA RMPA – 1954-1970



1954 - 71,3% até dois dormitórios
 1960 - 72,5% até dois dormitórios
 1965 - 76,6% até dois dormitórios
 1970 - 78,6% até dois dormitórios

FONTE: IEPE.

Tabela 6

Tipos de serviço de saúde procurados pelos trabalhadores da RMPA participantes da pesquisa — 1986

DISCRIMI- NAÇÃO	PARTI- CULAR		DA EMPRESA		INAMPS		DO SINDICATO		PARTICULAR MAIS INAMPS		OUTROS		INAMPS MAIS DO SINDICATO	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Dentista	-	-	10	20,41	7	14,28	16	32,66	2	4,08	8	16,33	5	10,20
Médico	-	-	12	24,49	8	16,33	17	34,70	1	2,04	6	12,24	5	10,20

FONTE: Pesquisa de Campo, 1986.

Tabela 7

Incidência dos regimes de posse do terreno entre os trabalhadores da RMPA participantes da pesquisa — 1986

REGIMES DE POSSE	%
Próprio	34,69
Cedido	14,28
Ocupado	18,37
Em aquisição	12,25
Invaso	2,04
Alugado	16,34
Outros	3,03

FONTE: Pesquisa de Campo, 1986.

Tabela 8

Incidência das condições de posse da moradia entre os trabalhadores da RMPA participantes da pesquisa — 1986

CONDIÇÕES DE POSSE	%
Alugada	20,41
Própria adquirida	12,24
Própria autoconstruída	51,03
Cedida	2,04
Em aquisição	12,24
Outras	2,04

FONTE: Pesquisa de Campo, 1986.

Bibliografia

- AZEVEDO, Sérgio de & ANDRADE, Luis Aureliano Gama de (1982). **Habitação e poder**: da fundação da casa popular ao Banco Nacional de Habitação. Rio de Janeiro, Zahar.
- BURGESS, Rod (1980). **Ideology and urban residential theory in Latin America**. London, Association School of Architecture, Planning Department, Architectural.
- ___ (1978). Petty commodity housing or dweller control? A critique of John Turner's views on housing policy. **World Development**, (s.l.), Pergamon, 6 (9/10): 1105-33.
- HARMS, Hans (1980). **Historical perspectives on the practice and politics of self-helps housing**. London, AAGS.
- KERN, Ken (1979). **La casa autoconstruída**. Barcelona, Gustavo Gilli.
- MARICATO, Ermínia, org. (1979). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo, Alfa-Omega.

METROPLAN (1981). **Estudo de desenvolvimento urbano na área servida pelo trem metropolitano**: relatório. (Porto Alegre).

___ Diretoria de Planejamento e Programação (1982). **Áreas para implantação de programas habitacionais de interesse social na RMPA**. (Porto Alegre) (mimeo.).

___ (s.d.). **Inventário das vilas irregulares na Região Metropolitana de Porto Alegre**. (Porto Alegre) (mimeo.).

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal/SMOV. Divisão de Urbanização (1982). **Relatório sobre loteamentos clandestinos e loteamentos irregulares**. (Porto Alegre) (mimeo.).

___ /SPM. Unidade de Estudos Sócio-Econômicos (1982). **Dados populacionais por UTS e UTP (a partir do censo de 1980)**. (Porto Alegre) (mimeo.).

___ /SPM. Unidade de Estudos Sócio-Econômicos e Apoio Comunitário (1982). **Subabitação**: um estudo preliminar. (Porto Alegre) (mimeo.).

___ /SPM. Supervisão de Planejamento e Programação; Coordenação de Informação Técnica (1982). **Estatísticas**: cadastro técnico municipal 1982. (Porto Alegre) (mimeo.).

___ / SPM. Supervisão de Planejamento e Programação; Coordenação de Informação Técnica (1983). **Estatísticas**: cadastro técnico municipal 1983. (Porto Alegre) (mimeo.).

PRADILLA, Emilio (1977). La ideología burguesa y el problema de la vivienda: crítica a dos teorías ideológicas. **Revista de Material Didactico, Arquitectura y Autogobierno**. México, Universidad Autónoma de México; (7), jul./ago.

___ (1977). Notas acerca de las políticas de vivienda de los estados latino-americanos. **Revista de Material Didactico, Arquitectura y Autogobierno**. México, Universidad Autónoma de México/ Escuela Nacional de Architecture-Autogobierno; (7), jul./ago.

___ (1977). Notas sobre el problema de la vivienda. **Revista de Material Didactico; Arquitectura y Autogobierno**. México, Universidad Autónoma de México; (7), jul./ago.

RELAÇÃO ANUAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS (1982). /Brasília/, Ministério do Trabalho.

RIO GRANDE DO SUL. Assembléia Legislativa (1983). **Documento da Comissão Especial para analisar as condições de habitação e trabalho no interior do Estado do Rio Grande do Sul.** (mimeo.).

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL (1983). **Espaço e uso no habitat popular, estudo da formação espacial dos núcleos habitacionais populares auto construídos em Porto Alegre.** (Porto Alegre) (mimeo.). (Convênio UFRGS/PROPAR/CNDU).

___ . Faculdade de Ciências Econômicas/ IEPE (1983). **Pesquisa de orçamentos familiares para todas as classes sociais, abrangendo 9 municípios da RMPA.** (Porto Alegre) (mimeo.).

___ . PROPUR (1983). **Transporte e habitação na RMPA.** (Porto Alegre).

VALLADARES, Lícia do Prado, org. (1980). **Habitação em questão.** Rio de Janeiro, Zahar.

___ (1983). **Repensando a habitação no Brasil.** Rio de Janeiro, Zahar.

DA LEGALIDADE PARA A ILEGALIDADE: A FORMAÇÃO DE MICROTERRITÓRIOS URBANOS

*Wrana Maria Panizzi**

As cidades brasileiras, e especialmente as grandes metrópoles, caracterizam-se pelo crescimento e pela expansão da sua periferia, marcada pela presença de subabitações e pela "desordem" urbana. A área metropolitana de Porto Alegre não foge a essa situação, mesmo tendo sido uma das pioneiras na elaboração de uma política metropolitana de organização do seu território.¹

O estudo que realizamos em 1984 (Panizzi, 1984), sobre a política urbana elaborada e implantada nessa região, permitiu-nos verificar não só a enorme distância entre a planificação tecnocrática e o cotidiano dos moradores do espaço metropolitano gaúcho, como também a concentração dos recursos investidos nos programas de habitação, transporte, saneamento, equipamentos sociais e a centralização dos mecanismos de decisão, submetendo as escolhas locais às ordens do Governo Federal. Mas, mais do que isso, foi possível observarmos que, se o crescimento do espaço metropolitano de Porto Alegre foi significativo, a característica básica do mesmo passou a ser, a partir dos anos 70, a expansão acelerada das suas áreas periféricas.

Os objetivos da pesquisa realizada ativeram-se de modo especial ao processo de tomada de decisão em relação à alocação dos recursos

*Advogada, Presidenta da FEE e Professora do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR) da UFRGS.

¹ Com relação à área metropolitana de Porto Alegre, as preocupações em torno dos seus problemas urbanos começaram a se manifestar em 1967, quando foi elaborado um estudo delimitando o seu território e propondo uma ação conjunta para os seus, na época, 14 municípios. Com isso, antecipou-se a todas as demais áreas metropolitanas e mesmo à decisão do Governo Federal de criar as nove regiões metropolitanas que lideram o sistema urbano nacional.

públicos para o desenvolvimento urbano; à criação de instrumentos institucionais centrais e locais, com o exame do seu alcance e limites; aos mecanismos disponíveis para a gestão metropolitana; e ao distanciamento da população de todos esses processos. Foi possível constatar, também, essa distância a nível espacial, pela configuração de um espaço marcado pela desigualdade social e pela segregação urbana.² Tal desigualdade não se circunscreve só à diferenciação física e social dos espaços, mas atinge também o seu estatuto legal. Na verdade, cresceram e expandiram-se as áreas periféricas de predominância ilegal.

É em direção a esse fenômeno crescente, caracterizado pela ilegalidade, que o nosso interesse tem se voltado.³ Procuramos ultrapassar a constatação efetuada do crescimento das formas ilegais e irregulares de acesso à terra e à habitação e da sua caracterização, para, com base na compreensão dos fatores geradores das mesmas, identificar as implicações que a explicitação da relação legal/ilegal traz não só para a configuração do espaço urbano, mas também para a sua organização e gestão. E, nessa perspectiva, uma questão se apresenta: são as formas ilegais e irregulares de acesso ao solo e à habitação a resposta melhor adaptada à situação sócio-econômica da população de baixa renda da área metropolitana de Porto Alegre, conforme a tese sustentada por Alain Durand-Lasserre⁴ para o conjunto dos países do Terceiro Mundo?

A análise concreta da situação específica da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) permite essa verificação e possibilita, ainda, o avanço no sentido da delimitação e da compreensão da relação legal/ilegal. A constatação de que uma parcela significativa da população é "excluída" dos processos legais e formais de acesso à terra e à habitação encontra explicação nas formas de sua "apropriação". Isso, por sua vez, tem relação com o processo de produção da terra e da habitação, visualizado no contexto social, político e econômico no qual ele se realiza.

² Ver, especialmente, Barcellos et alii (1986) e Sostisso (1977).

³ Ver Panizzi (1988), cujo objeto de estudo foram as práticas sociais ilegais de acesso à terra e à habitação resultantes dos processos de invasão de áreas urbanas e de unidades habitacionais. O mesmo permitiu identificar diferentes modalidades de acesso a um lugar na cidade e a configuração de diferentes facetas do direito à propriedade.

⁴ Conforme Durand-Lasserre (1986).

Na verdade, a produção da terra e da habitação ocorre num contexto de mercado em que diferentes e múltiplas linhas de produção se desenvolvem de forma articulada e interdependente. E, para que se possa conhecer as linhas de produção dirigidas ao mercado da habitação de baixa renda, bem como os seus objetivos, o tipo de produção e as condições de oferta e comercialização da terra e da habitação, é preciso verificar o funcionamento de todo o sistema produtivo fundiário e imobiliário.⁵ Daí a ênfase à importância das práticas dos diferentes agentes promotores, conforme a expressão de Cristian Topalov (Topalov, 1973), que podem ser tanto públicos como privados. O resultado da atuação desses agentes configura as características do mercado e as condições de acesso ao mesmo impostas à população.

No Brasil, a produção tanto da terra urbana como da habitação foi direcionada pelas determinações da política habitacional do Estado. Com a criação, em 1964, do Banco Nacional da Habitação (BNH) e a institucionalização do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), o Governo propôs-se, como objetivo da sua política social, à construção de habitação para a população de baixa renda. Durante mais de duas décadas de sua atuação, o SFH mobilizou recursos para a construção de habitações, tendo sido financiadas 4,3 milhões de unidades. Destas, somente um terço, o equivalente a menos de 13% dos recursos, foi destinado para as famílias com renda de até cinco salários mínimos.

Essa produção foi assumida, de um lado, pelo Estado, que se encarregou da habitação popular; e, de outro, pelos agentes privados, que, inicialmente, dirigiram os seus investimentos para a produção de habitações para as populações de média e alta rendas. Foi a partir da segunda metade da década de 70 que os agentes privados, face à crise do fim do "milagre econômico brasileiro", redirecionaram a sua ação para a ampla faixa populacional de baixa renda, que se apresentava, na época, como o mercado potencial capaz de oferecer bons retornos aos investimentos realizados.

Assim, os agentes privados passaram não só a assumir também essa produção, como a "controlar" e a "impor" as regras de funcionamento de todo o sistema de promoção fundiária e imobiliária. O Estado, por sua vez, reduziu as suas atividades de agente direto da produção habitacional. Porém o seu papel de gestor do sistema consolida-se através das políticas que elabora e implementa e, principalmente, através dos recursos que põe à disposição do setor privado.

⁵ A esse propósito, são de fundamental importância os trabalhos de Cassiano (1982) e Saffer (1982).

A atuação desses agentes, a evolução dos mercados fundiário e imobiliário e as políticas habitacionais do Estado estabelecem as condições de acesso da população à terra e à habitação. Essas se configuram como processos exclusivos, em decorrência também das funções econômica e social que têm a terra e a habitação num tipo de formação social como a brasileira.

Daí por que mesmo o estabelecimento e o fortalecimento das linhas populares de produção fundiária e imobiliária contribuem para aprofundar esse processo de exclusão. O incentivo dado à produção em massa de habitação para a população de baixa renda com a criação de programas especiais atraiu o interesse de diferentes tipos de agentes privados. O resultado foi uma enorme disputa por esse mercado, com a predominância e o controle dos agentes ligados ao capital financeiro. As formas de evolução das linhas populares de produção fundiária e imobiliária passaram a ser dependentes não só da evolução das outras linhas de produção, apoiadas pelas políticas do Estado, como também das linhas dominantes do processo produtivo da habitação popular. Se a produção habitacional se ampliou, as condições de sua apropriação limitaram-se, as possibilidades de participação da população no sistema, ao contrário, reduziram-se, e a exclusão consolidou-se.

Qual a alternativa para as populações de baixa renda terem um lugar onde morar?

Impossibilitado de participar dos processos legais e formais de acesso à terra e à habitação, o contingente cada vez maior dessa população se volta para as formas ilegais e irregulares de solução do seu problema habitacional. Essas, por sua vez, também se constituem no resultado evolutivo de diferentes formas e modalidades de aquisição irregular de um terreno e/ou de uma habitação, não representando mais a solução provisória ao problema habitacional, mas assumindo o caráter de solução permanente, resultante da transformação das modalidades usuais de acesso à terra e à habitação. A população, sujeito desses mecanismos ilegais e irregulares de acesso a um teto, busca legitimar a solução utilizada através da sua organização social e do reconhecimento consensual do seu direito à habitação.

Em artigos anteriores (Panizzi, 1988 e 1989), procuramos, com base na explicitação dessas modalidades, apresentar os elementos que possibilitam uma discussão do conceito de propriedade. Neste texto, buscamos, apoiados nos mesmos dados, mostrar como essas modalidades se expressam e consolidam, através da análise do papel dos diferentes agentes sociais envolvidos nas mesmas.

1 – O acesso a um lote e/ou a uma habitação: a ampliação das modalidades de aquisição

A área metropolitana de Porto Alegre registra uma taxa de crescimento populacional da ordem de 4% ao ano, perfazendo um total de mais de 2,3 milhões de habitantes. Destes, aproximadamente 500.000 vivem em situação de "ilegalidade". Essa parcela dos "fora-da-lei" constitui o universo mais amplo de nosso estudo. É nela que fomos buscar, através de casos específicos, as situações que caracterizam o processo de formação de "normas jurídicas" novas. Essas situações são encontradas tanto nas áreas urbanizadas pelos processos de invasão de terras, como também nas áreas urbanizadas através dos empreendimentos imobiliários populares, públicos e/ou privados.

As áreas de invasão caracterizam a "ilegalidade" em toda a sua extensão, uma vez que, pela sua definição, contrariam as leis e os regulamentos que regem a urbanização. Isso ocorre sobretudo porque as condições exigidas por essas leis e regulamentos são sempre inadequadas às condições reais nas quais as classes populares constroem o seu espaço urbano. É no processo de invasão que têm origem as chamadas "vilas irregulares", num total de mais de 350 núcleos, onde vivem aproximadamente 20% da população da área metropolitana gaúcha.⁶ Esses núcleos se concentram, na sua maioria, no Município de Porto Alegre. Crescendo aos saltos, numa taxa sempre ascendente, a proliferação dessa população é rápida: 65.000 em 1965, 105.000 em 1973, 171.000 em 1980 e 274.000 em 1985. Em 1986, essa taxa foi de 9,8% ao ano. Além disso, o crescimento das "vilas irregulares" expande-se não só em termos populacionais, mas também em área, penetrando todo o tecido urbano da RMPA.

Tendo em vista as questões anteriormente colocadas, escolhemos duas dessas "vilas irregulares": a Vila União do Sarandi, construída numa área de propriedade do Município de Porto Alegre, e a Vila União dos Operários, estabelecida numa área de propriedade privada localizada no Município de Canoas. Resultado de muitas lutas, esses núcleos populacionais se consolidaram no início dos anos 90. Pelas características e especificidades de sua formação e organização, essas duas "vilas irregulares" são ricas em elementos que permitem identificar um conjunto de relações "jurídicas" construídas no seu interior, salientar as variadas formas de explicitação dessas relações e apontar os agentes sociais envolvidos.

⁶ Esses dados correspondem à realidade de 1986, uma vez que a pesquisa foi realizada em 1987.

A Vila União do Sarandi, situada numa área pública de reserva ecológica e destinada à construção de uma praça, teve a sua formação originada pela expansão da população que ocupava uma faixa de terra, também pública, há mais de duas décadas. A área original constituía-se num terreno alagado, que foi aterrado pela população para poder suportar os barracos nele construídos. A ocupação dessa primeira área, chamada "a parte velha da vila", se fez através de uma "invasão branca", dado o seu caráter espontâneo. Realizada de forma individual, não obedecia a nenhuma organização. Apresentando uma superpopulação, esse espaço explodiu em direção à área vizinha reservada à praça. O número de invasores e a necessidade de enfrentar a repressão a esse tipo de ocupação levaram a uma organização do processo. Isso ocorreu porque a população tinha adquirido clara consciência de que somente através de organização seria possível mostrar a sua representatividade, enquanto fenômeno social, e a sua legitimidade, enquanto proposta à necessidade de um lugar para morar. A partir daí, a ocupação fez-se por etapas, ao longo das quais foram aperfeiçoados os mecanismos de ordenação da ocupação, de divisão de terra e de estabelecimento de critérios de distribuição dos terrenos. Em 1980, 30% da área foi dividida em lotes pelos ocupantes, tendo sido traçadas as ruas e as vias de acesso. Cadastradas as famílias necessitadas, o processo de ocupação coletiva foi desencadeado, sendo que, nesse primeiro momento, 150 famílias se instalaram no terreno da praça.

A passagem dessa etapa para as seguintes foi rápida, e, no decorrer de um ano, a praça projetada deu lugar a mais uma "vila irregular". Com 90% do espaço disponível ocupado, o processo de invasão já se mostrava irreversível. Entretanto a ocupação não foi pacífica como aparentemente pode parecer. Ao contrário, ocorreram muitas lutas, sendo diferentes os protagonistas. Internamente, era preciso impedir as atividades de comercialização e especulação imobiliária que se desenvolviam no interior da vila como práticas usuais decorrentes do caráter de mercadoria que assumem a terra e a habitação. Por isso, a proibição da venda de terrenos foi decidida coletivamente. As pessoas que desistissem de morar na vila deveriam entregar o seu lote à Associação de Moradores, que faria a sua redistribuição entre as famílias cadastradas e à espera de um lugar para se instalarem. Por outro lado, a luta maior era com a Prefeitura Municipal, proprietária do terreno, cuja reação se deu através da convocação da polícia e da tentativa de construção de uma cerca fechando a parte ocupada da área e impedindo a sua expansão. Mas poucos foram os efeitos desse tipo de ação, o que levou a Prefeitura Municipal a mover um processo judicial solicitando o despejo dos moradores da vila. Da reação desses resultou a assinatura de um acordo. Por meio dele, a Prefeitura comprometia-se a só re-

mover a população quando a praça fosse construída e a assentá-la numa área urbanizada localizada na mesma Zona Norte do Município, sendo os terrenos oferecidos a preços compatíveis com a renda das famílias. O acordo não foi respeitado, e os moradores, alguns meses depois, foram intimados pela Justiça. Outra vez a mobilização impediu a sua expulsão. Finalmente, depois de muita pressão, em 1984, a Câmara Municipal de Vereadores aprovou uma lei transformando a área de reserva ecológica e destinada à praça em área de uso residencial, onde viviam, em 1987, 560 famílias, ou seja, aproximadamente 2.200 pessoas.

Não foi mais fácil a luta dos moradores da Vila União dos Operários, em Canoas. Essa tem origem num projeto privado de implantação de um grande conjunto habitacional na área do antigo hipódromo da Cidade. Derrubados os muros do Prado, em 1979, a área ficou à espera do empreendimento imobiliário e da sua valorização. Enquanto isso, algumas famílias sem terra começaram a lá se instalar. Em um ano, elas já eram quase 100, amontoadas no centro da área. Os proprietários, temerosos de que a ocupação se alastrasse, passaram a promover a sua exclusão. Inicialmente de forma branda, essa reação foi endurecendo, até que, com a ajuda de "guardas", começaram não só a proibir a construção de novas casas, como também a destruir as existentes. A população resistia, e os proprietários resolveram cercar a área ocupada, buscando, assim, salvar o espaço ainda não invadido. Em resposta, a estratégia dos moradores foi acolher na área cercada o maior número possível de novas famílias. Reforçados pela quantidade, romperam a cerca e começaram a se expandir, ocupando o resto do terreno. Agora não mais de forma pulverizada, mas associando a organização do processo de invasão à organização do espaço a ser ocupado. A luta continuava, no terreno, com cenas de violência e, no Judiciário, com um longo processo de remoção da população. Finalmente, os moradores ganharam, na Justiça, a posse coletiva da área. Garantida a posse da terra, a população, que até então estava mobilizada em função dessa luta, ampliou seus objetivos no sentido de consolidar a área como parte integrante do tecido urbano do Município. Assim, foi elaborado um plano urbanístico para a vila, sendo abertas ruas e vias de acesso ao seu interior. O parcelamento da área em lotes foi revisto com a adoção das medidas usuais para a divisão dos terrenos e das quadras, e foram previstas áreas de uso comum, os "espaços comunitários". Alguns princípios básicos, aprovados pela maioria da população, passaram a constituir as "leis" a serem obedecidas no interior da vila, que contava com 530 famílias, ou seja, mais de 4.500 pessoas. Essas "leis", explicitadas como "mandamentos do morador", dizem:

"Cada família que necessita de um espaço para morar tem direito a um só terreno; não pode ser construída mais de uma

moradia em cada terreno; não são permitidas casas de comércio no interior da vila; cada quadra deve estar organizada com os seus coordenadores; nas necessidades os moradores se ajudam através de mutirões ou se unem para reivindicar a ação dos órgãos competentes; cada morador deve ter a sua carteira de sócio, contribuir com uma taxa de manutenção da Associação e ter o seu documento de uso de posse coletiva da terra";

e, por último, "todos os moradores são responsáveis pela conservação da vila" ("Mandamentos" dos Moradores).

