

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

URBANIZAÇÃO DA PERIFERIA: A DICOTOMIA ENTRE AS POLÍTICAS
PÚBLICAS E A REALIDADE - O CASO DA VILA NOVA BRASÍLIA.

HÉLIOS PUIG GONZALEZ

Professor Orientador: Paulo Cesar Delayti Motta

Dissertação apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Planejamento Urbano e
Regional como Requisito Parcial para a
obtenção do título de Mestre em
Planejamento Urbano e Regional.

Porto Alegre

1993

BANCA EXAMINADORA:

Professor Paulo Cesar Delayti Motta
Professor Orientador

Professora Wrana Maria Panizzi
Professora Examinadora

Professor Renato Paulo Saul
Professor Examinador

Aprovado com o conceito "A"

Em 29 de janeiro de 1993

APRESENTAÇÃO

Este estudo é o reflexo do acompanhamento de um processo de intervenção do Poder Público Municipal, na cidade de Porto Alegre, em áreas consideradas pelo Primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano como de tratamento especial em decorrência de estarem situadas próximas a Pólos de Comércio e Serviços, serem caracterizadas no Plano como Unidade Territorial Residencial e representarem, efetivamente, uma área de ocupação habitacional do tipo Loteamento Clandestino por Invasão.

O trabalho prende-se a uma dupla finalidade: primeiro, procurar resolver uma questão surgida do acompanhamento e da análise das ações do Setor Público no sentido de resolver os problemas das populações de baixa renda; em segundo lugar, atender os requisitos legais para a obtenção do título de Mestre em Planejamento Urbano e Regional.

A preocupação com o problema surgiu durante a realização do curso quando procurávamos estabelecer um marco para o estudo das Políticas de Urbanização das Vilas Populares desta capital. Por isso, o estudo tem a pretensão de mostrar a necessidade de novos procedimentos aplicáveis aos problemas urbanos, no que diz respeito à urbanização de áreas de populações com baixa renda caracterizadas fisicamente como de subabitação ou, no dizer dos moradores, como de moradia popular.

Finalmente, gostaríamos de agradecer aos que apoiaram a pesquisa: em especial à CAPES que financiou a primeira parte deste trabalho; ao PROPUR, pois sem ele não teríamos tido esta oportunidade; à FEE por viabilizar a sua finalização; ao ilustre orientador Professor Paulo Cesar Delayti Motta; aos familiares e amigos; aos moradores da Vila Nova Brasília; aos funcionários e técnicos da Prefeitura Municipal de Porto Alegre e à Secretaria de Coordenação e Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul.

RESUMO

O presente estudo analisa os projetos e as ações do Setor Público, na cidade de Porto Alegre, no que se refere às políticas sociais e de urbanização voltadas para as camadas de baixa renda, em especial aos moradores da Vila Nova Brasília, no Bairro do Sarandi, zona Norte da cidade.

Pretende, como estudo de caso, indicar um procedimento analítico para a compreensão dos movimentos populares utilizando, ao máximo possível, as próprias palavras dos seus atores para a análise dos fatos vivenciados intensivamente.

O caminho percorrido foi o da verificação, no campo do planejamento federal, estadual e municipal, das ligações existentes entre padrão de acumulação e política pública, consubstanciadas na forma do ordenamento espacial e urbano. Isto vai mostrar que, como consequência da necessidade de regulamentação do espaço, surge uma nova lógica de expulsão. Esta difere, em termos de filosofia,

daquelas das Administrações anteriores a esse período, que utilizavam a força policial para desalojar os moradores. Agora, ao contrário, consoante com o seu processo de cooptação política local, surge a possibilidade da expulsão econômica caracterizada por um processo "indireto" de expulsão orientada. E esse processo é bastante eficiente no sentido de legitimar a ação do Poder Público, implementando, assim, a lógica da acumulação capitalista.

Do ponto de vista da intencionalidade, buscamos mostrar como os interesses político-econômicos das populações atingidas se relacionam às suas aspirações e expectativas, e verificamos que os moradores, mais uma vez, são relegados a um segundo plano, sem haver, por parte dos planejadores, qualquer preocupação básica com a sorte nominal de cada família.

ABSTRACT

This study aims at analysing the Public Sector projects and actions, at Porto Alegre, towards the social and urbanization policies for the lower income classes, specially those living at the Nova Brasília Squatter, in the Sarandi borough, in the Northern part of the city.

As a case study, it purposes to indicate an analytical framework to comprehending the grass-roots movement using, to the maximum possible, the actors' own words for expressing their analysis of the intensively lived through facts.

The track chosen has been the one of the verification, in the Federal, State and Local Planning areas, of the existing link between the accumulation pattern and the public policy. This is going to show that, as a consequence of the need to regulate the space, a new expulsion logic comes forward. This differs, in philosophical terms, from those of the prior Administrations which used the police forces to dislodge

the residents. Now, instead, according to their local political cooptation process, comes up the possibility of the economic expulsion characterized by an "indirect" process of oriented expulsion. And this process is quite efficient in the sense of legitimizing the Public Power's action, this implementing the capitalist accumulation logic.

From the intentionality point of view, we sought to show how the envolved population's political-economic interests are related to their aspirations and expectatives, and we have verified that the residents, once more, are relegated to a secondary role, with the planners not having any basic worries about the nominal fate of each family.

SUMÁRIO:

Apresentação.....	pag.	3
Resumo.....	pag.	5
Abstract.....	pag.	7
Sumário.....	pag.	9
Lista de Figuras.....	pag.	17
Lista de Plantas.....	pag.	18
1 Introdução.....	pag.	19
2 Objetivos.....	pag.	35
2.1 Objetivos Específicos.....	pag.	35
3 Metodologia.....	pag.	37
3.1 O Levantamento de Opinião.....	pag.	41
4 Planejamento e Controle do Uso do Solo Urbano. pag.		43
4.1 Condicionantes Teóricos.....	pag.	43
4.2 A Expansão Capitalista no Cone-Sul.....	pag.	61
4.3 O Poder Decisório sobre a Localização das Indústrias ou o Espaço dos Grandes Grupos Econômicos Nacionais e das Transnacionais..	pag.	67
4.4 As Economias de Aglomeração.....	pag.	69

4.5	Requerimentos do Modelo Espacial	
	de Desenvolvimento.....pag.	71
4.6	O Plano Decenal de Desenvolvimento	
	Econômico e Social. (1967/1976).....pag.	83
4.6.1	O Ordenamento Espacial como	
	Pré-Requisito para a Acumulação.....pag.	85
4.6.2	A Proposta de Desenvolvimento Urbano	
	do Plano Decenal e suas Implicações. pag.	87
4.6.3	A Criação do Ministério do Interior. pag.	92
4.7	O Plano Estratégico de Desenvolvimento	
	- (PED), 1967/1970.....pag.	97
4.7.1	O Desenvolvimento Urbano no	
	Plano Estratégico de Desenvolvimento pag.	99
4.8	O Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento	
	(I PND), 1971/1974.....pag.	101
4.8.1	O Desenvolvimento Regional e Urbano pag.	105
4.8.2	Os Projetos Prioritários	
	para a Habitação.....pag.	108
4.8.3	Critica ao I PND.....pag.	109
4.9	O II Plano Nacional de Desenvolvimento	
	Econômico 1974/78 (Projeto Brasil Grande	
	Potência no Final do Século).....pag.	115
4.9.1	O Planejamento Macro-Regional.....pag.	119
4.9.2	O II PND e a Metropolização Regional pag.	126
	4.9.2.1 A Legislação da Concentração	

Metropolitana.....pag.	127
4.9.2.2 Explicitação das "Vantagens" dos Serviços Urbanos Concen- trados no Nível Metropolitano pag	130
4.9.2.3 Os Limites dos Critérios Técnicos para a definição das Metropolizações.....pag.	135
4.9.2.4 Os Problemas Básicos das Regiões Metropolitanas pag.	137
4.9.3 O Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano e o Planejamento Microregional Local.....pag.	139
4.9.3.1 SERFHAU-CNPU: Antecedentes do Sistema SERFHAU-CNPU.....pag.	141
4.9.4 População: O Centro da Lógica Espacial da Acumulação no II PND.....pag.	144
4.10 As Diretrizes para a Elaboração do III PND (1979-1985).....pag.	149
4.10.1 A Política Urbana.....pag.	152
4.10.2 A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.....pag.	153
4.10.3 A Política Habitacional.....pag.	154
4.10.4 A Política de Saneamento e Meio-Ambiente.....pag.	155
4.10.5 Os Instrumentos de Política Urbana pag.	155

5	O BNH Como Expressão Psicossocial do Poder Nacional.....pag.	159
5.1	Os Sistemas Comandados pelo BNH (1986).....pag.	166
5.2	Os Agentes que Atuavam Junto ao BNH.....pag.	168
5.3	Os Programas Habitacionais.....pag.	173
5.4	As Operações Complementares aos Programas Habitacionais.....pag.	175
5.5	Os Programas de Desenvolvimento Urbano.....pag.	177
5.6	As Operações de Apoio Técnico e Financeiro pag.	179
5.6.1	Operações Financeiras Complementares pag.	180
5.6.2	Outras Linhas de Financiamento do Sistema Financeiro da Habitação.....pag.	181
5.7	Os Programas Voltados para as Populações de Baixa Renda.....pag.	183
5.7.1	O Programa Nacional de Habitação para o Trabalhador Sindicalizado de Baixa Renda (PROSINDI).....pag.	183
5.7.2	As Operações Complementares Ligadas a Interesse Social para Baixa Renda....pag.	185
5.7.3	O Programa Terrenos.....pag.	187
5.7.4	O Programa de Financiamento da Construção, Aquisição ou Melhoria de Habitação de Interesse Social (FICAM).....pag.	188
5.7.5	O Programa de Financiamento de Lotes	

	Urbanizados (PROFILURB), Subprograma de Aquisição e Urbanização de Áreas pag.	190
5.7.6	Os Mecanismo de Estímulo à Partici- pação das Entidades do SBPE no Fi- nanciamento da Produção e/ou Comer- cialização de Imóveis Destinados à População de Menor Poder Aquisitivo pag.	194
5.7.7	O Programa de Produção e Comerciali- zação de Habitações Consideradas de Interesse Social.....pag.	196
5.7.8	Programa de Erradicação da Subabitação (PROMORAR).....pag.	198
6	O Desenvolvimento Urbano Local e Microregional no Rio Grande do Sul.....pag.	205
6.1	A Região Metropolitana de Porto Alegre....pag.	209
6.1.1	Os Instrumentos e os Recursos Institucionais.....pag.	218
6.1.2	As Estratégias de Desenvolvimento Econômico e Espacial.....pag.	223
7	O Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB).pag.	227
7.1	A Política Global do DEMHAB.....pag.	232
7.2	O PROMORAR na Política do DEMHAB.....pag.	243
7.3	O Projeto do DEMHAB para a Vila Nova Brasília.....pag.	248
7.3.1	Os Cálculo do DEMHAB.....pag.	253

	7.3.2 Os Custos das Obras.....pag.	255
	7.3.3 Os Valores Licitados.....pag.	257
	7.3.4 O Plano de Comercialização da Vila Nova Brasília.....pag.	258
	7.3.5 A Aprovação do Projeto.....pag.	259
	7.3.6 O Projeto Urbanístico.....pag.	262
	7.3.7 O Problema das Remoções.....pag.	269
8	A Vila Nova Brasília.....pag.	271
	8.1 Delimitação da Área Pesquisada.....pag.	284
	8.2 O Perfil dos Moradores.....pag.	292
	8.3 Os Problemas da Vila.....pag.	294
	8.4 A Praxis dos Moradores da Vila.....pag.	295
	8.5 A Reação dos Moradores à Proposta de Urbanização.....pag.	298
	8.5.1 O Medo das Remoções.....pag.	301
	8.5.2 A Valorização das Casas.....pag.	304
	8.5.3 Os que Foram Embora.....pag.	305
	8.6 O Papel Desempenhado pela Associação de Moradores da Vila Nova Brasília.....pag.	307
	8.7 Feed-back do Levantamento de Opiniões na Vila Nova Brasília.....pag.	309
9	Conclusões.....pag.	313
	9.1 O Estudo da Realidade.....pag.	320
	9.2 O Estudo das Intenções das Políticas Públicas Voltadas para o Urbano-Espacial...pag.	322

9.3 Os Objetivos Esperados e Alcançados pelo Estudo.....	pag. 323
9.4 As Limitações do Estudo e as Dificuldades Encontradas.....	pag. 327
9.5 As Possibilidades de Novos Estudos e de Enfoques Diferenciados.....	pag. 328
10 Bibliografia.....	pag. 329
11 Anexos.....	pag. 337

LISTA DE FIGURAS

Figura n°	1.....	pag.	52
Figura n°	2.....	pag.	53
Figura n°	3.....	pag.	54
Figura n°	4.....	pag.	55
Figura n°	5.....	pag.	233
Figura n°	6.....	pag.	234
Figura n°	7.....	pag.	276
Figura n°	8.....	pag.	287
Figura n°	9.....	pag.	288
Figura n°	10.....	pag.	289
Figura n°	11.....	pag.	290
Figura n°	12.....	pag.	315
Figura n°	13.....	pag.	316
Figura n°	14.....	pag.	249
Figura n°	15.....	pag.	317

LISTA DE PLANTAS

Planta n°.	1.....	pag.	210
Planta n°.	2.....	pag.	211
Planta n°.	3.....	pag.	272
Planta n°.	4.....	pag.	273
Planta n°.	5.....	pag.	274
Planta n°.	6.....	pag.	275
Planta n°.	7.....	pag.	286
Planta n°.	8.....	pag.	277
Planta n°.	9.....	pag.	278
Planta n°.	10.....	pag.	279
Planta n°.	11.....	pag.	264
Planta n°.	12.....	pag.	265
Planta n°.	13.....	pag.	266
Planta n°.	14.....	pag.	267
Planta n°.	15.....	pag.	268

1 INTRODUÇÃO

("...)" o espaço é político. O espaço não é um objeto científico desviado pela ideologia ou pela política; ele sempre foi político e estratégico. Se ele tem uma aparência neutra, indiferente em relação ao conteúdo, logo "puramente" formal, abstrato de uma abstração racional, este espaço, é precisamente porque ele já está ocupado, organizado, já é objeto de estratégias antigas e novas das quais nem sempre encontramos os traços. O espaço tem sido disposto, modelado à partir de elementos históricos ou naturais, porém sempre politicamente."
(Lefébvre, 1976, p. 38)

Dentro desse contexto, surgem duas colocações que se resumem na seguinte afirmação: ou a cidade é apresentada como algo que recebe o social e que, conseqüentemente, tem que se adaptar às estruturas sociais do momento e, neste instante, nos rendemos ante a importância da tecnologia (e da técnica) e o papel mínimo da política do Estado, ou entendemos a cidade como resultante de um processo de concentração de capital que determina, por sua vez, os meios de produção e as unidades de gestão, e portanto, também a da força de trabalho necessária. Neste caso, a

política não é apenas um efeito e sim a causa fundamental para a compreensão da estratégia social.

Neste ponto, caberia perguntar se a problemática urbana é independente daquela da sociedade global e qual o problema que consideramos fundamental: aquele que se traduz em relações, bem claras, a nível de poder, seja por estruturas de dominação, expressa pela posse e pelo controle dos meios de produção e consumo, seja pelo modo de produção dominante, ou por um desenvolvimento resultante do progresso das ciências, das artes, da técnica. Mas, na realidade, como acentua Lefébvre (op. cit., p. 78), a cidade é o que ela sempre foi: o depósito dos modos de produção, tanto dos seus instrumentos como da circulação das mercadorias produzidas.

A história ressalta uma implicação recíproca entre a cidade e os conjuntos sociais; nos mostra, também, como a cidade foi, e tem sido, sede de um número de oposições e de contrastes sociais, resultando ser difícil a sua análise separada da sociedade como um todo.

Face a isso, não nos encontramos frente a uma totalidade homogênea, sendo vários e diversos os fatores que interagem e são diversas as causas que determinam a sua composição.

Devido à concentração de poder nas áreas urbanas, os seus reflexos se fazem sentir na diversificação de

padrões de vida que, em última análise, representam a discriminação do poder, que se evidencia na Política de Urbanização, e que podemos perceber pelas concessões que o Poder faz aos grupos sociais diretamente ligados a ele, já que a estrutura de poder é a própria expressão desses grupos privilegiados.

O urbanismo, como técnica, acredita resolver com dinheiro e tecnologia o conjunto de contradições que a cidade encerra, mas não faz nada além do que acelerar ainda mais a problemática urbana com as suas soluções espaciais e especializadas.

Em decorrência dos conflitos e das exigências, a cidade e os seus problemas adquirem cada vez mais importância nas manifestações do Poder. O Estado conforma a cidade de maneira crescente porque é o Poder Político e a sua expressão concentrada. Assim, a intervenção do Estado no urbano é o principal fator na organização do conjunto dos bens coletivos que constituem a estrutura urbana.

A moradia, a escola, os serviços de saúde, as creches e jardins de infância, os serviços de transportes, etc., são pontos fundamentais da estrutura urbana, das imposições indispensáveis ao processo de produção. Imagine-se o que seria uma produção incapaz de se distribuir na aglomeração urbana.

Assim, se é verdade que a nossa sociedade permanece, antes de mais nada, influenciada pelo processo de produção, o consumo coletivo coordenado por meio do Sistema Urbano tem um papel cada vez mais importante no seio da organização social. Apesar de que os bens coletivos não são requisitados apenas pelo processo de produção e de consumo - entende-se aqui a infra-estrutura indispensável para o funcionamento das atividades produtivas - eles atendem, também, às necessidades das massas populares, cujas aspirações são definidas historicamente pelo avanço das forças produtivas e principalmente da alteração da relação de forças entre os grupos sociais em luta. Poderíamos dizer, dentro deste esquema lógico, que a força de trabalho aumenta a sua intervenção na produção; cada trabalhador reproduz cada vez mais uma fração maior do capital investido em bens de produção que, por sua vez, exigem mais divisão do trabalho e, conseqüentemente, a aceleração do progresso técnico.

Os meios coletivos de consumo, na base da estrutura urbana, tornam-se daí cada vez mais necessários para a maximização dos recursos aplicados, do processo de produção e de consumo, e ainda das reivindicações sociais, acompanhando o desenvolvimento capitalista.

A produção e a gestão da maioria destes bens coletivos não são diretamente rentáveis para o capital

privado, dentro de uma concepção de distribuição de funções; então, o Estado, apesar de não se beneficiar diretamente, cumpre o papel que lhe foi determinado pelo aparelho produtivo, isto é, responde a um processo de representação política decorrente dos conflitos sociais.

Dentro desse contexto, o que caracteriza as contradições urbanas é que elas dizem respeito a todas as classes populares. Então, os problemas de transportes, calçamento, rede elétrica, água, serviços de saneamento, etc., atingem o conjunto da população e se não são naturais, ou seja, problemas decorrentes do meio urbano, são determinados por relações sociais resultantes do conflito acumulado de gerações a gerações.

Se esse conflito é o único processo conhecido capaz de propiciar a adesão das massas populares em torno de objetivos comuns, então entendemos o tratamento que lhes é dispensado buscando circunscrevê-lo a meras técnicas, como se destas dependesse a solução dos conflitos de interesses que envolvem a Sociedade.

A situação que estudamos nos marcos da urbanização da Vila Nova Brasília, diz respeito à lógica expressa na racionalização do Sistema Federal de Planejamento, através do Ministério do Interior, nas décadas de 70 e 80. Mais concretamente, as suas metas para os anos 70, onde a habitação, no ranking das prioridades,

aparece como a 17^a. Nos termos de previsão do seu crescimento, a proposta foi de 122% de aumento nas unidades residenciais que seriam construídas pelo Sistema Financeiro da Habitação (SFH).

Assim, o desenvolvimento regional e urbano, pensado como estratégia nacional de desenvolvimento regional integrado, aponta o BNH como o banco de fomento que, através dos seus repasses, consolidaria o sistema de bancos regionais. É o BNH, então, que "em termos de desenvolvimento urbano básico propõe o desenvolvimento das principais regiões metropolitanas do País, onde São Paulo, integrado na sua área de influência, permita atender às exigências de progresso do maior pólo industrial da América Latina." (Metas e Base Para a Ação de Governo, 1971, p. 93). Propõe ainda o revigoramento das estruturas de decisões em nível municipal, mediante a realização dos Planos de Desenvolvimento Local Integrado, da organização dos serviços administrativos e da realização de tarefas setoriais, tais como: habitação, transporte, saneamento básico, energia elétrica, desenvolvimento da ação comunitária, e abastecimento. O principal instrumento desse revigoramento foi o Programa de Ação Concentrada (PAC), do Ministério do Interior, que abrangia, em sua primeira etapa, cerca de 450 municípios, representando aproximadamente 2/3 da população urbana do País. Nesse rol

estavam incluídas as principais cidades de cada uma das 360 microregiões em que se subdividiu o território nacional.

Entre as metas que seriam alcançadas para o triênio 1970/1973, conforme estabelecido no Metas e Bases para a Ação de Governo (1970, p. 249-250), merecem destaque:

"1) Programação e execução, no plano externo, de atividades vinculadas diretamente ao desenvolvimento do País, caracterizando-se em termos de

- Diretrizes de ação que articulem a programação e a execução de atividades no plano externo à geração e canalização de recursos para os setores de prioridade nacional.
- Esforço para a revisão em profundidade da estrutura do Sistema Econômico Internacional. Isso se fará por meio de ação bilateral ou multilateral, neste caso por meio de atuação coordenada com os outros órgãos da administração, em organismos internacionais (UNCTAD, GATT, FMI, BANCO MUNDIAL), em organismos interamericanos (CIAP, CIC, CIES), em organismos regionais (CECLA, ALALC)."

É dentro desse contexto que deve ser considerada, por exemplo, a ajuda do Banco Mundial para projetos comunitários com ênfase na "Participação de grupos locais na administração do Projeto". Para melhor explicitar essa ajuda, o Banco Mundial editou para o BNH, em 1978, um texto fornecendo subsídios técnicos para a elaboração de projetos de lotes urbanizados; esse documento é o intitulado, justamente, Projeto de Lotes Urbanizados, tradução do

original em inglês "Sites and Services Projects; a World Bank Paper". É importante ressaltar que é nessa publicação que aparece a vertente do Planejamento Participativo.

