



Dados assustadores: nos últimos dez anos, a população das favelas duplicou, criando desafios para os administradores

# A superpopulação de favelados de Porto Alegre



**Dados revelam que 380.956 pessoas vivem em 212 vilas da Capital - o que corresponde a 28% da população. A situação tende a piorar, mas a Prefeitura está começando a reagir**

**PEDRO CHAVES**  
Editoria Local/ZH

Dois movimentos bem coordenados marcam o início da escalada da Prefeitura de Porto Alegre, nesta segunda-feira, contra a concentração de terras atualmente existente na área urbana da cidade e a crescente favelização da população mais pobre. Sob o comando da Secretaria do Planejamento Municipal (SPM), começam as iniciativas destinadas a consolidar o recém lançado Programa de Regularização Fundiária — com um destacamento de 35 estagiários procedendo a um levantamento econômico-social nas vilas 1º de Maio, Battilanas e Alto Embratel, na cha-

mada Grande Glória; enquanto o Departamento Municipal de Habitação (Demhab) estará lançando na Fiegs, junto com o Sinduscon, ofensiva que busca executar 25 projetos de pequenos conjuntos de casas populares, num total de 1.000 unidades.

As medidas adotadas pela Prefeitura são baseadas nos dados oficiais a respeito dos chamados vazios urbanos e do processo de favelização da cidade. Com relação aos vazios, as estimativas mostram que os 100 maiores proprietários de terras de Porto Alegre detêm 47,67% das áreas vazias da cidade; e destes, 15 concentram 342 terrenos e 15 grandes glebas. Para piorar a situação,

18,6% dos vazios estão incrustados em áreas de ocupação urbana intensa, ou seja, aquelas que, segundo o Plano Diretor, por já disporem de infra-estrutura (água, luz, pavimentação etc), devem ser primeiro ocupadas no processo de crescimento da cidade.

**CIDADE OU FAVELA** — O ritmo acelerado do processo de favelização de Porto Alegre assusta os técnicos municipais. Afinal, no início dos anos 80 a cidade tinha pouco mais de 140 vilas populares, onde viviam 171.419 pessoas em 38 mil barracos; em 1989, cresceu para 212 o número de vilas, que agora abrigam 98.184 barracos onde sobrevivem como podem 380.956 pessoas.

E a situação torna-se ainda mais assustadora se comparamos os índices de crescimento demográfico. Enquanto a taxa da população porto-alegrense como um todo chega a 2,1% ao ano, nas vilas ela pula para 9,8%.

O resultado até aqui é bastante sombrio: se no início dos anos 80 havia 15,2% de porto-alegrenses morando em malocas, agora este índice explodiu para 28% - a população estimada de Porto Alegre em 89 era de 1.381.175 habitantes.

**REAÇÃO DEFINIDA** — Como reage o Poder Público diante deste quadro? O titular da Secretaria do Planejamento Municipal (SPM), João Carlos Vasconcellos, aponta a implantação do Programa de Regularização Fundiária, usando todos os instrumentos legais disponíveis — usucapião urbano, direito real de uso, solo criado, legalização de loteamentos irregulares, a função social da terra e o Banco de Terras.

A diretora do Departamento Municipal de Habitação (Demhab), Lires Marques, aposta na reorganização e modernização do departamento, para que ele possa voltar-se efetivamente à sua atividade fim: um órgão produtor de moradias.

Rubens Borges - Arquivo/ZH

## O início de uma grande pesquisa

O levantamento sócio-econômico que 35 estagiários começam amanhã nas vilas 1º de Maio, Battilanas e Alto Embratel, todas elas incrustadas na chamada Grande Glória, dá início efetivo ao Programa de Regularização Fundiária, lançado em novembro pela Prefeitura, com a meta de regularizar as vilas localizadas em áreas públicas ou privadas, os loteamentos clandestinos e os irregulares.