Essas "vilas irregulares" não constituem um mundo à parte do resto da sociedade. Ao contrário, pela sua inserção no conjunto urbano produzido pelas leis do mercado, não escaparam ao lento processo de penetração dos mecanismos de busca do lucro privado, antepondo-se ao interesse coletivo. Assim, as formas de acesso ao solo foram se diversificando. Às acordadas durante o processo de invasão, somaram-se outras mais próximas daquelas consagradas pelo ordenamento jurídico legal estabelecido. Formas mescladas, com diferentes matizes, foram construídas, e tipos diferenciados de relações "jurídicas" e sociais manifestaram-se com o aparecimento de variados agentes sociais. Senão, vejamos. A aquisição de um terreno nessas "vilas irregulares" passou a ser viabilizada através de diversas formas: ocupação individual, ocupação coletiva, ocupação de lotes abandonados, compra do "direito de posse" dos primeiros ocupantes, compra de casa e das benfeitorias existentes no lote, etc. As relações estabelecidas por esses procedimentos determinaram o aparecimento de agentes sociais heterogêneos: os ocupantes que ganharam na justiça o direito de posse coletiva e se tornaram "proprietários"; os moradores que compraram o direito de posse do terreno ou a casa e demais benfeitorias e se tornaram os "proprietários"; os ocupantes com fins especulativos (venda e/ou aluguel); e os inquilinos. A atuação desses agentes concretiza o aparecimento de um "mundo jurídico" novo, construído pela interação entre procedimentos pautados pelo ordenamento legal estatal e procedimentos estabelecidos pelas normas do consenso social.

Mas, se nos processos de invasão de terra a "ilegalidade" é mais evidente, também em outros processos de produção e consumo do espaço construído essa "ilegalidade" se faz presente, ainda que sob formas menos aparentes. Os empreendimentos habitacionais destinados à população de baixa renda constituem uma realidade onde também são manipulados mecanismos não prescritos em lei, mas estabelecidos pelo consenso. Isto porque, em muitos deles, parcelas significativas de unidades residenciais são objeto de processos de invasão. Realizados sob a forma

de grandes conjuntos habitacionais, esses empreendimentos, públicos ou privados, são representativos do quadro de relações jurídicas novas que se esboçam no seu interior através de diferentes práticas sociais. Verdadeiras cidades, os conjuntos habitacionais começaram a florescer em 1977. A partir desse ano, foi promovido um redirecionamento dos recursos destinados ao financiamento de moradias, tendo em vista a meta governamental de construção de cinco milhões de unidades habitacionais. Nesse contexto, a indústria da construção civil passou a adotar critérios de produção em escala, a fim de colocar no mercado, num curto espaço de tempo, o maior número possível de habitações. No ano de 1979 e nos dois anos seguintes, configurou-se um período áureo na oferta de recursos para a construção civil, cujos reflexos na área metropolitana de Porto Alegre são verificados nos numerosos empreendimentos registrados, especialmente nos municípios vizinhos da capital.⁷ Premidos, de um lado, pelo Plano Diretor de Porto Alegre, que coloca uma série de restrições e exigências para a construção de habitações, e, de outro, pelo alto preço das terras na capital, os empreendimentos partiram para municípios da área metropolitana onde a legislação não impunha tantos empecilhos e as terras ainda eram baratas. Os dados registrados pela Fundação Metropolitana de Planejamento (METROPLAN) mostram que, na primeira metade da década de 80, na área metropolitana de Porto Alegre, mais de 65.000 unidades do tipo conjunto habitacional foram construídas com recursos do Sistema Financeiro da Habitação (39.919 no período 1981-83 e 25.440 no período 1983-85). Esses conjuntos habitacionais, na sua grande maioria realizados pela iniciativa privada estimulada a investir na habitação popular, apresentam características próprias: grande porte, localização periférica aos centros urbanizados, homogeneidade de tipologias, repetição e simplificação extremas, adotadas desde a elaboração dos projetos e especificação dos materiais até a implantação das habitações. A busca da maximização do lucro pela indiscriminada redução dos custos levou a vários problemas. Estes começam pela falta de infra-estrutura mínima, onde os defeitos nos sistemas de água e esgoto se evidenciam, seguindo-se ruas esburacadas e a ausência total de serviços urbanos. A má qualidade das moradias agrava esses problemas, que, somados à perda do poder aquisitivo dos mutuários, passaram a impossibilitar o pagamento das prestações e/ou a compra da casa própria. Os resultados imediatos foram a elevação do número de imóveis em estoque, a inadimplência e o abandono das moradias; posteriormente, a sua depredação, com a retirada de portas, janelas, vasos sanitários, torneiras, etc., e a ocupação das unidades

⁷ Ver Saffer (1982).

abandonadas, que originou uma série de formas de "ilegalidade". A realidade de dois desses conjuntos habitacionais — um deles promovido pela COHAB e localizado no Município de São Leopoldo e o outro realizado pela iniciativa privada e implantado no então Município de Guaíba, hoje Município de Eldorado — exemplifica esse quadro.

O conjunto habitacional Feitoria da COHAB, construído em São Leopoldo, a oito quilômetros do centro urbano do Município, era composto de 3.000 unidades habitacionais, onde viviam aproximadamente 12.000 pessoas, na sua maioria operários da indústria. Promovido pela COHAB através do Plano Nacional da Habitação Popular (PLANHAP), a sua institucionalização começou com a ocupação das unidades habitacionais, o que, inicialmente, ocorreu a título precário, através de um termo de ocupação. Mas uma série de problemas surgiram no interior do mesmo, decorrentes dos procedimentos utilizados no loteamento da área, nos imóveis construídos e nos contratos de compra e venda firmados. Como o conjunto havia sido construído numa gleba de terra adquirida como imóvel rural, cadastrado no INCRA, para a realização do projeto habitacional e a regularização do loteamento, tornava-se necessária a observância das prescrições da Lei nº 6.766, de 1979, que trata do parcelamento do solo. Porém foram cometidas várias irregularidades, que culminaram com a falta de aprovação pela Prefeitura e, o que é mais grave, com a ausência de averbação do loteamento no Registro de Imóveis. Por sua vez, também em relação à construção de imóveis, ocorreram infrações não só da Lei nº 6.766, como também do Código de Obras do Município. E, entre elas, as de maiores conseqüências referem-se à desobediência ao memorial descritivo do material empregado e às exigências de qualidade de construção. Isso determinou um desajuste entre o preço de venda dos imóveis e o seu custo real. Evidentemente, as irregularidades refletiram-se também nos contratos de compra e venda, que, ao estabelecerem os compromissos de preços e prazos, deixaram de considerar as parcelas de pagamento efetuadas durante a vigência do Termo de Ocupação. Por sua vez, o valor das prestações não foi pautado pelo Plano de Equivalência Salarial (PES), mas os reajustes passaram a ser efetuados com base na variação da UPC e em índices superiores ao aumento do salário mínimo ou dos salários da categoria profissional de cada mutuário. Acrescenta-se, ainda, o desrespeito ao dispositivo que prevê o limite máximo de comprometimento da renda familiar com pagamento de imóvel.

No contexto dessas irregularidades e das suas conseqüências concretizadas pelas péssimas condições de habitabilidade do conjunto habitacional — ruas com buracos, alagamento das vias de acessos, esgotos entupidos, falta de água, cortes de luz, infiltração de água e umi-

dade, rachaduras nas paredes, portas e janelas caindo —, a reação da população fez-se em dois sentidos. De um lado, mais de 800 moradores, impossibilitados de continuar pagando os imóveis adquiridos e revoltados com suas péssimas condições, resolveram abandonar o conjunto habitacional. Essas moradias passaram a ser depredadas e/ou invadidas por famílias necessitadas. De outro lado, os moradores que permaneceram no conjunto decidiram, por meio de um plebiscito, deixar de pagar as prestações, denunciar a situação e reclamar na Justiça a indenização das perdas.

Semelhante é a situação do conjunto habitacional Parque Jardim Cidade Verde, localizado no então Município de Guaíba, a 17km do seu centro urbano e distante 10km de Porto Alegre. Construído com recursos do SFH, teve as suas 956 unidades habitacionais comercializadas através de cinco agentes financeiros privados. Entretanto, tão logo os moradores foram se instalando nos imóveis, os problemas decorrentes das condições de sua implantação começaram a aparecer. O conjunto habitacional foi construído num loteamento instalado num banhado, sendo que o aterro realizado se revelou incapaz de suportar as edificações. Como resultado, em pouco tempo, as casas, as vias de acesso e as áreas de circulação ficaram em precárias condições, tornando-se inviável a sua recuperação. A qualquer chuva, submergem as ruas, os passeios, alagam-se as casas. Pela baixa qualidade do material utilizado na construção, os imóveis não resistem às condições do solo onde estão implantados. Daí, a umidade nas paredes e o mofo nas casas, que se somam aos estragos ocasionados nos períodos de chuvas. Além disso, laudos técnicos destacam que a água canalizada para as casas do loteamento apresentava contaminação de matéria orgânica em decomposição e do próprio esgoto do loteamento, ocasionando malefício à saúde dos moradores. Aqui, também as condições de instalação do loteamento ferem as determinações da Lei nº 6.766, especialmente no que determina o seu art. 3º, que veda, de forma expressa, o parcelamento do solo em terreno cujas condições geológicas não aconselham a edificação. Essa situação, associada às irregularidades na construção dos imóveis, tornou viciados os contratos de compra e venda. Pela assinatura dos mesmos, os moradores ligaram-se a compromissos que variam de 20 a 25 anos. Com certeza, um tempo bem mais longo do que a durabilidade possível dos imóveis. A constatação dessa realidade levou 70% da população a desistir do pagamento das prestações, a denunciar a situação na qual foram envolvidos e a lutar na Justiça pelos seus direitos. Como nós processos de invasão dos terrenos, nos conjuntos habitacionais, outras formas de acesso à habitação, diferenciadas daquelas previstas pela legislação, passaram a gerar "relações jurídicas". Foi assim que o acesso a uma moradia passou a ser viabilizado através da ocupação do imóvel abandonado; da compra da chave do imóvel de um invasor; da compra da chave do imóvel

de um morador inadimplente; da compra, via empreendedor, de um imóvel abandonado; e da locação de um imóvel invadido. Essas formas de estabelecimento de relações ocasionaram o aparecimento de agentes sociais heterogêneos: os moradores que compraram o imóvel do empreendedor imobiliário e se tornaram "proprietários"; os moradores que ocuparam um imóvel abandonado e se tornaram "proprietários"; os moradores que compraram a chave de um invasor e se tornaram "proprietários"; os moradores que compraram a chave do comprador inadimplente e se tornaram "proprietários"; os invasores com fins especulativos (venda e/ou aluguel); e os inquilinos.

2 — A relação legal/ilegal: os agentes sociais da sua explicitação

No estabelecimento do leque de modalidades de acesso à terra e à habitação, no contexto das áreas de invasão, as relações sociais instituídas são o resultado da ação de diferentes agentes sociais. Estes se diferenciam enquanto públicos e/ou privados, mas, também, pela especificidade de suas ações, pela importância política, social e econômica de que são revestidos, pela sua representatividade social, etc. Entretanto aqui interessa enfocá-los a partir da sua vinculação com a relação legal/ilegal, decorrente das práticas sociais de acesso à terra e à habitação. Importa verificar em que medida as ações desses agentes reforçam essa relação, explicitando as suas implicações no sentido da sua transformação e da emergência de uma nova "legalidade". Daí por que a sua divisão em dois grandes grupos: de um lado, aqueles cujas ações contribuem para a legitimação das práticas sociais "ilegais" e, com isso, favorecem a consolidação dessas relações sociais como manifestação de "legalidade"; de outro, os que têm como função a preservação da legalidade das relações sociais, mas que, com a sua ação, acabam, mesmo que indireta ou involuntariamente, legitimando situações de ilegalidade.

Os agentes sociais relacionados às práticas ilegais de acesso à terra e à habitação começaram a se constituir, inicialmente, no interior da população dos espaços ocupados (as áreas de invasão e/ou os conjuntos habitacionais). Diferentes tipos de ocupantes que se tornaram "proprietários" dos terrenos e das habitações das áreas estudadas passaram a formar grupos heterogêneos de agentes sociais.

A população, relativamente à repressão aos processos de invasão, até meados dos anos 70, apresentou uma reação pacífica. Diante da primeira reclamação dos proprietários das áreas invadidas ou da ação de

repressão do Estado, preparavam-se para abandonar o espaço ocupado. Raros eram os casos de uma reação, e menos freqüentes, ainda, as manifestações de uma resposta organizada.

Porém, forçada pela necessidade e consolidada pela quantidade, a população moradora dessas áreas foi se instalando nas mesmas de forma mais permanente, dando origem a reações tanto individuais quanto coletivas e estabelecendo um amplo conjunto de relações sociais novas de "caráter legal".

O fundamento mobilizador básico dessas ações tem sido a necessidade de ter um lugar onde morar. Essa necessidade, de resto, é percebida de diferentes formas pelos moradores — das mais simples às mais complexas —, nas quais a percepção das causas dessa situação é muitas vezes difusa, assim como as justificativas são pouco elaboradas e fundamentadas. Falando sobre a legalidade ou a ilegalidade da ocupação de áreas e habitações, a população assim se expressou:

"Proibida é, porque assim todo mundo bota a mão em qualquer objeto do outro. Eu sei que a gente tava errado, mas me diga onde a gente ia morar? (...) Cada um deve ter as suas coisas, mesmo terra. É o direito das pessoas, mas vale também pra os pobres".

Para outro morador, a invasão

"(...) resolve a necessidade do povo ter onde morar (...) Existe tanta área e casa aí abandonadas (...) o aluguel hoje em dia tá tão caro que a gente não tem escolha, por isso a gente mora aqui".

Outros, ainda, encontram a justificativa na enorme quantidade de pessoas que ocupam áreas e casas desocupadas:

"Eu não me considero fora da lei pelo seguinte: porque nós não somos as únicas pessoas que invadiram terra prá nós ter um direito de ter um canto pra poder viver (...) Se existe tanta gente assim como nós, é porque tem alguma coisa errada (...) não somos nós os errados (...)".

Alguns têm claro que são invasores forçados pelas circunstâncias:

"(...) eu não tenho condições de pagar aluguel e não posso sair daqui (...) se eu sou invasor, essa situação me incomoda, eu gostaria de pagar as prestações dessa casa e ter os papéis dela".

Poucos, porém com bastante influência, uma vez que fazem parte das lideranças locais, expressam-se de forma mais radical:

"(...) nós não somos fora da lei, porque a lei diz que todo o cidadão brasileiro tem que ter direito a um salário que cubra as necessidades básicas de moradia, transporte, alimentação, etc. Se esse direito não é garantido pro povo, a partir daí o povo tem que buscar seus direitos (...) Daí eu vejo que nós tamos morando numa vila legalmente constituída, porque nós já pagamos muito caro pelo valor desse terreno com o nosso trabalho (...)".

Nessas afirmações, fica claro que, para essa população, ordem social está baseada no princípio da propriedade privada, não havendo lugar para uma outra forma de organização radicalmente diferente. A legitimação e a adesão à mesma estão condicionadas pelo reconhecimento social desse princípio. Entretanto é sobre esse reconhecimento que divergem os moradores das áreas de invasão e dos conjuntos habitacionais e os diversos agentes sociais defensores do direito estatal. Ao opor direito e necessidade, a concepção de propriedade dos moradores é estruturalmente igual à concepção jurídico-estatal. Porém a sua fundamentação reside no direito natural crítico e potencialmente deslegitimador da ordem estabelecida,⁸ dando origem a outros modos de aquisição de um lote e/ou de uma habitação. A crítica reside no fato de que a lei, pela sua generalidade e universalidade, é mistificadora. Isto porque, ao pretender proteger a propriedade de todos e de cada um, não mostra que o acesso à propriedade é, na realidade, só de alguns.⁹

O elemento unificador dos moradores das áreas de invasão é o acesso à terra e à habitação, e a forma de sua organização são as associações de moradores. Estas aparecem como sendo um dos principais agentes sociais a trabalhar no sentido da explicitação das implicações da relação legal/ilegal. A dinâmica e a organização interna da população moradora das áreas estudadas foram se ampliando e aprofundando com o desenvolvimento dos conflitos e a consolidação dessas áreas.

A princípio, essa população não se constituía sequer em um grupo social. Eram indivíduos que se encontravam irmanados pela convergência dos interesses individuais. Coletivo era apenas o pressuposto material

⁸ Ver Santos (1983).

⁹ Sobre a concepção de propriedade, ver o trabalho de Azuela (1984, p.93-111).

da ação de invasão — os terrenos e as unidades habitacionais —, sendo que a ocupação tem fundamentação na forma coletiva, na medida em que assegura interesses individuais que no momento são compartilhados. No início, esse movimento coletivo precário foi aceito pela necessidade. Para alguns moradores, depois de divididos os lotes das áreas invadidas ou garantida a ocupação de uma unidade habitacional, o coletivo desaparece para permanecer muitas vezes somente o interesse individual.

Nesse sentido, as associações de moradores, criadas pelos movimentos de permanência e ocupação das áreas urbanas e das unidades habitacionais, propõem-se, como objetivo, a ultrapassar a fase de reivindicação de um lugar para morar, transformando-se também em entidades de organização e formação comunitárias. Para tanto, assim se expressou o presidente de uma delas:

"Uma associação se cria com base numa questão reivindicatória. Eu acho que só a questão reivindicatória não contribui nada para uma comunidade (...) Nós temos que ter a questão associativa e a questão educativa junto pra que o povo comece a se educar comunitariamente, pra ter uma participação mais de conjunto e, com isso aí, venha crescer a conscientização do povo pra uma sociedade mais justa".

Na verdade, a experiência brasileira mostra que a criação das associações de moradores tem sido o resultado das lutas comunitárias em torno da habitação, do transporte, da saúde, etc.¹⁰, e a sua importância nas áreas de estudo é fundamental.

A população recorre às associações de moradores no sentido de buscar respostas a todos os seus problemas, desde a garantia de permanência nos espaços ocupados até a promoção dos serviços urbanos: água, luz, esgoto, escolas, posto de saúde. As entrevistas realizadas mostram que a população tem confiança na associação, que significa o canal para chegar até os organismos do Estado.

"A associação é um canal de ligação entre os moradores e a Prefeitura. Ela faz a Prefeitura fazer o que é sua obrigação e ela não está fazendo."

¹⁰ Ver Rezende (1986); Boschi (1983); e Jacobi (1989).

Por outro lado, fica claro, também, para os moradores tanto das áreas urbanas como das unidades habitacionais, que é preciso manter a associação para garantir o reconhecimento do seu lugar na "vila".

"Só com a ajuda da associação a gente pode continuar morando aqui, por isso ela é importante."

Ainda, para as pessoas que adquiriram dos agentes promotores públicos (COHAB) e/ou privados uma casa ou um apartamento nos conjuntos habitacionais, a associação é o canal que reforça a reivindicação dos seus direitos de comprador: o preço da prestação de acordo com o seu salário, os serviços e a qualidade das habitações previstas no contrato de compra e venda e a regularização legal da transação realizada.

"Só através da pressão da associação a gente poderá fazer valer os nossos direitos de compradores, conforme o contrato que a gente assinou."

O principal papel das associações tem sido o de fortalecer as relações sociais criadas com as ocupações. Para tanto, têm contado com o apoio de outros agentes, cuja atuação vem sendo de fundamental importância no reconhecimento das diferentes formas de acesso à terra e à habitação e dos modos de sua aquisição. Dentre esses agentes, destaca-se a Igreja.¹¹ Especialmente numa das áreas urbanas estudadas, ela se constitui na instituição que mais se solidarizou com as reivindicações dessa população. Conforme declarações de um dos membros da diretoria da Associação,

"(...) recebemos apoio verbal de várias instituições, agora quem deu o apoio mesmo, na participação no conjunto da luta e até mesmo na orientação do pessoal na luta, foi a Igreja (...) os freis [seminaristas] estiveram presentes com a gente em todos os momentos: nas brigas com os proprietários; no acompanhamento do processo judicial lá no Fórum; nas nossas reuniões e assembleias; e até na construção das casas e da cerca da área".

Nessas lutas, a população tem encontrado apoio também, mesmo que manifestado de forma diferente (sem uma presença permanente nas áreas

¹¹ Para maiores informações, ver Krischke (1979) e Rolim (1980). Ver, também, os inúmeros documentos sobre a pastoral urbana da Igreja.

em conflito), dos partidos políticos. O mesmo, às vezes não bem explicitado, viabiliza-se através da ação de alguns políticos. Porém a população manifesta em relação aos mesmos uma enorme desconfiança:

"(...) os políticos de alguns partidos apoiam as nossas lutas, mas depois eles vêm aqui cobrar os votos da gente".