Um dos requisitos para a obtenção de auxílio do Banco está justamente em poder justificar, em termos internacionais, um objetivo suficientemente amplo que configure o interesse dos países membros do Banco em ver viabilizados os seus investimentos na forma de projetos onde os beneficiários expressam o desejo de pagar pelos serviços habitacionais e têm posses para isso, o que caracterizaria uma alta rentabilidade para o capital investido. Nesses termos, a questão da habitação lembra o problema dos grãos de trigo no tabuleiro de xadrez, ou seja, ela exige pesados investimentos dos grupos de capital aqui instalados. Por outro lado, isto só é possível em investimentos consorciados com outros estados, o que tem beneficiado a concentração do poder central, via repasse de patrimônio, significando a perda do peso econômico do poder estadual.

Isto vai representar uma nova dimensão na problemática do desenvolvimento ao inserir a questão habitacional no processo de acumulação capitalista. Daí os pontos básicos que aguçaram o nosso interesse para a problemática urbana gerada pelo desenvolvimento do capitalismo na região Sul do País, em especial na sede do

Poder Administrativo da Região Metropolitana de Porto Alegre e do Poder Público do Estado do Rio Grande do Sul. Assim, o nosso foco de atenção diz respeito à análise dos problemas da Vila Nova Brasília, apontada pelo DEMHAB como a primeira a ser tratada, no período, dentro de uma nova filosofia administrativa de urbanização sem remoções, buscando o reassentamento, na própria área, das pessoas atingidas.

Entendemos como de extrema relevância o seu estudo por estar em discussão o processo de formatação das políticas públicas, onde os seus objetivos e prioridades buscam melhorias sociais efetivas.

Mas, aqui cabe como fundamental a necessidade de vislumbrar o Planejamento Global como forma de apreender as mudanças significadas como de melhorias sociais e, parafraseando Rattner (1979, p. 160), dizer que o estudo das diferentes teorias de planejamento aplicadas à realidade do urbano que vêem a necessidade de mudanças têm visto estas melhorias como sinônimo de mudanças das condições sociais de existência, enquanto os planejadores têm se limitado a pensar a questão urbana do ponto de vista dos déficits públicos, legislando sobre o número de leitos nos hospitais, vagas nas escolas, moradias a serem construídas, etc., esquecendo dos canais de participação para que as populações envolvidas se integrem ao processo

de análise e de propostas de soluções; que estas questões estão relacionadas a uma política mais ampla do capitalismo voltada para a América Latina e em especial o Brasil; que dizem respeito à viabilização dos investimentos econômicos feitos pelo ou através do Banco Mundial, atendendo às necessidades dos conglomerados financeiros e dos países interessados e, principalmente, da elite brasileira no Poder.

Essa articulação a nível internacional e nacional diz respeito à questão da hegemonia dos países avançados, onde o seu salto qualitativo dá-se pela incorporação das economias geradas pelos países pré-capitalistas, no sentido de uma ampla industrialização, onde os seus efeitos distorcidos ao nível das grandes aglomerações urbanas são vistos como condições para o desenvolvimento e a absorção de novas tecnologias e estruturas.

Cabe salientar, no entanto, que não podemos esquecer que a base do Poder Nacional está nos municípios e que eles são a fonte do Planejamento Global. Logo, as questões locais é que se revestem de potencialidade para discutir a questão global. Os interesses aí privilegiados marcam o seu modelo; essa é a vulnerabilidade do modelo importador que caracteriza os grandes países desenvolvidos. Mais ainda, pelo lado da demanda, ao se privilegiar o nível local, pode-se gerar surtos de desenvolvimento do mercado

interno se estes forem acompanhados de uma política social voltada para o seu desenvolvimento.

Acreditamos ainda que a produção comercializada e financiada internamente, com o poder catalisador do setor público através do orçamento-programa, facilitando o acesso das populações a essa nova política, pode gerar novas possibilidades de expansão e de consolidação via empregos e salários. E isso sem a suspensão das exportações vantajosas, por seus termos de troca, e não apenas financiando a produção; caminhando para uma economia de pleno emprego e de plena utilização dos seus recursos locais, criando-se efetivamente um mercado interno.

A proposta não é absurda, pois depois da crise de 1929, os Estados Unidos da América se fecharam por um lapso de tempo para o exterior e aplicaram tudo que dispunham para o seu desenvolvimento interno. Esse processo também ocorreu com os países socialistas, e a China é o seu mais retardatário exemplo.

Mas, independentemente dos nossos pontos de vista, cumpre ressaltar, nos termos de Boudon (1979), que pode não se tratar de nada disso e estarmos lidando apenas com a questão dos efeitos perversos gerados pela necessidade de planejar, e estarmos perante os custos sociais do desenvolvimento. Logo, o financiamento de atividades econômicas não se prende à legitimação do poder.

Pela viabilização da hegemonia conquistada na incorporação de novos ganhos da acumulação capitalista, prender-se-iam, isto sim, às disfunções do planejamento, gerando custos a serem saneados pelos atos do Poder Público, obrigando-nos a admitir que os efeitos perversos nada mais são do que nossa margem de erro no planejamento e que estes podem ser previstos, em termos probabilísticos, delimitando um quadro de intervenção e abrindo possibilidades para a sua minimização.

Dentro desse contexto, surge uma dúvida: será efeito perverso ou apenas um mero "erro de planejamento" o fato de esse processo de planejamento urbano-espacial estar disseminando a ideologia da participação que abre caminho para a cooptação via intervenção econômica direta do Poder Público? Cumprindo a função do Estado de reproduzidor social das relações de produção capitalista e de hegemonia da classe social dirigente; transformando-se em processo ratificador da miséria social, agravada pela expulsão do seu habitat e pelo custo adicional de afastar-se das suas fontes de sobrevivência; jogando a miséria, mais miserabilidade, para longe e criando problema em outro lugar, sem resolvê-lo?

De qualquer forma, consideramos este trabalho como um primeiro estudo exploratório-descritivo, contribuindo para uma percepção mais detalhada de parte de

uma região da zona Norte de Porto Alegre, onde a documentação recolhida poderá servir de subsídio para outros trabalhos.

Como em todo trabalho intelectual, as preocupações e formas de lidar com a realidade desenvolvidas ao longo deste estudo surgiram a partir de uma grande afinidade com as idéias discutidas por vários autores. Como não poderia deixar de ser, algumas influências foram mais marcantes do que outras.

Assim, Zola (1972) quando trata das condições de vida de uma determinada população mineira, mostra que não basta, para entendermos a sua complexidade, estarmos de passagem pelo seu meio; é preciso que entendamos a perspectiva dos que vivem aquele meio e que compreendamos a nossa perspectiva quando realizamos o trabalho. Como nós podemos transcender aquele local e os que ali vivem não tem essa possibilidade, surge a necessidade de retratarmos o melhor possível aquele local, respeitando, inclusive, a voz dos entrevistados (daí o nosso rigorismo no tratamento com as fontes das informações).

O que nos fixa em segundo plano é como podemos nos colocar na perspectiva dos interessados, e, a partir disso, como podemos gerar procedimentos que signifiquem ganhos sociais incorporados à nossa prática organizativa. É lá que a perspectiva dos interessados significa a nossa

aliança de classe reservada às lutas específicas, entendida aquela como autogestão das lutas e a unidade da organização contra o seu inimigo comum. Isto difere bastante dos modelos leninistas de direção e taylorista de decisão, e o que se propõe é, especificamente, avançar em conjunto com a população no desempenho do seu papel histórico no sentido dialético de superação das contradições para o avanço social. E é lá, junto à população, onde, como diria Malatesta (1970), a vontade pode muito.

Nosso trabalho recebeu a influência de Camus (s.d.) quando ele retrata a questão do migrante. Ao descrever a odisséia daqueles que migram por motivos econômicos ou políticos, Camus mostra, inequivocamente, como isso os deixa sem base referencial social e sujeitos a toda ordem de explorações.

A presença de Zamacois (1952) é marcante quando retrata a dominação pelo senso comum no processo de manipulação das invejas daqueles que tiveram acesso ao bem comum. Mella (1901), por sua vez, quando propõe uma moral ética para a Administração do Bem Público, sem sanções ou coações, decidida em termos do bem comum entre os interessados, ou, em linguagem atual, transparente à população, está na base das nossas propostas de trabalho.

Kropotkin (1978), ao discutir os fatores de evolução social, indica o ser solidário como fator de

progresso e explica que a humanidade só pôde chegar à atual evolução graças ao referido fator, que dá o título à sua obra, o que significa a coletivização das decisões públicas e que nós houvesmos por bem chamar de municipalizações. Reforçando esse ponto de vista, é importante a contribuição de Puig Elias (1970) com o seu multideterminismo onde resgata a importância do sentimento, da consciência e da vontade em contraste com o materialismo oculto da luta pelo estômago.

No nosso estudo de técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de uma Economia Urbana aplicável à solução dos problemas urbanos, incorporamos tanto a contribuição de um "culturalista" como Munford (1965), como as visões de Godmann (1964) e de Relgis (1966), com o seu "Humanisfério", seguidor das idéias universalistas do Humanitarismo.

Com esses marcos de referência, nosso trabalho foi impulsionado na direção do estudo dos processos sociais, no que diz respeito aos movimentos urbanos das camadas populares, à necessidade do estudo dos movimentos reivindicatórios e democráticos e a questão do duplo poder que surge do confronto entre classes.

O estudo desses movimentos é significativo porque eles podem ir avançando em uma estratégia de zonas liberadas, criando um novo fato social: o da

institucionalização de um poder popular. Poder Popular que, enquanto fato isolado, pode contribuir apenas como um referencial atípico, mas que, quando generalizado, pode caracterizar novas relações de Poder, desde que a ele se some a ação insurrecional, nos termos de Bakunin (1978), pondo por terra os obstáculos aos desenvolvimento e ao crescimento social.

Por fim, nos animou a vontade de estudar a percepção da relação existente entre o consumo coletivo, o interesse de classe, os grupos e o processo social naquilo que caracterizaria a nossa formação econômica e social, considerando o Brasil articulado ao Modo de Produção Capitalista, uma vez que uma inserção diferenciada e histórica poderia significar um novo nível de superação da sua contradição dialética para pensarmos nos fatores da evolução social. Essa consciência foi buscada dentro da periferia, pois é aí que, ao nosso ver, existe a possibilidade de superação, já que pela contradição, gera-se o novo.

Essa é, em síntese, a inserção dialética do presente trabalho.

2 OBJETIVOS

O objetivo maior do nosso trabalho, ao estudar o caso específico da Vila Nova Brasília, foi buscar compreender melhor a sua inserção no espaço social urbano, interligando essa preocupação ao estudo das intenções das políticas públicas voltadas para o urbano-espacial e a sua relação com a realidade.

2.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

a) Analisar e verificar os objetivos e efeitos das políticas de urbanização físico-espacial implementadas pelo Departamento Municipal da Habitação (DEMHAB) com recursos oriundos do Programa Federal PROMORAR, vinculado ao Sistema Financeiro de Habitação e Urbanismo, em área de subabitação ou de moradias populares, no caso a vila Nova

Brasília, tendo como preocupação imediata os loteamentos clandestinos por invasão.

b) Verificar em que medida as novas diretrizes da Política de Urbanização cumprem o seu propósito de evitar as remoções, buscando a fixação das populações através da regulamentação do uso dos lotes urbanos, que é a preocupação básica do PROMORAR.

c) Verificar se estas diretrizes estão adequadas às necessidades e interesses reais da população e se a intervenção atinge os seus objetivos como ação planejadora para o Bem Público, ou se não estaríamos perante efeitos perversos de descaminhos entre o projetado e o executado.

d) Observar e descrever como os moradores da Vila Nova Brasília reagem às ações do Poder Público.

3 METODOLOGIA

Metodologicamente, conforme estabelecem Tripodi, Fellin e Meyer (1975), este é um estudo exploratório-descritivo que segue uma lógica dedutiva explicativa, e onde buscamos ligar o geral ao específico, procurando explicar a sua participação relativa, conjuntural e estruturalmente.

Por outro lado, a metodologia surge da idéia de que cada caso desenvolve o seu método. Epistemologicamente, então, ela é o resultado de uma abstração sobre os relacionamentos entre a teoria e a prática. Assim, numa apropriação livre do texto de Freire (1979) sobre educação e processo de humanização, procuramos reconstruir a palavra conscientização, significando consciência da ação; logo, por conseqüência, verifica-se que a ação antecede a teorização, sendo que esta última deve ser percebida como intenção da ação. E é nessa ação onde são jogadas as condições sociais dos seus autores, classe, comprometimento de classe, etc., devendo os seus fatos não mais serem

julgados pela lógica das intenções e sim pelos seus resultados. Isto estabelece uma base concreta, possibilitando um novo eixo de reflexão em termos de teoria do conhecimento baseado na relação AÇÃO-REFLEXÃO-AÇÃO, fundamental para o planejamento em termos do seu feed-back.

Dentro desse contexto, o estudo foi estruturado tendo por base as seguintes etapas:

- a) revisão do referencial teórico;
- b) revisão da literatura referente ao tema;
- c) revisão dos trabalhos técnicos efetuados na área, em especial o Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre, o Plano de Implantação do Porto Seco, o Plano Metropolitano de Desenvolvimento, o PROFILURB e o PROMORAR;
- d) coleta, sistematização e análise de dados secundários oficiais, em especial os resultantes do levantamento sócio-econômico da Vila Nova Brasília;
- e) coleta, sistematização e análise de informes publicados na imprensa local;
- f) coleta, sistematização e análise de dados primários tendo por base os moradores, líderes comunitários, responsáveis por instituições locais, políticos atuantes na área, prestadores de serviços

localizados na vila e técnicos envolvidos na implantação do projeto;

g) caracterização das políticas de urbanização do DEMHAB; a sua situação jurídico-institucional; as formas de captação de recursos e a sua alocação; qualificação das políticas e diretrizes que orientaram a intervenção do DEMHAB, em especial o PROFILURB e o PROMORAR;

h) caracterização do processo de intervenção do DEMHAB na vila, com a identificação dos setores envolvidos; grau de participação, formas de atuação e suas vinculações com outros organismos internos e externos;

i) estudo da Vila Nova Brasília, compreendendo:

i.1 - estudo do histórico da comunidade (com o processo de formação da Vila e uma retrospectiva das diversas manifestações e reivindicações aí geradas);

i.2 - localização e situação espacial da vila em relação à infra-estrutura e aos equipamentos urbanos;

i.3 - definição do contexto de influência da vila e as suas relações com esse contexto;

i.4 - identificação de grupos organizados e/ou de indivíduos desvinculados dos organismos oficiais existentes; graus de participação, formas de atuação, vinculação com outros grupos, internos e externos;

i.5 - caracterização geral sócio-econômica da população através de amostragem;

i.6 - acompanhamento do processo de intervenção do DEMHAB visando, de um lado, verificar os efeitos do projeto do ponto de vista das formas de resistência e de resposta dos moradores, bem como dos mecanismos utilizados por parte do Estado, através dos seus representantes diretos ou indiretos, para a diluição dos conflitos. Por outro, verificar os efeitos da valorização da área em função da infra-estrutura e dos equipamentos incorporados e, em especial, da legalização dos terrenos.

3.1 O LEVANTAMENTO DE OPINIÕES

O levantamento de opinião efetuado na Vila Nova Brasília reveste-se de um atrativo todo especial, pois optamos por não induzir respostas, buscando, ao contrário, reproduzir a própria voz do morador através de um questionário com perguntas abertas que depois foram codificadas e tabuladas.

O questionário foi montado de acordo com os interesses do diagnóstico e dividiu-se em nove etapas, separadas por questões diferenciadas, e que foram testadas previamente por uma amostra piloto. As etapas foram referenciadas ao levantamento de informações quanto a:

- a) cadastramento;
- b) urbanização;
- c) loteamento;
- d) associação de moradores;
- e) venda da casa;
- f) histórico;
- g) dificuldades da vila;

- h) continuidade da pesquisa;
- i) possibilidades financeiras.

4 PLANEJAMENTO E CONTROLE DO USO DO SOLO URBANO

4.1. CONDICIONANTES TEÓRICOS

A análise da literatura revisada ao longo deste estudo mostra haver uma grande diversidade de abordagens a respeito do espaço. Uma, é a tentativa de definir e situar o espaço com a clara preocupação de desvendar a velha questão do urbano e do rural, dirigindo-se as colocações sempre no sentido de analisar a questão do espaço urbano; espaço tido como o palco do conflito do mundo moderno, onde ele passa a ser visto como o lugar da reprodução da força de trabalho e do capital.

Outra forma de visualizar a questão tem sido produto da preocupação de situar a noção de região, onde os conceitos de formação econômico-social têm jogado um papel de destaque, além da sua interpretação como um espaço integrado em diversos graus, níveis e formas na chamada divisão internacional do trabalho (divisão territorial

associada à identificação desses espaços especializados com as classes que o dominam).

Para outra corrente, o espaço constituiria uma instância estrutural que, da mesma forma que as demais instâncias (social, cultural, ideológica, econômica, política), seria agente na configuração de uma estrutura global de uma formação social, vista aqui nos limites do Estado-Nação.

Outra ainda, vê o espaço como uma totalidade, como lugar de reprodução das relações de produção. Sob este ponto de vista, ele é articulado e desarticulado; desarticulado por conter as contradições da sociedade; articulado pelo Poder. No entender de Lefébvre (op. cit., p. 25),

"... é possível que o espaço desempenhe um papel ou uma função decisiva na estruturação de uma totalidade, de uma lógica, de um Sistema.

O que não pode é ser o espaço deduzido desse Sistema, dessa lógica, dessa totalidade. O que se tem de fazer, é, pelo contrário, pôr de manifesto a sua função dentro de uma dada intervenção."

O espaço pode, ainda, se constituir como um instrumento político intencionalmente manipulado, inclusive porque a intenção pode estar oculta sob a aparência coerente que o espaço pode assumir. Assim, ele é um dado que se encontra em mãos de alguém, quer indivíduos, quer

coletividade. É, em suma, um elemento controlado pelo Poder, que pode ser um Estado, uma Classe Dominante, ou um Grupo que pode, em certas ocasiões, representar a sociedade global e, em outras, ter objetivos próprios como, por exemplo, a burocracia.

Por outro lado, as ações humanas, em condições historicamente dadas, não são consequência imediata de fatores objetivos naturais, isto é, conforme afirma Rocker (1977, p. 19),

"As noções religiosas, os conceitos éticos, os costumes, os hábitos, as tradições, as concepções jurídicas, as formações políticas, as condições prévias da propriedade, as formas de produção, etc., não são condições necessárias de nossa existência física, senão simplesmente, resultados de nossas finalidades pré-concebidas."

A partir disso, consideramos que a intenção, embora imbricada com fatores condicionantes (não determinantes), move a ação social e política e, então, o exercício do Poder ou as necessidades de manutenção do Poder por parte de um determinado grupo, não é produto imediato, automaticamente transposto da necessidade de reprodução e desenvolvimento de um dado Sistema Econômico. Sob esta ótica, nenhum homem que pense medianamente desconhecerá hoje que é impossível julgar um período sem ter em conta as suas condições econômicas. Mas é

completamente unilateral o querer pensar toda a história unicamente como resultado das condições econômicas, sob cuja influência tão só adquirem forma e colorido os outros fenômenos sociais.

Portanto, aceitar, no Modo de Produção Capitalista, a ocupação do espaço e o seu controle unicamente do ponto de vista da sua utilização em termos econômicos, no sentido da sua incorporação ao Sistema, é desconhecer e minimizar a necessidade do espaço como fator de dominação.

Se aceitamos como suficientemente desenvolvida a afirmação de Marx (1978, p. 43) no sentido de que

"... en la producción social de su existencia, los hombres entran en relaciones determinadas, necesarias, independientes de su voluntad; estas relaciones de producción corresponden a un grado determinado de desarrollo de sus fuerzas productivas materiales. El conjunto de estas relaciones de producción constituye la estructura económica de la sociedad, la base real, sobre la cual se eleva una superestructura jurídica, política y a la que corresponden formas sociales determinadas de conciencia. El modo de producción de la vida material condiciona el proceso de vida social, política e intelectual en general. No es la conciencia de los hombres lo que determina la realidad; por el contrario, la realidad social es la que determina su conciencia. Durante el curso de su desarrollo, las fuerzas productoras de la sociedad entran en contradicción con las relaciones de

producción existentes, e, lo cual no es más que su expresión jurídica, con las relaciones de propiedad en cuyo interior se habían movido hasta entonces. De formas de desarrollo de las fuerzas productivas que eran, estas relaciones se convierten en trabas de estas fuerzas. Entonces se abre una era de revolución social."

Então, o instrumental utilizado pelo Estado para conformar a Sociedade, passa pela utilização psicossocial da História como um elemento ideológico que estabelece um véu sobre a interpretação da realidade. A História será escrita por seus ideólogos e estes estarão subordinados à sua realidade subalterna de tecnólogos do Poder e terão a sua eficácia medida pela economia de repressão que produzem no conjunto social.

Os termos do sucesso aparecem nas formas de acesso aos bens de consumo ofertados no mercado; quanto mais alto o seu prestígio perante o Poder, mais luxo no seu consumo. Isto é o que consubstancia ao Poder um caráter estratégico duplamente significativo: acumulação e prestígio. Daí o seu esforço em mascarar o estudo da realidade.

Sartre, citado por Lapassade (1983, p. 243), quando dentro da problemática da orientação do grupo organizado rejeita a tese libertária, envereda por um campo bastante perigoso ao afirmar que "é preciso, quer se queira ou não, regressar às verdades que os historiadores

estabeleceram: que é a organização quem escolhe os organizadores". Isto estabelece uma intencionalidade do tipo "cada um busca o seu líder", representando, essencialmente, uma visão messiânica retirada do passado da organização social teocrática, feudal e monárquica, muito a gosto dos governantes de então como forma de justificar a desigualdade social. Assim, a personalidade autoritária conforma a organização, transferindo-lhe traços do seu caráter doentio, pois lhe imprime pulso e direção. Queiramos ou não, essa é uma questão que devemos considerar no planejamento, pois remete às suas conjunturas específicas no momento da sua decisão.