Este primeiro trabalho de campo, na verdade, servirá para atualizar dados levantados em 1987, que mostravam a concentração de 4.766 pessoas em 1.135 barracos, nas três vilas. Este conjunto dá à Prefeitura condições de aplicar todos os mecanismos atualmente disponíveis ou em gestação (usucapião urbano, direito real de uso, solo criado, legalização de loteamentos irregulares, a função social da terra e o Banco de Terras) para a regularização de terras, pois abrange ocupação de áreas públicas e particulares (1º de Maio), ou iniciada por "aluguel de pisos" e posteriores invasões (Battilanas), ou ainda em área estritamente particular (Alto Embratel).

A decisão de enfrentar com todas as forças a especulação imobiliária e promover a regularização fundiária é mais do que nunca política, explica o secretário João Carlos Vasconcellos, lembrando que "a Administração Popular tem compromisso fundamental com a maioria do povo, que vive hoje na chamada cidade informal; aquelas áreas que não têm as mínimas condições de saneamento e infra-estrutura e que impedem que uma pessoa exerça sua cidadania".

**PRIORIDADES DEFINIDAS** — Com este compromisso político dando as diretrizes, Vasconcellos anuncia maiores investimentos no saneamento básico e infra-estrutura das vilas populares nos próximos dois anos com a finalidade de qualificar a vida das pessoas que nelas residem. "Além do saneamento, com a regularização elas terão a garantia de que ali vão ficar, criando seus filhos, sem o espectro da remoção".

As vilas de carência máxima são o primeiro alvo do Programa. E haverá a participação popular no processo, com a mobilização das associações comunitárias e até entidades sindicais, para envolver todos os beneficiados.

Nas áreas com usucapião (o Município pensa até em promover ações coletivas), no processo de regularização fundiária a Prefeitura fará inclusive uma consulta aos cartórios de registros de imóveis, para saber quem são os reais proprietários (na maioria das vezes eles se escondem e só aparecem quando a área invadida recebeu total infra-estrutura e, por consequência, foi valorizada).

**QUEM PAGA** — Em épocas de crise, é fundamental saber de onde sairão os recursos para o Município promover tal revolução na questão da terra em Porto Alegre. Segundo Vasconcellos, 30% dos vazios urbanos são áreas anti-sociais, conservadas e desocupadas para especulação, onde já existe infra-estrutura colocada pelo Poder Público. Assim, uma das principais fontes de recursos do Programa de Regularização será justamente a taxa progressiva no tempo dos vazios urbanos.

Durante todo este ano de 91, a Prefeitura vai "cercar" legalmente a questão (criando as leis que regulem a notificação dos proprietários de grandes glebas) para, em 1992, já começar a taxar os que especulam com a terra.

# Projeção atual revela déficit de 100 mil unidades

A retomada da produção de moradias é a meta principal da diretora do Demhab, Lires Marques. Por isto ela anuncia amanhã, na Fiegs, o relançamento do Programa Ficom, pelo qual são financiadas casas novas, ou ampliação e melhorias nas já existentes. Ao todo são 25 projetos, de pequenos conjuntos habitacionais (cada um com no mínimo oito e no máximo 40 casas), totalizando 1.000 unidades. As terras são de empresários da construção civil e os recursos da Caixa Econômica Federal. Ao Demhab restará a função de localizador de interessados, entre as mais de 28 mil pessoas que ele tem cadastradas.

A projeção atual, revela Lires, é de que existe um déficit de 100 mil unidades habitacionais em Porto Alegre. De outra parte, com a estagnação da construção civil na área das moradias populares (há quatro anos a Caixa não libera novos financiamentos), o ônus ficou concentrado nas cooperativas habitacionais (Cohabs), sistema do qual o Demhab faz parte, embora suas características peculiares (autarquia municipal).

Como as Cohabs, o Departamento resente-se da falta de recursos. De tal forma, que nas obras de saneamento básico, atualmente as prioridades, não tem sido incluída a pavimentação de ruas. "Assim, colocamos rede de água, rede de esgoto, iluminação, e a rua fica sem pavimentação. Ai, vem um caminho pesa-

do, quebra as redes, e a população fica prejudicada", lamenta Lires.