De outro lado, a presença dos partidos políticos é aceita pelo trabalho dos seus quadros técnicos: advogados, arquitetos, assistentes sociais. Esse é o caminho que traz melhores resultados à penetração dos partidos políticos nas áreas estudadas. A população, ao tentar se organizar como grupo, ou organizar o espaço que ocupa e lutar pela sua permanência no mesmo, tem clara a necessidade de contar com os apoios político e técnico. Daí a receptividade ao trabalho dos profissionais e dos técnicos, especialmente dos advogados, tendo em vista os conflitos judiciais que envolvem as áreas onde vivem.

"O nosso advogado foi uma pessoa fundamental também na conquista da nossa 'vila' (...) pela experiência que ele tem e pela visão que ele tem da Justiça e das leis (...); todos os documentos que ele elaborou ajudaram a nossa vitória, além da nossa participação em conjunto (...)."

Porém é bom lembrar que o trabalho dos profissionais liberais e dos técnicos nessas áreas urbanas não se faz só pela sua ligação com os partidos políticos. A sua participação tem sido muito mais o resultado do comprometimento das organizações profissionais, como, por exemplo, da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), nas lutas pelos direitos humanos e pela conquista da cidadania. E, se o elemento mobilizador é político, no sentido lato e verdadeiro do termo, a sua ação procura se fundamentar em justificativas racionais de resolução efetiva dos conflitos. Segundo um dos advogados

"(...) o que nós profissionais do Direito e de outras áreas queremos é qualificar as questões comunitárias em todos os seus sentidos e evitar amenizar os conflitos com soluções emergenciais, petições emotivas nem um pouco ligadas à ciência do Direito (...)."

Como foi visto, no ordenamento das implicações da relação legal/ilegal decorrente da ocupação de áreas urbanas e unidades habitacionais, além da ação da população pelos seus canais representativos, o apoio de outros agentes sociais é de fundamental importância, na me-

dida em que propicia à população encontrar os seus caminhos pela autonomia e pela fundamentação técnica e política de suas reivindicações.

Mas, se alguns agentes, pela sua atuação, provocam o reconhecimento das situações concretas criadas pelos processos ilegais, outros, que têm como função a preservação da legalidade das mesmas, através das suas ações e omissões, acabam indiretamente legitimando situações de irregularidade face à legislação vigente. É o caso de vários agentes do Estado, especialmente aqueles que têm como âmbito de atuação a instância local.

O que se verifica em relação aos processos de ocupação é uma ambigüidade do Estado, uma vez que, para cumprir as suas funções, sua atuação se faz de forma diferenciada e oposta: ora reprimindo as invasões pelo uso da "violência legítima" na defesa da propriedade privada; ora apoiando as mesmas pela proposição de ações de expropriação das terras invadidas e, com isso, legalizando a violação da propriedade privada.¹²

Nos casos apresentados, por exemplo, a atuação da Prefeitura Municipal de Porto Alegre deixou transparecer essa ambigüidade na medida em que, de um lado, ela oferecia apoio à população:

"a gente tomou a iniciativa de fazer a invasão, mas o Prefeito, ele nunca ficou sem saber o que tava se passando aqui na vila (...) a gente sempre marcava audiência com ele, dava conhecimento a ele do que a gente tava fazendo, e ele apoiava dizendo: vocês podem tocar o barco prá frente que eu estou com vocês (...) A gente sempre informou o Prefeito do que ocorria, e, como ele é autoridade, apoiou a nossa luta";

de outro, reprimia a invasão pela ação do Departamento Municipal da Habitação, que, para evitar a expansão da ocupação de uma das áreas urbanas apresentadas, não só fez uso da força pela convocação da polícia, como também tentou cercar a área invadida.

A ambigüidade não se apresenta só no tipo de ação dos agentes estatais ou mesmo na falta de sua ação, mas, também, nas concepções que esses agentes têm, por exemplo, da propriedade privada.¹³ Enquanto

¹² Ver a análise de Santos (1983).

¹³ Ver a análise da intervenção do Estado relativa às áreas de invasão em Falcão (1984).

para o Departamento Municipal de Habitação, mesmo considerando que "o direito da propriedade é sagrado" e que cabe à Justiça a resolução dos problemas da propriedade, "(...) a expansão rápida das invasões exige uma ação imediata que pode ser até o uso da força"; para o organismo de planejamento da área metropolitana "(...) o governo deve respeito à propriedade", embora reconheça que a propriedade fundiária urbana "está excessivamente protegida". Essas ambigüidades, quer do tipo de ação dos agentes estatais, quer da sua concepção em relação aos institutos legais básicos infringidos pelos processos de invasão, se fazem presentes também na atuação dos agentes produtores dos serviços urbanos: água e luz.

O abastecimento de energia elétrica e de água nas áreas de invasões, durante os primeiros anos de sua formação, era precário e efetuado de forma irregular, através da intermediação de terceiros, isto é, pela utilização da luz e da água emprestados de outros. As redes existentes eram construídas pelos moradores com os seus próprios recursos, cabendo a administração e a operação dos serviços aos mesmos, que se organizavam através das comissões de luz e água. Com a consolidação da ocupação e após inúmeras solicitações, esses serviços foram instalados nas duas "vilas" apresentadas. A consequência imediata, além do fornecimento dos serviços a todos os moradores, foi a emissão de contas de luz e água individualizadas, que passaram a assumir o papel de "atestado de residência" aos ocupantes das áreas em questão. Esses atestados são utilizados como verdadeiros "títulos de propriedade" entre os habitantes dessas áreas, formalizando e legitimando as situações concretas de acesso a um lote ou a uma habitação.

Essa mesma postura os agentes produtores desses serviços urbanos têm apresentado em relação aos invasores dos conjuntos habitacionais. A grande maioria deles realizaram a transferência das contas de luz e água do nome dos antigos moradores — proprietários ou não — para o dos novos, que fazem uso dos mesmos como comprovantes de residência e até de propriedade. A esse propósito, assim se expressava um dos invasores de uma casa no conjunto habitacional Parque Jardim Cidade Verde:

"(...) quando eu vou abrir um crediário e me perguntam se eu tenho casa, eu apresento a conta de luz que está no meu nome. Ela é um documento e uma garantia para mim".

Na verdade, esse conjunto de relações sociais estabelecidas no interior das áreas de invasão apresentadas se explicitam pela atuação dos diferentes agentes implicados, de forma direta ou indireta, nos processos analisados. Assim, as situações exemplificadas mostram, a

partir do papel desempenhado por alguns desses agentes, de que forma a sua ação contribui para consolidar e legitimar as modalidades de acesso à terra e à habitação produzidas pelos processos ilegais de ocupação das áreas urbanas e das unidades habitacionais.

Considerações finais: os microterritórios urbanos, um novo espaço público

Dos processos ilegais aqui analisados emergem, pelo menos, dois tipos de questões. A primeira delas diz respeito às características da população excluída do sistema legal e formal de acesso à terra e à habitação. Esse contingente populacional não é formado por uma população "marginal", desempregada ou ligada basicamente às atividades informais e participante da chamada economia paralela. Os dados da pesquisa realizada mostram, e os casos analisados são eloqüentes, que a grande maioria do contingente dos "excluídos" é constituída por uma população que tem emprego e carteira de trabalho assinada, contribui para a previdência social, paga impostos e submete às determinações legais e formais todas as suas relações de trabalho e da sua vida em sociedade. A única relação ilegal dessa população é a relativa ao seu lugar de moradia, decorrente fundamentalmente de sua situação econômico-social. São pequenos funcionários, trabalhadores do comércio e da indústria, operários especializados, empregados de bancos e escritórios, que, pela redução do valor real dos seus salários e pelo conseqüente descenso econômico-social, se tornaram "invasores", utilizando processos ilegais e irregulares de aquisição de um terreno e de uma casa para morar.

Isso mostra que a relação legal/ilegal, vinculada às práticas ilegais de acesso a uma moradia, ainda que não possa ser explicada exclusivamente pelas condições sociais da população, sujeito da mesma, encontra nesse conjunto de variáveis o seu principal elemento explicativo.

A segunda questão refere-se à relação da população excluída do sistema legal e formal de produção fundiária e imobiliária com a explicitação da relação legal/ilegal. O que se verifica é que essa população, consciente de que, através da oferta legal e formal da terra e da habitação, as suas possibilidades de acesso a uma moradia não só se reduziram, como se tornaram impraticáveis, passa a encarar a ocupação ilegal de terras e da habitação de forma diferente: os processos de invasão não representam mais uma solução temporária para o seu pro-

blema habitacional, mas assumem um caráter permanente, uma vez que se constituem na única forma possível de ter um lugar onde morar; e deixam de ser práticas "ilegais" para, com base na necessidade, se legitimarem perante a sociedade. A análise das condições e das formas assumidas pela construção social das situações de "ilegalidade" fundamenta essa constatação e revela a preocupação da população moradora das "vilas irregulares" em fazer dos espaços ocupados o "seu lugar na cidade", através da organização espacial, sócio-política e "legal" dos mesmos.

Especialmente, a população organiza as áreas ilegalmente ocupadas a partir da elaboração de "planos de urbanismo", com a previsão de áreas de uso comum (praças, áreas de esporte, horta comunitária, etc.), com a abertura de vias de acesso e com a instalação dos serviços de água, luz, esgoto, etc. Mesmo para os conjuntos habitacionais, a população prepara planos no sentido de completar e instalar os equipamentos sociais urbanos inexistentes ou deficitários. Para tanto, os modelos utilizados como referência são aqueles consagrados pelas técnicas do planejamento urbano e utilizados pela cidade legal. Dessa forma, o espaço ilegal construído pelas "vilas irregulares" insere-se na malha urbana já consolidada, dando continuidade a sua expansão.

Social e politicamente, a população das "vilas irregulares" organiza-se em torno das associações de moradores. Estas não se constituem só em instituições reivindicatórias das necessidades locais, mas assumem a função de gestão do espaço urbano ocupado e o papel de importantes agentes de negociação social e política.

E é precisamente em relação a sua organização "legal" que a população das "vilas irregulares" mais avança no sentido de criar soluções alternativas de acesso a um lugar na cidade. O que se verifica é que as diferentes modalidades de aquisição de um terreno e de uma habitação utilizadas e negociadas no interior dessas áreas urbanas e as relações estabelecidas por esses procedimentos determinam o aparecimento de proprietários fundamentados diferentemente no Direito. Direito este que foge totalmente às regras da sociedade urbana e das suas instituições legais, encontrando sua fundamentação nas diferentes formas de aquisição da propriedade.

Se o dinheiro, no contexto das modalidades identificadas de aquisição de um terreno e/ou de uma habitação, guarda uma função em relação a essas formas de aquisição da propriedade, é o acesso ao espaço que coloca os moradores das "vilas irregulares" numa dimensão de igualdade de direitos e que dá origem a um "direito local" contratual, que encontra na comunidade a sua constituição.

Essas novas "constituições" urbanas locais que as práticas "ilegais" de acesso à terra e à habitação institucionalizam sugerem um tipo alternativo de sociedade, ainda que busquem uma forte aproximação com as formas técnicas dominantes, no sentido de evitar uma confrontação violenta com o Estado. Desse modo, propõem um tipo de exercício da cidadania, que, gestado no seio de uma nova e complexa dinâmica social, se manifesta numa relação sociedade/Estado inovadora. Fica em aberto, todavia, a indagação do real significado dessas "constituições" no estabelecimento de novas referências jurídico-legais e, mais ainda, na construção de um novo espaço público, resultado da proliferação desses "microterritórios".

Bibliografia

- ALFONSIN, J.T. (1986). O sistema de propriedade, reforma urbana e "invasões" de áreas urbanas, favelas, alternativas de soluções. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL, 11., Belém. 13p.
- AZUELA, A. (1984). Hacia una sociología jurídica de la urbanización popular. **Revista de Ciências Sociais y Humanidades**, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 5:93-111, ene./abr.
- ___ (1984). Hacia una sociología jurídica de la urbanización popular. **Revista de Ciências Sociais y Humanidades**, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2:93-111, mar./abr.
- ___ (1984). Ilegalidad y procesos sociales en cuatro colonias populares de la Ciudad de México. **Revista de Ciências Sociais y Humanidades**, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 5(11):113-48, ene./abr.
- BALDEZ, M. L. (1986). Legalização e urbanização dos loteamentos. **Proposta**, Rio de Janeiro, Federação dos Órgãos para Assistência Social e Educacional, (29):29-31, abr.
- BARCELLOS, Tanya et alii (1986). **Segregação urbana e mortalidade em Porto Alegre**. Porto Alegre, FEE. 206p.
- BOSCHI, Renato Raul (1983). **Movimentos coletivos no Brasil urbano**. Rio de Janeiro, Zahar. p.27-74.
- CASSIANO, Paulo (1982). **O mercado de terras em Porto Alegre - estudo de caso para o período de 1950-1964**. Porto Alegre, UFRGS/PROPUR. 385p. (Tese de Mestrado).

- CLICHEVSKY, N. (1980). **Política urbana e mercado de terras na Região Metropolitana de Porto Alegre: 1950-1979**. Porto Alegre, UFRGS/PROPUR. 90p.
- DURAND-LASSERVE, Alain (1986). **L'exclusion des pauvres dans les villes du Tiers-Monde**. Paris, L'Harmattan. 198p.
- FALCÃO, Joaquim, org. (1984). **Conflito de direito de propriedade: as invasões urbanas**. Rio de Janeiro, Forense. p.85-101.
- JACOBI, Pedro (1989). **Movimentos sociais e políticas públicas**. São Paulo, Cortez. 166p.
- KNAEBEL, G. (1985). **L'égout et la propriété**. Paris, Université Paris - Val de Marne/Institut d'Urbanisme. 214p.
- KRISCHKE, P. J. (1979). **A igreja e as crises políticas no Brasil**. Petrópolis, Vozes. 263p.
- LE BRIS, E. et alii (1985). Résidence, stratégie, pauvreté dans les villes africaines. **Les Annales de la Recherche Urbaine**, Paris, (2):13-30.
- LIRA, R. P. (1981). Liberdade e direito à terra. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 143:1-36, jan./mar.
- PANIZZI, Wrana M. (1988). **L'accès au sol e au logement das un espace segregé: l'aire metropolitana de Porto Alegre**. Paris, Université de Paris I Panthéon-Sorbonne. 401p. (Thèse de Doctorat en Science Sociale).
- ___ (1989). L'illégalité des pratiques sociales d'accès au sol et au logement dans un contexte de crise. **Revue Tiers-Monde**, Paris, 30(117):105-20, jan./mars.
- ___ (1984). **L'intervention de l'État dans le processus de concentration et centralisation de la politique urbaine brésilienne: le cas de l'aire metropolitana de Porto Alegre**. Paris, Université de Paris XII- Val de Marne, Créteil/ Institut d'Urbanisme. 511p. (Thèse de Doctorat de III Cycle).
- ___ (1988). Porto Alegre: entre ville et État, la propriété et ses droits. **Les Annales de la Recherche Urbaine**, Paris, (38):72-9, juin./juil.
- PEREIRA, A. C. (1982). **As invasões e o direito oficial**. Recife, Fundação Joaquim Nabuco/Róneo. 22p.

- PRESSBURGER, M. (1986). **Propriedade da terra na Constituição**. Rio de Janeiro, FASE. 38p.
- REZENDE, JÓ (1986). **Como se faz a luta de bairros (depoimento a Neusa Miranda)**. 2.ed. Petrópolis, Vozes. 86p.
- RIVIERE D'ARC, H. (1987). Pouvoir local et participation. **Les Temps Moderns**, Paris, 42(491):24-43, juin.
- ROCHA, P. F. Lagoa (1982). O conceito constitucional de função social da propriedade. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, 23(164):82-9, jul./set.
- ___ (1982a). Observações sobre a aquisição de imóveis por favelados. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, 29(165):40-7, out./dez.
- ROLIM, F. C. (1980). **Religião e classes populares**. Petrópolis, Vozes. 196p.
- SAFFER, Nirce (1982). **O mercado de terras em Porto Alegre - estudo de caso para o período de 1964-1979**. Porto Alegre, UFRGS/PROPUR. 414p. (Tese de Mestrado).
- SANTOS, Boaventura de Souza (1983). Os conflitos urbanos no Recife: o caso do Skylab. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Ed. Coimbra, (11): 9-60, maio.
- SOSTISSO, Ivo (1977). **Composição social do espaço urbano de Porto Alegre**. Porto Alegre, UFRGS/PROPUR.
- TOPALOV, Cristian (1973). **Les promoteurs immobiliers: contribution à l'analyse de la production capitaliste du logement en France**. Paris, Mouton. 413p.
- TRIBILLON, J. F. (1983). Ville légale et ville réelle en Afrique. **Etudes Foncières**, (9):33-8.
- ZOLEZI, M. & CALDERON, J. (1985). Vivienda popular: autoconstrucción y lucha por el agua. **Cuadernos DESCO**, Lima, Centro de Estudios y Promoción des Desarrollo, jul. 115p.

NOVAS TECNOLOGIAS E ORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO

*Otilia Beatriz Kroeff Carrion**
*Moema Castro Debiagi***

Introdução

A economia mundial vem passando por modificações significativas nas últimas décadas. A crescente internacionalização do capital e o advento de um novo paradigma tecnológico, de base microeletrônica, são traços definidores de uma nova realidade econômica e social e, ao mesmo tempo, elementos indicativos das mudanças profundas que estão por vir.

Novas tecnologias têm apresentado ampla possibilidade de aplicação, atingindo praticamente todas as esferas da atividade humana, tanto de natureza produtiva (uso industrial, bancário, etc.) quanto não diretamente vinculada à produção (uso pessoal e doméstico, ensino e pesquisa, administração pública, planejamento urbano – controle de tráfego, por exemplo).

Sua difusão tem-se dado em condições limitadas, circunscrita a determinadas esferas, nos países da periferia do sistema capitalista. Analisar essas circunstâncias é uma das razões que nos levou a desenvolver o tema proposto.

Ademais, nossa experiência na área do planejamento regional e urbano leva-nos a indagar a respeito dos efeitos espaciais que poderão advir da revolução tecnológica ora em curso.

Foi com os propósitos sobretudo de sistematizar discussões já feitas e de apontar alguns caminhos que decidimos elaborar este ar-

* Economista, Professora do Departamento de Ciências Econômicas da UFRGS.

** Arquiteta, Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR) da UFRGS.

tigo. Ele visa, antes de mais nada, a estabelecer parâmetros e a lançar questões ao debate, que tem sido intenso, embora restrito a certos meios acadêmicos e profissionais. Talvez sirva como ponto de partida a um trabalho mais aprofundado que pretendemos desenvolver e tem, por isso mesmo, um caráter preliminar.

O artigo contém três partes: inicialmente, comentamos a importância das inovações tecnológicas, bem como suas implicações mais evidentes e imediatas; na seqüência, examinamos o contexto em que essas inovações ocorrem, num período de crise econômica mundial, e o papel reservado aos países do Terceiro Mundo; por fim, apontamos os efeitos espaciais mais importantes que poderão advir da ampla difusão de novas tecnologias, tanto em nível mundial quanto local. Na conclusão, referimos alguns caminhos alternativos para o aprofundamento das questões abordadas no texto.

1 – Mudanças tecnológicas

Não podemos ignorar o papel que desempenham as novas tecnologias de informática e comunicação em nosso dia-a-dia. Superam-se, com grande rapidez, limitações impostas pelo tempo e pelo espaço, rompendo conceitos e hábitos que relacionam os homens entre si e com seu meio ambiente. A presença física, o contato direto tende a ser substituído por sistemas de som e imagem, transformando tendências de deslocamentos e de organização da vida cotidiana. Ainda que essa realidade não seja acessível a todos, sobretudo em países menos desenvolvidos, não deixa de ser uma perspectiva que baliza e afeta, de algum modo, a vida de cada um e do conjunto da sociedade.

Se essas mudanças levam os indivíduos a alterarem seus hábitos, sem dúvida têm um efeito muito mais intenso sobre os agentes econômicos, que tendem, com maior rapidez ainda, a incorporar os avanços tecnológicos, modificando ritmos e rotinas de trabalho.

É preciso ter em conta, além disso, que essas mesmas tecnologias que estão transformando o cotidiano dos indivíduos e a lógica de organização das empresas deverão, obrigatoriamente, refletir-se nas formas de organização do espaço. O estudo da interação entre tecnologia e espaço supõe, de um lado, considerar-se as relações sociais de produção que embasam a dinâmica de organização espacial; de outro, a influência de aspectos sociais, culturais e ideológicos que, por vários modos, também afetam a organização espacial.

Se retomarmos o clássico exemplo da passagem da manufatura para a grande indústria, com o emprego de energia a vapor, verificaremos imediatamente que mudanças na organização do trabalho implicam e exigem uma adaptação do espaço de produção, que se materializa na fábrica. Embora a tecnologia viabilize um novo "modo de produzir", não é por si a geradora de um novo "modo de produção", já que é mediada pelas relações sociais de produção, onde a propriedade dos meios de produção é o referencial básico.

Por outro lado, não apenas o espaço de trabalho é afetado por esse processo; com a grande indústria mecanizada, aprofunda-se a separação entre local de moradia e de trabalho. Além disso, a produção em escala exige um sistema de distribuição das mercadorias e de movimentação das pessoas que resulta numa demanda por transporte modificada e ampliada.

Se considerarmos a energia a vapor como o grande avanço tecnológico da época, veremos que sua utilização está diretamente vinculada tanto à produção como à circulação, mais especificamente à atividade de transporte, que passa por grandes inovações (a instalação de vias férreas, por exemplo), e, também, ao desenvolvimento dos sistemas financeiro e de informações.

Não podemos esquecer o quanto se transformaram as paisagens nacionais cortadas pelas entradas de ferro, resultando no crescimento de regiões anteriormente desertas. As estações competem com os portos ou compõem com os mesmos grandes complexos, que passam a ser centros dinamizadores das cidades no século XVIII e no início do XIX.