Ainda nesse sentido, Etzioni (1976, p. 83), ao classificar a tipologia da autoridade de Weber afirma que

"... O estudo de Weber sobre a legitimidade introduz uma dimensão inteiramente nova no estudo da disciplina da organização. Utilizou o Poder para designar a capacidade de provocar a aceitação de ordens: a legitimidade para designar a aceitação de ordens; a legitimidade para designar a combinação dos dois, isto é, o Poder é o que é considerado legítimo."

Portanto, a estrutura burocrática é enfatizada por Weber como um adequado instrumento de organização, uma vez que as burocracias são as unidades sociais mais racionais e adequadas para a organização moderna, mesmo que se considere que a capacidade para aceitar ordens e regras,

quando repugnantes aos desejos das pessoas, exigem um nível de renúncia que é difícil manter.

Isto faz com que a grande racionalidade da estrutura burocrática seja frágil, precisando ser constantemente protegida contra pressões internas e externas, a fim de salvaguardar a autonomia exigida para que possa manter-se estritamente dirigida para os seus objetivos e não para outros, uma vez que a estrita dignidade da autoridade burocrática deve ser preservada a qualquer custo.

Mas, para Weber, a legitimidade não é fruto do consenso; é a legitimidade de uma coisa imposta. Sob esta ótica, o Estado, como monopólio da força física, é o único que pode usar a força física. Daí que também tenha o monopólio das ações, onde tudo tem que ser legitimado pela institucionalização.

A análise do pensamento de Weber nos leva a pensar na natureza do poder. Para Tolstoi (s.d. , p. 9), "... O Poder corrompe aos homens. Os cálculos e a tendência inconsciente daqueles que o possuem terá sempre por objetivo o maior debilitamento possível dos violentados, uma vez que quanto mais fracos estão mais fácil fica dominá-los".

Esse é o Poder que Reich (1976, p. 333) considerou inevitável ao afirmar que "as massas humanas,

agora incapazes de assumirem a liberdade, têm de conquistar o poder social para daí então serem capazes de assumir e criar a liberdade". A partir disso, Reich chega a uma conclusão também inevitável: "As massas humanas são incapazes de assumir a liberdade".

Dessa forma, fica claro que, de uma forma ou de outra, é de se esperar que a transição de um estado para outro se dê dentro do Estado. Tal atitude, para Weber, legitima a autoridade burocrática, pois daí deriva o domínio da capacidade técnica e do conhecimento, o que significa o conhecimento das regras que regulam a conduta de um cargo e as suas normas técnicas. Ora, o erro desses senhores é supor que a História acontece dentro do Estado, quando o Estado é, apenas um instante em sua História, que é muito mais ampla do que a história do Estado.

Quanto à questão das Regras e Normas, é inegável que a humanidade já as teve, e tantas foram que se perderam ao longo da História. Mas esse fato não é o que importa; o importante é que Hegel (1969), quando estuda a relação entre a norma e o fato social, diz que a Lei ou a Norma são tentativas de regulamentar o fato social que a antecedeu. A Lei, portanto, surge com o Estado que pressupõe, no mínimo, a manutenção da sua segurança interna, nem que seja, no dizer de Weber, apenas para resgatar a sua autoridade burocrática.

Então, como todo Poder tem por base a Ordem Social e todo Poder se circunscreve a um espaço geográfico que pressupõe uma Filosofia de Planejamento Global, o que implica no estabelecimento de Leis e/ou Normas que vão regular não só as formas de utilização do Território Nacional como as próprias relações da Sociedade nesse Espaço, devemos pensar o Espaço e o Poder via a Geopolítica.

Botelho (1967, p. 27-28), esquematiza o que para ele seria a constituição da Pirâmide de Planejamento e como se processa a dinâmica de um Planejamento Regional e a sua Técnica de Planejamento, aliada a uma conjuntura de Desenvolvimento Regional, com os seus respectivos condicionantes infra-estruturais. Esses esquemas estão reproduzidos nas Figuras I e II.

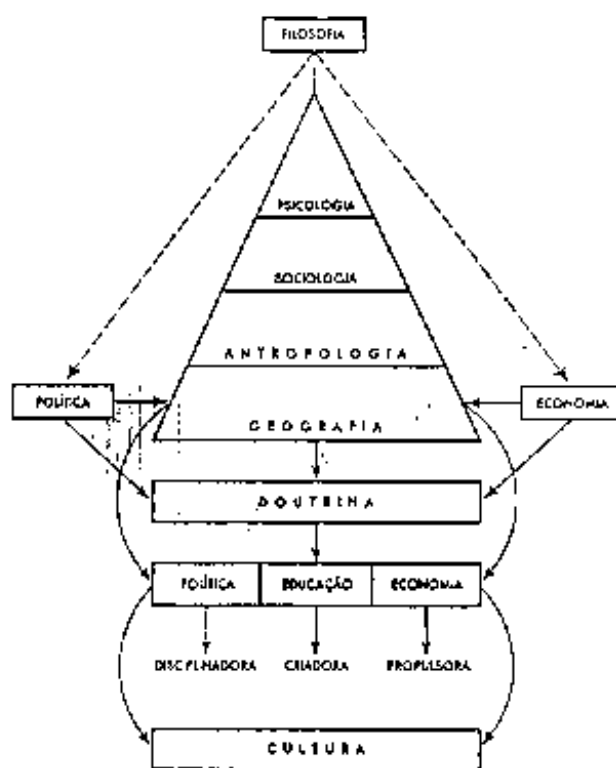
Na primeira figura, fica clara a articulação entre Política, Economia, Geografia e doutrina, onde a Ciência cumpre a formalização da instrumentalização do Poder e é vista como uma filosofia a serviço de uma doutrina ou a filosofia dessa doutrina.

Na forma das Leis e Diretrizes Governamentais, no Conceito Estratégico Nacional, a Geopolítica convive com a estratégia Psicossocial, como pode ser visto nos esquemas 1 e 2 do livro de Couto e Silva (1981, p. 26-30), e que reproduzimos como as Figuras III e IV. Assim, os Objetivos

FIGURA 1

FUNDAMENTOS DO PLANEJAMENTO REGIONAL NA GEOPOLÍTICA

1. PIRÂMIDE DE PLANEJAMENTO

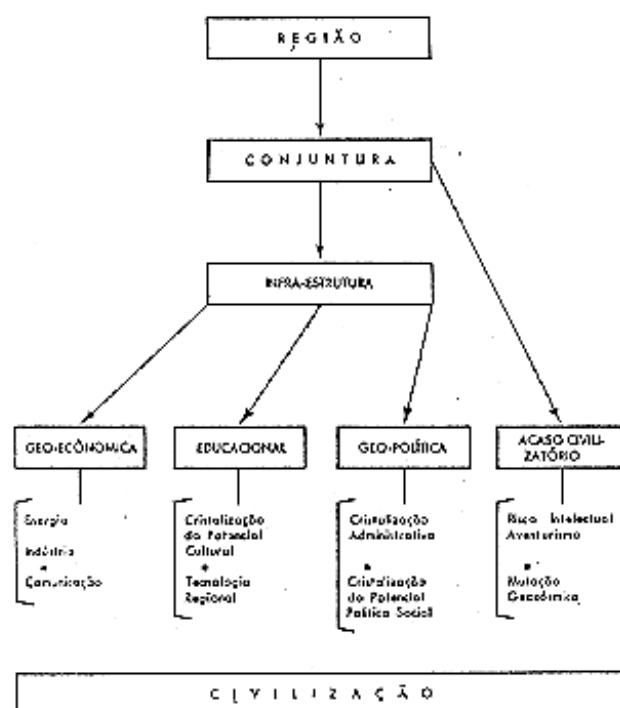


FORTE: BOTELHO, Caio Lossio. Brasil: A Europa dos Trópicos. Rio de Janeiro, Record, 1967, p. 27.

FIGURA II

FUNDAMENTOS DO PLANEJAMENTO REGIONAL NA GEOPOLÍTICA

II DESENVOLVIMENTO REGIONAL

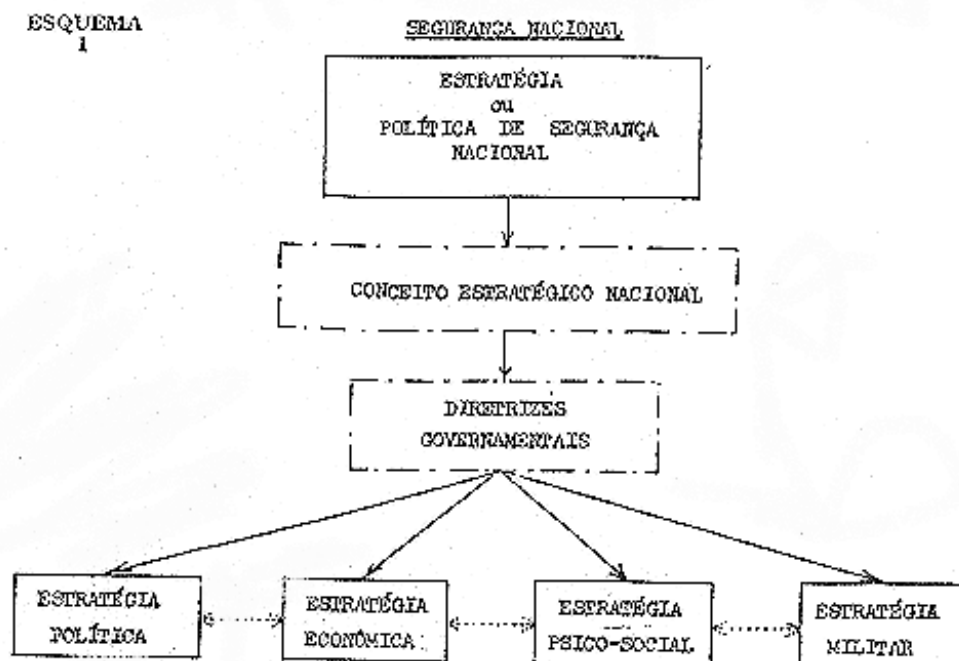


FONTE: BOTELHO, Caio Lossio. Brasil: A Europa dos Trópicos. Rio de Janeiro, Record, 1967, p. 27.

FIGURA III

ESTRATÉGIA GEOPOLÍTICA NO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

ESQUEMA 1

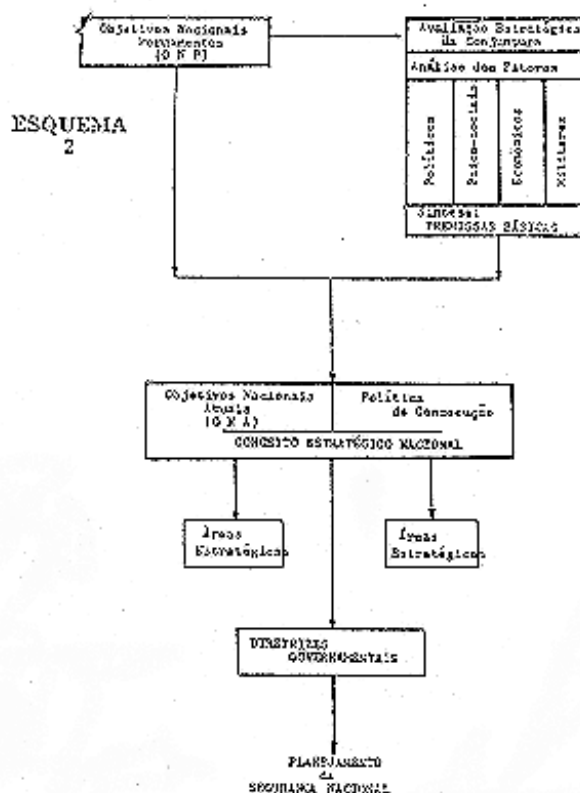


FONTE: COUTO E SILVA, Golbery. Conjuntura Nacional: O Poder Executivo e Geopolítica do Brasil. Rio de Janeiro, José Olympio, 1981, p. 26.

FIGURA IV

ESTRATÉGIA GEOPOLÍTICA NO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL.

ESQUEMA 2



FONTE: COUTO E SILVA, Golbery. Conjuntura Nacional: O Poder Executivo e Geopolítica do Brasil. Rio de Janeiro, José Olympio, 1981, p.30.

Nacionais Permanentes são avaliados em decorrência de uma postura estratégica conjuntural sintetizada a partir das suas premissas básicas que são fatores políticos, psicossociais, etc., e têm as suas áreas estratégicas de aplicação. No dizer de Couto e Silva,

"... o espaço estatal (território) não deve, evidentemente reduzir ao simples e desnudo espaço físico, mesmo que constantemente se reavaliem, à luz do nível alcançado pela técnica e pela civilização contemporânea, as barreiras e vias de penetração naturais, as articulações e diferenciações decorrentes do relevo, as atrações e repulsões de substratos fisiográficos, e por mais que se reconheça toda a importância de sua maior permanência que confere à influência exercida por aquele espaço bruto um caráter todo especial - componente nitidamente estabilizadora em meio à fluidez das relações internacionais.

"... O espaço que à Geopolítica interessa é o espaço político em toda sua plenitude: caracterizado por uma forma e uma contextura bem definidas; possuindo um valor que se pode estimar, embora não se possa medir: abrangendo uma base física mais ou menos compartimentada em regiões e sub-regiões: englobando tanto as zonas já vivificadas pela ocupação efetiva de aglomerações humanas - o ecúmeno - como zonas mortas ou passivas à espera de uma valorização real; compreendendo um núcleo central, denso de população, bem integrado por uma trama complexa de comunicações caracterizado por um alto índice de produção, núcleos secundários e marginais e o simples domínio mais ou menos permeado que a todos circunda: os limites do território, as fronteiras

políticas - zonas de transição e frentes de contato, e principalmente as fronteiras da civilização: zonas vitais cuja perda se traduzirá na anulação do poder de recuperação do Estado, áreas críticas de produção e de circulação, zonas problemas à espera de soluções. É também o espaço econômico com todas as suas diferenças regionais e, não menos, as regiões culturais, as regiões étnicas, as regiões lingüísticas, sempre que for o caso."

Daí que devemos chegar a uma concepção geopolítica do uso do solo urbano, em termos do seu planejamento e controle, expressa em termos de uma Política Espacial. Do ponto de vista meramente econômico, no entanto, poderíamos ser levados a pensar que os espaços vão sendo incorporados à medida que vão adquirindo função na Divisão Internacional do Trabalho. Mas, a nossa preocupação está em entender, sob essa ótica, qual seria o significado da ocupação de espaços não utilizáveis a curto ou médio prazo; espaços que parecem funcionar como áreas de reserva para a expansão do Capital; espaços que parecem funcionar como manutenção estratégica de zonas de influência; espaços que por vezes parecem ser ocupados estrategicamente e onde a sua ocupação econômica aparece como uma mera forma de manutenção da posse.

Discutindo a questão da relação do espaço com o Estado, o General Lyra Tavares (1965, p. 275) afirma que "do ponto de vista da sua defesa territorial, o Estado deve

ser encarado com absoluta abstração dos limites políticos-administrativos que o conformam. O território é um todo, aí compreendido os espaços terrestres, marítimos e aéreos sob a soberania do Estado".

A partir dessa afirmação, é clara a função que o Estado deve exercer (idem , p. 212):

"O sistema de segurança de um Estado é função da área do seu território.

"...É evidente que a segurança do Estado subentende o exercício da sua autoridade, a permanência da sua vigilância e a possibilidade da sua pronta intervenção em qualquer ponto do território nacional, cuja proteção se assegura por um sistema adequado de defesa que o cubra a qualquer contra a ação de surpresa, em condições de permitir, quando necessário, o emprego maciço do potencial militar do país. Essa proteção exige estudos, empreendimentos e eventualmente a ação pronta da autoridade estatal, dependentes estreitamente dos fatores regionais, de perfeito conhecimento de causa, das possibilidades da viação nacional e das facilidades da área territorial ameaçada".

Podéria ser argumentado que este é um mero discurso ideológico que encobriria o real papel do espaço. Na realidade, entretanto, é possível afirmar que existe um certo mecanicismo de influência funcionalista por trás dessa afirmação, do qual se pode, perfeitamente, associar uma idéia de causa e efeito. Nesse sentido, o ideológico seria o efeito de uma causa econômica, e o Estado, então ,

apareceria como um servidor da oligarquia dominante. Mas, na realidade, a ideologia e o econômico são resultantes de um mesmo processo, cumprindo uma finalidade de legitimação e manutenção da classe dominante. Como diz Chanterbout (1977, p. 71),

"O Estado não é apenas o mero servidor da oligarquia dominante. Ele é somente seu associado natural, desfrutando de uma autonomia total com relação a ele, fazendo-se a ressalva contudo de que qualquer repressão ou estímulo que ele dirige a ela se reflete em si próprio".

Então, o Estado não é um mero instrumento, passível de utilização por qualquer classe. A sua conformação implica na configuração de um conjunto de papéis e funções que refletem as necessidades da classe associada ao Estado. Daí ser possível pensar o próprio discurso da Segurança Nacional como um discurso legitimador da casta militar dominante; casta que se legitima por sua função social de mantenedora dos interesses da Segurança Nacional, fundamentais para realização do processo de acumulação.

4.2 A EXPANSÃO CAPITALISTA NO CONE-SUL

A política desenvolvimentista adotada para o País no período do pós-guerra, dependia substancialmente da incorporação de poupança canalizada no exterior, com vistas a dotar o Brasil de uma infra-estrutura econômica produtiva capaz de atender os requisitos e crescimento tecnológico e do atendimento da demanda interna e externa, e cuja estratégia está montada no endividamento externo.

Em 1952, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, criado juntamente com o Fundo Monetário Internacional em 1944, criava um Departamento com a finalidade de assessorar os países que solicitassem auxílio para o seu desenvolvimento. Os projetos deveriam estar amparados "em adequado planejamento, com bases realistas". E segundo o BIRD, isso se devia a que os países subdesenvolvidos não tinham técnicos capazes de elaborar planos nessas condições. Daí que o mesmo teria passado a examinar os projetos e também a orientar os países solicitantes.

Independente da criação do BIRD, mas caracterizando o mesmo planejamento vindo de fora, temos, em 1942, o governo federal contratando a Missão TAUB para

desenhar um plano de investimentos para um período de dez anos. Posteriormente, e anterior a 1964, encontraremos a Missão COOKE (1942-1943), a Missão ABBINK (1948), a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1951-1953), o Grupo Misto BNDE-CEPAL (1953), a Missão KLEIN e SAKS (1954); vindas especialmente para produzir diagnósticos e delimitar o planejamento brasileiro.

Após este período e com as diretrizes já traçadas, segue o Modelo Dependente. Em 1959, sob a égide da Aliança para o Progresso, com verbas do BIRD, temos a criação da SUDENE (Lei no 3.692/59) para o desenvolvimento industrial do nordeste do País.

Schmidt (1983, p. 94), aponta que

"neste momento, quando o governo atuava no sentido de compensar as deficiências estruturais do setor privado, através do fomento de um extensivo processo de acumulação, o contexto internacional também gerava pressões pois naquele momento o mundo capitalista estava vivendo uma etapa de expansão e o BIRD pressionava oferecendo financiamentos de grandes projetos destinados a antecipar possíveis mudanças de longo prazo na demanda, como pressionava também à plena industrialização."

Incluiríamos ainda a Operação Pan-Americana, desencadeada em 1960 sob a influência de Kubistchek (1983, p. 98), através da Ata de Bogotá, em setembro de 1960, e a

CEPAL, que atuava no sentido de produzir quadros técnicos para a industrialização, desde 1953.

Cumprе salientar ainda os empréstimos realizados junto ao Governo Americano, através do EXIMBANK, com o fim de desenvolver fontes desejadas de suprimentos de materiais estratégicos, tais como minério de ferro, estanho e tungstênio. Ao lado dessa política, também selecionou um programa de projetos específicos para o desenvolvimento econômico.

Essa realidade só viria a ser interrompida nos anos 1962-63.

A retomada do processo só foi possível quando, em decorrência do golpe, derrubava-se a Lei de Remessa de Lucros para o Exterior, proposta pelo Governo Goulart, e que restringia as remessas.

Subseqüentemente, o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) - 1964/67 -, o Programa Estratégico de Desenvolvimento (1968/70), e os PNDs (I, II e III Plano Nacional de Desenvolvimento) mantiveram a vertente de um Planejamento Conjunto para um Mundo Interdependente, maneira pela qual buscou-se justificar a nossa inserção na Divisão Internacional do Trabalho, nos termos de Marx.

Discutindo essa questão da interdependência, o professor Clark W. Reynolds (1980, p. 35), do Food Research Institute da Universidade de Stanford, lançou a hipótese de

que a futura política econômica internacional, na medida em que afetar as nações em desenvolvimento, evoluiria em resposta às tentativas de remover ou de melhorar os desequilíbrios procedentes do processo de mudança estrutural interna no CENTRO DESENVOLVIDO. Reynolds observou também que os EUA estão se tornando um país com excedente de poupança, onde a poupança financeira está começando a superar as oportunidades viáveis de investimentos, o que gera um fluxo externo potencial de poupança financeira (e a correlata transferência real de recursos), tendência que é obscurecida pelo que vem a seguir (aquisição de propriedades americanas por terceiros, aumento dos custos relativos do trabalho, Mercado de Capitais imperfeito nos EUA, desequilíbrio do Balanço de Pagamentos, custos de Segurança Nacional no intercâmbio global, distribuição de renda entre capital e trabalho, mudança da estrutura etária da população, etc.).

Na dissertação de Monteiro (1987, p. 78), encontramos que os países do Terceiro Mundo sob influência Americana, são induzidos a aceitar a dependência econômica, sendo que a prosperidade dos Estados Unidos depende, substancialmente dos recursos captados por suas empresas e por suas entidades financeiras em todo o Mundo. Informa ainda que o sistema bancário Americano representa hoje o segundo mecanismo de dinamização da economia Americana, a

partir da captação de recursos do Terceiro Mundo, tendo sido ele construído, muitas vezes, em função de pressões políticas dos Estados Unidos, obrigando esses países a adotar um modelo de desenvolvimento com endividamento externo.

Essa posição pode ser facilmente resgatada quando vemos no relatório de 1985 do Banco Mundial, a inquietação perante à elevação sem precedentes das taxas de juros, especialmente nos EUA, e a grande valorização do dólar americano, para a economia brasileira. O Brasil aparece citado como um dos países que mais importa dos EUA e que lucrou menos com a recuperação dos países industrializados.