**HERANÇA E MUDANÇA** — Um fator complicador nos planos iniciais de Lires foi verificar que desde 1987 estavam abandonados seis conjuntos do projeto Ficom-3 (João Vedana, Bourbon, Petrópolis, Gardênia, São José e Luz do Sol) num total de 149 unidades habitacionais. O jeito foi incluir em outro projeto que agora será executado. Outro problema foi reorganizar o Departamento administrativamente: eram 1.000 funcionários (hoje são 500); o pagamento aos fornecedores estava atrasado; era preciso retomar a credibilidade junto à CEF; bem como renegociar as dívidas acumuladas com o Iapas, a Re-

ceita Federal, o Montepio dos Funcionários Municipais e o Fundo de Garantia. "Felizmente conseguimos isto", explica Lires.

A diretora do Demhab também contabiliza no saldo positivo a mudança na relação com a comunidade, "que tem maior participação nas decisões". E cita como exemplo o projeto More Melhor Participando, pelo qual estão sendo construídas mais de 600 casas-embriões (banheiro e sala, totalizando 21 metros quadrados) em sistema de mutirão. O Município repassa recursos para que os moradores possam adquirir material de construção. E, a partir da casa-embrião, cada um pode ampliar a área conforme suas necessidades e disponibilidade.

**METAS FUTURAS** — Para fazer o Demhab retomar sua função básica, Lires aposta na modernização: o departamento será informatizado (ligando-se à Procempa e ao Fórum), com o que não será preciso, como hoje, cadastrar manualmente mais de 20 mil mutuários; já está agilizando a cobrança, com a instalação de postos da Caixa Federal nas próprias vilas sob sua jurisdição; e finalmente ficará sabendo qual seu verdadeiro patrimônio, pois foi nomeada comissão especialmente para esta tarefa. Quanto ao déficit habitacional, Lires Marques só acredita em redução efetiva quando o trabalhador passar a receber um salário digno.

## A CONCENTRAÇÃO DA TERRA

<b>ÁREA URBANA DE PORTO ALEGRE</b>
327.450.000 m <sup>2</sup> dos quais, 137.142.598 m <sup>2</sup> desocupados (41,88%)
<b>ÁREA URBANA DE OCUPAÇÃO INTENSIVA</b>
(prioritária para ocupação) 201.904.500 m <sup>2</sup>
<b>VAZIOS URBANOS</b>
30,0% da área urbana de ocupação intensiva
22,9% estão cadastrados na Prefeitura
11,4% estão cadastrados no Inbra, com áreas rurais

Dos 46.167.895 m<sup>2</sup> (22,9%) cadastrados na Prefeitura, 8.500.100 m<sup>2</sup> estão ocupados por subabitações. Assim, da Área Urbana de Ocupação Intensiva de Porto Alegre, 18,6% é área de vazios urbanos "puros" (totalmente desocupada). Os 100 maiores proprietários de Porto Alegre concentram em suas mãos 47,67% das áreas urbanas desocupadas. Eles representam 0,69% do total de proprietários de imóveis na cidade. Destes 100 maiores proprietários, 15 são donos de 342 terrenos e 15 glebas (grandes áreas).

Fonte: FEE/SPM

## AS ÁREAS VAZIAS

<b>Total de imóveis: 20.919</b>
Terrenos até 3.000 m <sup>2</sup> 19.586
Terrenos de 3.000 m <sup>2</sup> até 10.000 m <sup>2</sup> 697
Terrenos de 10.000 m <sup>2</sup> até 22.000 m <sup>2</sup> 284
Terrenos acima de 22.000 m <sup>2</sup> 352

Fonte: SPM

## PORTO ALEGRE EM NÚMEROS

<b>Habitantes: 1.381.175</b>
12.554 na área rural
<b>População economicamente ativa: 38,9%</b>
Indústria: 10,2%
Comércio: 18,8%
Serviços: 61,1%
Agricultura: 0,4%
Outras atividades: 7,0%

Fonte: Projeção da SPM em 1989

## Mudanças radicais no regime urbanístico

A regularização das vilas populares não é tarefa fácil. Envolve alterações profundas, inclusive no Plano Diretor — "vamos mudar radicalmente o regime urbanístico em algumas áreas da cidade", adverte João Carlos Vasconcellos. E tem sido enfrentada de maneiras muito distintas, ao longo dos anos. Por isto, o secretário está interessado em garantir que o processo terá continuidade, "mesmo se der zebra e daqui a

dois anos sairmos da Prefeitura". Assim, explica o coordenador do Programa de Regularização, Gilson Lima, foi constituído o Conselho de Acesso à Terra, similar ao que dá suporte ao Plano Diretor, destinado a garantir a participação da sociedade civil, de forma organizada, no processo. Participam do Conselho a União das Associações de Moradores de