O grande avanço tecnológico que se evidencia na produção é acompanhado, além disso, por inovações em todo o sistema de circulação, que envolve não só transporte (a instalação, principalmente, de grandes vias férreas) mas, também, o desenvolvimento dos sistemas financeiro e de informações, necessário à viabilização do novo modo de produzir.

"A última e fundamental mudança que sofreram as cidades nos tempos modernos foi ocasionada por essa complexa série de acontecimentos que se chamou de revolução industrial; ainda que em realidade não tenha sido somente industrial, mas também uma revolução na agricultura, nos meios de transporte e comunicação e nas idéias econômicas e sociais." (Goitia, 1970, p.165).¹

¹ Tradução nossa.

A separação do produtor de seus meios de produção, que se traduz pela alienação do trabalho, reflete-se cultural e ideologicamente e pode acentuar-se com o avanço tecnológico. Isso provoca um distanciamento progressivo do trabalhador em relação ao seu produto, já que a divisão do trabalho na fábrica o limita a operações isoladas, e as novas tecnologias aceleram a perda de controle do processo de produção.

A articulação que alguns autores têm feito (Benakouche & Barboza, 1987) da tecnologia com o modo de produção é problemática, na medida em que pode implicar uma tendência de avaliar o atual quadro de inovações tecnológicas como expressão de mudança do modo de produção. Talvez essa deva ser a primeira questão a ser analisada. Novas tecnologias alteram, sem dúvida, a organização do trabalho, as relações interindustriais, os fluxos de pessoas e de mercadorias, etc. Isso não implica, no entanto, a transformação das relações sociais básicas.

Ainda assim, podem ocorrer modificações no espaço, significa dizer que o espaço é suscetível a transformações, mesmo se tratando de mudanças históricas no interior de um mesmo modo de produção. Seguindo a linha de raciocínio anterior, poderíamos dizer que, com o advento da aviação, os aeroportos vêm também disputar com os portos e estações ferroviárias seu papel de "portas" da cidade. Nas várias situações, poderá haver modificações nos sistemas de controle; permanecem, no entanto, as relações sociais básicas que dão suporte a essa realidade transformada.

As novas tecnologias, através da microeletrônica e de novos tipos de máquinas, afastam mais ainda o trabalhador do produto de seu trabalho, cuja execução passa a ser mediada por máquinas inteligentes, ao mesmo tempo em que a chamada produção flexível ocasiona uma nova divisão do trabalho a níveis regional e internacional. Mais do que nunca, o sistema de circulação de informações, dinheiro e mercadorias avança, com os recursos tecnológicos, no sentido de sua progressiva desmaterialização: imagens substituem o real e, inclusive, a moeda é substituída por registros contábeis computadorizados. O espaço como lugar é substituído pelo espaço de fluxos (Castells, 1986; Virilio, 1987); há que repensarmos, na análise, qual o novo significado do espaço nessa realidade.

Como ocorreu em outros tempos, as transformações que se evidenciam afetam diversamente os vários segmentos sociais. Presenciamos, simultaneamente, tempos históricos diferenciados; as novas e velhas tecnologias convivem, lado a lado, no dia-a-dia de nossas cidades: o carro último modelo e a carroça, as grandes obras viárias e os caminhos sem pavimentação constituem-se em apenas alguns exemplos disso.

Do ponto de vista da cultura e da ideologia, obrigamo-nos a refletir sobre qual é a percepção de um indivíduo que não conseguiu resolver seus problemas básicos de alimentação, saúde e habitação, que vive em condições materiais precárias, mas que tem acesso diário à informação e, portanto, acesso não material às novas tecnologias, através da televisão. Questões como essa necessitam uma análise mais profunda e, sobretudo, uma solução adequada.

2 – Crise mundial e tecnologia

Nesta parte, interessa examinarmos o contexto (de prosperidade no pós-guerra e de crise a partir do final dos anos 60) em que novas tecnologias se desenvolveram e se difundiram em escala mundial (nos países centrais – Japão, EUA e países da Europa ocidental –, num primeiro momento, e, depois, nos países de industrialização recente – os "newly industrialized countries" ou, simplesmente, NICs – da Europa mediterrânea e oriental e do Terceiro Mundo). Pretendemos, no decorrer do texto, avaliar possíveis e, mesmo, prováveis efeitos espaciais, em termos de mudanças na estruturação do território, nos seus diferentes níveis (mundial, nacional, local, etc.) e aspectos (padrões de localização, reorganização de atividades produtivas, transporte e comunicação, provisão de serviços públicos, dentre outros), decorrentes da adoção de novas tecnologias.

Embora inexista uma relação direta entre inovações tecnológicas e espaço, uma vez que este apresenta evidente resistência a mudanças muito rápidas e acentuadas, em face das características próprias ao meio físico e do alto custo das imobilizações, deverão produzir-se, com o tempo, efeitos espaciais importantes decorrentes da adoção de novas tecnologias. Como tais efeitos costumam ser mediados e, mesmo, antecipados por alterações na própria organização da sociedade, cabe, antes de mais nada, examinarmos o contexto econômico-social em que inovações vêm sendo introduzidas, bem como o papel reservado aos países periféricos nessa dinâmica.

No pós-guerra, assistiu-se a uma fase de expansão da economia capitalista, em nível mundial, sustentada na produção e na ampla difusão de artigos estandarizados, que se destinavam ao consumo de massa: era a época do "welfare state". Rattner (1988) destaca a importância assumida, nesse período, pelas corporações e conglomerados transnacionais, que passaram a liderar essa etapa de crescimento através do controle e da criação de novos mercados e, sobretudo, de novas tecnologias, elemento decisivo na expansão e também na crise, conforme será analisado na sequência do texto.

Ao final da década de 60, iniciou-se uma fase recessiva, causada pelo esgotamento do modelo fordista de crescimento, sustentado na produção de artigos padronizados (de consumo de massa) e que se baseia na utilização de tecnologias rígidas, concentradoras de capital (busca de ganhos de escala), altamente poluentes e que ocasionam grande desperdício de energia. Novas tecnologias, de base microeletrônica, permitem adequar a oferta às condições e exigências do mercado em tempos de crise, através da adoção de sistemas flexíveis de produção (ou automação flexível, em substituição à automação rígida da fase anterior).

Tais processos se caracterizam pela utilização de máquinas e equipamentos que podem ser adaptados (reprogramados) com relativa facilidade e rapidez (via "software" basicamente). Além das vantagens inerentes (especialização flexível, maior precisão e qualidade, redução das economias de escala, etc.), diminui o ritmo de obsolescência dos equipamentos, uma vez que estes podem ser adaptados a diferentes condições, produtos e modelos, ou seja, tornam-se multifuncionais, sendo capazes de atender a uma demanda crescentemente segmentada.

Do ponto de vista da organização e da gestão do trabalho, o novo paradigma exige padrões diversos dos tradicionais (baseados no taylorismo e no fordismo), conforme destacam Tauile (1989) e Rattner (1988a).

Para Lipietz (1988), cujos trabalhos mais recentes analisam alguns efeitos espaciais provenientes da adoção de novas tecnologias, a crise dos países centrais caracteriza-se pelo esgotamento do modelo fordista de industrialização², amplamente difundido no período do pós-guerra. Com expressão disso, tem-se perda de produtividade e, em consequência, queda na taxa de lucro. Diferentemente, portanto, do que ocorrera nos anos 30, essa não seria uma crise típica de realização (de superprodução), mas estaria associada à queda generalizada da taxa de lucro devido à produtividade mais baixa, de um lado, e, de outro, ao aumento da composição orgânica do capital, ocasionada por investimentos maciços em equipamentos (incluindo tecnologia de ponta). Esses investimentos teriam justamente a função de compensar perdas de produtividade, reduzindo custos e adequando a oferta às novas condições da demanda que, embora restringida em seu conjunto, se manteve dinâmica naqueles segmentos de maior poder aquisitivo, que acompanham as inovações e a crescente diferenciação dos produtos.

² Uma caracterização desse modelo pode ser encontrada em Lipietz (1988).

De outra parte, a orientação de política econômica predominante nos governos de diversos países centrais, ao longo dos anos 70, foi a de procurar abrandar os efeitos sociais da crise (desemprego, queda de salário real) através do aumento do gasto previdenciário (seguro-desemprego e outras formas de amparo social) e dos investimentos em serviços públicos, os chamados meios de consumo coletivo, cuja provisão representa um salário indireto. Mas o Estado-providência keynesiano dava sinais de enfraquecimento. O agravamento da crise fiscal do Estado e a onda neoliberal que se seguiu reverteram a ótica de administração da crise nos anos 80: choque monetarista e recessão generalizada. Nos países periféricos, evidenciou-se a incapacidade de manter o fluxo de pagamentos da dívida externa nos termos anteriormente estabelecidos: inicia-se uma fase de renegociação das dívidas contraídas na maioria dos países do Terceiro Mundo.

Piore & Sabel (1984), que também examinam algumas implicações espaciais do novo paradigma tecnológico, têm interpretação um pouco diversa: entendem que ainda existiriam condições para uma maior difusão do consumo de massa, com utilização de tecnologia convencional (em moldes fordistas de organização do trabalho) e via ampliação da demanda agregada, possibilidade que, na situação atual, caracterizaria como "keynesianismo multinacional". Admitem, além disso, a possibilidade de desenvolver-se um sistema híbrido, compatível a nível internacional, em que os países em desenvolvimento concentrariam indústrias de produção em massa; e os países desenvolvidos, indústrias de alta tecnologia (especialização flexível).

Segundo Lipietz (1988), a crise configurada a partir do final dos anos 60 provocou a expansão da base geográfica do fordismo para a periferia do sistema capitalista. Constituem expressão disso o crescimento dos NICs a partir da década de 70, com o deslocamento de muitas indústrias "mão-de-obra padronizadas" para essas áreas e com a emergência de uma "nova divisão internacional do trabalho", baseada na partição, de tipo fordiano, entre concepção, de um lado, e fabricação (qualificada e não qualificada) de outro.

Essa expansão do fordismo para a periferia teria duas motivações básicas. Primeiro, a busca de regiões e/ou países com salários mais baixos, tendo em vista compensar perdas de produtividade decorrentes do declínio da organização industrial fordista. A existência de um operariado pouco organizado nessas áreas, comparativamente aos países centrais, somada à atuação bem mais limitada dos sindicatos e, por vezes, à ocorrência de regimes políticos fortes, senão ditatoriais, completam esse quadro. Segundo, a necessidade de conquistar e de con-

solidar novos mercados (por vezes sujeitos a forte proteccionismo) explicaria, em parte, esse processo de deslocamento de indústrias, ou de etapas de processos industriais, para países da periferia.

A industrialização da periferia nos anos 70 fez-se no contexto de expansão das empresas transnacionais, que buscavam alternativas à crise que se aprofundava, transferindo a países do Terceiro Mundo o modelo fordista de organização industrial, com base, muitas vezes, em tecnologia já obsoleta no centro do capitalismo. Essa expansão deu-se, além disso, às custas de um enorme endividamento externo por parte dos países receptores, que aderiram a esse novo movimento do capital industrial em escala mundial. Coexistem, dessa forma, tecnologias avançadas e convencionais.

O "fordismo periférico"³ incorpora, nos países onde se instala (tais como Brasil, México e Coréia), alguns dos traços do fordismo central: organização científica do trabalho, segmentação de funções (separação entre as fases de concepção e as de fabricação) e economias de escala (produção mecanizada de artigos padronizados). Não obstante, desenvolve-se em condições próprias a países do Terceiro Mundo, ou seja, sem a correspondente incorporação da massa de trabalhadores assalariados ao mercado de bens de consumo, como ocorreu no fordismo clássico. É, nesse sentido, um fordismo limitado, que produz para um mercado de altas rendas (classe média alta e classe alta) e para o Exterior.

A ampla difusão de novas tecnologias nos países desenvolvidos reduziu grandemente a importância dos NICs em termos de vantagens comparativas, especialmente no que se refere a níveis salariais, dado o progressivamente menor peso do componente salarial nos custos de produção. Regra geral, somente determinadas etapas de processos industriais automatizados (montagem sobretudo) se transferiram para essas regiões periféricas, e de forma limitada, ou seja, sem que isso representasse ou implicasse controle, sequer domínio, da tecnologia de ponta, considerando que constituem fases do processo produtivo intensivas em mão-de-obra, ainda que complementares de etapas totalmente automatizadas. Recentemente, a possibilidade que vem se criando de automatizar inclusive a montagem de uma série de produtos relativiza enormemente a importância dos NICs sob o ponto de vista do primeiro atrativo apontado, qual seja, salários mais baixos; permanece o segundo: novos mercados.

³ Expressão utilizada por Lipietz (1988).

3 – Tecnologia e espaço

Em termos de efeitos espaciais decorrentes da adoção de novas tecnologias, podemos abordar a questão em diferentes níveis. Inicialmente, faremos um breve apanhado das principais tendências observadas no referente à localização industrial, em escala mundial, frente a nova divisão internacional do trabalho, antes comentada. Na seqüência, apontaremos algumas evidências que já se fazem notar, no que respeita à organização do espaço local, envolvendo atividades as mais diversas, inclusive industriais.

3.1 – Reestruturação do espaço mundial

As novas tecnologias de base microeletrônica permitem, de um lado, a adoção de sistemas flexíveis de produção, mais eficientes e mais facilmente adaptáveis às atuais condições de mercado. De outro, ampliam as possibilidades de contato e articulação da linha de produção com os demais departamentos (escritório, laboratório, vendas, almoxarifado, etc.) de uma mesma empresa, através do uso de computadores (sistema de produção integrada).

Por esse modo, estabelecem-se condições favoráveis, do ponto de vista técnico, à descentralização de unidades e/ou de etapas de processos industriais, que se mantêm interligados por modernos sistemas de transporte e comunicação. A menor dependência da proximidade física viabiliza uma gama maior de possibilidades de localização, na medida em que altera os requisitos locacionais das empresas nas diferentes escalas geográficas em que costumam atuar.

O deslocamento⁴ de inúmeras atividades e plantas industriais para países do Terceiro Mundo, ao longo dos anos 70, é uma expressão das alternativas que se criaram. Isso se deu sob a égide de empresas transnacionais, que procuravam usufruir das vantagens comparativas existentes nesses países, notadamente salariais. Esse movimento atingiu, sobretudo, as atividades de montagem, relativamente intensivas em mão-de-obra e que utilizam, muitas vezes, tecnologia convencional, já considerada obsoleta nos países centrais.

⁴ No sentido de uma redistribuição de funções, em face da nova divisão internacional do trabalho, e não apenas da mera transferência (relocalização) de equipamentos e plantas industriais.

Em contrapartida, a adoção de processos crescentemente automatizados, em praticamente todas as fases da produção (inclusive montagem), fez diminuir, na década de 80, o interesse dos investidores estrangeiros por áreas periféricas do sistema capitalista, dada a expressiva redução do componente salarial na estrutura global de custos das empresas. Nesse sentido, fala-se, hoje, em "repatriação" de investimentos, de modo a reverter-se o movimento anterior, que ocasionou certa descentralização geográfica da produção em escala mundial.

Não obstante essa nova tendência, mantém-se vivo o interesse dos grandes capitais em investir nos países do leste europeu, seguindo, antes de mais nada, a lógica da conquista de novos mercados, cujas populações têm, inclusive, razoável poder de compra e estímulo para consumir produtos menos estandarizados.

Uma outra característica que acompanha as mudanças tecnológicas no âmbito da produção é a redução do tamanho médio das unidades industriais, ocasionada pela maior flexibilidade dos equipamentos. Surgem, também, maiores possibilidades para a desintegração vertical (especialização interfirmas), e, em face disso, tende a ocorrer com maior frequência a prática da subcontratação, que é facilitada pelo uso de modernos meios de transporte e comunicação, visto que permitem a integração de firmas isoladas, mesmo à distância.

Dependendo das circunstâncias e das facilidades de contato, a desintegração vertical e a prática da subcontratação em escalas regional e local podem tanto ocasionar certa dispersão geográfica da produção quanto a aglomeração de indústrias especializadas.⁵ No entanto

"Existe em geral, uma coincidência entre pesquisadores estado-unidenses e europeus em afirmar que o modo de produção flexível que caracteriza o pós-fordismo implica a tendência à concentração geográfica das empresas para reduzir o custo de realização das transações e otimizar o acesso ao contexto cultural e informativo do processo de produção. Isso se traduz em uma acentuada reconcentração da produção e no ressurgimento do fenômeno do distrito industrial, ainda que com novas características que o diferenciam do parque industrial do período fordista" (Finquelievich & Laurelli, 1990, p.204).⁶

⁵ Sobre isso, ver comentários de Lipietz & Leborgne (1988) e de Scott & Storper (1988).

⁶ Tradução nossa.

Analisando o caso da indústria eletrônica nos Estados Unidos, Scott & Storper (1988) apontam duas tendências locais importantes: uma de aglomeração em centros (tecnopolos) especializados em produtos de alta tecnologia (sistemas flexíveis), como o Vale do Silício (semicondutores e computadores), na Califórnia; outra de dispersão, própria dos casos de processos produtivos rotinizados (artigos eletrônicos de produção massificada). "Na verdade, a dispersão das atividades rotinizadas não tem-se limitado ao país, envolvendo também os deslocamentos de muitas indústrias para localizações selecionadas no Terceiro Mundo." (Scott & Storper, 1988, p.32).

Há que se notar, além do mais, que o deslocamento de indústrias para regiões da América Latina e da Ásia, nos anos 70, foi possível graças à existência prévia, nos países receptores, de uma infra-estrutura urbana compatível, de uma massa de trabalhadores disponível e adaptável ao emprego industrial, em moldes fordistas (e até tayloristas)⁷, e, também, de maciços investimentos feitos pelos governos nacionais na ampliação e na modernização dos serviços urbanos necessários à acumulação, às custas, na maioria das vezes, do endividamento externo.

Esse movimento acabou por reforçar, nesses países, tendências anteriormente existentes quanto, por exemplo, à excessiva concentração urbana nas grandes cidades e metrópoles, ao aumento das desigualdades sociais e regionais, à deterioração dos equipamentos coletivos, etc., a despeito de vir-se observando, em anos recentes, certa descentralização industrial ("desindustrialização") em algumas metrópoles latino-americanas, tal como já vem se verificando no Brasil.⁸

A propósito, Lipietz (1989) comenta que um dos traços peculiares à industrialização dos NICs, em décadas recentes, foi o crescimento urbano intenso e, mesmo, explosivo nessas áreas do Planeta. Além dos aspectos tradicionalmente apontados (crescimento demográfico, êxodo rural, etc.) como responsáveis pela urbanização acelerada do Terceiro Mundo, esse autor acrescenta outro: o fordismo periférico só tem possibilidade de implantar-se e desenvolver-se nas metrópoles desses países periféricos em face da escala de operação das empresas e das características da infra-estrutura exigida, em geral só encontradas em cidades de grande porte.

⁷ A respeito, consultar Lipietz (1988 e 1989).

⁸ Ver, a respeito, artigo A **desindustrialização de Porto Alegre: Causas e Perspectivas** de Alonso & Bandeira (1988).

Ademais, devemos considerar que, nesses países de industrialização recente, as elites nativas constituem mercado nada desprezível para os modernos produtos industriais e para o Terciário desenvolvido — serviços bancários especializados, serviços de informática, etc. —, que se expandem com base na microeletrônica. A modernização de parte do Setor Terciário, em face das novas tecnologias, ocasiona mudanças na organização do espaço, sobretudo local, e reforça, por sua vez, tendências à polarização (de setores e de atividades especializadas), cuja expressão espacial é o aumento da segregação de atividades e, também, de segmentos sociais diversos.

3.2 — Reorganização do espaço local

Para investigar as prováveis transformações a nível local, ou urbano, talvez o melhor caminho seja examinarmos as mudanças que vêm acontecendo nos setores bancário e de serviços, especialmente no que diz respeito à demanda por espaço e aos requisitos de localização.

Também nesses setores, tecnologias como a telemática e a burótica (Benakouche & Barboza, 1987) têm possibilitado alterar o processo de trabalho com vistas a uma maior produtividade. Além disso, há uma tendência para a redução do espaço necessário a arquivos, bem como para a extinção de um grande número de empregos. Segundo pesquisas realizadas no Brasil e em vários países centrais, verifica-se uma mudança na qualificação do trabalho: de um lado, cria-se a necessidade de um novo tipo de funcionário, especializado; de outro, há a supressão de alguns postos de trabalho. Isso não significa obrigatoriamente que o resultado seja o desemprego desses trabalhadores, já que os atuais trabalhadores tendem a ser treinados para seu novo papel. Cabe, entretanto, referirmos que as mesmas pesquisas indicam uma queda nos índices de criação de novos empregos, o que a médio prazo resulta em desemprego, pois ocorre uma redução efetiva de postos de trabalho.

O que deve ser ponderado é que, à medida que determinados tipos de serviço são acessados diretamente pelo consumidor, como caixa automática, etc., pode-se prever a necessidade de cada vez menor número de funcionários para viabilizar uma série de funções. Disso decorre também a redução de deslocamentos e a descentralização dos serviços e, ainda, a substituição dos deslocamentos por fluxos, já que o acesso físico direto não é indispensável, sendo substituído por comunicações através das mais variadas tecnologias.

Do ponto de vista do usuário, verificamos uma tendência de buscar o menor deslocamento possível para acessar aos serviços, tanto bancários como de consumo em geral. Nesse sentido, poderemos assistir a uma distribuição de um sem número de "postos" de atendimento menores em suas dimensões espaciais, dotados de tecnologias cada vez mais sofisticadas, ou a substituição desses postos por telecomunicação.