O aumento dos juros ocorridos na década de 1980 representou um mecanismo extremamente eficiente para a captação de recursos externos por parte dos Estados Unidos, podendo representar o fim do espaço da autonomia construída localmente com o modelo substituidor de importações, através da sua variante AGRO-PECUÁRIA-MANUFATUREIRA-EXPORTADORA, também chamada de Modelo Nacional-Desenvolvimentista.

O momento é bastante significativo, pois podemos estar perante a falência de uma estratégia de desenvolvimento voltada para fora. Por outro lado, caberia questionar a integridade dos planejadores que não previram isto.

4.3 O PODER DECISÓRIO SOBRE A LOCALIZAÇÃO DAS INDUSTRIAS OU O ESPAÇO DOS GRANDES GRUPOS ECONÔMICOS NACIONAIS E DAS TRANSNACIONAIS

Rattner (1974, p. 29) aponta que um dos fatores mais determinantes no processo de urbanização é representado pelo fluxo de investimentos em empresas e instalações infra-estruturais no país. As economias externas assim criadas exercem poderosa atração sobre os investidores privados, cujas decisões locacionais determinam, de uma forma bastante ampla, a organização do espaço. A previsão exata da localização de novas indústrias, contudo, se torna difícil e complexa, em virtude dos arranjos institucionais e das relações de poder que interferem e, muitas vezes, restringem ou favorecem determinada localização. Em muitos países pobres, essas decisões resultam de um complexo de estímulos governamentais e de decisões das empresas privadas que, embora visando à maximização dos lucros, são obrigadas a atuar dentro de um quadro de referências estabelecidas pelo Poder Público. O papel predominante do Estado no planejamento e na execução das atividades econômicas é legitimado, assinalando-se o fraco desempenho e a baixa motivação das camadas empresariais nesses países.

Essa situação é o que leva o Estado a assumir o papel de empresário, criando e desenvolvendo empresas, nos mais diversos setores da atividade econômica, tais como siderurgia, energia elétrica, comunicações, transportes, abastecimento, exploração e refino do petróleo, etc.

4.4 AS ECONOMIAS DE AGLOMERAÇÃO

As Economias de Aglomeração são de particular importância para as indústrias básicas que dependem de um grande número de indústrias subsidiárias ou de empresas subcontratantes (Ex.: Indústria Automobilística, empresas que atuam em áreas especiais de manutenção e serviços auxiliares, conforme Holanda (1975, p. 207)).

Podemos considerar como Economias de Aglomeração, aqueles benefícios coletivos de que desfrutam as indústrias em decorrência da sua concentração em um determinado local. Essas economias são de dois tipos: economias de localização e economias de urbanização.

As Economias de Localização são aquelas economias externas criadas pela aglomeração industrial preexistente de que se beneficia a nova indústria que se instala, em termos de: acesso a mão-de-obra já treinada e a facilidades comuns para pesquisa e comercialização; proximidade de indústrias de equipamentos; fornecedores de partes e componentes, serviços de reparo e manutenção; possibilidade de maior divisão do trabalho e especialização industrial, etc. Essas economias de localização tenderão a ser mais importantes no caso de pequenas empresas ou de indústrias com elevado grau de interdependência setorial.

As Economias de Urbanização correspondem àquelas vantagens decorrentes da localização em uma área industrial ou metropolitana, em termos de disponibilidade de infraestrutura de transportes, energia, água, comunicações, instituições educacionais e de pesquisa e das facilidades culturais e recreativas.

A conclusão de diferentes estudos empíricos já realizados (Holanda, *op. cit.*, p. 207) é de que "os fatores econômicos possivelmente definem uma ampla região dentro da qual uma localização pode ser considerada, enquanto os fatores pessoais operam em um nível secundário do processo decisório, estreitando a área de escolha para algumas poucas comunidades ou talvez para uma única localidade".

4.5 REQUERIMENTOS DO MODELO ESPACIAL DE DESENVOLVIMENTO.

Ao estudar as transformações estruturais na industrialização, Piquet (1983, p. 5) busca resgatar as suas implicações espaciais sobre o Sistema Urbano. Dentro do pressuposto de que toda mudança setorial do Produto se faz acompanhar de modificações na organização espacial da Produção, ele acompanhou a evolução industrial a partir dos anos 50 no Brasil com o seguinte panorama:

a) MATERIAL DE TRANSPORTE, ELÉTRICO E METAL-MECÂNICO

Foi identificada, a partir da década de 50, uma concentração industrial com base em poucos setores: material de transporte, material elétrico e metal-mecânica.

A característica destes setores na sua estrutura de mercado é de oligopólio diferenciado, onde os dois primeiros são de predomínio da empresa estrangeira terminal, e no setor metal-mecânico predominam as pequenas e médias empresas nacionais.

As suas relações são de complementaridade, na forma de "estrela", onde a empresa estrangeira "tem um cordão de pequenas e médias empresas", tanto fornecedoras

quanto de distribuidoras, determinando as primeiras a localização das restantes.

Na procura de economias externas, tenderam a localizar-se no eixo Rio-São Paulo.

b) **BENS DE CONSUMO NÃO DURÁVEIS**

A entrada de filiais estrangeiras provocou nestes setores um processo de fusões e mudanças tecnológicas levando as empresas a operarem em escala nacional.

As indústrias de bens de consumo não duráveis, que operam dentro de uma estrutura de mercado do tipo oligopólio competitivo, tinham, nos anos 50, como característica marcante o predomínio de pequenas e médias empresas nacionais dispersas pelo território, voltadas para o abastecimento dos mercados regionais e locais.

Também o eixo Rio-São Paulo passou a concentrar a produção desses setores.

c) **INSUMOS INDUSTRIAIS BÁSICOS**

Os setores produtores de combustíveis, energia, química básica e siderurgia têm, nos anos 50, na localização da matéria-prima o seu condicionante básico.

Operam em regime de oligopólio concentrado, onde são relevantes as economias de escala, as descontinuidades tecnológicas e as barreiras à entrada de outras empresas. Nesta estrutura, onde apenas as grandes empresas têm condições de operar, o fator decisivo reside no controle de recursos naturais, tecnologia e financiamento.

O Estado, enquanto capital nacional público, dado o seu caráter estratégico, opera em íntima associação com o capital privado estrangeiro. É aqui que vamos encontrar a gênese das empresas produtivas estatais (Petrobrás, Siderúrgica Nacional, Furnas, etc.).

d) **A INDUSTRIALIZAÇÃO PROPRIAMENTE DITA**

A passagem da economia para uma etapa de industrialização propriamente dita,

"requer a participação crescente do investimento público para romper pontos de estrangulamento existentes e permitir a acumulação privada".

"O Capital Industrial necessita da expansão da infra-estrutura e de segurança no suprimento de insumos para a constituição da base técnica que permita sua contínua acumulação. Torna-se assim estratégico o suprimento de insumos que não podem ser importados, ficando claro quão subordinados são a composição e as prioridades do investimento público". (Piquet, op. cit., p. 5)

A alocação de recursos públicos tende a se concentrar crescentemente na formação do capital social responsável pelas economias externas ao setor industrial. Paralelamente, são criadas empresas públicas fornecedoras de insumos básicos, tais como: energia, combustíveis, siderurgia e química básica.

Especialmente, o Estado, ao viabilizar a industrialização pesada, concentra inicialmente os seus investimentos no eixo urbano Rio-São Paulo, o que revela, neste momento, a exigência da acumulação da concentração espacial como forma de ampliar, em curto prazo, as economias externas procuradas.

e) **A PRODUÇÃO DAS DESIGUALDADES REGIONAIS**

O imperativo de acumular origina uma concentração da Produção e do Capital: criam-se estruturas espaciais - meio-ambiente construído - que se expressam na forma fixa e imóvel de instalações, meios de transportes e outros meios de produção e consumo que, por sua vez, atuam como barreira para a acumulação posterior.

A etapa expansiva deste primeiro ciclo corresponde à vigência do Plano de Metas (1956/60).

Iniciou-se a fase da implantação das indústrias de Bens de Produção, fase que exigia tecnologia sofisticada

e maior escala de produção. Além da Indústria Automobilística, instalaram-se a de Eletrodomésticos, Construção Naval, Mecânica Pesada, Cimento, Papel e Celulose, além de outras. Ao mesmo tempo, expandiu-se enormemente a infra-estrutura em termos de Estradas de Rodagem, Energia Elétrica, Portos, Armazéns e Silos. Construiu-se Brasília. A conexão da rede de estradas com a interiorização da Capital e a Indústria Automobilística levaram à expansão da fronteira agrícola.

O Plano de Metas estava, porém, baseado em mecanismos concentradores de renda, não só por extratos sociais como também por regiões, que tenderam a beneficiar o eixo urbano Rio-São Paulo, enquanto que nas demais regiões declinava a produção dos setores tradicionais.

Os desníveis inter-regionais criados são considerados como inerentes ao estágio de desenvolvimento por que passava o país na época. Esperava-se que a concentração industrial, no futuro, irradiasse dinamismo aos demais segmentos da economia nacional, conduzindo a uma gradual redução dos desníveis inter e intra-regionais.

A idéia desastrosa de concentrar primeiro para dividir depois, já naquele momento, produzirá sérias conseqüências regionais em termos do agravamento das tensões sociais. Um dos seus focos será o Nordeste, que

passou a ser considerado como um problema de segurança nacional, levando à criação da SUDENE.

f) A REDEFINIÇÃO DO MODELO INTERROMPIDO EXTERNAMENTE

O Plano Trienal (1961/63), corresponde ao governo de Janio Quadros que, pressionado por sua política externa independente, renunciaria em agosto de 1961. Neste período, teremos de significativo a reformulação da Política Habitacional, com o Plano da Assistência Habitacional, e a criação do Instituto Brasileiro de Habitação.

Apesar de que para o Plano de Metas a questão do desenvolvimento urbano não mereça maiores considerações, encontraremos na fase recessiva do primeiro ciclo conflitos urbanos motivados por questões relacionadas à habitação e ao transporte urbano. Conseqüentemente, esta será uma das preocupações do Plano Trienal agora reformulado como Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963/65), por Celso Furtado, que conceberá o desenvolvimento econômico não apenas sob o rótulo do aumento da renda per capita, mas também em termos de repartição da renda entre as regiões e entre os grupos sociais. Suas preocupações de maior alcance objetivavam, então, uma redução do custo social do desenvolvimento, a melhor distribuição dos seus

frutos e a redução das desigualdades regionais de níveis de vida.

O Plano afirma que a política de câmbio, em um primeiro momento, seguida de uma política seletiva de importações provocaram fortes transferências de renda das regiões com saldo de exportação exterior, exemplo o Nordeste, em direção daquelas com saldo de importação. Dessa forma, o desenvolvimento do País via industrialização teria repercutido de forma diferenciada sobre o espaço econômico, acentuando as desigualdades inter-regionais.

A consequência será o delineamento de uma estratégia regional que, com o zoneamento do País, procurava estender a aplicação de incentivos fiscais, até aquele momento adotada no Nordeste, a todo o território nacional, descentralizando o modelo.

A reforma urbana, a reforma agrária e a manutenção dos recursos financeiros, representavam as alternativas de Justiça Social e Desenvolvimento para um governo impactado por processos de industrialização, de urbanização e de maior liberdade das camadas operárias e rurais.

Em 1963/64, propõe-se a criação da Superintendência de Urbanização (SUPURB), como organismo nacional que se encarregaria do desenvolvimento urbano. Mas a lei de constituição correspondente não foi aprovada e a

proposta não foi levada adiante, talvez em decorrência da intervenção militar.

g) 1964: A RADICALIZAÇÃO DO PROCESSO CONCENTRADOR

A fração militar, civil e eclesiástica que preside a sublevação institucional de 1964, o faz principalmente na defesa do modelo concentrador econômico-espacial. É a revolta das oligarquias contra a democracia do "chicote" (atrelamento dos trabalhadores).

O pacto social, baseado no populismo, só tornou-se perigoso ante a perspectiva de uma reversão no processo concentrador devido, segundo a CEPAL, ao esgotamento do modelo substituidor de importações.

Os grupos econômicos que tiveram os seus interesses ameaçados, na luta pela hegemonia das decisões econômicas, não souberam fazer frente ao apoio popular do regime deposto, o que motivou uma aliança de interesses patrocinada pela presença do capital estrangeiro expansionista, culminando no golpe. Os setores beneficiados são aqueles ligados à burguesia industrial brasileira e aos grupos estrangeiros.

Conservando a classificação de Piquet (op. cit.), entraremos no segundo ciclo de acumulação industrial, onde já aparece o Sistema Urbano como problema claramente

definido. As políticas econômicas e financeiras que vão sendo implantadas representam os compromissos assumidos com a estrutura industrial anterior e um novo subsetor vai ganhar grande proeminência: o da Construção Civil.

Essa é a faceta do Estado até este momento, envolvendo-se cada vez mais, através de subsídios, favorecendo os interesses ligados à indústria da construção.

O Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) de 1964/67 implantado nesse momento, diferentemente das pretensões globais do Plano Trienal, tinha um caráter indicativo e não pretendia reverter o ciclo migratório, mas, ao contrário, estimulá-lo. As políticas adotadas pelo plano objetivavam acelerar o desenvolvimento, conter a inflação, atenuar os desníveis setoriais e regionais e as tensões criadas pelos desequilíbrios, assegurar pela política de investimento, incentivos excepcionais tanto para a indústria como para outros setores altamente absorvedores de mão-de-obra, tais como a construção civil e os voltados para o comércio externo.

Revestem-se de particular importância as medidas adotadas no sentido de canalizar recursos estrangeiros e dar garantias para um retorno altamente favorável e seguro para este, assim como eliminar todas as restrições às importações. Essa política provocou, por um lado, uma

acelerada redução da participação relativa dos grupos nacionais. Os blocos da engenharia pesada e a construção civil conseguem, no entanto, manter os seus interesses preservados.

A alternativa de um rápido crescimento econômico para os capitais aqui instalados exigia a concentração de investimentos nas regiões de mais rápido progresso onde a presença de economias de escala e economias externas assegurariam maior rentabilidade ao investimento. As empresas, independentemente das deseconomias criadas, são soberanas em seus critérios locacionais, pois o prevailecimento do objetivo de alta rentabilidade imediata é superior aos demais objetivos da política.

A intervenção estatal nas áreas urbanas se faz presente apenas para dotar os centros urbanos das "economias externas" de que o capital necessita: segurança, transporte, habitação, comunicações e energia. Aceleraram-se os investimentos em siderurgia, telecomunicações, combustíveis e petroquímica. A ocupação do território, o sistema urbano e a própria cidade aparecem como decorrência das articulações dos interesses hegemônicos. Nestes termos, tal como no Plano Trienal, é buscada uma regionalização, mas nos termos do desenvolvimento centralizado.

A recuperação econômica dependerá das variáveis adotadas, da utilização da capacidade ociosa e em grande

parte da política trabalhista, ao acabar com a estabilidade do trabalhador na empresa. Neste período, encontraremos um significativo crescimento do setor de Bens de Capital, sendo que as mudanças operadas no setor metal-mecânico, devido à liberação de créditos ao consumo, e a reativação do setor de bens de consumo duráveis, sua decorrência, vão possibilitar o consumo diferenciado da classe média alta.

Os setores de material elétrico e de transportes beneficiam-se das condições financeiras do Estado, decorrentes da reforma fiscal e financeira de 1966 que recompõe o poder de gastos do setor público. Os bens de consumo não duráveis, têxteis e calçados, beneficiam-se dos incentivos à exportação e do apoio externo.

A construção civil atravessa um período de crescimento decorrente da sua utilização psicossocial e econômica pelo Estado. A correção monetária nos contratos imobiliários estimula os mecanismos de captação de recursos, assim como a criação do Banco Nacional de Habitação (BHN) e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU).

A reforma tributária de 1966 e as novas fontes de recursos extra-orçamentários permitem um mais amplo esquema de financiamento ao Estado. Os mecanismos de captação de poupança, FGTS, PIS, PASEP e os mecanismos financeiros, ORTN, LTN, representarão um orçamento paralelo. Mais tarde,

teremos a absorção dos fundo da Previdência Social através da criação do caixa único do Tesouro Nacional.

Em termos de desenvolvimento regional, foi criado o Ministério para a Coordenação dos Organismos Regionais (MECOR), instituído pela Lei n° 4.344, de 21 de junho de 1964. Como consequência imediata, teremos, em 1966, pela Lei n° 5.173, de 27 de outubro de 1966, a criação da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), precedida que foi pela criação do Banco da Amazônia S.A. pela Lei n° 5.122, de 28 de setembro de 1966, e que substituiu o Banco de Crédito da Amazônia.

Para regular a política monetária e o mercado financeiro, cria-se o Conselho Monetário Nacional, onde se destaca a criação do Banco Central.

4.6. O PLANO DECENAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (1967/1976)

Conforme discutido no Seminário de Desenvolvimento Urbano e Local (1971, p. 52-55), o Plano Decenal representou o próprio esforço de uma política de desenvolvimento urbano dentro do desenvolvimento econômico e social do Brasil. O Plano apresentava uma proposta de modelo global para a economia brasileira onde fixava as seguintes prioridades:

a) prioridades setoriais: a consolidação da infra-estrutura e das indústrias básicas, a "revolução tecnológica" na agricultura e a modernização do sistema de abastecimento;

b) prioridades sociais: a "revolução social" pela educação e a consolidação da Política Habitacional; e

c) prioridades institucionais: o fortalecimento da empresa privada nacional e a dinamização da administração pública pela implantação da REFORMA ADMINISTRATIVA.

A política de desenvolvimento urbano é considerada como um primeiro alinhamento para preparar uma política nacional de desenvolvimento urbano. Em sua primeira parte, a preocupação será a compatibilização do

desenvolvimento regional com o desenvolvimento urbano. Através da caracterização e do estudo das regiões-programa e da definição de PÓLOS DE DESENVOLVIMENTO. Em sua segunda parte - PLANEJAMENTO LOCAL - ocupa-se dos problemas relativos ao Planejamento Local e da implantação do Sistema de Planejamento Local Integrado.

Dois estudos são indicados como necessários, detalhando-se as metodologias a serem usadas em cada um: um esboço preliminar da delimitação das regiões homogêneas e um esboço, também preliminar, da delimitação das regiões polarizadas. Para tanto assinala-se a necessidade do conhecimento das economias locais.

Com base nestes documentos, seriam confrontadas e compatibilizadas as potencialidades e as metas setoriais do desenvolvimento, formuladas nos níveis superiores (estadual, macroregional e nacional), em termos de regiões-programa e pólos de desenvolvimento. Definidos os pólos e as regiões-programa, estaria formulada a estratégia espacial da política de desenvolvimento urbano, ainda que devesse logo ser definida a dinâmica dos pólos e das regiões em termos das prioridades e ritmo de desenvolvimento.

Por fim, foram feitas recomendações sobre investigações, normas e padrões de urbanização que permitiriam diminuir os altos custos da infra-estrutura

urbana, causados, segundo o Plano, pela forma descontrolada em que se dá o processo de urbanização no Brasil.

4.6.1 O ORDENAMENTO ESPACIAL COMO PRÉ-REQUISITO PARA A ACUMULAÇÃO

A ocupação do solo é mais importante do que um simples reflexo da acumulação capitalista; ao contrário, ela é a base para que esta acumulação se dê. Logo, o ordenamento espacial é a condição essencial da Produção. Em termos nacionais, diríamos que é o próprio fundamento da Divisão do Trabalho. Já vimos o caráter estratégico da ocupação do espaço. Agora veremos como os capitalistas pensaram, concretamente, após 1964, expropriar o território nacional.

Em relação ao Plano Decenal, por menos importância que se lhe dê ou por pouco crédito que lhe atribuamos, é preciso não perder de vista o seu caráter estratégico, consubstanciado pelo apoio das Forças Armadas

e por ser este o único modelo disponível de desenvolvimento em implantação no País, modelo este até agora não contestado.

Inicialmente, cumpre ressaltar que até 1964 o modelo de desenvolvimento exógeno, além de ter na industrialização a sua preocupação central e na alternativa do mercado externo voltada para o consumo da elite a forma de superar as nossas deficiências tecnológicas, buscava na concentração populacional e de recursos no eixo Rio-São Paulo as economias de escala e de aglomeração para um rápido retorno dos investimentos, a despeito dos custos sociais produzidos.

Celso Furtado (1969), estudando as desigualdades regionais, constatou que o Sistema Financeiro e Bancário, cujos centros administrativos se encontravam, na sua quase totalidade, nas áreas metropolitanas do Rio de Janeiro e de São Paulo, drenava, constante e fortemente, a maioria dos recursos financeiros das áreas mais pobres e menos desenvolvidas para investimentos e, portanto, benefícios nas áreas metropolitanas mais desenvolvidas.

Logo, além de produzir deseconomias, no sentido apontado por Rattner (1979), em termos dos custos sociais da aglomeração metropolitana, temos ainda os desequilíbrios regionais agravados pelo desvio de recursos locais para promover o capital privado estrangeiro nos grandes centros

que, na verdade, funcionavam como pólos de captação de recursos para o exterior. Em outras palavras, os países do primeiro e do segundo mundo, além de não contribuírem para o desenvolvimento, drenam, a custos sociais elevadíssimos, os recursos locais disponíveis.

Assim, após 1964, temos um modelo concentrador expandido para a periferia dada a incapacidade de as áreas metropolitanas do eixo Rio-São Paulo continuarem crescendo ao ritmo desejado pela especulação. A imagem de São Paulo como a locomotiva do desenvolvimento poderia ser substituída, mantendo a idéia, pelo inverso, cabendo-lhe melhor a figura de grande vagão sumidouro da economia e dos recursos do País.

4.6.2. A PROPOSTA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO PLANO DECENAL E SUAS IMPLICAÇÕES

Explicitando mais ainda o Plano Decenal nas suas medidas propostas, encontramos claramente a visão de um Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano associado à uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional, onde as regiões-programa identificam as prioridades de intervenção. Estas prioridades, a priori, levam consigo a idéia do

adensamento populacional das regiões a serem impactadas, implicando numa retração da atividade agrícola e da população rural. Conseqüentemente, gera-se a necessidade de modificação da estrutura da rede urbana das cidades afetadas, promovendo a redistribuição da população com vistas a adequar-se à demanda incorporada pelo processo migratório induzido, atraindo mão-de-obra e recursos para a Construção Civil, e, em decorrência, gerando acréscimos de crescimento econômico para a Indústria e otimizando os investimentos no Sistema Financeiro, aumentando, assim, a lucratividade dos capitais estrangeiros e nacionais aqui instalados.