Porto Alegre (Uampa), o Movimento dos Sem-Terras, a OAB, o Serviço de Assistência Jurídica da UFRGS (SAJU) e representantes de órgãos da Prefeitura envolvidos no processo. E já estão convidados a participar o Ministério Público, a Procuradoria Geral do Estado, a Fundação de Economia e Estatística (FEE) e a Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional (FASE).

## Os instrumentos que serão usados

**USUCAPIÃO URBANO** (áreas privadas) — Previsto na Constituição Federal. Quem ocupar uma área urbana com até 250 metros quadrados por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, passará a ter direito sobre ela, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

**DIREITO REAL DE USO** (áreas públicas) — Foi introduzido na Lei Orgânica de Porto Alegre e diz que os ocupantes de áreas públicas, até 31 de janeiro de 1989, receberão do Município uma concessão para nelas continuarem residindo por um período de 30 anos (renováveis por mais 30). O terreno ocupado não pode ser superior a 150 metros quadrados. Estão excluídas áreas públicas que forem consideradas impróprias para a moradia. Já tramita na Câmara projeto de lei do Executivo que regulamenta a matéria.

**SOLO CRIADO** (artigo 212 da Lei Orgânica) — Diferencia o direito de propriedade do direito de construir. Quem quiser construir algum prédio além dos índices fixados pelo Plano Diretor deverá adquirir esta área a ser construída do Município. A regulamentação deste artigo já está tramitando na Câmara Municipal.

**LEI Nº 140** (já regulamentada por decreto do prefeito) — Facilita a regularização de loteamentos irregulares ou clandestinos que tenham sido implantados anteriormente a 1979. Isto porque, a partir daquele ano, já existe lei federal (Nº 6.766) sobre a matéria, bastante rigorosa e que prevê até a prisão para os responsáveis por loteamentos não aprovados pelas prefeituras.

**FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE** (prevista na Constitui-



Lei: a hora de regularizar situações ilegais

ção Federal e na Lei Orgânica) — A legislação federal estabelece que o proprietário de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado deve promover seu adequado aproveitamento. Como penalidades para os que assim não agirem, prevê o parcelamento ou edificação compulsórios; imposto progressivo no tempo; e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública previamente aprovada pelo Senado, com prazo de resgate de até dez anos.

Na Câmara Municipal de Porto Alegre tramita projeto do vereador Lauro Hagemann (PCB) que propõe o uso social da propriedade e a criação das "Áreas de Urbanização e Ocupação Prioritária", com três situações distintas: áreas não utilizadas (vazios urbanos); áreas não edificadas (situações em áreas urbanizadas, com pouca construção ou até vazias); áreas subutilizadas (que não utilizam plenamente os índices previstos no Plano Diretor).

O projeto prevê um prazo de três anos para que sejam aproveitadas as

áreas não utilizadas e as não edificadas, findo o qual elas passarão a sofrer a incidência de um Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo. No caso das áreas subutilizadas, o proprietário terá dois anos para utilizar a inteira capacidade construtiva do terreno; do contrário, os índices não utilizados serão incorporados ao Fundo Municipal de Desenvolvimento. Ficam isentas as propriedades urbanas (desde que único imóvel) com até 400 metros quadrados.

**BANCO DE TERRAS** — Deverá gerenciar todas as propriedades do Município e a ele serão acrescidas progressivamente as áreas adquiridas mediante permutas, transferências, compras e desapropriações. Constará com recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Social (criado pela Lei Orgânica); do imposto progressivo sobre os vazios urbanos; e da aplicação dos dispositivos da lei do solo criado. Seu objetivo é estabelecer um estoque social de terras que possibilite o início efetivo do programa de desfavelização de Porto Alegre.

Rubens Borges - Arquivo/ZH