Considerando o que foi comentado até o momento, observamos que a incorporação das novas tecnologias na atividade industrial e nos serviços conduz a uma tendência clara de redução do espaço necessário, bem como de diminuição dos postos de trabalho. Sem dúvida, essa perspectiva encaminha para uma nova organização espacial, que terá como referência também o papel que cada país assumirá na nova ordem econômica, em nível internacional.

Devemos retomar a questão das desigualdades, colocadas no início do artigo. Nesse caso, distinguem-se agora duas formas de desigualdade. De um lado, o acesso à nova tecnologia, que é comprometido pela renda, ou seja, um sem número de equipamentos e produtos que são colocados à disposição dos consumidores, mas cujo consumo é limitado pela restrição de salário. De outro, serviços que não são acessados por dificuldades de conhecimento dos usuários, que não sabem manejá-los, isto é, uma segregação pelo conhecimento. Ainda que esse possa ser um quadro provisório, é, sem dúvida, muito real nos países do Terceiro Mundo, e a absorção das novas tecnologias não será um processo imediato e amplo. Ao contrário, tenderá a se fazer de forma seletiva e localizada, criando, provavelmente, áreas avançadas em meio a bolsões de pobreza. Quadro este que não difere do atual, a não ser pela tecnologia.

Conclusões

A análise do tema proposto indica-nos que, no momento, o caminho mais viável para o aprofundamento do estudo parece ser o de avaliar o processo de introdução de novas tecnologias a nível das empresas, tanto industriais como de serviços.

Esse estudo permitiria verificar mudanças nos requisitos de localização e na demanda espacial dessas atividades.

Por outro lado, sabemos que a incorporação das tecnologias assimiladas é a condição necessária para os países do Terceiro Mundo (ou

mais especialmente os NICs) acompanharem as transformações que estão em marcha a nível internacional, o que, de certa forma, limita o esforço em acompanhar o desenrolar desse processo no Brasil, já que não podemos antever claramente o papel que o País desempenhará na economia mundial, num futuro próximo, mesmo porque a conjuntura internacional está mudando rapidamente.

Resta fazermos alguns comentários sobre o efeito dessas transformações na sociedade, na sua organização e nos aspectos culturais e ideológicos.

No que se refere ao processo de trabalho, a grande maioria dos autores sugere um novo tipo de alienação, agora mediada pela máquina flexível que deve receber informações e ajustes. Há uma tendência, é certo, de reduzir a quase zero o trabalho manual, mas que conduz a outra forma de trabalho alienante. Já vêm se realizando estudos sobre a nova organização do trabalho e as modificações na qualificação dos trabalhadores: se, de um lado, se torna necessária uma melhor qualificação do trabalho para alguns postos especializados, ou, pelo menos, uma readaptação (treinamento) dos empregados, por outro, desqualificam-se várias tarefas e funções.

A grande questão sobre o desdobramento desse processo assenta-se em especulações sobre como se organizará a "nova sociedade".

Comentamos, no item 1, que alguns autores especulam se não estaríamos caminhando para uma transformação mais profunda do modo de produção capitalista.

Dentre as linhas de especulação, vale a pena mencionar, pelo menos como estímulo intelectual, algumas posições.

Uma delas sugere que, à medida que se reduzem os postos de trabalho em todos os setores, se tende para um desemprego em massa. No entanto isso provoca um movimento contraditório, pois como se pode aumentar a produção e não ter salário para adquiri-la? Diante dessa situação, alguns autores (Benakouche & Barboza, 1987) vislumbram uma obrigatória transformação do próprio modo de produção, em que a distribuição da riqueza social não passaria mais pelo salário, mas exigiria uma nova relação de apropriação da riqueza.

Essa e outras posições constituem-se em especulações sobre aquilo que alguns autores denominam de sociedade "pós-industrial" (Bell, 1986), onde também se discute uma nova forma de poder que, segundo alguns, não passa mais pela economia, ou pelo capital, mas pelo Estado.

Enfim, a perspectiva de pesquisa que se apresenta tem como objeto empírico a análise das transformações em curso pela incorporação de novas tecnologias. Supõe a identificação das mesmas e seus efeitos sobre o espaço. Além disso, e na medida em que o espaço transformado não há de se referir apenas às empresas, coloca-se a indagação sobre como uma diferente organização (e gestão) do trabalho afetará a relação da sociedade não apenas com o seu espaço de produção, mas também com o seu espaço de vida.

Bibliografia

- ALONSO, José Antonio Fialho & BANDEIRA, Pedro Silveira (1988). A desindustrialização de Porto Alegre: causas e perspectivas. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, **9** (1): 3-28.
- AYDALOT, Philippe (1979). Contribution à l'analyse de la división spatiale du travail. In: SEMINÁRIO DE ECONOMIA REGIONAL E URBANA, 1, São Paulo. São Paulo, FIPE/IPEA/BID.
- BELL, Daniel (1986). **El advenimiento de la sociedad post-industrial**. Madrid, Alianza Editorial.
- BENAKOUCHE, Rabah & BARBOZA, Cícero (1987). **Informática social**. Petrópolis, Vozes.
- CASTELLS, Manuel (1986). Mudanças tecnológicas, reestruturação econômica e a nova divisão espacial do trabalho. **Espaço & Debates**, São Paulo, NERU, **6** (17): 5-23.
- FINQUELIEVICH, Susana & LAURELLI, Elsa (1990). Innovación tecnológica y reestructuración desigual del território: países desarrollados - América Latina. **Revista Interamericana de Planificación**, Guatemala, **23** (89): 191-222, ene./mar.
- GOITIA, Fernando Chueca (1970). **Breve história del urbanismo**. Madrid, Alianza Editorial.
- LIPIETZ, Alain (1988). **Miragens e milagres: problemas da industrialização no Terceiro Mundo**. São Paulo, Nobel.
- ___ (1989). Fordismo, fordismo periférico e metropolização. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, **10** (2): 303-35.

- LIPIETZ, Alain & LEBORGNE, Daniéle (1988). O pós-fordismo e seu espaço. **Espaço & Debates**, São Paulo, NERU, 8 (25): 12-29.
- PIORE, Michael (1987). Inovações tecnológicas e o impacto sobre a cidade. **Espaço & Debates**, São Paulo, NERU, 7 (21): 5-7.
- PIORE, Michael & SABEL, Charles (1984). **The second industrial divide: possibilities for prosperity**. New York, Basic Books.
- RATTNER, Henrique (1988). **Impactos sociais da automação: o caso do Japão**. São Paulo, Nobel.
- ___ (1988 a). O novo paradigma industrial e tecnológico. In: FORUM NACIONAL "IDÉIAS PARA MODERNIZAÇÃO DO BRASIL". São Paulo, dez.
- SCOTT, Allen & STORPER, Michael (1988). Indústria de alta tecnologia e desenvolvimento regional: uma crítica e reconstrução teórica. **Espaço & Debates**, São Paulo, NERU, 8 (25): 30-44.
- TAUILE, José R. (1989). Novos padrões tecnológicos, competitividade industrial e bem estar social: perspectivas brasileiras. **Revista de Economia Política**, São Paulo, Brasiliense, 9 (3): 43-67, jul./set.
- VIRILIO, Paul (1987). **L'espace critique**. Paris, Christian Bourgois.

ESTUDOS URBANOS E CRISE DOS PARADIGMAS: A EMERGÊNCIA DE UM CAMPO DE PESQUISA INTERDISCIPLINAR

*Eva Machado Barbosa**

Os estudos referentes às questões urbanas parecem atualmente se afastar de uma matriz disciplinar claramente definida, apresentando-se cada vez mais como um campo interdisciplinar de pesquisa. Há, porém, dificuldades para a construção dessa interdisciplinaridade, as quais, embora ainda não expressamente formuladas, já se evidenciam no tema da "crise dos paradigmas". O objetivo deste artigo é tecer algumas considerações acerca dessa problemática, visando chamar atenção, de modo especial, para a necessidade de uma tomada de consciência a seu respeito. Ilustramos, além disso, certas características da pesquisa interdisciplinar, examinando alguns aspectos da experiência desenvolvida no âmbito de um projeto de investigação sobre o sistema de saneamento básico no Estado do Rio Grande do Sul.

1 – A “crise dos paradigmas” e o campo dos “estudos urbanos”

Ao contrário do que ocorreu na década de 70, quando a sociologia urbana de extração francesa se tornou o eixo unificador dos mais variados estudos sobre temas urbanos – e autores como Castells, Lojkin, Lipietz e outros¹ tornaram-se referências obrigatórias para examinar questões que iam desde o processo de urbanização propriamente dito até às relacionadas aos equipamentos e serviços urbanos, às lutas urbanas,

* Socióloga, Professora do Departamento de Ciências Sociais da UFRGS.

¹ Para uma ampla bibliografia desses e de outros autores, assim como para um panorama da sociologia urbana francesa, ver Topalov (1988).

às políticas urbanas (habitação, transporte, saneamento, etc.) e à questão do solo —, na década de 80 presenciamos a uma espécie de esgotamento desse "ciclo" francês, originando-se daí, em particular na sua segunda metade, o tema da "crise dos paradigmas".

A "crise dos paradigmas" é hoje um tema de grande atualidade nas ciências sociais. Na pesquisa urbana, esse tema aparece intimamente associado à crítica ao paradigma marxista do que ficou conhecido como Escola Francesa de Sociologia Urbana, amplamente difundido pelos estudos dos autores mencionados acima, especialmente Castells, indicando sobretudo o reconhecimento dos limites que o uso daquele paradigma atingiu depois de se ter tornado hegemônico internacionalmente. Assim, em resposta às características econômicas e macroestruturais daquele paradigma, estaria surgindo atualmente uma "nova" sociologia urbana, preocupada em adicionar explicações políticas e culturais às considerações econômicas e em prestar atenção às ações de indivíduos e grupos, como forma de ir além dos fatores meramente estruturais.²

Que a crise do paradigma marxista na pesquisa urbana não se tenha restringido a ser apenas isto — ou seja, a crise de **um determinado paradigma** —, tendo adquirido, ao contrário, características mais amplas, que levaram a que se passasse a falar numa crise mais geral, **a dos paradigmas**, é uma questão a ser explicada. Em nosso entendimento, a resposta a essa questão passa pela necessidade de considerar certas propriedades do marxismo, associadas particularmente ao alto grau de abstração e de dedutibilidade de suas proposições teóricas.

1.1 — Marxismo, "basic marxism" e "crise dos paradigmas"

O marxismo repousa num quadro teórico-conceitual, composto por um conjunto relativamente limitado de conceitos, de elevado grau de abstração, solidamente articulados entre si e dos quais decorre, ao nível das características lógico-formais desse modelo conceitual, um alto grau de consistência interna, permitindo, por sua vez, que as proposições genéricas dessa matriz apresentem um alto grau de dedutibilidade. Ora, como qualquer modelo teórico elaborado a esse nível de abstração, também o marxismo se presta a diferentes tipos de leitura e

² Sobre a Escola Francesa de Sociologia Urbana, ver Nota 1. Sobre o desenvolvimento de uma "nova" sociologia urbana, ver Gottdiener & Feagin (1989).

modos de uso. Sendo assim, conceitos genéricos, de caráter macroestrutural, como os de "modo de produção" ou "forças produtivas", por exemplo, tanto podem ser tratados como sínteses dialéticas das múltiplas determinações do real³ — às quais se chega depois de empreendido um processo de investigação, visando compreender por que, de acordo com o famoso postulado metodológico formulado por Marx, em cada caso histórico concreto, "determinados conteúdos assumem determinadas formas"⁴ — quanto podem ser utilizados de modo arbitrário, como definições apriorísticas da realidade, de caráter axiomático, dos quais a trama do real é, ao contrário, simplesmente "deduzida", abreviando-se, com isso, o caminho da investigação que seria necessário para conhecê-la.

Que, do ponto de vista científico, o primeiro procedimento seja o correto não está em questão no momento. Paradoxalmente, o que queremos salientar é justamente o fato de que a possibilidade de usar o marxismo de acordo com a segunda modalidade pode representar um recurso de grande eficácia e valor estratégico para seus usuários. Acreditamos ter sido esta última modalidade de uso, mais do que a anterior, a que foi amplamente acolhida na pesquisa urbana, estando, portanto, intimamente associada à questão da transformação da crise do paradigma marxista numa crise de caráter mais geral naquela área. Estamos fazendo referência aqui à capacidade do marxismo de operar, como já fora anteriormente notado,⁵ na qualidade de um "basic"; ou seja, como uma espé-

³ Conforme o sentido expresso de diferentes modos por Marx, por exemplo, ao analisar as relações entre a realidade e as categorias do pensamento na *Contribuição à Crítica da Economia Política*: "O concreto é concreto, porque é a síntese de muitas determinações, isto é, unidade do diverso. Por isso, o concreto aparece no pensamento como o processo da síntese, como resultado, não como ponto de partida, embora seja o verdadeiro ponto de partida e, portanto, o ponto de partida também da percepção e da representação" (Ianni, 1984, p.63). Ou nos *Grundrisse*, ao analisar as relações entre produção e circulação: "O resultado, ao qual chegamos, não é que produção, distribuição, troca, consumo são idênticos, mas que todos constituem membros de uma totalidade, diferenças no interior de uma unidade" (Marx, 1974, p.20).

⁴ Ver: a seção sobre o fetichismo da mercadoria em Marx (1968, v.1, p.45). Sobre as relações entre forma e conteúdo, ver especialmente Backhaus (1972).

⁵ Ver Bourdieu (1963, p.30-1): "Mas não se trata de fugir dos automatismos do bom senso para cair nos automatismos da linguagem crítica, com todas as palavras que já funcionaram demais como slogans ou palavras de ordem, todos os enunciados que servem não para enunciar o real, mas sim para tapar os buracos do conhecimento (...). Penso neste "basic marxism", como diz Jean-Claude Passeron, que floresceu na França nestes últimos anos: esta linguagem automática que funciona por si só, mas no vazio, faz com que tudo seja remetido à economia, com uns poucos conceitos simples, mas sem pensar em grande coisa". Idéia semelhante aparece em Topalov (1988, p.11), ao referir-se ao marxismo que se desenvolveu na França depois de 1968 como uma espécie de "caixa de ferramentas".

cie de linguagem automática, de natureza formal e, portanto, vazia de conteúdo, que pode ser manejada praticamente por qualquer um, com mil e uma utilidades.

Em nosso entendimento, é justamente no elevado nível de abstração e de consistência interna do aparato conceitual marxista que reside a possibilidade de utilizá-lo de modo mecânico, à maneira de um sistema computacional previamente testado — e fornecido com manual de instruções, certificado de garantia e até mesmo "software" — do qual se espera que, uma vez acionado, vá determinando automaticamente as conexões de sentido previamente definidas no interior da matriz teórica. Seria possível entender, assim, de que modo a visão predominantemente macroestrutural da matriz deixa de representar sínteses de determinações múltiplas do real, para operar como um reducionismo economista, no bojo do qual conceitos genéricos como os de "modo de produção", "luta de classes" e outros adquirem o caráter de fórmulas vazias, utilizadas não como ponto de partida para, mas, sim, no lugar da investigação.⁶

É importante salientar que não estamos afirmando que esse tipo de uso do marxismo é inevitável. O que estamos querendo dizer é que, como qualquer matriz teórica com características semelhantes, ele detém um **potencial** para ser utilizado dessa forma automática e que, provavelmente, esse potencial será tanto mais levado em consideração quanto mais mecânico (e, pois, menos dialético) for o tipo de leitura ao qual esteja submetido e quanto maior for a necessidade de utilizá-lo como instrumento de "redução de incertezas"; isto é, como forma de superar inseguranças no trabalho de pesquisa. Justamente nisso residiria o valor estratégico que a segunda modalidade de uso do marxismo oferece a seus usuários, conforme mencionamos anteriormente.

De qualquer forma, pensamos que a ampla difusão do paradigma marxista na sociologia urbana esteve associada não só a seus méritos intrínsecos, mas também, e em grande medida, à possibilidade de utilizá-lo como um "basic" em praticamente qualquer canto do Mundo. E isso pelo fato de que ele — **justamente por e não apesar de funcionar** como um "basic" — podia prover certos princípios ordenatórios genéricos para a pesquisa urbana, aos quais estavam associadas pelo menos duas

⁶ Um dos maiores veículos para esse tipo de vulgarização "abreviada" do marxismo na América Latina foi, sem dúvida nenhuma, o lamentavelmente famoso manual de Marta Harnecker *Los Conceptos Elementales del Materialismo Histórico* (Harnecker, 1973).

nítidas vantagens. A crítica ao paradigma, ao colocá-las em xeque, provocaria o efeito correspondente inverso: uma crise de **desorientação** que constitui, em nosso entender, o componente mais marcante da chamada "crise dos paradigmas". Vejamos, a seguir, quais seriam essas duas vantagens.

É inegável reconhecermos, em primeiro lugar, que o paradigma marxista oferecia uma matriz compreensiva complexa, com base na qual era possível organizar de forma coerente as mais diversas investigações sobre os múltiplos aspectos da dinâmica sócio-espacial da cidade. Ela tornava possível entender, por exemplo, como a questão da propriedade do solo se relacionava à dos preços de produção da infra-estrutura composta por equipamentos e serviços urbanos, como esse fator condicionava, por sua vez, o acesso diferencial a eles por parte dos diferentes segmentos da população e, assim, acabava indo balizar a dinâmica das lutas e movimentos reivindicatórios nas cidades.

A essa primeira grande vantagem adicionava-se, no entanto, uma segunda, tão ou mais importante que ela: a de o paradigma conferir uma espécie de duplo "passe-partout". Através de seu uso, ele permitia que (a) qualquer investigação pudesse ser automaticamente classificada como "sociologia urbana" e que, ao mesmo tempo, (b) os pesquisadores envolvidos, mesmo que não fossem sociólogos e, sim, planejadores, arquitetos, administradores, economistas, etc., pudessem usufruir de — e, o que é mais grave, auto-atribuir-se — uma certa "cidadania sociológica". Desse modo, a filiação disciplinar de pesquisas e de pesquisadores na sociologia urbana era assegurada de forma automática, sem chegar a transformar-se ela própria numa questão a ser investigada.⁷

Dadas as múltiplas utilidades do paradigma marxista daí decorrentes, não espanta que as críticas a seu uso irrestrito — nascidas da própria dinâmica urbana, que se encarregou de empurrar a pesquisa, dos temas do Estado e suas intervenções, para os temas crescentemente políticos, decorrentes das lutas e movimentos sociais nas cidades — tenham funcionado como um catalisador para uma crise muito mais profunda do que o termo "crise dos paradigmas" deixa transparecer à

⁷ Que isso não foi uma especialidade brasileira é indicado por Tópalov na seguinte passagem: "Em resumo, a cidade não é mais definida como um dado da natureza (...): é o produto da estrutura social em sua totalidade". E mais adiante: "Esta abordagem implica a **abolição das fronteiras entre disciplinas acadêmicas** (grifo nosso), e a nova pesquisa urbana vai efetivamente mobilizar sociólogos e economistas, juristas e arquitetos" (Topalov, 1988, p.12).

primeira vista. Essa crise, de caráter multifacetado, traz no seu bojo componentes bastante diferenciados, que tentaremos apreciar resumidamente a seguir.

1.2 – A “crise” e seus componentes

A primeira consequência, e a nossa ver a de maior alcance, da crise de hegemonia que atingiu o paradigma da “escola francesa” foi a de se ter instaurado na pesquisa urbana o sentimento de existir uma espécie de “vácuo conceitual”, à semelhança do “vácuo de poder” do qual se fala em determinadas conjunturas políticas. E isso em dois sentidos. Primeiro, no de inexistirem paradigmas alternativos em condições de responderem ao que era diagnosticado como limitações e deficiências do paradigma marxista, o que teve um efeito desorientador entre seus usuários, facilmente visível na dissociação, possível de ser observada em muitos casos, entre o nível do discurso e o da prática. O paradigma marxista continuou, assim, a ser usado de forma corrente até hoje, mesmo naqueles textos preocupados em apontar suas limitações.⁸

O segundo sentido no qual podemos falar de “vácuo conceitual” é o de se ter passado a descartar o que era um objeto teórico construído sociologicamente, ainda que de forma precária – o urbano como consumo coletivo em Castells⁹, por exemplo, ou como “built environment” em Harvey¹⁰ –, em troca de um objeto empírico “tout court”: a cidade; o que acarretou implicações, como veremos, bastante sérias, embora não evidentes de imediato.

Ocorre que, enquanto a existência de um objeto teórico estabelecido a partir de determinadas relações conceituais¹¹ é o princípio fundador dos campos disciplinares do conhecimento, o máximo que um ob-

⁸ Observar que, segundo Gottdiener & Feagin (1989), a nova sociologia urbana em desenvolvimento não ignora ou descarta os aportes da economia política, antes parte deles para considerar adicionalmente novos aspectos. Topalov (1988, p.5), por sua vez, diz que “(...) o período triunfante de uma pesquisa urbana marxista está terminado (...)”, podendo-se falar numa crise “(...) sem que surja ainda uma nova ordem das coisas”.

⁹ Sobre o conceito de consumo coletivo, ver Castells (1977 e 1980), e, especialmente, 1981.

¹⁰ Ver Harvey (1978 e 1982).