O Plano Decenal tem estes objetivos claramente definidos quando ainda induz à sugestão de alteração dos padrões de urbanização, os quais se traduzem, explicitamente, em mudanças nas densidades residenciais e nos traçados urbanísticos básicos. Outra medida, conseqüente à essa filosofia, está na preparação das estruturas locais de planejamento, legislação e distribuição.

O Plano, mais do que um estudo acabado, inteligentemente é uma prioridade que se destaca por suas diretrizes gerais, as quais terão as bases da sua formulação definidas aos níveis Regional, Estadual e Local. Busca conciliar o potencial de desenvolvimento em nível

microregional com a conveniência da estratégia de aproveitamento desse potencial equacionado a nível macroregional e nacional. Aproveita-se da indecisão causada pela ordem autoritária implantada e desenvolve-se de acordo com a lógica da hegemonia dos interesses cooptados, sendo que o próprio roteiro para a elaboração dos diagnósticos preliminares da economia das microregiões é o mecanismo de cooptação.

Os diagnósticos preliminares da economia das microregiões encontraram lideranças desestruturadas e desarticuladas, tanto setoriais quanto regionais. Afora o crescimento dos arrivistas do golpe e das posições das lideranças emergentes, muitas acreditando nos propósitos desenvolvimentistas, mas sendo engolidas pela lógica dos interesses vindos de fora, outros grupos não puderam nem optar.

O roteiro prevê a abordagem dos seguintes pontos:

- base econômica atual das
Microregiões;
- atividades motrizes;
- recursos humanos;
- capacidade empresarial;
- recursos naturais e potenciais; e
- pontos de estrangulamento da
infra-estrutura.

Previa-se a sua compatibilização com as metas estaduais, regionais e nacionais dirigindo os investimentos para estes fins. Paralelamente, foi apresentado um modelo para a hierarquização da rede urbana, com três níveis de centros de polarização. São eles:

1º Nível - Pólos de Desenvolvimento de Interesse Nacional.

Compreendem as grandes metrópoles e visam: absorver as particularidades locais pelos Centros Hegemônicos; abrir canais para novos investimentos; produzir economias de escala e externas para gerar um desenvolvimento interligado e auto-sustentado, com base nas suas regiões de influência, e descentralizar algumas das atividades das regiões metropolitanas do Rio e de São Paulo.

2º Nível - Pólos de Desenvolvimento de Interesse Microregional.

(De 100.000 à 500.000 habitantes, onde se incluem 60 a 70 cidades). No sentido espacial de articular as economias regionais aos eixos metropolitanos.

3º Nível - Pólos de Equilíbrio.

Cidades prioritárias que nos Estados deveriam receber investimentos públicos em infra-estrutura física e social (habitação, saúde e educação), visando criar condições para a fixação da sua população e servindo

aos Pólos Micro e Macroregionais, possibilitando, assim, a sua futura absorção.

O Plano, segundo Loeb (1975, p. 156), mostra ainda a necessidade de racionalizar os investimentos empregados no Desenvolvimento Urbano, pois estimou-se que para implementá-lo fossem necessários mais de 50% dos investimentos totais, a serem oriundos dos recursos locais. Daí a necessidade de elaborar Planos Locais de Desenvolvimento Integrado.

O Plano, consoante ainda com a sua vertente induzidora de migrações, aponta como uma das principais irracionalidades do Desenvolvimento Urbano, as baixas densidades das cidades, 300 a 450 habitantes por hectare, acarretando, segundo ele, custos unitários muito altos para os equipamentos sociais e infra-estrutura.

Aponta ainda a especulação imobiliária como um dos sérios obstáculos à elaboração de planos urbanísticos e denuncia que, nessa situação, os planos eventualmente elaborados não encontram condições de ser implantados devido às estruturas administrativas locais serem arcaicas. Além disso, os próprios planos, quando elaborados, denotam ser apenas documentos meramente tecnológicos que não traduzem a realidade político-administrativa local. Mutatis mutantis, apresenta-se o Plano Decenal, na sua característica impositiva, como elemento saneador nacional,

como se este próprio não gerasse especulação e traduzisse fielmente a estrutura político-administrativa local.

4.6.3 A CRIAÇÃO DO MINISTÉRIO DO INTERIOR

No marco da transição do pós-1964, encontramos, como corolário de um processo iniciado pelo Plano Decenal, a edição do Dec.Lei nº 200, de 25.02.1967, que criou o Ministério do Interior (MINTER) e lhe atribuiu os seguintes objetivos:

- a) desenvolvimento regional;
- b) radicação de populações, ocupação do território, migrações internas;
- c) territórios federais;
- d) saneamento básico;
- e) beneficiamento de áreas e obras de proteção contra a seca, inundações e de irrigação;
- f) assistência às populações atingidas pelas calamidades públicas;
- g) assistência ao índio;

- h) assistência aos municípios; e
- i) Programa Nacional de Habitação.

Dessa forma, a abertura do País e os instrumentos para a desconcentração espacial estavam preparados; faltava a vontade administrativa ou ainda era cedo demais para avaliar.

O recém-criado Ministério fazia parte da proposta de planejamento global inserida no Plano Decenal e substituíra o antigo Ministério para a Coordenação dos Organismos Regionais (MECOR), de 21.06.1964. Subordinado à Secretaria Geral do Ministério do Planejamento e em pé de igualdade com as Secretarias Gerais dos Ministérios Setoriais, responsabilizava-se pela execução das medidas a nível Macroregional, Regional, Sub-Regional e Setorial.

A nível Macroregional, temos ao Norte (Acre, Amazonas, Pará, Amapá, Rondônia e Roraima) a área de atuação da SUDAM, criada em 1966, e que, com a criação em 1967 da Superintendência para o Desenvolvimento da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA), compartilha o desenvolvimento da parte ocidental da Região. No Nordeste (Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pernambuco, Paraíba, Rio Grande do Norte, Sergipe e Fernando de Noronha), a área de atuação da SUDENE (Superintendência para o Desenvolvimento da Região Nordeste), criada em 1959. No Centro-Oeste (Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul), a área de

atuação da SUDECO (Superintendência para o Desenvolvimento da Região Centro-Oeste), criada em 1967. Ao Sul, (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul), a área de atuação da SUDESUL (Superintendência para o Desenvolvimento da Região Sul).

Para facilitar e instrumentar o processo de planejamento, o IBGE criou três categorias para classificar os municípios brasileiros:

a) Metrôpoles ou Centros de Primeira Ordem de Importância.

1) Metrôpoles Nacionais: São Paulo e Rio de Janeiro.

2) Metrôpoles Regionais Equipadas: Porto Alegre, Recife e Belo Horizonte.

3) Metrôpoles Regionais Subequipadas: Fortaleza, Belém, Salvador e Curitiba.

b) Centros de Segunda Ordem de Importância.

1) Superequipados: 21 Centros;

2) Equipados: 18 Centros;

3) Subequipados: 36 Centros.

c) Centros de Terceira Ordem de Importância.

Um total de 88 Centros de Influência Local Muito Restrita.

Das autarquias vinculadas ao MINTER, temos ainda o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNCOS) e o Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS).

As empresas públicas da área de atuação do MINTER, nos interessam em especial pela inclusão do BNH e do SERFHAU, criados em 21.08.1964 pela Lei n.º 4.380. Além destes, temos a Companhia de Desenvolvimento Barcarena (CODEBAR).

As Sociedades de Economia mista vinculadas são: o Banco da Amazônia S/A (BASA); o Banco do Nordeste do Brasil S/A (BNB); e o Banco de Roraima S/A.

As Fundações ligadas ao MINTER são: a Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e a Fundação do Projeto Pró-Rondon.

O Orgão Autônomo de Administração Direta que se vincula ao mesmo é a Secretaria Especial do Meio-Ambiente (SEMA).

Essa é a infra-estrutura que nascerá do Plano Decenal, no MINTER; como podemos observar, toda ela voltada para migrações, obras, saneamento, habitação, irrigação e desenvolvimento regional. Mais ainda, ela tem tudo a ver com o mesmo processo polarizador centralizado, indutor do Desenvolvimento Espacial concentrado, onde o retorno dos

investimentos para as populações deslocadas ficam ao nível de Políticas Sociais sempre carentes e restritas. Dessa forma, as carências de Planejamento Urbano ficam postergadas às inter-relações entre os níveis Macro e Microregionais do PED.

4.7 O PLANO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO (PED) -1967/1970

O Plano Estratégico de Desenvolvimento surge com um discurso crítico da análise do fracasso desenvolvimentista do PAEG.

O período inicia marcado por uma série de pressões que vão desde a promulgação de uma nova Constituição, em 24.01.67, que estabeleceu, em seu art.46, inciso III, a competência do Congresso Nacional para dispor sobre "Planos e Programas Nacionais, Regionais e Orçamentos Plurianuais", estipulando ademais que as Despesas de Capital obedecerão ainda a Orçamentos Plurianuais de Investimentos, na forma prevista em Lei Complementar (art.63) e que o Orçamento consignará dotações Plurianuais para a execução dos Planos de valorização das regiões menos desenvolvidas do País (art.65), até a criação de um Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico, em março de 1967, produzido pelo Ministério do Planejamento e de Coordenação Geral, criado pelo Decreto-Lei n.º 200 (28.02.1967), conhecido como Reforma Administrativa.

O PED, por sua vez, declara no seu diagnóstico do PAEG que, além das pressões detectadas na demanda, pressões sobre os custos passaram a influenciar a elevação dos preços em decorrência da política de combate à inflação

executada anteriormente. Atribuía-se à estratégia de redução do déficit governamental, via aumento da carga tributária, parte das tensões sobre os custos das empresas, que passaram a se manifestar na economia.

O PED aborda como principal obstáculo ao desenvolvimento industrial brasileiro o "estreitamento relativo" do mercado, que teria sido motivado pelos seguintes fatores:

1) baixa taxa de absorção de mão-de-obra por parte da indústria nacional, dado o uso de técnicas estrangeiras capital-intensivas;

2) lento crescimento da produtividade agrícola, com as conseqüentes limitações para a formação de um mercado para os produtos industriais na zona rural; e

3) alta concentração de renda como fator restritivo à ampliação do mercado.

O PED subdivide a sua estratégia de ação em curto e longo prazos. Coloca a necessidade de se criarem fatores propulsores de crescimento; propõe um programa de investimentos em áreas estratégicas, concentrado principalmente em termos de infra-estrutura e de forma a "diversificar" as fontes de dinamismo.

A estratégia adotada para a retomada do processo de crescimento industrial previa a reorientação do processo de concentração de renda, através de uma política de

congelamento salarial, de modo a permitir a acumulação de capital. Paralelamente aos incentivos dados às indústrias de bens de consumo duráveis, elaborou-se uma política de financiamento para as classes médias-altas e classes médias. Essa estratégia veio acompanhada de um maior endividamento com o capital estrangeiro.

4.7.1 O DESENVOLVIMENTO URBANO NO PLANO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO

Em linhas gerais, apesar de o PED ratificar o Plano Decenal no setor de desenvolvimento urbano, existem algumas diferenças que merecem ser apontadas.

As divergências prendem-se aos estudos que requerem o estabelecimento de uma política espacial a curto prazo, sugerindo, no tocante aos instrumentos de ação do Governo, uma série de pesquisas. Entre elas destacam-se:

- a) um inventário dos estudos existentes sobre desenvolvimento urbano;
- b) estudos sobre Custos de Urbanização;
- c) análise dos efeitos do Plano Nacional de Habitação; e

d) estudos sobre a população marginal urbana.

Sugere, ainda, estudos de economia urbana que deveriam focalizar os seguintes tópicos:

a) custo de cada novo habitante na estrutura urbana;

b) relação habitante/investimento em infra-estrutura;

c) inventário do uso da terra; e

d) cadastro para a tributação.

Todos estes são considerados imprescindíveis para estabelecer uma prioridade imediata de medidas corretivas para os desequilíbrios regionais entre os centros urbanos, apontados pelo Plano Decenal.

Ao examinar o processo de urbanização e as causas do crescimento das cidades, o PED conclue que a situação encontrada ainda permanecerá por muito tempo, propondo então potencializar os aspectos positivos e atenuar os negativos, uma vez que os inconvenientes na formação da rede urbana deverão ser ultrapassados com a inter-relação entre os níveis macro e microregionais.

Dessa forma, fica postergada a descentralização dos investimentos, mesmo os de alto custo social, do eixo Rio-São Paulo, apesar das fortes pressões dentro do próprio governo.

4.8 O PRIMEIRO PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO

(I PND, 1971/1974)

A preocupação com a acelerada e crescente internacionalização da economia brasileira, segundo Mendes (1978, p. 103), e com o fortalecimento dos centros de decisão externos e a crescente redução da importância relativa dos setores econômicos nacionais, decorrentes da implantação de uma política baseada na doutrina da interdependência das nações, passa a ser sentida por parte de alguns setores governamentais como uma ameaça para as possibilidades reais de crescimento econômico e de segurança nacional, o que leva a um confronto interno com militares nacionalistas na sucessão presidencial.

A alternativa encontrada em termos de desenvolvimento está clara no documento Metas e Bases Para a Ação do Governo, (1970, p. 24), apresentado em setembro de 1970. São elas:

"1º) Consolidação, no Brasil, de um Sistema Econômico de equilíbrio entre Governo e Setor Privado, com a presença da empresa pública, da empresa privada nacional e da empresa privada estrangeira, em proporção que assegure, de forma continuada, a viabilidade econômica e política do Sistema, para o qual definir-se-ão claramente as funções básicas do setor público.

2º) Contenção de custos burocráticos-administrativos, criação de subsistema de assessoramento de alto nível para os órgãos de decisão e modernizando as empresas governamentais, com o propósito de fazê-las funcionar como as do setor privado.

3º) Preservação do setor privado que atue competitivamente no mercado internacional, mediante proteção e incentivos.

- Política diferenciada adequada ao tamanho das empresas beneficiando a grande empresa que deve situar-se em áreas de importância substancial da economia e de considerável refinamento tecnológico, enquanto a média e pequena empresa devem atuar em áreas de menor significação.

4º) Criar-se-á sistema financeiro de apoio à reorganização e modernização dos setores industriais, com predominância da empresa nacional, a fim de fortalecer-lhe o poder de competição no mercado interno e permitir-lhes expansão para o exterior.

- Orientação das empresas estrangeiras para que nos seus novos investimentos não ocupem espaço das empresas nacionais.

- Induzir a empresa estrangeira para acelerar a transferência de tecnologia.

5º) Não aceitar novas restrições às exportações das nações subdesenvolvidas.

6º) Intensiva alfabetização dos adultos na faixa dos 15 aos 35 anos de idade.

7º) Construção da primeira Central Nuclear Brasileira.

8º) Ingresso na era espacial.

9º) Desenvolvimento da produção de recursos minerais estratégicos para exportação e mercado interno.

10°) Avanço na progressiva transformação da agricultura tradicional nas áreas do Centro, Centro-Oeste e Nordeste.

Expansão da região central do País através de programa especial de aproveitamento agropecuário dos "cerrados" e de ocupação dos espaços vazios, no Planalto Central, Meio-Norte e Nordeste, notadamente em terras já em poder de entidades governamentais, através de estímulos fiscais e financeiros e destinados à AMPLA ABSORÇÃO DE MÃO-DE-OBRA.

11°) Integração do desenvolvimento do Nordeste com a estratégia de ocupação econômica da Amazônia, mediante a implantação do Programa de Integração Nacional, já dotado com Cr\$ 2 000 milhões para o período 1971/1974.

12°) Implementação do Programa de Integração Social. Criando o Fundo de Participação do qual os assalariados irão participar em função do seu salário e do tempo de serviço".

Nos seus objetivos básicos, está clara a intenção política de concentração econômica nas áreas de maior significação em termos de mão-de-obra, capital, recursos naturais e progresso técnico.

O Projeto Nacional seria executado com base nos Atos Complementares 43 e 76, de 1969, conjugando-se os três instrumentos básicos já definidos: "Metas e Bases para a Ação de Governo", o novo Orçamento Plurianual de Investimentos (o segundo) e o I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

Quanto ao processo migratório induzido, o texto é claro: cabe ao País desenvolver uma política de população que permita utilizar o potencial demográfico em benefício do desenvolvimento.

Especial atenção também foi dada à ampliação das importações de mercadorias, principalmente de bens de capital e de matérias-primas industriais, e à ampliação das exportações para compensar o Balanço de Pagamentos.

Os projetos prioritários da primeira fase do Programa de Integração Nacional eram:

a) construção da Rodovia Transamazônica e da Transversal Cuiabá-Santarém;

b) Plano de Colonização associado às citadas rodovias; e

c) Programa de Colonização de vales úmidos do Nordeste, como primeira etapa do Plano de Irrigação do Nordeste.

Na área da infra-estrutura social, as metas previstas para a habitação eram as seguintes:

a) manutenção do ritmo do programa de investimentos, por meio do Sistema Financeiro da Habitação, de modo a permitir a construção de cerca de 840.000 novas residências, utilizando-se para o seu financiamento recursos do BNH, poupança induzida do setor privado e do

Sistema de Poupança e Empréstimo (letras imobiliárias e cadernetas de poupança);

b) estímulos à captação de recursos pelo Sistema de Poupança e Empréstimo, para compensar o declínio dos recursos adicionais captados pelo FGTS;

c) criação de 600.000 novos empregos, no período, pelo efeito direto do Programa de Habitação e pelos efeitos indiretos, inclusive sobre as indústrias de materiais de construção; e

d) consolidação dos mecanismos de poupança integrados no Sistema Financeiro da Habitação e Saneamento correlatas. Sem prejuízo da viabilidade econômico-financeira do sistema, serão corrigidas as eventuais distorções no funcionamento dos fundos em operação ou nos diferentes programas em execução, a exemplo da instituição do Plano de Equivalência Salarial para compatibilização com a capacidade de pagamento das diversas classes de renda.

4.8.1 O DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional e de Desenvolvimento Urbano Integrado estava centrada nos quatro pontos básicos descritos a seguir:

1) estratégia nacional de desenvolvimento regional integrado, de acordo com estas linhas de ação:

- integração do núcleo básico de desenvolvimento industrial-agrícola do Centro-Sul - o eixo São Paulo-Rio-Belo Horizonte - com as áreas próximas, abrangendo os vários estados que participam do atual processo de industrialização e expansão agrícola e terciária dessa área. Desenvolver-se-á, principalmente, um conjunto de políticas setoriais coordenadas, organicamente, com a participação do Governo Federal, Governos Estaduais e principais Governos Municipais, cuidando-se do planejamento integrado das áreas metropolitanas e dos principais centros urbanos, assim como da hierarquização urbana dentro da região;

- desenvolvimento das regiões Nordeste e Amazônica por meio dos instrumentos já em vigor, ficando a infra-estrutura econômica e social, basicamente, a cargo do setor público, e atribuindo-se aos setores diretamente produtivos (Indústria, Agricultura) os estímulos dos incentivos fiscais do sistema 34/18 (Imposto de Renda).

- apoio ao crescimento acelerado de importantes áreas (Rio Grande do Sul, Minas e Espírito Santo), cujo ritmo foi freado pelo processo de

industrialização do Centro-Sul ou cujos setores dinâmicos experimentaram recente debilitamento;

Mediante a aprovação de planos estaduais relacionados com a distribuição do Fundo de Participação e do Fundo Especial, evoluir-se-ia para a articulação das decisões federais e estaduais, de modo a completar-se o elenco de meios pelos quais se efetivaria a política de desenvolvimento regional integrado.

2) Estratégia de desenvolvimento para o Nordeste visando o equacionamento do problema do emprego, pela ampliação de oportunidades nas zonas urbanas e rural e, pela expansão da fronteira agrícola, dentro e fora da região; o equacionamento do problema da região semi-árida, pela elevação da produtividade da mão-de-obra e pela montagem de uma infra-estrutura agrícola resistente às secas, significando inclusive, a sua transformação em economia de mercado, com a criação de empresas agrícolas; e o encaminhamento do problema social, reduzindo-se as disparidades de renda.

3) Execução da política de consolidação da ocupação da Amazônia e da sua integração crescente na economia nacional, de forma compatível com o fortalecimento da atuação do setor privado, com prioridade para: consolidação da infra-estrutura econômica da região (implantação da Transamazônica, da Cuiabá-Santarem) e de

outras rodovias de penetração e integração, combinadas com projetos de colonização; construção de redes de aeroportos; implantação do Sistema de Telecomunicações da Amazônia); desenvolvimento da pecuária e outras áreas do setor primário de melhor potencial na região; intensificação da pesquisa e da exploração de recursos minerais; fortalecimento da Zona Franca de Manaus.

4) Desenvolvimento das principais Regiões Metropolitanas do País, notadamente o Grande-Rio e o Grande-São Paulo. Revigoramento do nível municipal, mediante a realização dos Planos de Desenvolvimento Local Integrado.

O principal instrumento desse revigoramento seria o Programa de Ação Concentrada (PAC), do Ministério do Interior, que abrangeu, na sua primeira etapa, cerca de 450 municípios, representando aproximadamente 2/3 da população urbana do País.

4.8.2. OS PROJETOS PRIORITÁRIOS PARA A HABITAÇÃO

Quanto à área habitacional, o PND (1970, p. 215) previa as seguintes prioridades e metas:

- " - Habitações Populares Urbanas: - Construção no período de 220.000 novas unidades para famílias de baixa renda. Representando 122% de acréscimo sobre 1969.
- Habitações "Econômicas" Urbanas": - Construção de 235.000 unidades, para famílias com renda mínima de 1,6 salários mínimos.
- Habitações "Médias" Urbanas: Construção de 29.000 unidades para famílias de classe média (renda mínima de 5,2 salários mínimos).
- Habitações do Sistema de Poupança e Empréstimo: - Construção de 280.000 unidades com financiamento pelo sistema que se nutre de poupanças populares (letras imobiliárias, cadernetas de poupança).
- Habitações Rurais: - Construção de 22.000 unidades."

4.8.3 AS CRÍTICAS AO I PND

O I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, do ponto de vista do modelo centralizador, reforça a sua tendência ao priorizar uma hierarquização das cidades brasileiras com base nos dois grandes pólos do eixo Rio-São Paulo.

Entende-se a preocupação de combater as oligarquias estaduais e municipais, pois o processo planejador, na verdade, representa uma intervenção desarticuladora de um padrão de acumulação existente com

base numa nova alternativa dos interesses hegemônicos. Assim, o sucateamento da organização do aparelho produtivo até então, tem a missão de captar recursos para o mercado financeiro que possibilitem as modernizações introduzidas.

A intervenção só poderia ser feita pelo Estado que, a despeito das críticas do PED, cresceu significativamente no período.

Na realidade, para Mendes (1978, p. 107) o I PND tendeu a desatualizar-se em favor da continuidade do modelo de crescimento econômico, cuja concepção básica levaria à adoção de medidas com vistas a: a) expansão das exportações; b) expansão da oferta de bens duráveis; e c) expansão da oferta de infra-estrutura e de insumos básicos.

Do ponto de vista estratégico, significou um avanço no nível do controle local e regional, daí a sua ênfase no Planejamento Local através da implantação dos Planos de Desenvolvimento Local Integrado.

Piquet (op. cit., p. 16) destaca que neste período, as empresas públicas passam a organizar-se sob a forma de conglomerados, maximizando lucros e exercendo atividades internacionais, transformando-se em grandes empresas capitalistas.

Como consequência dos debates sobre o papel do Estado, foram definidos os setores a seu encargo: Infra-estrutura e Serviços Públicos - energia, transportes e

comunicações; Educação Básica, Saúde e Previdência. Ao setor privado caberia, toda a indústria de transformação, indústria da construção, agricultura, pecuária, comércio, os seguros e o sistema financeiro.

O maior banco de financiamento a longo prazo, o BNDE, passa a administrar o PIS-PASEP, tendo os seus recursos aumentado em 350%, em termos reais, durante o período 1964/1975. No decorrer da década de 1970, 90% dos seus dispêndios são destinados ao setor privado, assinalando um progressivo incremento da capacidade econômica do Estado canalizada para o setor privado, seja através de repasses, financiamentos e incentivos fiscais, seja através do fornecimento de insumos baratos para a indústria.

Além da expansão dos setores que já operavam na economia, deveria completar-se, neste período, a internalização do processo produtivo na indústria básica (química básica) e no setor de bens de capital.

A estratégia na qual o comando da dinâmica econômica localizar-se-ia na indústria de base e no setor de bens de capital, vai implicar, a nível de espaço, uma redefinição da infra-estrutura de apoio.

Esta incorporação à economia de mercado, do capital de prateleira representado pelo sistema produtivo anterior desarticulado, possibilita a absorção crescente de

território, riquezas minerais e população, e se dá via os programas de investimentos em infra-estrutura. Dada a natureza da localização das indústrias básicas, os projetos tenderam a localizar-se fora da região concentrada: mineração de ferro no Pará, fertilizantes e fosfato em Minas, Sal-gema em Alagoas, cobre na Bahia, etc.

Beneficiam-se desta estratégia, o bloco da engenharia pesada que se articula com diversas frações do capital industrial fornecedor de materiais e equipamentos. Pelo volume de empregos que gera, articula-se também com a indústria de bens de consumo final.

Esses são os elementos portadores do "milagre econômico brasileiro".

Para Piquet, (op. cit.), o I PND praticamente desconhece a problemática urbana. Isto fica claro quando, ao se comparar os fundos específicos para o desenvolvimento urbano com os investimentos setoriais aplicados em áreas urbanas, constata-se que a variável que comanda a destinação dos fundos, incentivos, benefícios, etc., é a variável setorial.

Para nós, a perversidade do modelo fica clara na metodologia da elaboração dos Planos Diretores Macroregionais; o Plano Diretor indica os objetivos, as diretrizes de política econômica, as linhas de ação e os instrumentos que permitem alcançá-los.

A "Promoção do Desenvolvimento Urbano" é feita em primeiro lugar através de uma apreciação espacial da maneira como se distribuem os contingentes humanos sobre o grande potencial do espaço. Para isso, analisa-se a ocupação humana do espaço, o sistema de regiões, as áreas-problema e a hipertrofia urbana relacionada aos fluxos migratórios. A partir daí, definem-se as linhas de ação de natureza espacial, situadas nos amplos contextos da ação concentrada sobre áreas selecionadas e de ação no domínio urbano.

Para organizar a ação concentrada sobre áreas selecionadas, faz-se uma orientação seletiva de regiões-programa, onde se gradua a intervenção do poder público conforme as suas diferenças econômicas e sociais, avaliadas de acordo com um sistema de indicadores (não claramente definidos ou testados).

Finalmente, define-se a ação de domínio urbano, como uma consequência dos enfoques anteriores, restrita às Áreas Metropolitanas e aos Centros Urbanos de segunda categoria.

Sob essa ótica, foram feitos os planos macroregionais para o Nordeste (1969-1973), o I Plano Quinquenal de Desenvolvimento da Amazônia (1967-1971), e as Políticas de Desenvolvimento Urbano no Centro e Sul do Brasil, onde se destaca, para nós, o trabalho organizado

pela SUDESUL, pelo SERFHAU, pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul e pela UFRGS para o Paraná, Santa Catarina e o Rio Grande do Sul, tendo sido traçadas, inicialmente, as diretrizes da Política de Desenvolvimento Urbano para o Rio Grande do Sul (PODERSUL) em 1970. É importante ressaltar, também, o acontecimento do I e do II Seminário Sobre Política de Desenvolvimento Urbano para o Estado do Rio Grande do Sul, ambos orientados por especialistas da Organização dos Estados Americanos (OEA), dentro de um contexto de amordaçamento da sociedade civil, de expansão hegemônica nacional e de internacionalização capitalista das transnacionais.

É nesse momento que surge, no Rio Grande do Sul, a hierarquização das cidades gaúchas através da sua categorização e microregionalização, e da definição da sua Região Metropolitana. É aí onde também se desenha, a nível estadual, o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano e Local.

**4.9 O II PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO,
1974/78
(PROJETO BRASIL GRANDE POTÊNCIA NO FINAL DO SÉCULO)**

O período do II PND surge marcado institucionalmente pelo desejo de consolidação do modelo brasileiro de capitalismo industrial, dando continuidade à política de fusões e incorporações, ou à formação de Conglomerados Financeiros.

O diagnóstico do II PND passa pela constatação de dificuldades para a manutenção de elevadas taxas de crescimento, relacionadas, principalmente à crise de energia (petróleo) e de escassez de matérias-primas nos países industrializados, afora o fato de que o rápido crescimento do período anterior teria sido pautado, em termos de produção industrial, na utilização da sua capacidade ociosa instalada, o que de certa forma reconhece que o setor repassou os ganhos do período, quem sabe, à espera de nova dose de subsídios e incentivos.

No levantamento dos problemas da economia estão presentes considerações sobre:

1) concentração da estrutura industrial, com pontos de estrangulamento na produção de bens de capital;

2) desigualdades na distribuição de renda pessoal e regional;

3) atraso relativo da agropecuária;

4) agravamento dos problemas urbanos, com a aceleração da metropolização;

5) depredação do meio-ambiente, devido à poluição industrial e à devastação dos recursos naturais;
e

6) outros problemas relativos à economia em geral.

O Plano coloca a necessidade de que a economia cresça sem os problemas da postergação da distribuição da renda e aponta a inexistência de informações para uma política distributivista; reconhece ainda a necessidade de promover uma desconcentração industrial no eixo Rio-São Paulo; aborda a necessidade de se promover uma melhor estruturação do sistema urbano, porém afirma que cabe definir que tipo de estrutura urbana deve ser estabelecida, dados os objetivos e programas nacionais e regionais; quanto à poluição industrial e à preservação dos recursos naturais do País, considera que, para tal, é necessário empreender esforços para a definição de uma política que

compreenda legislação básica, institucionalização da ação do Governo e adoção de mecanismos de controle e fiscalização.

Para Mendes (op. cit.), o conjunto de estratégias e políticas está mal definido, o que torna implícito que na formulação do Plano, os objetivos de crescimento econômico e de estabilidade de preços, apesar das incursões geopolítica e social, continuarão existindo com primazia sobre os demais.

Para ela, dessa forma, não se pode identificar o II PND como um documento através do qual se busca orientação para as decisões. Ele representaria apenas um conjunto de intenções que se constitui em mais um fracasso na elaboração e execução de planos nacionais.

Para nós, tudo isso é secundário, pois consideramos que todas as alternativas estão jogadas nos resultados advindos da manutenção do modelo e na continuação do processo de polarização regional, com a construção de grandes obras nacionais de infra-estrutura, com a ocupação territorial do interior do País, com a indução de correntes migratórias, com o sucateamento da estrutura produtiva remanescente do Brasil Colonial e com as frentes pioneiras em áreas de matas e florestas.

É principalmente com a implantação das nove regiões metropolitanas, a construção das respectivas infra-

estruturas, e a partir da efetiva absorção do processo produtivo regional que será construído um sistema urbano composto por metrópoles nacionais, metrópoles regionais e centros de segunda e terceira importância articulados ao eixo Rio-São Paulo.

Assim, conforme Aureliano (1983, p. 53), vamos encontrar as áreas que formam uma dada região interconectadas entre si para atender o mercado externo, com uma divisão do trabalho local e, paralelamente a isso, diversos níveis de decisão e controle conflitantes entre si, a nível dos componentes das regiões metropolitanas, destes com os governos estaduais e aqueles e estes últimos com a esfera federal.

Para Torres (1984, p. 53), o universo metropolitano é o próprio espaço territorial abrigando uma realidade sócio-econômica complexa, com peculiaridades político-institucionais. É o universo precípua de atuação, de onde emanam aspirações e para onde convergem transformações provocadas pelos mais diversos agentes. Este universo é, todavia, causa em processo de conscientização pública, fato que mantém todas as questões de poder sob a égide do "modelo econômico".

Por outro lado, o Sistema Urbano Brasileiro, a par da sua litoralização, reflete a internacionalização do mercado nacional, sendo que o seu desenvolvimento pode ser

considerado como uma transferência de funções mais especializadas para as cidades. Assim, estas podem ser vistas em sua relação com as respectivas áreas a que pertencem, como agente motor daquelas áreas, assumindo funções cada vez mais importantes no processo produtivo, conforme a posição que ocupem dentro daquele sistema.

4.9.1 O PLANEJAMENTO MACROREGIONAL

O planejamento macroregional estabelecido ao nível do II PND previa uma polarização abrangente das regiões envolvidas, onde as prioridades eram:

I) REGIÃO NORTE:

Conquista de novas áreas; aproveitamento do potencial produtivo dos setores agropecuário, mineiro e florestal; preservação do meio-ambiente; valorização dos recursos humanos.

II) REGIÃO NORDESTE:

Redução dos desequilíbrios regionais; elevação do nível de renda; aproveitamento das potencialidades da agricultura e da pecuária; utilização racional da indústria; valorização dos recursos humanos.

III) REGIÃO CENTRO-OESTE:

Aproveitamento dos grandes espaços vazios para a agricultura e pecuária; e a melhor distribuição espacial da população.

IV) REGIÃO SUL:

Execução de projetos destinados a obras de infra-estrutura e aproveitamento de potencialidades básicas.

V) REGIÃO SUDESTE:

Execução de projetos de desenvolvimento urbano, em especial de habitação e saneamento básico.

A seguir analisaremos, dentro das prioridades macroregionais, a atuação das respectivas superintendências de desenvolvimento regional.

I) REGIÃO NORTE:

Os objetivos do II PND foram: o crescimento do Produto; a ocupação racional do solo e o aproveitamento das suas riquezas. Os planos integrados de desenvolvimento para a Amazônia foram elaborados pela SUDAM, com a criação do Fundo de Investimento para a Amazônia.

Foi desenvolvido um Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA), complementar à Zona Franca de Manaus, que abarca em torno de dez mil quilômetros quadrados, em que as pessoas jurídicas, em média, deduzem até 50% dos impostos sobre a renda quando realizam investimentos na área. As indústrias ali localizadas são, em geral, produtoras de bens finais ou montadoras filiais de multinacionais, com características de enclaves.

Há que considerar também os objetivos que o Programa de Integração Nacional propunha para a Região: obras de infra-estrutura; execução do Projeto RADAM, programas de redistribuição de terras e de estímulos às agroindústrias.

II) REGIÃO NORDESTE:

Os programas no Nordeste foram elaborados pela SUDENE e dão continuidade aos trabalhos anteriores da Superintendência. São eles:

a) POLONORDESTE: o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste, tem como objetivo transformar as condições de produção prevalentes no meio rural e promover o bem-estar da população. O POLONORDESTE concentra as suas ações em: áreas dos vales úmidos; áreas de agricultura seca; áreas dos Tabuleiros Costeiros; e áreas da Pré-Amazônia Maranhense.

b) PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO AGROINDUSTRIAL.

c) PROJETO SERTANEJO: criado com a finalidade de promover e fortalecer as pequenas e médias unidades de produção agropecuária da zona semi-árida nordestina.

d) VALE DO SÃO FRANCISCO.

e) DEPARTAMENTO NACIONAL DE OBRAS CONTRA AS SECAS.

III) REGIÃO SUL:

Área de influência da SUDESUL, onde são destacados, dentre os seus programas prioritários, os seguintes trabalhos:

- CONTROLE DE EROSÃO NO NOROESTE DO PARANÁ;
- PLANO INTEGRADO DO LITORAL DE SANTA CATARINA;
- PROJETO SUDOESTE DO RIO GRANDE DO SUL;
- PROGRAMA ESPECIAL DO OESTE DO PARANÁ (PRODOPAR), para as obras de ITAIPÚ.

Além desses, desenvolviam-se também importantes trabalhos no setor de desenvolvimento urbano e de assistência aos municípios.

IV) REGIÃO SUDESTE:

Essa Região não se integra aos planos de nenhuma Superintendência de Desenvolvimento Regional, com exceção de uma área setentrional de Minas Gerais, incorporada ao "Polígono das Secas".

Os objetivos dos programas em execução na Região durante o período eram:

- consolidar o desenvolvimento dos pólos formados por São Paulo, Belo Horizonte e Rio de Janeiro;
- recuperar a economia de áreas atrasadas e/ou deprimidas na esfera de influência dos grandes centros dinâmicos;

- ocupar e integrar ao sistema produtivo o noroeste de Minas Gerais;

- elevação e melhor distribuição da renda regional.

As ações do Ministério do Interior nessa região vinculavam-se mais às áreas de desenvolvimento urbano, saneamento, meio-ambiente urbano e integração da população universitária ao modelo de desenvolvimento sócio-econômico.

V) REGIÃO CENTRO-OESTE:

Na área de influência da SUDECO, os objetivos do II PND eram:

- desenvolver a importância da região como produtora de alimentos;

- viabilizar a sua utilização como via natural de ocupação da Amazônia;

- concentração dos recursos em áreas prioritárias;

- estimular as áreas de expansão da fronteira agrícola.

Os programas coordenados eram:

a) POLOCENTRO (Programa de Desenvolvimento dos Cerrados), abarcando doze áreas e buscando a exploração racional da Região.

b) Região Geo-econômica de Brasília, compreendendo cinco áreas no eixo CERES-ANÂPOLIS, áreas de influência das rodovias BR 040 e 050, áreas de mineração, vale do Paraná e a área de Paracatú, com o objetivo de contribuir para valorizar economicamente essas áreas, fortalecer os subcentros polarizados da rede urbana da Região e reduzir os fluxos migratórios.

c) PRODEPLAN (Programa de Desenvolvimento do Pantanal), que conta com uma superfície aproximada de 170.000km², caracterizando-se por sua singular vocação para a atividade pecuária. É uma área onde o regime pluviométrico se altera com períodos de muitas chuvas, inundações e outro de prolongadas secas. Está subdividido em subprogramas de transporte, energia, saneamento, industrialização e desenvolvimento pecuário.

Os objetivos para a área são:

- prosseguir na prática de desconcentração urbana das Regiões Metropolitanas;
- intensificar os núcleos urbanos de concentração;
- promover a melhoria e a conservação do meio-ambiente; e

- conferir tratamento especial e diferenciado às áreas prioritárias.

4.9.2 O II PND E A METROPOLIZAÇÃO REGIONAL

Um dos elementos-chave da consolidação do modelo produtivo nacional está na metropolização litorânea regional do sistema de cidades brasileiro, mobilizado, em grande parte, pelo capital industrial. Essa metropolização segue a estrutura de litoralização herdada do passado colonial, favorecendo a concentração de riquezas em torno de alguns portos voltados ao comércio exterior e através dos quais as economias periféricas se integram à economia central.

Para que se tenha uma idéia da magnitude do processo concentrador, é preciso que se perceba que dentre os municípios brasileiros naquele momento, as Regiões Metropolitanas representavam 3% dos mesmos, ocupando uma área restrita a 5% do território nacional, e onde residia um quarto da população total do país, ou 45% da população urbana brasileira.

Só no período dos I e II PND, entre 1970 e 1980, a taxa média geométrica do crescimento anual da população residente urbana foi de 4,4%, sendo superior à brasileira que alcançou 2,5% no mesmo período, conforme o IBGE. As taxas de incremento da população urbana são das mais elevadas que se conhecem no mundo. Rio e São Paulo, como consequência, estão situadas entre as doze maiores aglomerações urbanas mundiais.

4.9.2.1 A LEGISLAÇÃO DA CONCENTRAÇÃO METROPOLITANA

A primeira vez que a expressão "região metropolitana" apareceu na Legislação Federal, foi no art. 157 da Constituição de 1967, onde, no inciso 10, constava o seguinte:

"A União mediante Lei Complementar poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que independente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade sócio-econômica, visando a realização de serviços de interesse comum".

Em 14 de setembro de 1967, a imprensa do país publicava um Projeto de Lei Complementar,

reproduzido de uma publicação no Diário Oficial, informando que a iniciativa partia do Ministério da Justiça e visava solicitar sugestões para o texto. A partir desse fato, inúmeros textos experimentais circularam pelos órgãos técnicos dos governos estaduais e federal, inclusive pelos órgãos metropolitanos que já existiam na época, criados por iniciativa dos governos estaduais.

Em São Paulo, havia o Grupo Executivo da Grande São Paulo, criado por decreto do Governador, em 29.03.1967. O Rio Grande do Sul foi o único Estado onde um órgão semelhante foi criado por iniciativa municipal, pela associação de todos os municípios das vizinhanças da capital gaúcha. O Rio de Janeiro, por iniciativa federal, criou o GERMET (Grupo de Estudos da Área Metropolitana), que abrangia dois estados: Guanabara e Rio de Janeiro. Da mesma forma, antes da Lei Complementar, a maioria dos estados brasileiros que tinha capital populosa, já havia procedido aos estudos necessários visando determinar a área que cada um considerava como sendo a área metropolitana da sua capital.

Em 17 de outubro de 1969, era publicada a Emenda Constitucional n.º 1 onde, pelo artigo 164, alterava-se a redação do artigo 157 da Constituição de 1967, suprimindo a palavra "interesse", já que essa levava a conflitos de competência no texto Constitucional.

Em 08 de junho de 1973, através da Lei Complementar n.º 14, foram finalmente estabelecidas oito Regiões Metropolitanas, na forma do artigo 164 da Constituição. A lei determinou a existência de Conselhos Deliberativos e Consultivos para as Regiões Metropolitanas, cabendo ao Conselho Deliberativo a promoção de planos de desenvolvimento integrado, bem como a programação dos serviços de interesse comuns, além da coordenação da execução dos projetos de interesse da respectiva Região, visando, sempre que possível, à unificação conforme a Lei Complementar. Nos termos do Artigo 5º,

"Os serviços comuns de interesse metropolitano são:

a) Planejar integralmente o desenvolvimento econômico e social;

b) Saneamento Básico, abastecimento de água potável, esgotos e coleta de lixo;

c) Uso do solo urbano;

d) Transporte e Sistema Viário;

e) Produção e distribuição de gás para uso doméstico;

f) Aproveitamento dos recursos hídricos e controle do planejamento ambiental, em conformidade com a legislação federal.

e) Outros serviços."

O Artigo 6º, por sua vez, determina que "... os municípios da Região Metropolitana que participarem da execução do planejamento integrado e dos serviços comuns

terão preferência na obtenção de recursos federais e estaduais, inclusive sob a forma de financiamento, bem como de garantia para empréstimos."

Em 6 de junho de 1974, pelo Dec. n.º 74.156, era criada a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU). Da atuação do CNPU resultou, entre outras, a criação do Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano (FNDU), a implantação das Regiões Metropolitanas, e o lançamento do Programa de Cidades de Porte Médio.

Em 1º de julho de 1974, pela Lei Complementar n.º 20 (Cap. II, seção IV) foi criada a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, com a fusão dos estados do Rio de Janeiro e da Guanabara.

Em 15 de abril de 1981, pelo Dec. n.º 85.916, foram fixadas diretrizes para as atividades da Administração Pública Federal nas Regiões Metropolitanas.

4.9.2.2 EXPLICITAÇÃO DAS "VANTAGENS" DOS SERVIÇOS URBANOS CONCENTRADOS, NO NÍVEL METROPOLITANO

Os estudos dos técnicos do IPEA (1987, p. 95), ligado ao Ministério do Interior, apontam as seguintes motivações para a criação das regiões metropolitanas:

a) rendimento crescente de escala.

O custo médio de produção destes serviços decresce com a quantidade produzida; mas esse custo não depende só da quantidade, mas também da qualidade dos serviços, dos preços dos insumos e da tecnologia empregada, existindo também a questão da oportunidade dos investimentos. Por outro lado, os técnicos reconheciam que a variável decorrente da função empírica estimada é de difícil comprovação.

b) Indivisibilidade dos investimentos.

Os investimentos em infra-estrutura urbana são incompatíveis com o tamanho do mercado.

c) Polarização das metrópoles.

A imposição do interesse metropolitano em relação a alguns serviços urbanos se prende à necessidade de enfraquecer o poder de dominação da metrópole e promover uma distribuição menos desigual dos investimentos públicos.

Aqui existe uma dubiedade, uma vez que apesar de as metrópoles no Brasil estarem caracterizadas como nacionais e regionais, todos os mecanismos governamentais intensificaram a nacional.

d) Descentralização industrial.