¹¹ Sobre o tema, consultar Weber (1989) e Bourdieu et alii (1973).

jeto empírico pode fazer é delimitar ou recortar uma área concreta para investigações. Inexistindo o objeto teórico que confere filiação disciplinar à pesquisa, a questão do campo disciplinar no qual ela se insere fica, portanto, em aberto. Nesse sentido, a crítica ao paradigma marxista, ao provocar o abandono do objeto teórico-conceitual "urbano" pelo objeto empírico "cidade", colocou em questão não apenas um paradigma no interior da sociologia urbana, mas a própria razão de ser dessa disciplina, na medida em que trouxe à tona — mesmo que de forma não explicitamente refletida — a questão da alocação disciplinar de temas, pesquisas e pesquisadores, etc.

A ausência de um objeto teórico teve, portanto, um efeito duplamente fragmentador no que constituía até então um campo mais ou menos unitário, embora polifacético, de investigações. As análises sobre questões urbanas, não estando — ou melhor, não se "sentindo" — mais amarradas ao feixe conceitual do marxismo — que as prendia supostamente ao domínio da sociologia urbana e oferecia critérios mais ou menos claros para identificar o que era ou não um tema "urbano" —, passaram, por um lado, pelo menos hipoteticamente, a poder englobar qualquer assunto, fenômeno ou processo passível de ocorrência nos limites territoriais das cidades —, o que causou uma explosão de temas e perspectivas nem sempre fáceis de colocar sob uma mesma rubrica.¹²

Não se sabendo mais exatamente o que era ou não era um tema "urbano", passou-se, por outro lado, a não se saber mais claramente como e onde alocá-lo, o que provocou uma certa desorientação na organização de congressos, simpósios, revistas, etc. Temas que antes estariam numa seção estritamente "urbana" passaram a pipocar em diversas seções, por ocasião daqueles eventos. Na Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), isso se fez sentir, por exemplo, na criação de dois grupos de trabalhos distintos: o das lutas urbanas e o dos estudos urbanos, embora pudéssemos constatar, na reunião anual da Associação de 1987, que havia temas "urbanos" dispersos por sete grupos de trabalho diferentes. Em nosso modo de ver, justamente nessa nova insegurança é que se pode encontrar a semente para o que — aparecendo como um mal-estar difuso decorrente da "crise dos paradigmas" — parece ser, na verdade, o início do processo de diferenciação entre um campo sociológico, por um lado, e um campo interdisciplinar, por outro, na pesquisa urbana.

¹² Ver as frequentes referências sobre a variedade das temáticas, opções dicotômicas ou mudanças de 180 graus que ocorrem na pesquisa urbana, do tipo "macro versus micro", "geral versus particular", etc. em Coraggio (1988 e 1989) e Silva (1989), entre outros.

A perda do referencial teórico que o paradigma da "escola francesa" oferecia naturalmente só desarticulou o campo de pesquisas, porque desorientou, em primeiro lugar, os pesquisadores, colocando em questão o que antes era tomado por óbvio. Uma amostra de estudos urbanos brasileiros, que tivemos a oportunidade de examinar recentemente¹³ e da qual voltaremos a falar com mais detalhes a seguir, inclina-nos a supor que essa situação de desorientação teórica deve ter atingido com mais força aqueles, dentre os pesquisadores, que não eram sociólogos de formação; ou seja, os pseudo-sociólogos a que fizemos referência anteriormente; isto é, os administradores, planejadores, arquitetos, etc., para os quais a crítica ao paradigma marxista não só colocou em questão a "cidadania sociológica" que ele conferia, como a "bússola" que ele representava para orientar-se naquele campo. Como veremos mais adiante, há indícios de que esses pesquisadores, por razões vinculadas à questão de sua filiação disciplinar de origem, tenham sido os que mais se inclinaram para as temáticas políticas, tratadas de modo especulativo, militante e, em alguns casos, até mesmo pré-científico, que se desenvolveram nos estudos urbanos simultaneamente à crise do paradigma marxista.¹⁴ Esses são, no momento, apenas indícios, embora sua investigação pareça ser de grande relevância para avaliar o percurso atual da sociologia urbana.

A crise, a nosso ver **erroneamente**, portanto, diagnosticada como **dos paradigmas** é, na verdade, sobretudo a crise dos limites de uso do paradigma marxista como "basic" e a crise de desorientação de seus, até então, entusiásticos usuários. Atribuí-la ao paradigma como tal não só constitui um diagnóstico falso e indevido, como traz consigo ainda uma outra implicação séria: a de impedir que se apreciem com a devida atenção os avanços realizados no interior do paradigma marxista e o potencial que esse instrumental teórico ainda oferece à pesquisa urbana, quando usado de modo científico e não como "basic".

O melhor exemplo da implicação apontada acima parece ser a contribuição de David Harvey. O significado da decodificação do urbano no capitalismo, realizada por esse autor, ao trabalhar com o conceito de "built environment" como tipo de capital fixo de forma independente,

¹³ Ver Barbosa (1990).

¹⁴ Coraggio (1988, p.58) também faz referência à necessidade de incorporar os pesquisadores numa reflexão sobre a pesquisa urbana, chamando atenção ainda para os perigos de "(...) confundir a militância - que utiliza a cobertura da atitude investigativa - com uma efetiva investigação".

além do salto de qualidade que sua obra **Limits to Capital** representa para o entendimento de questões centrais — não só da pesquisa urbana, mas também da economia política, como, por exemplo, a da natureza do capital financeiro no capitalismo recente — são avanços no interior do paradigma ainda não aferidos adequadamente.¹⁵ Talvez exatamente porque o caráter científico da obra de Harvey, ao pressupor um árduo trabalho de leitura e o domínio de um aparato conceitual marxista muito mais sofisticado e complexo, funcione como uma espécie de "halt!" aos usuários do "basic marxism".

A propósito, seria relevante avaliar até que ponto é justamente esse tipo de avanço que contribui para levar ao processo de diferenciação pelo qual parece estar passando a pesquisa urbana; isto é, ao ponto de encruzilhada no qual se cindem os dois caminhos já antecipados de forma latente na questão da filiação disciplinar anteriormente referida: o da sociologia urbana, como domínio específico de conhecimento, e o de um campo interdisciplinar em construção.

2 — A emergência do campo interdisciplinar dos "estudos urbanos" no Brasil

O mal-estar que se instaurou na sociologia urbana da segunda metade da década de 80, a título de "crise dos paradigmas", está fortemente marcado pela consciência de que a crítica ao paradigma da "escola francesa" ainda não se fez acompanhar do desenvolvimento de paradigmas teóricos alternativos ou equivalentes. Esse mal-estar, gerado numa conjuntura de mudança de temas e de óticas de análise, parece expressar — em nossa opinião de forma sintomática — um processo de cisão ou cissiparidade no campo da pesquisa urbana. Pensamos poder surpreender, no bojo dessa crise, o momento em que, a partir da grande matriz marxista ainda relativamente indiferenciada do ponto de vista disciplinar,¹⁶ começa a autonomizar-se dois campos distintos: o de uma so-

¹⁵ A esse respeito, ver especialmente Harvey (1982).

¹⁶ Estamos fazendo uso do conceito de diferenciação no mesmo sentido usado por Piaget ao referir-se às relações entre ciência e filosofia, como na seguinte passagem: "(...) o capítulo II procurará pensar as relações entre as ciências e a filosofia. Procurará lembrar (...) que os maiores sistemas da história da filosofia nasceram todos de uma reflexão sobre as ciências ou de projetos que tornam possíveis novas ciências. De onde, por outra parte, um movimento geral da história das idéias filosóficas, que, nascidas em um estado de indiferenciação entre as ciências e a metafísica, tendem pouco a pouco a dissociar-se desta última para gerar ciências particulares e autônomas assim como a lógica, a psicologia, a sociologia e a epistemologia como tal, que é cada vez mais a obra dos próprios sábios" (Piaget, 1983, p.69).

ciologia urbana, que se tornará provavelmente cada vez mais consciente de si mesma à medida que recobrar os direitos de cidadania que lhe foram usurpados; e um novo campo, ainda em formação, de natureza interdisciplinar, que já nos espreita sob o título ainda vago de "estudos urbanos". Muitos dos componentes da "crise dos paradigmas" que examinamos acima parecem resultar, no fundo, das dificuldades envoltas nesse processo de diferenciação que deverá levar à separação dos dois campos; entre elas, especialmente as que dizem respeito à construção do campo interdisciplinar. Vejamos a seguir como parece estar-se dando esse processo no Brasil.

O paradigma da Escola Francesa de Sociologia Urbana teve uma grande influência na pesquisa urbana brasileira. Na década de 70, muitos pós-graduandos brasileiros que estudaram na França tiveram a oportunidade de freqüentar os seminários de sociologia urbana da École des Hautes Études en Sciences Sociales, os quais — embora centralizados em torno do nome de Castells — atraíam para Paris o que havia de mais avançado em termos de pesquisa urbana na época. Nomes como os de Lojkine, Lipietz, Topalov, Preteceille, até mesmo Harvey, e outros fizeram parte do histórico escolar de qualquer estudante interessado em temas urbanos naquele momento. A partir do regresso desses pós-graduandos para o Brasil, o paradigma francês começou a ter curso corrente na pesquisa urbana brasileira, sendo possível encontrar estudos que constituem verdadeiras transposições, para o contexto brasileiro, de temáticas e "designs" de pesquisas já realizadas na França, como parece ter ocorrido particularmente nos estudos sobre promoção imobiliária.¹⁷

O deslocamento, por parte da própria sociologia urbana francesa, para o tema dos movimentos sociais urbanos já no fim da década de 70 dar-se-ia, no caso brasileiro, numa conjuntura de abertura "lenta, gradual e segura" do regime militar, como queria o "slogan" da época. Desse modo, a ascensão dos temas políticos no interior da problemática urbana acompanharia, no Brasil, o que se estava processando ao nível real da sociedade, coincidindo com o período de transição democrática e com a entrada em cena de "novos atores políticos".¹⁸ Não era apenas

¹⁷ Schmidt (1989, p.79) expressa a mesma idéia: "(...) observando os trabalhos na área de estudos urbanos o que se verifica é que esta é caracterizada pelas bibliografias; (...) todos nós temos de passar pelo ritual tipo Lojkine, Alan Lipietz, Castells, seguramente". Sobre estudos acerca do tema da produção imobiliária, ver, por exemplo, Ribeiro (1981 e 1985).

¹⁸ A esse respeito, ver Sader (1988).

por transposição ou emulação, portanto, que temas como os do poder local e as novas formas de organização das classes populares passaram então a inundar o campo da pesquisa urbana. E, embora não se saiba exatamente quando e como isso ocorreu, o fato é que, de repente, tinha-se deixado de falar em sociologia urbana para se falar, com absoluta naturalidade, em "estudos urbanos".

A crítica ao paradigma estrutural da "escola francesa" — com a perda do objeto teórico "urbano", a desorientação sobre o que era ou não um tema urbano ou a questão da indiferenciação disciplinar —, ao coincidir com a ascensão das temáticas políticas na pesquisa urbana brasileira, fez com que os "estudos urbanos", especialmente nessa subárea temática, adquirissem entre nós características crescentes de indiferenciação disciplinar. Em muitos casos, a ponto de se ter a impressão de estar adentrando um "limbo" com tendências a abandonar a reflexão baseada na investigação empírica por exercícios especulativos de engenharia política ou de filosofia social, nos quais a preocupação em analisar aquilo que é passa a ser substituída pela preocupação com aquilo que "deve ser". As próprias regras da análise científica parecem, em alguns casos, perder a validade para serem substituídas por uma espécie de "vale-tudo" que chega a colocar em questão o próprio estatuto científico dessa produção. É nesse sentido que, em alguns casos, poderíamos dizer que a "crise dos paradigmas", entre nós, chega a ser uma crise da própria concepção de ciência social e um retrocesso em direção a um estágio pré-científico, e nesse sentido também pré-paradigmático, da produção de conhecimentos na área.¹⁹

Com o objetivo de verificar em que medida essas impressões encontravam respaldo na realidade, procuramos testá-las numa amostra de trabalhos que fosse representativa do campo dos "estudos urbanos" e suscetível, portanto, de fornecer uma idéia aproximada do estado das artes naquela área. Nossa escolha recaiu sobre o Grupo de Trabalho "Estudos Urbanos", da ANPOCS, cujas contribuições ao XIII Encontro Anual da Associação (realizada em outubro de 1989 em Caxambu, Minas Gerais) foram por nós analisadas, por considerarmos que preenchiam o critério de representatividade.²⁰ A amostra, apesar de seu caráter restrito, suscitou uma série de questões relevantes para a reflexão.

¹⁹ Sobre a crise das ciências sociais no Brasil, ver Sorj & Reis (1989); Barbosa (1990).

²⁰ As contribuições apresentadas no Grupo de Trabalho "Estudos Urbanos" e por nós analisadas foram as seguintes: Azevedo & Vieira (1989); Albano & Lemos (1989); Cardoso (1989); Covre (1989); Gohn (1989); Guimarães (1989); Krischke (1989); Magnani et alii (1989); Mello (1989); Moura & Santos (1989); Ribeiro & Cardoso (1989) e Taschner (1989). Um resumo comentado de cada trabalho foi publicado em Espaço & Debates (1989).

Em primeiro lugar, foi possível constatar o abandono generalizado de qualquer definição teórica para o conceito de "urbano", este sendo utilizado de forma instrumental, como um indicador meramente topológico estabelecido a partir da equação empiricista "urbano=cidade".

Em segundo lugar, encontramos, quanto aos temas, dois grupos distintos de trabalhos: um ainda vinculado à matriz da sociologia urbana e a seus temas "clássicos" entre nós — processos demográficos e políticas urbanas, por exemplo —, presos, portanto, aos limites da equação acima; e outro que, ocupado predominantemente com os temas políticos relacionados às formas de organização das classes populares e ao poder local, acabava abandonando os limites da mencionada equação ao considerar o "urbano=cidade" apenas como um pano de fundo para investigações cujos temas, do ponto de vista epistemológico, estariam mais adequadamente alocados na ciência política ou na filosofia social. Os trabalhos deste último grupo não poderiam, a rigor, ser considerados "estudos urbanos", nem do ponto de vista da definição topológica estabelecida pela equação acima.

O achado mais revelador, contudo, foi o da associação que encontramos entre os dois grupos e o padrão de produção dos trabalhos. Enquanto os textos do primeiro grupo apresentavam um padrão científico regular, que poderia ser designado como de "ciência normal", para usar a terminologia kuhniana²¹ — textos analítico-descritivos, com reflexões baseadas na análise de materiais empíricos e objetividade na relação entre o investigador e seu objeto —, os do segundo grupo apresentavam, num duplo sentido, características de pré-cientificidade. Por um lado, apresentavam uma linguagem de padrão especulativo-normativista, mais próxima da filosofia ou de uma engenharia social do que das ciências sociais propriamente ditas, tendo-se, em alguns casos, mais do que análises de processos reais, textos programáticos, concluídos com receituário para a ação prática imediata. Por outro lado, encontrávamos textos indiferenciados, cuja filiação no âmbito das ciências sociais não podia ser claramente identificada, além de alguns cuja má qualidade, pura e simples, não permitia que fossem classificados seja como ciência, seja como filosofia.²²

²¹ Sobre o conceito de ciência normal, ver Kuhn (1987).

²² Como diz Slater: "Não é nada original dizer que dentro do campo dos estudos urbanos do Terceiro Mundo se continue a encontrar um excesso de termos e categorias empregados sem uma clara definição ou delimitação (...)" (Slater, 1988, p.96).

É interessante salientarmos que (a) onde o padrão especulativo-normativista coincidia com (b) os textos mais indiferenciados do ponto de vista disciplinar e (c) com aqueles nos quais a cidade aparecia como mero pano de fundo, constatamos a posição mais distanciada dos padrões lógico-formais típicos da linguagem científica. Nessa tríplice intersecção, característica dos trabalhos do segundo grupo, apareciam os textos com maior imprecisão conceitual, de linguagem mais "frouxa" e onde nem sempre era mantido o devido distanciamento entre o autor e seu objeto de investigação.²³

Esses resultados — apesar, voltamos a salientar, do carácter restrito da amostra examinada — mostram-se altamente reveladores de vários dos aspectos que viemos discutindo até aqui sobre a "crise dos paradigmas" e especialmente sobre a questão da emergência de um campo interdisciplinar, a qual parece ser corroborada pela amostra através de vários indicadores. Nesse caso, mais do que para a diferenciação temática, é importante atentar para o valor heurístico da **coincidência** entre ela e o padrão de qualidade científica dos textos, o que nos levou a levantar várias hipóteses a respeito dos desenvolvimentos mais recentes dos estudos urbanos.

A hipótese de carácter mais geral é a de que o primeiro grupo de trabalhos pode ser visto como representando o campo "clássico" da sociologia urbana, no qual tanto o paradigma estrutural quanto a equação "urbano=cidade" continuam guiando os temas e os passos da pesquisa, nos limites de um treinamento científico regular dos pesquisadores; enquanto o segundo representaria não tanto o novo campo interdisciplinar dos estudos urbanos quanto as dificuldades para sua emergência.

O importante em relação ao primeiro grupo é que, mesmo quando não estritamente sociológicos, os estudos que o compõem têm uma clara filiação disciplinar no âmbito das ciências sociais: ou são estudos de História, ou de Antropologia, por exemplo. Nesse grupo, o tratamento de um tema político, como o da política habitacional, não dá margem a

²³ Numa secção sobre "construção da cidadania como categoria estratégica de resistência do trabalhador e certo exercício de cidadania na Itália a nível macroestrutural" de um dos textos apresentados, pode-se ler: "A saúde é gratuita em toda a nação, estabelecida por lei. Um exemplo são os pronto-socorros, que funcionam com alta qualidade. Eu pude comprovar isso pessoalmente. Tive uma torcedura no tornozelo. Fui para o Pronto Socorro. Atenderam-me imediatamente, fui examinada pelo médico, tiraram radiografias, imobilizaram o meu pé, me medicaram, e só então, me disseram sobre minha condição de estrangeira, se possuía a permissão de estadia em ordem, ou não, em que pagaria ou não alguma coisa. Estando eu com essa documentação em ordem, nada paguei. Se o tratamento foi assim para mim, que era estrangeira, o que se conclui para os italianos?" (Covre, 1989, p.24).

trespasses para um campo especulativo-normativo, nem a receitas para a ação prática imediata.²⁴ Muito diferente é a situação do segundo grupo de trabalhos, no qual o caráter político dos temas vem associado a uma série de confusões de natureza conceitual e epistemológica. Aqui o urbano não se refere nem mesmo à cidade, o que mostra que a falta de clareza da filiação disciplinar da pesquisa, imposta pela ausência de objeto teórico, leva a uma falsa concepção até mesmo acerca do objeto empírico que está sendo analisado e de sua alocação.

Na amostra examinada, certos autores, ao falarem de conselhos populares ou de gestão municipal, supõem estar fazendo estudos "urbanos" pelo fato de essas questões adquirirem maior importância no contexto das grandes cidades. Não se apercebem, assim, que, na verdade, estão tomando pelo fenômeno o que, em realidade, é um dos lugares onde ele ocorre, nem que estão tratando de temas políticos que dizem respeito à sociedade como um todo e não somente às suas áreas urbanas. Ou seja, em última análise, não se apercebem de que estariam, no máximo, fazendo sociologia política e não sociologia urbana, já que a eventual especificidade da ocorrência daquelas questões nas áreas urbanas – intersecção temático-espacial que continuaria a justificar a existência de uma sociologia urbana, isto é, especializada e distinta das demais sociologias²⁵ – não é sequer mencionada ou tematizada.

Uma hipótese central que precisaria ser investigada a esse respeito é a de aparente associação entre o grau de orientação ou desorientação teórico-conceitual revelado por esses trabalhos e a filiação disciplinar original de seus autores. Se nossa impressão de que os pseudo-sociólogos teriam sido os mais atingidos pela desorientação provocada pela crítica ao paradigma marxista está correta, ela estaria apontando um conjunto de hipóteses parciais a serem também investigadas.

- a) em primeiro lugar, a existência de uma relação positiva entre filiação disciplinar específica e capacidade para operar dentro de padrões científicos "normais", internalizados durante o período de formação do futuro pesquisador. A idéia aqui é a de **formação disciplinar** num duplo sentido: por um lado, como for-

²⁴ Este é o caso, por exemplo, do texto de Mello (1989).

²⁵ Sobre a importância da sociologia urbana, assim se pronuncia Giddens (1981, p.140): (...) a cidade não pode ser vista como meramente incidental para a teoria social, mas como pertencente ao seu verdadeiro núcleo. Da mesma forma, a "sociologia urbana" é mais do que apenas um ramo da Sociologia entre outros – ela está no coração de alguns dos mais fundamentais problemas de interesse sociológico geral." Ver, também, Giddens (1984).

mação em um campo específico, unidisciplinar, de conhecimento e, por outro, no sentido de que a socialização obtida nele atuaria de forma coercitiva, impondo regras e procedimentos científicos padronizados, que funcionariam previamente, como uma espécie de "controle de qualidade" do conhecimento produzido nessas condições;

b) a hipótese oposta, e complementar à formulada acima, seria a de que em áreas de conhecimento já em si de natureza multidisciplinar e/ou aplicada, como o planejamento, a educação, a arquitetura ou a administração, por exemplo, a coerção disciplinar prévia, acima mencionada, seria menor.²⁶ Isto porque, nessas áreas, o treinamento do futuro pesquisador não se daria por longo tempo numa única disciplina, mas, ao contrário, por intervalos de tempo mais curtos e nas várias disciplinas subsidiárias da área aplicada. Ele estaria, assim, submetido a condições menos propícias para sedimentar os procedimentos disciplinares padrão. Nesse sentido, o menor grau de treinamento e de coerção disciplinar serviria para explicar simultaneamente, mesmo que de forma parcial, vários aspectos que viemos discutindo:

- em primeiro lugar, o maior grau de insegurança desses pesquisadores para atuar no campo sociológico, o que os tornaria, de antemão, uma espécie de "grupo de risco" frente ao uso do marxismo como "basic";
- em segundo lugar, isso explicaria por que não dispomos do "basic marxism" como bússola acarretaria uma crise nos instrumentos de orientação até então disponíveis, o que seria exemplificado pela desorientação e pelo vazio conceitual a que nos referíamos anteriormente;

²⁶ Triviños oferece um certo respaldo para essa hipótese, pelo menos no que se refere à educação. O autor introduz seu livro sobre pesquisa em educação com as seguintes palavras: "(...) a necessidade de colocar nossos pontos de vista neste livro deve-se, primordialmente, a uma realidade que muitas vezes constatamos: a confusão, a mistura, o eclétismo, que guiam muitas das pesquisas que repousam nas prateleiras das bibliotecas do ensino superior, e que fazem delas um conjunto de idéias sem a amarra de conceitos centrais orientadores" (Triviños, 1987, p.13). E ainda: "Uma das dificuldades que se apresenta para desenvolver o pensamento em torno dos conteúdos da educação é a falta de disciplina de muitos que trabalham neste campo" (Triviños, 1987, p.15). E mais: "A indisciplina a que fazemos referência podemos defini-la como uma ausência de coerência entre os suportes teóricos que, presumivelmente, nos orientam e a prática social que realizamos" (Triviños, 1987, p.15).