O texto do IPEA (op. cit., p. 96) afirma ainda que as metrópoles brasileiras são relativamente grandes concentradoras de atividades industriais, e que tais concentrações geram economias e deseconomias de aglomeração que são diferentemente apropriadas pelas classes sociais, fazendo com que, em geral, os benefícios privados provoquem uma crescente concentração de investimentos nestes grandes centros urbanos, apesar dos custos sociais gerados para a sua população. Estes custos sociais são pensados apenas em termos da degradação ambiental, do meio-ambiente envolvido, e da crescente necessidade de ampliar os serviços públicos em termos de infra-estrutura social.

Quanto aos municípios da periferia das regiões metropolitanas, constata-se a falta das vantagens locacionais existentes nos núcleos metropolitanos, com a conseqüente falta de uma infra-estrutura adequada para acolher empreendimentos industriais, sendo que os serviços urbanos básicos são vistos como parte dessa infra-estrutura carente que necessita ser ampliada para que os objetivos da desconcentração industrial possam ser materializados.

Mais ainda, a estrutura tributária, como parte de um Sistema Financeiro dos Municípios, tem impacto diferenciado sobre a tipologia das cidades que compõem uma região metropolitana. A concentração industrial,

independentemente da perspectiva de articulação de uma infra-estrutura produtiva local, é vista indiscriminadamente como benéfica pela partilha do ICM, que varia diretamente com a participação local no valor adicionado estadual.

Por outro lado, alguns dos núcleos metropolitanos, por não disporem de sólida base econômica, especializam-se nas atividades de Administração Pública; outros, que constituem uma base insuficiente em face das suas necessidades, acabam sendo discriminados na partilha pela regressividade populacional. Mas, é importante ressaltar que isto acontece como se o processo migratório e de localização das atividades não fosse induzido institucionalmente, e onde a falta de recursos para infra-estrutura social nos núcleos já faz parte da política de especializá-los, inclusive populacionalmente.

Para os técnicos do IPEA, a conseqüência é que os programas de investimentos, via de regra, serão financiados com recursos provenientes de outras esferas do Poder Público e, em muitos casos, de agências internacionais. Esta situação gera, como decorrência, a perda da autonomia local devido a problemas de coordenação em virtude da multiplicidade de entidades envolvidas e de eventuais incompatibilidade políticas. Ou seja, a dependência externa aparece como fruto das contradições

locais que, ao nosso ver, são parte significativa mas não a causa. A causa está em quem apresenta o problema; o Planejamento é parte de um todo global, onde a variável local participa da lógica interdependente. Para eles, no que concordamos, a dinâmica populacional é decorrência das políticas de desenvolvimento na sua relação entre metrópoles de classe mundial.

Quanto às metrópoles de classe mundial, elas são aquelas que, em nações desenvolvidas e em desenvolvimento, estão dando forma tanto aos grandes canais de interação mundial quanto às estruturas espaciais nacionais sobre as quais exercem considerável influência. A relação entre a transformação metropolitana e a distribuição interurbana da população e das atividades econômicas na economia nacional pode, portanto, ser considerada como um segundo, embora não menos importante, nível de hierarquia metropolitana global. Conforme os técnicos do IPEA, a interação entre estes dois níveis foi até agora pouco entendida ou analisada.

No estágio de dependência da economia nacional, inexistente como tal, pois funciona como apêndice ou subsistema de uma estrutura maior, falar de economia não faz sentido. O principal requisito para que exista a economia está no seu pressuposto de autonomia, o que lhe confere a característica, por suas práticas, de sistema

fechado. Logo, a questão deve ser percebida do ponto de vista de um subsistema nacional, e o que cabe indagar é como este contribui ao Sistema, qual é o papel que desempenha e qual a forma que assume em termos de canal de interação mundial.

Dentro desse contexto, a relação entre a transformação metropolitana e a distribuição interurbana da população, das indústrias, dos serviços e das atividades agropecuárias está intimamente ligada aos papéis requeridos pelas metrópoles de classe mundial.

4.9.2.3 OS LIMITES DOS CRITÉRIOS TÉCNICOS PARA A DEFINIÇÃO DAS METROPOLIZAÇÕES

Villaça (1978, p. 52) nos fala que é preciso distinguir os limites da própria Lei Complementar que estabelece as áreas metropolitanas, uma vez que estas são um fenômeno físico e sócio-econômico que existe, independentemente de ser ou não estabelecido por lei. Então, o autor aponta a impropriedade da Lei em estabelecer áreas assim definidas, considerando que esta, no muito que pôde fazer, foi estabelecer administrações metropolitanas.

Por outro lado, registra que as áreas metropolitanas são um fenômeno em contínua transformação, onde os limites de uma área metropolitana alteram-se com o tempo, à medida em que ocorre a expansão urbana e intensificam-se as vinculações sócio-econômicas entre os municípios. Daí os limites serem um problema técnico e não político, cabendo à Lei o problema político-administrativo das áreas metropolitanas e não o problema técnico de delimitar o seu território.

Para Villaça, houve uma confusão entre a definição de áreas metropolitanas e a política nacional de desenvolvimento do sistema urbano, já que no Brasil existem áreas tecnicamente definidas como metropolitanas e que não foram incluídas na Lei Complementar. Santos, Campinas e Vitória seriam algumas destas, e caso o objetivo fosse desenvolver o interior do País, Brasília ou Goiânia poderiam ser tão ou mais importantes para esses objetivos do que Rio de Janeiro e São Paulo.

Em decorrência da arbitrária seleção das áreas metropolitanas, outros problemas surgiram como a confusão estatística no cálculo e mensuração do processo de metropolização do País. Como as áreas metropolitanas são, por definição, as apontadas em Lei, nunca será possível saber exatamente a parcela da população do país, a sua produção industrial, a sua renda, etc., que está

concentrada nas áreas metropolitanas. Um exemplo flagrante dessa situação é Santos, que é uma típica área metropolitana não oficializada, por sua população, pelo maior porto do País, por um dos maiores pólos petroquímicos e por conter uma das três maiores usinas siderúrgicas do Brasil.

4.9.2.4 OS PROBLEMAS BÁSICOS DAS REGIÕES METROPOLITANAS

Torres (1984, p. 51), ao abordar a institucionalização das regiões metropolitanas, aponta o que para ele significariam dois problemas básicos de índole institucional:

a) a Interdependência Funcional entre as atividades dos núcleos centrais e dos municípios das regiões metropolitanas. Ela é identificável através de uma relação interna, intensa e ativa dos fluxos de pessoas, bens e serviços, e informações de todos os municípios da região, e que vão incidir no desempenho dos mesmos tanto pelas atividades internas como pelos próprios elementos da estrutura metropolitana, em termos de maior permanência e estabilidade; e

b) a Desarticulação Decisória, que se refere à liberdade financeira, no sentido de alcançar-se

determinados objetivos setoriais. Como inexiste a compatibilização entre as decisões nos distintos níveis de governo, isto determina um desperdício de recursos escassos. Por outro lado, essas decisões pouco contemplam as políticas e diretrizes a nível municipal, o mesmo ocorrendo com a intervenção do setor privado.

A origem destes problemas é apontada pelo autor como derivada do peculiar desenvolvimento local das regiões metropolitanas, onde estas desempenharam um papel de agente intermediário do resto do mundo com certas áreas do território nacional, ao contrário dos países desenvolvidos, onde as cidades inicialmente se desenvolveram como centros regionais para, posteriormente, alcançarem o estágio de centro supra-regional.

A característica brasileira é de se desenvolver de acordo com a demanda externa sem, a nível interno, possibilitar articulações mais fortes e permanentes, o que leva à interdependência funcional e à conseqüente desarticulação decisória. Do ponto de vista global, o desenvolvimento desse sistema expressa uma transferência de funções mais especializadas, no conjunto da estrutura produtiva nacional, para as cidades.

Aqui, cabe ratificar a nossa idéia geral que enfatiza a interligação de funções entre cidades com vistas à apropriação do excedente da economia periférica, com a

conseqüente homogeneização do espaço nacional pelos grupos econômicos dominantes, e com o inevitável fortalecimento do Estado-Mentor.

4.9.3 O PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO E O PLANEJAMENTO MICROREGIONAL E LOCAL

Com a criação da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPUR), em 06.06.1974 pelo Dec. n.º 74.156, delineou-se a institucionalização de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano que culminaria com a elaboração de uma política nacional para o desenvolvimento urbano. Esta Política foi sintetizada no Iº Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano (1974-1979); aliás, é interessante ressaltar que esta política já estava prevista, enquanto diretriz, no Plano Decenal de Castello Branco. Dentro desse contexto, o Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano teve como objetivo imediato gerar uma completa integração entre o Planejamento Global e o Urbano.

A CNPUR foi concebida como uma comissão conjunta, formada por representantes dos ministérios do Planejamento, Fazenda, Transportes, Indústria e Comércio, e Interior. As

atividades assumidas pela CNPU foram apoiadas pela criação de um fundo para transportes, o que resultou na criação, em 1976, da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU).

A essa comissão caberia, além de fixar as diretrizes, estratégias e instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, acompanhar e avaliar a implantação do Sistema de Regiões Metropolitanas e da política urbana como um todo, e, finalmente, articular-se com os órgãos federais, os Ministérios, com as Superintendências Regionais e outros.

Foi estabelecido ainda que atuaria junto à Secretaria do Planejamento da Presidência da República, sendo que a esta caberia a articulação e o acompanhamento da política de desenvolvimento urbano e a sua compatibilização com os objetivos dos planos nacionais de desenvolvimento e com os Estados e Municípios, em estreita colaboração com o MINTER e as Superintendências Regionais de Desenvolvimento com vistas à compatibilização do Planejamento Urbano, a nível estadual e municipal, com as diretrizes dos planos nacionais de desenvolvimento.

Na verdade, a proposta consolidava o processo concentrador de planejamento centralizado e de execução descentralizada que havia sido iniciado pela intervenção federal do SERFHAU nos municípios brasileiros, com uma

visão de planejamento, de desenvolvimento urbano local e integrado.

4.9.3.1 ANTECEDENTES DO SISTEMA SERFHAU-CNPU

A Lei n.º 4.380 de 21.08.1964 criou o Banco Nacional da Habitação (BNH). O seu capítulo VII representou o ponto de partida do Serviço Nacional de Habitação e Urbanismo, que foi regulamentado pelo Dec. n.º 59.917. Este órgão era para ser apoiado por um fundo especial oferecido pelo BNH, o chamado Fundo de Financiamento para o Planejamento Local (FIPLAN).

O SERFHAU surgiu em decorrência do trabalho iniciado no EPEA, em 1964, no setor de Desenvolvimento Regional que poucos meses depois passou, também, a ser de Desenvolvimento Urbano. No ano de 1965, foi criada no Ministério Extraordinário de Planejamento, uma Coordenação de Planejamento Regional e Municipal tendo como objetivo estabelecer um Sistema de Planejamento Integrado de âmbito nacional, regional, estadual e local. Com a reformulação

ocorrida em 1966, o SERFHAU ficou encarregado da elaboração dos planos locais.

O Dec. n.º 66.882, de 16.07.1970, de reorganização e atribuições do Ministério do Interior, declarou o SERFHAU como entidade relacionada ao desenvolvimento urbano e local integrado, com competência para a promoção, elaboração e implantação de planos de desenvolvimento local integrado e para a realização de estudos referentes à radicação de população e a migrações internas, o que caracterizava o modelo implantado, na sua diretriz principal.

Ainda pelo mesmo Decreto, foi criada a Comissão de Coordenação do Ministério do Interior (CCMI), constituída por duas subcomissões: uma de desenvolvimento regional e a outra de desenvolvimento urbano e local, sendo esta última integrada pelo Secretário Geral do Ministério, pelo Inspetor Geral de Finanças, pelo Diretor Geral do DNOS, pelo Presidente do BNH e pelo Superintendente do SERFHAU.

A subcomissão de Desenvolvimento Urbano e Local, tinha como principal função analisar e propor a política de desenvolvimento urbano microregional, e acompanhar, em primeira instância, a evolução do Programa de Ação Concentrada (PAC), no Ministério, para posteriormente apresentá-la à CCMI (CCMI 26.01.1971).

O Plano de Ação Concentrada foi criado em julho de 1969, e destinava-se às questões de saneamento, habitação e reformas administrativas ao nível local. Dentro de um critério de microregionalização estabelecido pelo IBGE, em 1968, 455 cidades-pólos foram escolhidas

Para Schmidt (op. cit., p. 116) o PAC estava fundado na crença de que os recursos políticos dados ao nível dos municípios, poderiam ser manipulados desde cima para favorecer uma grande variedade de comunidades integradas. Órgãos políticos locais e associações da sociedade civil poderiam ser integrados sob a proteção do plano mais geral; Conselhos Municipais de Desenvolvimento deveriam ser criados, bem como associações entre municipalidades pertencentes à mesma unidade microregional. Além disso, todos os planos deveriam ser feitos por empresas privadas, sob a supervisão do SERFHAU.

Nos anos de 1972 e 1973, o Sistema de Planejamento Local Integrado ganhou outra dimensão ao se vincular à Política de Integração Nacional, com a participação das Superintendências Regionais e dos Governos Estaduais.

Em todo esse período, desenvolveu-se uma polêmica de estratégias entre o MINTER/SERFHAU e o MINIPLAN, que poderia ser caracterizada, não só pelas ações paralelas de ambos os Ministérios, como também por suas propostas

diferenciadas. Esta dicotomia gerou, também, um conflito de competência onde o SERFHAU, com uma política de atuação municipal e microregional, buscava instituir um Sistema Nacional e a ele integrar Sistemas Estaduais de Desenvolvimento Urbano e Local, e o MINIPLAN, em favor de uma política nacional de desenvolvimento, buscava integrar as programações urbanas. Esta polêmica viria a ser encerrada com a desativação do SERFHAU e a criação da CNPU no âmbito do II PND.

4.9.4 POPULAÇÃO: O CENTRO DA LÓGICA ESPACIAL DA ACUMULAÇÃO NO II PND

Dentro da estratégia empresarial de ocupação do território brasileiro, a alocação da mão-de-obra nacional é fator primordial da estratégia de desenvolvimento.

Dentro da sua "Estratégia Nacional na Política de População", o II PND faz menção à vocação do Brasil como supridor de produtos agrícolas, dentro de uma geopolítica de interação entre a utilização econômica do grande espaço brasileiro (o subcontinente Amazônia-Centro-Oeste e o Mato Grosso) e a estratégia de integração nacional. Diz também que a população é vista duplamente como um fator de

produção e como um fator de consumo, sendo que este consumo expande a produção e a escala do mercado.

Dentro desse contexto, o II PND chega a prever a existência de empresas de colonização conjugadas com programas de colonos e pequenos produtores onde também são previstas empresas rurais de todos os portes, atuando na área dos projetos públicos.

O programa trata do desenvolvimento agropecuário e agro-industrial, e da utilização dos eixos naturais de penetração para a Amazônia e o Centro-Oeste, ocupando os fluxos originários do Paraná e de São Paulo, e que se encaminham para Rondônia ou para o Norte de Goiás e Sul do Pará, passando pelo Piauí e o Maranhão, para a ocupação de áreas selecionadas, especialmente descontínuas. Isto quer dizer que estas áreas seriam orientadas para atividades de exportação, ligadas a corredores de exportação para a comercialização no mercado internacional (carne, minérios, madeiras, celulose), para crescer 25% ao ano, ou seja, o que se tirar do solo pagaria tudo mais.

Trata-se do aproveitamento dos vales do Tocantins-Araguaia, do Tapajós e do Xingu, através de um programa de aproveitamento integrado e de programas setoriais de base empresarial e de colonização ao longo de vários eixos (Transamazônica, Belém-Brasília, Cuiabá-Santarém) e em direção a Boa Vista, no caminho de Caracas,

na Venezuela, e em direção às demais fronteiras, destinadas a atender "certos" segmentos da indústria do Nordeste e das áreas próximas de outras regiões.

A relação com a região Centro-Sul está no fluxo de mercadorias e na absorção de capitais e de tecnologia.

A política de uso da terra para fins agropecuários, no Centro-Sul, deverá ocupar-se, principalmente, dos problemas da elevação de preços em certas áreas; do uso da tributação como forma de obter maior utilização produtiva; e do estímulo "a certa especialização", em função de vocações naturais. O objetivo é levar os empresários do Centro-Sul a investir em agropecuária (soja e carne), uma vez que isso garantiria capital e tecnologia, pois, como fator de produção, a população só é agente criador de bens e serviços quando possui estes fatores.

Nesse momento, o BNH passa a investir em Habitação e Infra-estrutura Urbana e a Caixa Econômica Federal em Saúde e Educação. Explicitamente, aparece a afirmação de que a estrutura urbana deve acompanhar a estratégia de desenvolvimento e a política de ocupação do espaço interior. "A cidade irá, então, situar-se dentro do planejamento do pólo econômico em que se encontra, definida a sua função econômica e social e, só então, passando a definir a sua configuração físico-urbanística." II PND

(1975, p. 73). Soja, pecuária, madeira e minérios no interior; nas cidades, indústrias (as escolhidas); nas outras, só serviços.

Com a quebra da cultura de subsistência, patrocinada pelos investimentos no mercado de grãos, e dado que a modernização destes investimentos introduzem técnicas agrícolas mecânicas e privilegiam a concentração empresarial no campo, temos a liberação de mão-de-obra e de capitais que migram para as cidades. Isto vai acarretar o encarecimento dos produtos de subsistência na periferia urbana onde se aloja, preferencialmente, a população migrante, na maior parte atraída por frentes de trabalho orientadas pelo poder público.

A população migrante, ao trazer capital e trabalho, estimula a construção civil através da produção de Bens e Serviços; proletariza-se na cidade, vítima da especulação urbana. A cidade, por sua vez, pela especialização do modelo (especialização setorial no terciário, dentro do seu núcleo central de influência), expande a sua influência para a periferia dos municípios limítrofes, ocupando espaços intermediários e aumentando a contigüidade, e gerando um processo de especulação na periferia que expulsa os que lá estão, por não terem mais opções de negociação.

Esse povo, arrasado e destruído, migra para a sarjeta, ou seja vai viver precariamente em lugares mais distantes, cada vez mais afastados das fontes dinâmicas de produção e cercados pelas propriedades agrícolas, passando a maior parte do tempo viajando para trabalhar e com menos recursos locais.

Quem ainda tiver capital e tecnologia, sobrevive dos outros. "Grandes glebas vazias atestam esse processo de verdadeira esterilização da atividade rural pela especulação imobiliária na periferia metropolitana" (Diretrizes Setoriais, 1971, p. 135). E não se limitam a uma periferia, são periferia nas cidades-pólos de porte médio e de menor porte também.

4.10 AS DIRETRIZES PARA A ELABORAÇÃO DO III PND (1979-1985)

O momento do III PND pode ser apresentado como o momento da institucionalização do regime. Máquina funcionando tem que apresentar resultados!

Nesse sentido, o Ministério da Fazenda passa a acionar o Sistema Tributário como mecanismo atenuador da concentração de renda pessoal, setorial e regional; o programa financeiro do Ministério dos Transportes prevê, como prioridade para o período, o Programa dos Corredores de Exportação. Este programa previa responder "à expansão das fronteiras agrícolas, mediante a implantação de estradas vicinais de acesso a regiões férteis e de grande potencial, com o fim de viabilizar sua incorporação ao processo de produção e de alimentação dos corredores de

exportação e abastecimento (governos estaduais e municipais)" (Diretrizes Setoriais, 1980, p. 21).

Nas regiões metropolitanas e nas cidades de porte médio, "caracterizadas como pólos regionais capazes de reduzir a concentração demográfica nas grandes áreas metropolitanas" (idem, p. 22), a medida é um transporte mais rápido e eficiente, com a oferta de transporte para a melhoria da qualidade de vida.

O "Ministério da Agricultura, por sua vez, articula-se com o Ministério dos Transportes e o Ministério do Interior de modo que todo o sistema de transportes seja compatibilizado com as atividades da produção, desde a abertura para novas fronteiras agrícolas, estradas vicinais, sistema de transportes a granel até o aparelhamento dos portos" (idem, p. 27).

A função do Ministério da Educação é complementar e "promover a formação de planos microregionais ou intermunicipais de educação e cultura, com vista a maximizar a utilização de infra-estruturas..." (idem, p. 34), e estimular "o estabelecimento de programas especiais nas regiões metropolitanas e cidades de médio-porte" (idem, p. 34) a cargo da própria comunidade.

O Ministério do Trabalho promete a organização de Cooperativas de Trabalho na Zona Rural.

No Ministério da Saúde, "a ocupação de espaços vazios do País e as migrações internas serão acompanhadas de ações de saúde, particularmente as relativas à vigilância sanitária, incremento da capacidade de notificação..." (idem, p. 48).

O objetivo do Ministério da Indústria e do Comércio é "executar as políticas de desenvolvimento industrial e comercial, com vistas à desconcentração física do progresso entre as várias regiões e sub-regiões..." (idem, p. 53). Mas, por outro lado, o governo comunica a sua intenção de financiar a acumulação, basicamente, pela acumulação interna de poupança, ou seja, faltarão investimentos públicos e internacionais.

Dentro da política energética do Ministério das Minas e Energia, torna-se curioso constatar o caráter de crise do financiamento: há que priorizar a conclusão de Itaipú e reativar as usinas retiradas de operação e/ou subutilizadas para funcionamento como pontas de carga. Ao mesmo tempo, propõe preparar as concessionárias de energia elétrica para a operação e a manutenção de Usinas Nucleares, ou seja para as Usinas Nucleares não faltarão capitais, pois trata-se de buscar participação na construção e montagem das mesmas.

Na Secretaria do Planejamento (SEPLAN), é caracterizada a sua prioridade sobre os demais Ministérios.

"Os parâmetros macroeconômicos necessários à elaboração dos planos e programas setoriais " (idem, p. 65), serão estabelecidos pela SEPLAN, e "os Ministérios Setoriais deverão desenvolver seus planos e programas de acordo com as prioridades e recursos estabelecidas pela SEPLAN" (idem, p. 66).

No Ministério do Interior, o desenvolvimento regional deverá estar orientado:

- "No Nordeste, para a dinamização do seu desenvolvimento";
- "Na Amazônia, para a ocupação seletiva e ordenada";
- "No Centro-Oeste, a ocupação produtiva dos cerrados, que podem constituir, atualmente, a melhor opção para a expansão da fronteira agropecuária do País";
- "No Sul e Sudeste, para a descentralização intraregional das atividades produtivas (Sudeste); para a recuperação de áreas estagnadas (Vale do Jequitinhonha, Noroeste de Minas Gerais, Norte Fluminense); e para a ordenação do desenvolvimento urbano" (idem, p. 75).