- por último, isso explicaria por que é possível encontrar entre pesquisadores oriundos dessas áreas as tendências mais fortes de afastamento do campo científico, tanto ao nível da linguagem quanto ao das fronteiras entre ciência e filosofia, às quais viemos fazendo referência.

Em suma, esse grupo de hipóteses, se correto, evidenciaria que as dificuldades demonstradas pelos autores do segundo grupo para lidar com temas políticos a partir de uma determinada disciplina do campo científico — a sociologia política, por exemplo — adviriam de não terem uma sólida formação disciplinar que lhes atribuísse identidade disciplinar, como sociólogos, historiadores, etc. O que os levaria a caírem na especulação normativa de cunho filosófico, explicando a imprecisão conceitual, os arroubos de "deve-se fazer isso" ou "deve-se fazer aquilo" e os ensaios de filosofia social.

É importante salientar que não estamos querendo negar importância ou legitimidade às preocupações normativas nem, muito menos, avaliar de um ponto de vista axiológico disciplinas como a filosofia social. Nosso objetivo é de natureza distinta: o que queremos enfatizar é a **inconsciência** que os trabalhos examinados revelam acerca dessa proximidade com as disciplinas do campo normativo, demonstrando não serem percebidas distinções entre um campo científico e outro filosófico de investigações. Nesse sentido, somente o fato de não se falar mais em sociologia urbana e, sim, em "estudos urbanos" indica que há algo novo no ar.

Esse "algo novo" é, a nosso ver, a emergência, até aqui espontânea e irrefletida, de um novo campo de estudos da problemática urbana, de natureza interdisciplinar e, conseqüentemente, não só distinto como muito mais complexo que a sociologia urbana. A problemática associada ao segundo grupo de trabalhos, que viemos discutindo até aqui em seus diferentes componentes, faz com que levantemos a respeito uma última hipótese: a de que, sem o saber, aquele grupo revela, através de suas dificuldades, não tanto o novo campo dos "estudos urbanos", mas as dificuldades para sua emergência como um campo interdisciplinar de conhecimento e pesquisa.

3 — Dificuldades e pré-requisitos para a emergência do campo interdisciplinar

Muitos dos componentes da "crise dos paradigmas" que examinamos até aqui parecem resultar, em última análise, das dificuldades envolvidas no processo de diferenciação que deverá separar o que está "con-

-fundido" atualmente: a análise sociológica da problemática urbana, feita por uma disciplina específica no domínio das ciências sociais — a sociologia urbana —, e o estudo dessa mesma problemática enquanto um campo multi ou interdisciplinar de investigação a partir da interação de várias disciplinas — entre as quais a sociologia urbana é apenas uma. Para que isso ocorra, certos pré-requisitos precisam ser cumpridos, alguns deles sem dúvida implicando dificuldades e resistências.

Em primeiro lugar, é preciso que haja, por parte dos pesquisadores e estudiosos envolvidos nessa área, uma tomada de consciência a respeito da necessidade de distinguir entre abordagens disciplinares da cidade ou do urbano — a sociologia urbana, a economia urbana, etc. — e abordagens de caráter interdisciplinar. O presente trabalho pretende, aliás, constituir uma modesta contribuição inicial nessa direção. Uma vez separados os dois caminhos, é necessário trabalhar em certos aspectos próprios a cada um deles.

O estudo da cidade a partir de uma abordagem disciplinar específica, como a da Sociologia, por exemplo, torna necessário, como primeira tarefa a ser empreendida, que se rediscuta a questão do urbano enquanto objeto teórico, uma vez que só a existência deste pode fundamentar a existência correspondente de uma disciplina especializada no seu estudo. A rigor, portanto, avanços no campo da sociologia urbana só serão possíveis na medida em que o urbano volte a ser um conceito sociológico, deixando de representar apenas um termo usado para designar um objeto empírico de investigação.

O passo inicial para o avanço da abordagem interdisciplinar, por sua vez, será o de explicitar — para a seguir superar — uma concepção amplamente difundida, ainda que de forma implícita, no "basic marxism": a de que a interdisciplinaridade se constrói através da fusão, num mesmo pesquisador, de conhecimentos oriundos de diversas áreas disciplinares. Foi em grande parte com base nesse tipo de concepção, não refletida abertamente, que o "basic marxism" se transformou num "passe-partout", provocando — a título de sociologia urbana — uma verdadeira "invasão" por parte de planejadores, arquitetos, administradores e outros no campo sociológico.

Como levam a supor os dados examinados anteriormente, especialmente com respeito à relação entre filiação disciplinar e padrão de qualidade científica do conhecimento produzido, essa "invasão" de pseudo-sociólogos parece ter sido acompanhada não só por uma correspondente "pseudo-sociologia", como, nos casos mais graves, por uma

"pseudo-ciência"; o que indica que ela, ao invés de contribuir para o avanço, poderia estar fazendo a pesquisa urbana regredir a estágios pré-científicos e pré-disciplinares de produção do conhecimento.

Falar em interdisciplinaridade não é, no entanto, falar em coisas simples, mas em complexidade. Esta, por sua vez, não significa complicação nem acumulação de conhecimentos por justaposição. Como diz Morin (s.d., p.33), o problema da complexidade "(...) não está em que cada um perca a sua competência. Está em que a desenvolva o suficiente para a articular com outras competências (...)" de modo que, ligadas em cadeia, elas possam formar o que o autor chama de "anel" de uma epistemologia da complexidade. Ao contrário do "basic marxism", a especificidade de uma tal epistemologia não é a de constituir uma chave "**passé-partout**" da complexidade, mas, nas palavras de Morin, a de infelizmente "não fornecer chaves '**passé-partout**'" (Morin, s.d., p.33).

Característico de campos interdisciplinares é, portanto, que neles — à semelhança de outros processos de produção de produtos complexos, como o de um automóvel, por exemplo — a produção de conhecimento também pressupõe uma espécie de "linha de montagem" na qual atuem inúmeros trabalhadores qualificados, cada um em sua especialidade. Assim, da mesma forma que o processo de produção e o produto que dele resulta são coisas distintas, é preciso distinguir, de maneira análoga, entre o **processo** que leva à construção do conhecimento interdisciplinar e o conhecimento ou compreensão em si, resultantes desse processo quando aplicado a um determinado objeto de interesse, como é o caso, por exemplo, das áreas urbanas.

Isso significa que o estabelecimento do campo dos estudos urbanos como campo reconhecidamente, ou seja, **refletidamente** interdisciplinar, passa, portanto, (a) pela substituição da concepção de interdisciplinaridade como "con-fusão", pela de interdisciplinaridade como resultante da "co-laboração" entre conhecimentos disciplinares; e (b) pela necessidade de se promover um processo de refluxo dos pseudo-sociólogos e outros eventuais "deslocados" a suas áreas de origem, o que obviamente não ocorrerá sem resistências e crises de identidade. É preciso, assim, que o arquiteto volte a ser arquiteto, o economista volte a ser economista e sobretudo que o sociólogo volte a ser sociólogo, para que cada um, trabalhando com competência no âmbito dos cânones específicos às respectivas disciplinas, possa contribuir para o estabelecimento de um campo interdisciplinar distinto da sociologia urbana.

Para que o processo acima ocorra, é necessário, conseqüentemente, falando em termos bachelardianos, superar o obstáculo epistemológico²⁷ no qual se transforma o paradigma marxista, quando a matriz compreensiva complexa que ele oferece é utilizada como uma espécie de substituto da construção interdisciplinar do conhecimento. Como vimos até aqui, implícita nesse uso está a noção de que a interdisciplinaridade já está dada de forma integral na compreensão múltipla do urbano por parte de cada pesquisador individual, o que lhe permite sentir-se simultaneamente sociólogo, planejador, economista, etc., na "con-fusão" a que fizemos referência anteriormente; o que, por sua vez, dispensa de antemão o trabalho interdisciplinar e impede que o tema da interdisciplinaridade na pesquisa urbana emergja com toda a clareza.

Desse ponto de vista, a capacidade de distribuir "direitos de cidadania" sociológica de modo relativamente indiscriminado a pesquisas e pesquisadores — o que parecia ser uma vantagem do "basic marxism" — revela-se como um efeito altamente perverso para a interdisciplinaridade: o de ter impedido que esse tema emergisse explicitamente na pesquisa urbana, já que mesmo o que poderia ser uma atividade interdisciplinar de pesquisa — ainda que em estágio embrionário — passava provavelmente despercebida a título de "sociologia". Nessas circunstâncias, não é de estranhar que a questão da interdisciplinaridade, embora já colocada de fato com o abandono do urbano como objeto teórico, tenha permanecido latente, não chegando a aflorar como tema no âmbito das análises urbanas.²⁸ Dessa forma, a prática interdisciplinar, se e quando existia, não podia ser acompanhada de esforços conscientes para estabelecer o campo dos estudos urbanos como tal e para desenvolver instrumentos teórico-conceituais adequados a esse tipo específico de investigação.

Em suma, todas essas parecem-nos precondições de caráter "sine qua non" para desfazer o "imbròglio" no qual se encontra atualmente a pesquisa urbana, pelo menos no Brasil, e do qual, aliás, tanto o tema da "crise dos paradigmas" quanto a designação genérica de "estudos urbanos", tão em voga entre nós, constituem enfáticos testemunhos.

²⁷ A esse respeito, ver Bachelard (1984, p.165-70).

²⁸ Sintomaticamente, no seu guia da pesquisa urbana no Brasil, Valladares (1988) traz como último dos temas nos quais se deveria insistir a prática interdisciplinar, uma vez que esse tema não aparecia nem entre os temas emergentes da pesquisa urbana brasileira.

4 – Amostras da produção interdisciplinar de conhecimentos: um projeto sobre o saneamento básico no Rio Grande do Sul

A natureza co-disciplinar da interdisciplinaridade – ou seja, o fato de que nesse tipo de processo cada pesquisador atua a partir de sua disciplina de origem – e o caráter interdisciplinar do produto daí resultante – isto é, um tipo de compreensão que não pode ser produzido por uma única disciplina, mas que, ao contrário, supõe a contribuição de várias delas – encontraram entre nós um exemplo no âmbito de um projeto de pesquisa voltado para a questão do saneamento básico no Rio Grande do Sul, do qual tivemos a oportunidade de participar.²⁹

O projeto, resultante de um convênio entre a Fundação Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), a Fundação Metropolitana de Planejamento (METROPLAN) e o Programa de Mestrado em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR) da UFRGS, foi realizado no período 1986-89, tendo por objetivo desenvolver um instrumental metodológico para subsidiar a tomada de decisões e a formulação de políticas na área de saneamento. Dele participou uma equipe permanente, composta por dois engenheiros sanitaristas e um engenheiro mecânico, duas sociólogas, uma arquiteta, além de dois estagiários, estudantes de ciências sociais. Da equipe participaram ainda, em caráter temporário, mais três arquitetos, três engenheiros, um geólogo, um geógrafo, um economista, um estatístico e um médico.

O projeto propunha-se a tratar a questão do saneamento articulando seus componentes básicos – de natureza técnica, econômica e institucional – à dinâmica do processo de urbanização no Estado do Rio Grande do Sul. Para isso, estava prevista a definição de uma tipologia representativa dos processos de crescimento urbano no Estado, a qual deveria servir como ponto de partida para a escolha de uma amostra de "cidades tipológicas". Nestas, a problemática do saneamento, específica a cada uma, seria avaliada detalhadamente, visando, numa etapa subsequente, ao estudo comparativo dos diferentes tipos de "situação de saneamento" que fossem encontrados. Por "situação de saneamento" entendia-se no projeto "(...) a combinação das formas pelas quais se apresentam os serviços de saneamento básico (abastecimento de água,

²⁹ O título completo do projeto é **Análise dos sistemas de saneamento no Rio Grande do Sul com vistas à formulação de uma política alternativa**. Para maiores informações, ver METROPLAN (1989).

esgotamento sanitário, drenagem pluvial e o serviço de coleta de resíduos sólidos) em relação a um domicílio e sua vizinhança" (METROPLAN, 1989, p.19). Com base no estudo comparativo, dar-se-ia então o desenvolvimento do instrumental metodológico que deveria constituir o produto final do projeto.

Lamentavelmente, por razões ligadas tanto à condução patrimonialista do projeto³⁰ – puramente formal³¹, por um lado, e interessada nele apenas do ponto de vista dos ganhos econômicos e políticos imediatistas que pudesse render – quanto aos cortes e defasagens nos recursos originalmente previstos, dada a situação inflacionária do período e o Plano Cruzado, levando inclusive a que o projeto fosse paralisado durante vários meses em 1988, ele não pôde ser integralmente realizado. Das cinco etapas previstas, apenas as duas iniciais foram completadas: a primeira, que dizia respeito à abordagem conceitual interdisciplinar, de acordo com a qual o "design" do projeto foi inteiramente planejado; e a segunda, que visava definir a tipologia dos processos de crescimento urbano no Rio Grande do Sul e escolher as cidades tipológicas para a amostra, nas quais as diferentes situações e soluções dadas às questões do saneamento básico seriam então avaliadas. A terceira etapa, constituída pela investigação nas cidades tipológicas, foi apenas iniciada, tendo-se realizado pesquisa de campo somente na Cidade de Canoas, município da Grande Porto Alegre. A quarta e a quinta etapas, visando respectivamente ao diagnóstico analítico do saneamento nas cidades-tipo e à elaboração do instrumental metodológico originalmente previsto, não chegaram a ser efetivadas.

Apesar desses insucessos, o projeto constituiu uma rica experiência interdisciplinar, altamente recompensadora, não só do ponto de

³⁰ Estamos usando o conceito weberiano de patrimonialismo nesse contexto associado a duas de suas características na condução de decisões burocráticas na órbita do Estado: a ausência da noção de "dever objetivo", que é substituída por considerações puramente pessoais; e a não-distinção entre o público e o privado, segundo expressa a seguinte passagem: "Faltam, neste caso, a organização objetiva e a objetividade conduzida para fins impessoais própria da vida burocrática estatal. O cargo e o exercício do poder público estão a serviço da pessoa do príncipe, por uma parte, e do funcionário agraciado com o cargo, por outra, mas não a serviço de tarefas 'objetivas'" (Weber, 1969, p.776).

³¹ O que torna necessário estabelecer uma distinção entre pessoas que apenas representavam as instituições envolvidas no projeto, a coordenação técnica e a coordenação executiva do mesmo. Enquanto os representantes e a coordenação técnica tiveram funções puramente formais, aparecendo como responsáveis perante o órgão financiador do projeto, foi sobre a coordenação executiva que recaiu o trabalho de coordenação efetiva do projeto, devendo-se unicamente a seu empenho e responsabilidade os resultados obtidos.

vista da equipe permanente que nele trabalhou, como com relação aos resultados criativos que gerou ao nível do tratamento conceitual e metodológico da questão do saneamento. A sensação de estar produzindo em conjunto uma compreensão nova de velhas coisas, útil não só para o projeto, como também para empreendimentos futuros, além de estar participando de uma experiência pedagógica inédita, na qual o convívio entre profissionais de áreas distintas em torno de uma tarefa comum obrigava cada um a levar o outro em consideração, aprendendo com ele a ver certos aspectos da realidade através de sua ótica especializada, foram fatores decisivos para que o projeto chegasse até onde chegou. O entusiasmo foi, sem dúvida nenhuma, o principal fator para que uma equipe menor, constituída basicamente pelas mulheres do projeto,³² se mantivesse unida, defendendo sua importância contra diversas tentativas que ocorreram para desacreditá-lo, especialmente nos momentos de barganha com a FINEP pela atualização e liberação de recursos.

Elaborado sob condições precárias de recursos, além de dificuldades burocráticas e de tempo, associadas ao fato de que a equipe já se tinha dissolvido e regressado a suas instituições de origem, o relatório final enviado à FINEP não chegou a ressaltar a importância dos resultados metodológicos obtidos no projeto, razão pela qual pensamos ser esta uma oportunidade adequada para fazê-lo.

4.1 – Interdisciplinaridade e tratamento relacional de indicadores de saneamento

A concepção de saneamento tradicionalmente utilizada por engenheiros, economistas e outros técnicos – identificando saneamento básico à mera presença de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, avaliados em termos de seus aspectos técnicos e de viabilidade econômico-financeira – foi substituída, no projeto, por uma concepção sociologicamente formulada, que tinha como eixo central o conceito de salubridade e sua função indispensável para o processo global de reprodução social. Nesse sentido, saneamento básico foi de-

³² Dessa equipe, da qual tivemos a honra de participar, fizeram parte a Socióloga Anete Jalfim, a Arquiteta Gilda Maria Franco Jobim, a Engenheira Sanitarista Dione Ruth Dantas Waquil, o Engenheiro Pedro Roberto Michelena e os Estagiários Elaine Lösch e Eduardo Antonio Audibert. Participou dessa equipe temporariamente a Arquiteta Ana Rosa Bered de Curtis.

finido como "(...) o conjunto de atividades desempenhadas por instituições públicas com a função de criar condições de salubridade necessárias para a reprodução social, esta compreendendo tanto a reprodução da força de trabalho como dos processos produtivos" (METROPLAN, 1989, p.14). Salubridade, por sua vez, foi definida como "(...) o conjunto de condições apresentadas pelos locais de moradia, circulação e trabalho que não sejam nocivos à reprodução da vida humana" (METROPLAN, 1989, p.14).

Essa inovação conceitual teve uma série de implicações de natureza heurística que levaram a que se caminhasse para uma abordagem muito mais complexa da questão do saneamento. Os primeiros reflexos dessa nova abordagem manifestaram-se no uso e tratamento dos indicadores, levando não só a que velhos indicadores fossem reavaliados e novos fossem desenvolvidos, como a que procedimentos típicos de enfoques atomísticos fossem substituídos por outros mais apropriados a um pensamento complexo, de natureza relacional.

Exemplo disso é que a definição operacional de saneamento em termos de "produção de salubridade" tornava a presença de serviços de saneamento — até então considerados indicadores por excelência — uma condição insuficiente para comprovar se havia ou não saneamento básico. Além desses indicadores positivos, era preciso levar em consideração indicadores "negativos", ou seja, indicadores de insalubridade. Aos indicadores de aspectos técnico-quantitativos de natureza física, típicos do campo da engenharia, como quilômetros de rede, canos, equipamentos e instalações, por exemplo, era preciso, portanto, acrescentar indicadores de natureza ambiental e da área da saúde que dessem informações sobre aspectos qualitativos dos locais de moradia e de trabalho.

Assim, indicadores tais como os de morbidade e mortalidade infantil, ao apontarem a maior ou menor incidência de doenças de veiculação hídrica, por exemplo, estariam mostrando, em relação inversa, a existência de condições mais ou menos salubres para a reprodução da vida humana. Da mesma forma, não bastava verificar, em relação ao serviço de coleta de lixo, se ela existia e com que frequência. Era preciso também considerar como as famílias lidavam com o lixo dentro do domicílio e até o momento em que fosse coletado: se o ensacavam, ou se o deixavam ao ar livre, já que disso dependia a existência de condições mais ou menos propícias à salubridade.

Essa mesma abordagem, além de considerar a mera presença de serviços como indicadores insuficientes de saneamento básico, tornava necessário avaliar cada um deles "em situação". Ou seja, de acordo com

ela, era preciso considerar em que condições geomorfológicas e de interações com os demais serviços de saneamento eles operavam. Água canalizada, por exemplo, teoricamente, podia apontar tanto para condições de salubridade, como de insalubridade; tudo dependendo de sua procedência e do fato de vir ou não acompanhada de esgotamento sanitário. Assim, se proveniente de rede, indicaria água tratada e constituiria em si fator de salubridade; se fosse proveniente de poço, no entanto, exigiria informações complementares, referentes a aspectos técnicos do próprio poço e a características do terreno, que permitissem avaliar a possibilidade de a água vir ou não a ser contaminada — do que dependeria, em última análise, se ela poderia ou não ser considerada indicador de salubridade.

A interação com o esgotamento sanitário era, a esse respeito, decisiva. A existência apenas de água canalizada, como no caso de um único ponto ou bica de água colocada no pátio, era vista pelos sanitaristas como constituindo uma situação potencialmente favorável à criação de condições de insalubridade, uma vez que água em abundância num terreno sem drenagem poderia provocar alagamentos, poças de água parada, etc., onde mosquitos e outros vetores nocivos à saúde podiam proliferar. Nessas circunstâncias, não se poderia falar, obviamente, de salubridade e, conseqüentemente, da existência de saneamento básico.

Tomando-se em conta apenas os serviços de água e esgotamento sanitário, a única combinação considerada segura como indicador de salubridade foi a de "água proveniente de rede" e "presença de esgotamento sanitário e/ou fossa séptica", a qual foi tratada como um modelo teórico altamente restritivo, que deveria ser usado para uma releitura das estatísticas oficiais de saneamento no Estado e também no País.

As implicações teórico-metodológicas decorrentes dessa nova abordagem obrigaram a que cada um dos quatro serviços de saneamento considerados no projeto fosse examinado separadamente, com o objetivo de determinar teoricamente todas as possíveis condições de ocorrência, as quais eram então classificadas em dois grupos, segundo indicassem salubridade ou, ao contrário, insalubridade. Uma matriz de avaliação semelhante foi então desenvolvida para identificar hipoteticamente todas as prováveis modalidades de associação entre água e esgotamento sanitário, também classificadas segundo indicassem salubridade ou insalubridade. Desse conjunto de situações, foram descartadas aquelas cuja existência se daria apenas ao nível hipotético e não real, permanecendo as demais como critérios de salubridade e, logo, de saneamento básico.

Dadas as características específicas dos serviços de coleta de lixo e de drenagem, não foi possível incluí-los na matriz acima mencionada. A determinação das modalidades de ocorrência conjunta dos quatro serviços passou a ser vista, no entanto, como uma tarefa a ser efetuada por ocasião da investigação empírica de situações concretas, na qual também os fatores geomorfológicos e de microdrenagem dos terrenos deveriam ser incluídos.³³

Embora a última palavra nas decisões técnicas para o desenvolvimento dessa matriz de avaliação tenha sido de responsabilidade dos engenheiros e dos sanitaristas,³⁴ o fato é que eles nunca teriam chegado sozinhos à sua concepção. A matriz foi, antes de mais nada, resultante de um trabalho conjunto da equipe do projeto, para o qual contribuíram conhecimentos especializados de várias outras disciplinas. Seu processo de elaboração foi bastante demorado e envolveu toda a equipe em longas discussões conjuntas para decidir o que era ou não salubre e em que condições, tendo constituído o verdadeiro ponto alto do projeto enquanto experiência e exemplo de trabalho interdisciplinar.

Todas essas implicações de caráter conceitual e metodológico, que deveriam informar as etapas posteriores do projeto, não chegaram a ser integralmente testadas, uma vez que essas etapas não chegaram a se realizar. Contudo uma pequena amostra das potencialidades contidas nessa abordagem relacional foi obtida com a pesquisa de campo realizada em Canoas, como veremos a seguir.

4.2 — Renda, salubridade e saúde

Devido às restrições de tempo e de recursos sofridas pelo projeto, decidiu-se centrar a análise da questão do saneamento em Canoas no exame de três variáveis:³⁵

³³ Nesse sentido, o projeto vem preencher várias lacunas apontadas nos estudos sobre serviços urbanos e que consistem geralmente em fazer-se a análise de um só serviço sem examinar os efeitos múltiplos de uns sobre os outros; em não se trabalhar com a concepção de "rede de serviços"; e em se trabalhar unicamente sobre água ou esgoto, sem se considerarem os demais serviços. A esse respeito, ver Leme & Pacheco (1989).

³⁴ Uma contribuição essencial para a elaboração dessa matriz foi dada pelo Engenheiro Antonio Luiz Timm Grassi, da Companhia Riograndense de Saneamento (CORSAN).

³⁵ Todos os dados referidos nesse item foram extraídos de Resultados da Pesquisa de Campo em Canoas (METROPLAN, 1989a, p.119-40).

- a) renda domiciliar média;
- b) ocorrência de casos de diarreia em crianças de zero a cinco anos, graves a ponto de a criança ter sido levada ao médico e/ou hospitalizada; e
- c) associação entre as duas variáveis acima e as condições de salubridade do domicílio.

A salubridade domiciliar foi medida levando-se em conta apenas os serviços de água e esgoto. Somente quando a água era fornecida pela rede pública e houvesse acesso à rede pública de esgotos e/ou fossa séptica, foram os domicílios classificados como salubres, considerando-se todas as demais situações como de insalubridade.

As crianças de zero a cinco anos foram escolhidas como um grupo etário "estratégico" para evidenciar — através da ocorrência ou não de diarreia, nos termos explicitados acima, o que tornou o indicador bastante conservador — os efeitos que as condições de salubridade ou de insalubridade dos domicílios poderiam ter na saúde de seus moradores. Partiu-se do princípio de que a ocorrência de diarreias estaria intimamente associada à contaminação das crianças com bactérias e demais tipos de agentes patológicos, entre outros motivos, provocada pela má qualidade da água utilizada para beber ou preparar alimentos, pela contaminação do terreno devido à ausência de esgotamento sanitário, pela contaminação através do contato com lixo e, por último, pela contaminação devido a ocorrências ligadas a problemas de drenagem, do tipo alagamentos, enchentes, etc.

Os domicílios onde ocorreram os casos de diarreia infantil foram analisados separadamente e comparados com os demais domicílios da amostra, visando detectar se apresentavam características específicas, às quais as ocorrências de diarreia pudessem estar eventualmente associadas.

O exame da associação entre o nível de renda médio dos domicílios e suas condições de salubridade ficou prejudicado pelo fato de haver uma grande concentração de domicílios nas faixas de renda de até dois salários mínimos, tanto salubres (65,5%) quanto insalubres (90,4%). Assim, embora os casos de diarreia infantil nos domicílios insalubres tenham ocorrido somente na faixa de renda de até dois salários mínimos, enquanto nos domicílios salubres havia ocorrências em todas as faixas, com uma distribuição inversa à da renda domiciliar, conforme mostra a Tabela 1, não havia como se saber até que ponto isso se devia às condições insalubres dos domicílios ou ao fato de 81% das crianças da amostra estarem concentradas nessa faixa de renda.

Tabela 1

Distribuição dos domicílios com ocorrência de diarreias em crianças de zero a cinco anos, segundo a faixa de renda domiciliar média e as condições de salubridade ou insalubridade dos domicílios, em Canoas — 1987

FAIXAS DE RENDA (salários mínimos)	TOTAL DE DOMICÍLIOS A	DOMICÍLIOS COM OCORRÊNCIA DE DIARRÉIAS					
		Salubres		Insalubres		Total	
		B	B/A (%)	C	C/A (%)	D	D/A (%)
0 a 1,99	556	76	13,7	48	8,6	124	22,3
2 a 4,99	127	21	16,5	-	-	21	16,5
5 a 9,99	38	8	22,2	-	-	8	22,2
10 e mais	7	1	14,2	-	-	1	14,2
Sem informação ...	(1)66	...	-	...	-	(2)59	-
TOTAL	794	106	13,3	48	6,0	213	26,8

FONTE: METROPLAN (1989). **Análise dos sistemas de saneamento no Rio Grande do Sul com vistas à formulação de uma política alternativa.** Porto Alegre. (Relatório, 3, final) (mimeo) tab. 3.10, p.127.

(1) Domicílios com renda domiciliar média desconhecida. (2) Domicílios com condição de salubridade ou insalubridade desconhecida, nos quais ocorreram diarreias infantis.

Uma tentativa de elucidar a questão acima pelo cálculo dos casos de diarreia infantil nas faixas de renda domiciliar como percentual da população total da amostra nas mesmas faixas também não trouxe esclarecimentos, já que havia entre os domicílios salubres uma distribuição relativamente eqüitativa dos casos de diarreia infantil entre todas as faixas de renda, o que se espelhava na distribuição do total dos domicílios. A conclusão a que se chegou nesse estágio é que, mesmo considerando problemas associados à metodologia utilizada no estudo, os dados pareciam apontar uma questão metodológica mais essencial, ligada à capacidade de se obterem as informações desejadas apenas ao nível do domicílio. Como a esse nível se captavam apenas os efeitos dos serviços de água e esgoto, mas não os efeitos da oferta de serviços de drenagem e coleta de lixo, que se dão em termos ambientais, resolveu-se fazer um diagnóstico ambiental dos setores censitários que integravam a amostra. O objetivo era testar se a ocorrência de diarreias infantis se associava a algum aspecto específico do meio ambiente, especialmente aqueles ligados à presença de lixo nas ruas e áreas baldias, valões a céu aberto e áreas alagadiças.

A partir do diagnóstico ambiental, que levou à elaboração de uma escala de avaliação das condições dos setores censitários da amostra, tentou-se verificar a existência de associação entre a posição dos setores na escala de avaliação e o percentual de domicílios onde houve ocorrência de diarreia infantil. Foi possível então constatar não só uma nítida variação positiva entre qualidade ambiental e salubridade domiciliar, como uma variação inversa entre qualidade ambiental e ocorrência de diarreias infantis. Como mostra a Tabela 2, não só o percentual médio de domicílios salubres é maior nas áreas com melhores condições ambientais, como o percentual médio de ocorrência de diarreias é menor; o inverso ocorrendo no outro extremo da escala.

Tabela 2

Médias percentuais de domicílios salubres e de ocorrências de diarreias em crianças de zero a cinco anos, em grupos de setores censitários classificados segundo condições ambientais, em Canoas — 1987

CONDIÇÕES AMBIENTAIS DOS SETORES CENSITÁRIOS	DOMICÍLIOS SALUBRES	OCORRÊNCIA DE DIARRÉIAS INFANTIS
Muito boas	96,2	5,8
Boas	87,8	23,9
Médias	85,7	20,7
Precárias	59,0	30,5
Muito ruins	44,5	36,7

FORTE: METROPLAN (1989). **Análise dos sistemas de saneamento no Rio Grande do Sul com vistas à formulação de uma política alternativa.** Porto Alegre. (Relatório, 3, final) (mimeo) tab. 3.14, p.139.

Uma análise mais detalhada, considerando a ocorrência dos casos de diarreia infantil em associação com cada um dos indicadores de qualidade ambiental, mostraria que principalmente a presença de valões a céu aberto, "casinhas" e lixo nos arredores dos lotes eram responsáveis, nessa ordem, por um maior percentual médio de ocorrência de diarreias. A densidade de ocupação dos lotes também mostrou estar sensivelmente associada às diarreias infantis: enquanto nos terrenos com apenas um domicílio o percentual médio de domicílios com ocorrência de diarreia infantil era de 5,5%, nos terrenos com dois e mais domicílios esse percentual ficou acima de 30% (METROPLAN, 1989, tab. 3.13, p.136).

Os dados da Tabela 2 constituem, na verdade, uma síntese dos indicadores de saneamento, ao relacionarem tanto as condições ambientais utilizadas para avaliar e classificar os setores censitários, como as condições de salubridade domiciliar, com o efeito que a presença ou ausência de salubridade pode ter na saúde infantil e, portanto, nas condições de reprodução biológica e social das crianças da amostra. Ao mostrarem que é nos setores com piores condições ambientais e domiciliares onde se encontram os maiores percentuais de crianças de zero a cinco anos que tiveram de ser tratadas e/ou hospitalizadas em função de diarreias, esses indicadores revelam tudo o que a variável renda — a partir de um raciocínio puramente sociológico — não conseguiu demonstrar quando se tentou comprovar uma associação direta entre ela e a variável salubridade.



O novo tratamento dado à questão dos indicadores de saneamento básico, assim como a tomada de consciência de que o estudo dessa problemática exige que se distinga entre fatores que ocorrem **dentro** e fatores que ocorrem do lado de **fora** do domicílio — isto é, por um lado, práticas e hábitos de higiene que determinam efeitos de salubridade ou insalubridade e, por outro, fatores de natureza ambiental, estes diferenciados, por sua vez, em (a) fatores que ocorrem no terreno do domicílio e (b) fatores que ocorrem no entorno maior, como é o caso das condições que afetam as ruas, áreas baldias e demais espaços de circulação: lixões, valas a céu aberto, áreas alagadiças, etc. — são algumas amostras das novas compreensões de caráter metodológico a que se chegou no âmbito do projeto que estamos focalizando. Mas, mais do que isso, são os melhores exemplos do caráter distinto que o produto do conhecimento interdisciplinar assume em relação ao processo de "co-laboração" disciplinar do qual deriva. Estas são, portanto, amostras de compreensões conjuntas para as quais cada participante do projeto contribuiu a partir de sua ótica especializada e que certamente não teriam sido atingidas se o projeto tivesse consistido de várias seções justapostas, com o sociólogo investigando os aspectos sociológicos, o sanitarista os de higiene, o engenheiro hidráulico os aspectos técnicos da instalação de redes de água e esgoto, e assim por diante, conforme ficou demonstrado acima na questão das relações entre as variáveis renda, salubridade e saneamento.

Bibliografia

- ALBANO, Maria C. & LEMOS, Celina B. (1989). Reflexões sobre consumo como forma de sociabilidade e lazer nos centros urbanos contemporâneos. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 13., Caxambu. (mimeo).
- AZEVEDO, Sérgio de & VIEIRA, Maria A. de M. (1989). A questão habitacional no nordeste do Brasil. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 13., Caxambu. (mimeo).
- BACHELARD, Gaston (1984). **A epistemologia**. Lisboa, Edições 70.
- BACKHAUS, Hans-Georg (1972). Zur dialektik der wertform. In: SCHMIDT, Alfred, org. **Breiträge zur marxistischen erkenntnistheorie**. 4.ed. Frankfurt, Suhrkamp Verlag. p.128-52.
- BARBOSA, Eva Machado (1990). Estudos urbanos: crise dos paradigmas ou crise das ciências sociais? In: REUNIÃO ANUAL DA SBPC, 42., Porto Alegre. Anais... v.2, secção B. 11, p.361-2.
- BOURDIEU, Pierre (1983). **Questões de Sociologia**. Rio de Janeiro, Marco Zero.
- ____ (1973). **Le métier de sociologue**. Paris, La Haye, Mouton.
- CARDOSO, Adauto L. (1989). Notas sobre urbanismo e as utopias da modernidade. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 13., Caxambu. (mimeo).
- CASTELLS, Manuel (1977). Crise do estado, consumo coletivo e contradições urbanas. In: POULANTZAS, Nicos, org. **O estado em crise**. Rio de Janeiro, Graal. p.157-88.
- ____ (1980). **Cidade, democracia e socialismo**. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- ____ (1981). Posfácio à questão urbana. **Espaço & Debates**, São Paulo, Cortez, 1(1):9-44.
- CORAGGIO, José Luis (1988). Dilemas da investigação urbana a partir de uma perspectiva popular. **Espaço & Debates**, São Paulo, Cortez, 8(23):50-67.

- ____ (1989). Pesquisa urbana e projeto popular. **Espaço & Debates**, São Paulo, Cortez, 9(26):22-39.
- COVRE, Maria de L. M. (1989). Fragmentos da cultura organizativa dos trabalhadores e gestão da coisa pública. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 13., Caxambu. (mimeo).
- ESPAÇO & DEBATES (1989). São Paulo, Cortez, v.9, n.27, p.106-9.
- GIDDENS, Anthony (1981). **A contemporary critique of historical materialism**. London, Macmillan. v.1.
- ____ (1984). **Sociologia: uma breve porém crítica introdução**. Rio de Janeiro, Zahar.
- GOHN, Maria da Glória (1989). Conselhos populares - participação e gestão de bens coletivos. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 13., Caxambu. (mimeo).
- GOTTDIENER, M. & FEAGIN, Joe R. (1989). Uma mudança de paradigma na sociologia urbana. **Espaço & Debates**, São Paulo, Cortez, 9(28):44-58.
- GUIMARÃES, Berenice M. (1989). O processo de ocupação do solo e a questão da moradia para a classe trabalhadora em Belo Horizonte - 1897/1920. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 13., Caxambu. (mimeo).
- HARNECKER, Marta (1973). **Los conceptos elementales del materialismo historico**. 18.ed. México, Siglo Veinteuno.
- HARVEY, David (1978). The urban process under capitalism: a framework for analysis. **International Journal of Urban and Regional Research**, London, 2(1): 101-31.
- ____ (1982). **The limits to capital**. Oxford, Brasil Blackwell.
- IANNI, Octavio, org. (1984). **Karl Marx: sociologia**. 4. ed. São Paulo, Ática.
- KRISCHKE, Paulo (1989). Movimentos sociais e democratização no Brasil: necessidades radicais e ação comunicativa. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 13., Caxambu. (mimeo).
- KUHN, Thomas S. (1987). **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo, Perspectiva.

- LEME, Maria Cristina S. & PACHECO, Regina S. (1989). A questão fundiária, imobiliária e os serviços urbanos: conceitos e referências teóricas em teses e dissertações recentes. **Espaço & Debates**, São Paulo, Cortez, 9(28):101-17.
- MAGNANI, José et alii (1989). Pedços e trjetos - formas de lazer e sociabilidade na metrópole. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 13., Caxambu. (mimeo).
- MARX, K. (1968). **El Capital: crítica de la economia política**. 5. ed. México/Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica. v.1.
- MARX, K. (1974). **Grundrisse der kritik der politischen ökonomie**. Berlin, Dietz Verlag.
- MELLO, Marcus B.C. (1989). Políticas públicas e habitação popular: continuidade e ruptura 1979-1988. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 13., Caxambu. (mimeo).
- METROPLAN (1989). **Análise dos sistemas de saneamento no Rio Grande do Sul com vistas à formulação de uma política alternativa**. Porto Alegre. (Relatório, 3, Final). (mimeo).
- ____ (1989a). **Resultados da pesquisa de campo em Canoas**. s.n.t. Seção 3.5, p. 119-40.
- MORIN, Edgard (s.d.). **O problema epistemológico da complexidade**. s.l. Publicações Europa-América.
- MOURA, Maria Suzana de S. & SANTOS, André M. (1989). Gestão municipal democrática com participação popular - limites e possibilidades. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 13., Caxambu. (mimeo).
- PIAGET, Jean (1983). **A epistemologia genética; sabedoria e ilusões da filosofia; problemas de psicologia genética**. 2.ed. São Paulo, Abril Cultural.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (1981). Espaço urbano, mercado de terras e produção da habitação. In: SILVA, L.A. Machado da, org. **Solo urbano: tópicos sobre o uso da terra**. Rio de Janeiro, Zahar.
- ____ (1985). Formação do capital imobiliário e a produção do espaço construído no Rio de Janeiro 1870-1930. **Espaço & Debates**, São Paulo, Cortez, 5(15):5-32.

- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz & CARDOSO, Adauto L. (1989). Plano Diretor e gestão democrática da cidade. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 13., Caxambu. (mimeo).
- SADER, Éder (1988). **Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-80)**. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- SCHMIDT, Benício V. (1989). Sociedade brasileira de sociologia. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 4., Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro. p. 76-83.
- SILVA, Luiz Antonio M. da (1989). Sociedade brasileira de sociologia. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 4., Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro. p. 84-5.
- SLATER, David (1988). Capitalismo e urbanização da periferia: problemas de interpretação e análise referentes à América Latina. **Espaço & Debates**, São Paulo, Cortez, 8(23):96-109.
- SORJ, Bernardo & REIS, Fábio W. (1989). Uma agenda para as ciências sociais no Brasil. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 13., Caxambu. (mimeo).
- TASCHNER, Suzana P. (1989). Habitação e demografia intra-urbana em São Paulo. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 13., Caxambu. (mimeo).
- TOPALOV, Christian (1988). Fazer a história da pesquisa urbana: a experiência francesa desde 1965. **Espaço & Debates**, São Paulo, Cortez, 8(23):5-30.
- TRIVIÑOS, Augusto N. da Silva (1987). **Introdução à pesquisa em ciências: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo, Atlas.
- VALLADARES, Licia (1988). **Petit guide de la recherche urbaine au Brésil**. Rio de Janeiro, IUPERJ. (Série Estudos. Série Especial, 1).
- WEBER, Max (1969). **Economia y sociedad: esbozo de sociologia comprensiva**. 2. ed. Mexico, Fondo de Cultura Económica.
- ____ (1989). A objetividade do conhecimento nas ciências sociais. In: COHN, Gabriel, org. **Max Weber: sociologia**. 4. ed. São Paulo, Ática.

CENTRO DE EDITORAÇÃO

SUPERVISÃO: Elizabeth Kurtz Marques – **SECRETARIA:** Ieda T. K. Leal – **REVISÃO:** Valesca C. N. Nonnig (coordenadora), Edelvira A. S. Moreira, Rosa Maria F. Rivero, Roselane Vial, Sérgio Nunes Fagundes, Sidonia T. Hahn Calvete – **EDITORIA:** Estela Mendes Pereira (coordenadora), Alessandra P. dos Santos, Cirei P. Silveira, Cristina L. Roehe, Elisabeth A. Lopes, José A. da Rosa, Lenoir Buss, Lisiane Wandscheer, Rejane Schmitt Hübner, Tânia M. V. Prates, Vera L. A. Braga – **IMPRESSÃO:** Alvandir Schaeffer de Oliveira (coordenador), Celso L. F. Formiga, Cláudio Scapini, Emerson G. Magalhães, Luiz C. da Silva, Maria Helena C. de Bairros, Maria Leda L. T. Jambastiani, Marco A. O. Pinto, Mauro M. da Silva, Pedro da Rosa – **CAPA:** Alvandir Schaeffer de Oliveira – **DIAGRAMAÇÃO:** Estela Mendes Pereira, Alberto L. C. Medeiros, Rejane M. L. dos Santos – **ARTE FINAL:** Alvandir Schaeffer de Oliveira, Estela Mendes Pereira.



O RIO GRANDE DO SUL URBANO



FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA
Siegfried Emanuel Heuser

Rua Duque de Caxias, 1691 – 90.010 – Porto Alegre – RS – Fone 25-9455