4.10.1 A POLÍTICA URBANA

Conforme estabelecido nas Diretrizes Setoriais (idem, p. 78) a política urbana deveria estar adequada aos

objetivos setoriais e regionais da Política Nacional de Desenvolvimento. Esses objetivos seriam atingidos:

"Pela contenção do crescimento de áreas urbanas congestionadas, com sérios problemas de poluição, transportes, segurança pública...";

"Através do controle do processo de urbanização e ocupação desordenada do solo urbano de algumas metrópoles regionais";

"Através da dinamização e fortalecimento das regiões metropolitanas do Norte e do Nordeste e das cidades de porte médio";

"Através da promoção do desenvolvimento das cidades de menor porte e dos núcleos de apoio ao processo de ocupação da Amazônia e do Centro-Oeste e ao desenvolvimento rural do Nordeste";

Especificamente em relação aos problemas das regiões metropolitanas, as Diretrizes Setoriais (idem, p. 79) especificavam que

"As regiões metropolitanas de SP e do RJ demandam contenção urbana";

"Belo Horizonte, Porto Alegre e Curitiba, demandam controle da expansão urbana";

"As áreas metropolitanas de Recife, Salvador, Fortaleza e Belém, necessitam a um tempo, de medidas de controle e algumas de dinamização, de um modo geral, as capitais dos estados".

4.10.2 A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO

Em termos de desenvolvimento urbano, a política deverá contemplar (idem, p. 79):

"Programa de apoio à consolidação do Planejamento do desenvolvimento das regiões metropolitanas";

"Programa de apoio ao desenvolvimento das cidades de porte médio";

"Programa de desenvolvimento dos núcleos urbanos de apoio ao processo de ocupação (Amazônia, Centro-Oeste) e de pólos rurais de desenvolvimento (Nordeste), intimamente integrado com os programas de desenvolvimento regional (POLAMAZÔNIA, POLOCENTRO, POLONORDESTE, etc.)";

4.10.3 A POLÍTICA HABITACIONAL

Os objetivos da política habitacional são os seguintes (idem, p. 79):

"Ampliação da oferta de habitações, de modo a atender no período 1979-1985, a demanda gerada com a urbanização e reduzir o déficit habitacional";

"Ênfase para o atendimento das populações de baixa renda";

"Esforço no campo da habitação rural";

"Integração com os objetivos do desenvolvimento urbano e regional".

4.10.4 A POLÍTICA DE SANEAMENTO E MEIO-AMBIENTE

Quanto às questões do saneamento básico e da proteção e controle ambiental, as Diretrizes Setoriais preconizavam a compatibilização programática entre os planejamentos regional e estadual, assim como na execução dos programas de desenvolvimento regional e urbano, e as áreas da habitação, saneamento e meio-ambiente mediante: a) a transferência de encargos executivos da União para os estados e municípios; b) o apoio técnico e financeiro aos estados e municípios, nas áreas de atuação do MINTER; e c) a capacitação de recursos humanos para o planejamento e a execução do desenvolvimento regional e urbano.

4.10.5 OS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA

O principal instrumento da Política Urbana para 1979-1985, está na criação no Ministério do Interior, da Subsecretária de Desenvolvimento Urbano (CNDU), conforme o Decreto n.º 83.355, de 20.04.1979, em substituição ao CNPU, com a novidade que as atividades que antes eram executadas pela SEPLAN, relativas ao desenvolvimento regional e urbano, passaram à competência do Ministério do Interior.

Segundo Bernardes (1986, p. 109),

"Esse novo posicionamento do aparelho estatal, que enfatiza a busca de soluções setoriais capazes de efetivar o progresso econômico, resultaria diretamente em menor credibilidade do conceito de planejamento. Isto afetaria diretamente a condução da política urbana quanto aos investimentos destinados a atender as populações de baixa renda em termos de serviços urbanos e, paralelamente, afastaria qualquer possibilidade de se alcançar a compatibilização, com essa política, das diretrizes e medidas de desenvolvimento regional e urbano preconizadas para a redução dos efeitos perversos das desigualdades regionais e da crescente concentração de população e pobreza nas regiões metropolitanas".

Quanto à estratégia de organização territorial, as categorias utilizadas são especiais, nos seguintes termos:

- a) áreas de descompressão;
- b) áreas de expansão controlada;
- c) áreas de dinamização; e
- d) áreas com funções especiais.

É interessante observar que a diferença mais objetiva em relação ao II PND, é o surgimento explícito de áreas dimensionadas para efetivar a descompressão.

O modelo econômico, segundo Bernardes, não abre espaço para a implementação de um modelo preestabelecido de organização no território. No dizer do autor (op. cit., p. 117),

"A política preconizada ao nível macro, implicaria estreito entrosamento com a política regional, sob o primado do desenvolvimento ou crescimento econômico, as diretrizes de ordenamento do território e as de desenvolvimento regional não tinham guarida no governo e, a nível do País, como de cada região ou Estado, acentuaram-se as disfunções da estruturação do espaço, com crescente concentração de recursos - mas também de pobreza - em regiões metropolitanas".

O que cabe destacar, por um lado, é a expectativa de que o CNDU tivesse força suficiente para organizar

especialmente o modelo e, por outro, a característica dessas instituições de se moverem à reboque da política econômica, cumprindo funções especializadas restritas à compatibilização de programas com verbas e recursos cancelados pela SEPLAN.

5 O BNH COMO EXPRESSÃO PSICOSSOCIAL DO PODER NACIONAL

Quem espera encontrar uma irracionalidade contraditória na lógica do funcionamento das instituições governamentais, ou aqueles que sempre vêem uma racionalidade ideal nos fundamentos da atuação do Poder Público, encontrariam subsídios esclarecedores se buscassem as fontes emanadoras das grandes decisões ligadas aos objetivos nacionais e dos seus processos legitimadores.

A pergunta aqui é: qual é a função da Política Social quando os objetivos econômicos são estabelecidos através de um planejamento voltado para o crescimento daqueles que estão no Poder?

Parece ser evidente que essa função seria a de, no estágio dos Planos Nacionais, atuar para minorar os conflitos não contidos pela expressão militar do Poder Nacional, contribuindo para legitimar as decisões econômicas e sociais no seu processo de implantação e execução. Daí a sua variante PSICOSSOCIAL, muito diferente da racionalidade idealista, que vê o social sem interpretar a função que este desempenha no ordenamento social.

Para que exista o social, tem que haver o consentimento coletivo, e este não pode existir numa sociedade de classes, de decisões em gabinetes; daí que não exista planejamento como tal. Além disso, é importante ressaltar que do processo de participação individual e coletiva, da construção dos grandes objetivos nacionais, surge a adesão configuradora da Ordem Nacional; sempre e quando esta estiver baseada na JUSTIÇA SOCIAL, ela será a niveladora de interesses nos objetivos permanentes.

Figueiredo (1979, p. 172) assinala "Que o Poder Nacional é uma expressão integrada de todos os meios disponíveis (inclusive o Psicossocial), podendo transformar-se de potencial em poder, e ao contrário, de

poder em potencial". Essa segunda fase de poder em potencial, refere-se a outra característica, freqüentemente esquecida, da potencialidade ofensiva. Creio que este é o melhor caminho para analisar as ações públicas, no caminho das suas reais intenções.

A análise reflexiva dos determinantes econômicos, perde de vista a sua dimensão psicológica, comprometendo o estudo da direção que assume e da potencialidade dos caminhos a seguir. A potencialidade ofensiva, portanto, pode ser entendida como a própria lógica da acumulação capitalista, no seu conteúdo hegemônico. Daí que as intenções das "falas" do governo devam ser buscadas na interpretação das ações institucionais.

Dentro desse contexto, na opção desenvolvimentista adotada pelo modelo concentrador excludente, implantado no pós-1964, encontramos, quatro meses após o golpe, a criação do Banco Nacional da Habitação (Lei n.º 4.380, de 21.08.1964), instrumento financeiro vital para a aceleração do modelo através do efeito indutor da Construção Civil nos demais setores da economia, paralelamente à abertura para os capitais externos.

Nunca é demais, no entanto, vislumbrar como funciona esse efeito indutor.

Inicialmente, é preciso pensar em todas as conseqüências econômicas e monetárias da realização de um grande projeto (investimento). Nesse sentido, Pinheiro (1986, p. 30) aponta que quase todos os investimentos econômicos apresentam três tipos de efeitos que ele denominou de: efeitos para trás, operacionais e efeitos para a frente.

Os efeitos para trás são aqueles que surgem da decisão de investir, sendo decorrentes da decisão de localização de um empreendimento; eles incluem gastos com a compra de materiais de construção, pagamento de mão-de-obra, energia e transportes, principalmente. O exemplo que Pinheiro (op. cit., p. 30) utiliza é o da construção de uma grande hidroelétrica (Itaipú), para resolver um problema de fornecimento de energia,

"Onde teremos de mobilizar recursos produtivos, contratar muitos operários e engenheiros. Comprar das Indústrias Cimenteiras uma grande quantidade de cimento. Comprar também das Indústrias Florestais, grande quantidade de madeiras para andaimes e fôrmas de concreto. Na Indústria Automobilística, compraremos muitos caminhões para transportes, ou serão comprados pelas empreiteiras com esse fim".

Para tanto, lidaremos com uma oferta produtiva, que afeta uma determinada região ou mesmo todo o país,

ofertando grande quantidade de empregos diretos e indiretos, gerando lucros para os capitais investidos e tráfico de influências para os diretamente envolvidos.

Quando pronta a obra, e colocada em operação, um novo tipo de efeito surge: o efeito operacional.

Os efeitos operacionais iniciam-se com a fase de "mis en marche" do empreendimento, e têm um caráter permanente por durar toda a sua vida útil. São estes os efeitos que se iniciam quando a obra está acabada e cessam os efeitos para trás, sendo representados pelos insumos utilizados, pelo número de empregos diretos e indiretos que são ofertados, pela energia consumida. Estes efeitos repercutem, também, sobre outros setores, sempre irradiando estímulos às atividades econômicas regionais ou nacionais.

Os efeitos para a frente, são aqueles constituídos pelos objetivos de produção a que se propôs o Projeto. No caso da eletrificação, além de gerar luz para as cidades e mover a produção, significa que a existência de energia abundante para as indústrias, para a eletrificação rural, bem como para a eletrificação de ferrovias, deverá proporcionar a expansão das atividades econômicas e o nascimento de novas empresas agrícolas, industriais e de serviços.

No caso brasileiro, a Construção Civil, considerada como efeito indutor, foi associada à construção

de pólos econômicos e metropolitanos, de médio e pequeno portes; serviu também de suporte para a intervenção macro e microregional, tanto nas áreas de expansão, contenção ou adensamento, como infra-estrutura viária, na construção de estradas, etc., como ainda na econômica, na construção de silos, armazéns, usinas, etc.

Para conhecer de perto a estrutura da Indústria da Construção no Brasil, recorreremos ao trabalho de Marilena Chaves (1985, p. 28) que buscou identificar os traços mais marcantes e característicos da forma como se organiza essa atividade, analisando a composição do setor em diferentes subsetores, a diversidade de empresas que compõem a estrutura setorial, os níveis de concentração em cada subsetor, a presença e o peso das firmas estrangeiras e estatais, a divisão interna da produção entre as empresas do setor e a mobilidade interativa entre elas.

No seu estudo, Chaves (op. cit., p. 29) mostra que

"Quanto à participação de empresas estatais e estrangeiras na estrutura setorial, comprovou-se que apesar do alto grau de internacionalização da economia brasileira e dos níveis elevados de participação do Estado na esfera produtiva, a Construção se destaca pela predominância do Capital Nacional Privado. As diferenças notadas ao nível dos distintos subsetores - destacando-se a montagem industrial pela

participação relativa de empresas estrangeiras maior do que nos outros - não mudam essa conclusão"

Outra conclusão é de que o subsetor edificação se destaca na composição setorial por comportar o maior número de empresas, mas a sua participação relativa na receita operacional é pouco superior à do subsetor construção pesada, no qual o número de empresas é bem menor. Por outro lado, as empresas pesadas são as que se apresentam como as de maior tamanho.

Para nós, o desempenho da Construção Pesada deve-se diretamente à sua vinculação com o Estado; os empréstimos do exterior para o financiamento da infraestrutura das transnacionais vêm com uma contrapartida que é a de elas próprias, associadas com o Estado, construírem os seus empreendimentos.

Por sua vez, o Subsetor de Edificações é onde se apresenta uma participação marcante do capital nacional privado.

Esta foi uma apreciação dos efeitos ao nível setorial, o que dá dimensão à Política de Construções. Mas essa política não existe por si só; há que analisar o conjunto maior do qual ela faz parte que é a participação do BNH na Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

A Lei n.º 4.380/64 deu ao BNH como tarefa principal a promoção de programas de financiamento da casa

própria às categorias de menor renda. Mas, na realidade, ele atuou como agente da política de concentração e de industrialização acelerada, equacionando os problemas decorrentes das necessidades de dotar as áreas escolhidas com equipamentos urbanos indispensáveis como: asfalto, luz, água, esgoto, transporte, postos policiais, supermercados, postos médicos, escolas, equipamentos de lazer, creches, etc., configurando-se uma política global de desenvolvimento urbano.

Com a transformação do BNH em empresa pública, através da Lei n.º 5.762, de 14.12.1971, e com a posterior vigência dos novos estatutos da empresa, coube a ele implementar uma política de desenvolvimento urbano integrado, transformando-se num verdadeiro banco de desenvolvimento urbano.

Para a população, ele tem desenvolvido uma política mais financeira do que social, transformando-se no canal através do qual os recursos do FGTS são repassados ao setor privado com a finalidade de alimentar os mecanismos de acumulação e de concentração de renda, uma vez que os recursos disponíveis são aplicados, sob a ótica do modelo implantado, em investimentos mais lucrativos.

5.1 OS SISTEMAS COMANDADOS PELO BNH (1986)

Os sistemas criados e controlados pelo BNH eram os seguintes:

- Sistema Financeiro da Habitação (SFH), com a finalidade de implantar o Plano Nacional da Habitação (PNH);

- Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), destinado à captação da poupança popular e também de implementação do PNH;

- Sistema Financeiro de Saneamento (SFS), destinado a dar suporte e implementação ao Programa Nacional de Saneamento Básico;

- Fundo de Garantia Por Tempo de Serviço (FGTS), pecúlio para o trabalhador que, ao terminar com a estabilidade na empresa, criou importante atrativo para investimentos no Brasil. Esse pecúlio garantiu a viabilidade financeira dos PNH, do Saneamento Básico e do BNH. Mais tarde (1988-1989), devido à manipulação oficial dos índices para reajustar os saldos, o Fundo foi completamente esvaziado.

Dentro do contexto da nossa análise, os Sistemas Significativos são o Sistema Federal da Habitação e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo. Estes sistemas estavam constituídos pelo BNH e pelos seus agentes, tendo

como suporte financeiro os seus recursos próprios e os depósitos captados através do FGTS, das Cadernetas de Poupança, e das Letras Imobiliárias.

Como forma gestonária, a sua atuação em relação ao SFH se fazia de duas formas:

a) GESTÃO DIRETA: o BNH atuando como Banco de Investimentos, através dos agentes financeiros e dos promotores que aplicavam os recursos repassados, acrescidos das poupanças dos mutuários finais, agenciados e controlados pela Carteira de Operações e sob a Supervisão dos Agentes Financeiros de Poupança e Empréstimo; e

b) GESTÃO INDIRETA: o BNH agindo como órgão central do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (mais tarde transferido para o BACEN), normalizando, estimulando, garantindo e controlando as entidades que o compunham.

5.2 OS AGENTES QUE ATUAVAM JUNTO AO BNH

Para desenvolver e implementar os seus programas, o BNH contava com cinco tipos de agentes, a saber:

A) AGENTE PROMOTOR

Este tipo de agente tinha como função organizar, implantar, promover e acompanhar o desenvolvimento dos programas a cargo do BNH. Funcionavam como agentes promotores as seguintes entidades:

a) Companhias de Habitação (COHABs) e órgãos assemelhados;

b) Cooperativas Habitacionais;

c) Institutos de Previdência Social e demais entidades assistenciais de Direito Público integrantes da estrutura administrativa de órgãos civis ou militares da União, dos Estados e dos Municípios;

d) construtores em geral, cadastrados no BNH;

e) carteiras hipotecárias dos Clubes e Associações Militares, Caixas Militares;

f) Sociedades de Crédito Imobiliário;

g) Associações de Poupança e Empréstimo;

h) Caixas Econômicas;

i) Agentes Promotores do Sistema Financeiro do Saneamento (SFS);

j) Fundações;

k) Órgãos Regionais ou Estaduais de Desenvolvimento;

l) Entidades Executivas de Áreas Metropolitanas;

m) Entidades Metropolitanas, intermunicipais ou municipais incumbidas da elaboração e/ou execução de programas e projetos de desenvolvimento urbano;

n) Governos Estaduais, Municipais e do Distrito Federal;

o) órgãos da Administração Indireta dos Estados e dos Municípios;

p) Empresas Públicas ou Privadas;

q) concessionárias de Serviços Públicos;

r) órgãos autônomos responsáveis pelos Sistemas Financiados; e

s) outras entidades, à critério do BNH.

B) AGENTE FINANCEIRO

Os agentes financeiros tinham como função aplicar e recuperar os recursos emprestados pelo BNH, agindo como seu mutuário e como mutantes dos beneficiários finais.

Operavam como agentes financeiros do Sistema:

a) Associações de Poupança e Empréstimo;

b) Caixas Econômicas;

c) Sociedades de Crédito Imobiliário;

d) Companhias de Habitação (COHABS) e órgãos assemelhados;

e) Institutos de Previdência Social e demais entidades assistenciais de Direito Público integrantes da estrutura administrativa de órgãos civis ou militares da União, dos Estados e dos Municípios;

f) Bancos Federais, Regionais e Estaduais de desenvolvimento;

g) Companhias Estaduais de Desenvolvimento autorizadas a funcionar como instituições financeiras;

h) Bancos de Investimentos;

i) Bancos Comerciais;

j) Bancos em que a União, os Estados ou os Municípios fossem detentores do controle acionário;

k) BNDE;

l) Banco do Brasil;

m) Banco do Nordeste;

n) Banco da Amazônia;

o) Companhias Hipotecárias;

p) estabelecimentos de crédito, preferencialmente sob controle acionário do Estado;

q) instituições financeiras públicas ou privadas;

r) empresas privadas;

s) instituições financeiras constituídas sob a forma de Sociedades por Ações que viessem a ser aceitas pelo BNH;

t) Sociedades de Crédito, Financiamento e Investimento; e

u) outras entidades, à critério do BNH.

C) AGENTE DEPOSITÁRIO

Estes agentes tinham como função receber e manter em depósito os recursos em nome do BNH, sendo os estabelecimentos bancários arrecadadores e depositários do FGTS os que exercitavam essa função.

D) AGENTE PARA ATIVIDADE COMPLEMENTAR

Estes eram os agentes que tinham como função colaborar com o BNH, ou agir em seu nome, no desenvolvimento de atividades complementares, em especial as de natureza técnica. Funcionavam como agentes para atividade complementar:

a) Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOPs);

b) Companhias Seguradoras;

c) Órgãos Técnicos do Sistema Financeiro de Saneamento; e

d) Companhias de Habitação (COHABS) e órgãos assemelhados.

E) AGENTE ESPECIAL

Os agentes especiais tinham funções definidas em lei ou ato próprio do BNH, e as suas atribuições eram delimitadas em razão da forma específica de atuação. Operavam sob essa condição:

- a) Banco do Brasil S/A;
- b) Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico;
- c) bancos oficiais e de economia mista;
- d) Bancos Regionais e Estaduais de Desenvolvimento;
- e) Companhias Estaduais de Desenvolvimento, devidamente legalizadas como instituições financeiras;
- f) Caixas Econômicas; e
- g) empresas privadas e/ou concessionárias de serviços públicos.

5.3 OS PROGRAMAS HABITACIONAIS

Os programas habitacionais eram, à época, os seguintes:

a) Programa de Erradicação da Subabitação
(PROMORAR):

b) Programa Companhias de Habitação:

1) Subprograma de Produção e
Comercialização;

c) Programa de Cooperativas Habitacionais:

1) Subprograma de Produção e
Comercialização;

2) Subprograma de Comercialização;

d) Programa Nacional de Habitação para o
Trabalhador Sindicalizado de Baixa Renda (PROSINDI):

1) Subprograma de Produção e
Comercialização;

2) Subprograma de Comercialização;

e) Programa Habitacional para os Servidores
Públicos (PROMASP):

1) Subprograma de Produção e
Comercialização;

2) Subprograma de Comercialização;

f) Programa Instituto de Previdência Social:

1) Subprograma de Produção e
Comercialização;

2) Subprograma de Comercialização;

g) Programa de Hipotecas:

1) Subprograma de Produção;

- 2) Subprograma de Comercialização;
- h) Programa Habitacional Empresa:
 - 1) Subprograma de Produção e Comercialização;
 - 2) Subprograma de Comercialização;
- i) Programa Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE):
 - 1) Subprograma de Produção;
 - 2) Subprograma de Comercialização (Refinanciamento);
 - 3) Subprograma de Comercialização (RD n° 61/71).

5.4 AS OPERAÇÕES COMPLEMENTARES AOS PROGRAMAS HABITACIONAIS

Os programas habitacionais sob a forma de operações complementares eram:

- a) Terrenos (interesse social, COHABs, COOPERATIVAS HABITACIONAIS , PROSINDI E PROHASP);
- b) Programa de Financiamento para a Urbanização de Conjuntos Habitacionais (FINC):

1) Subprograma de Financiamento de Infra-Estrutura Geral (FIEGE);

2) Subprograma de Financiamento de Infra-Estrutura de Serviços Industriais de Utilidade Pública (FISIP);

c) Programa de Financiamento de Equipamentos Comunitários de Conjuntos Habitacionais (FINEC):

1) Subprograma de Financiamento de Equipamentos Comunitários Públicos (FIEP);

2) Subprograma Financiamento de Equipamentos Particulares (FIEPAR);

d) Programa de Financiamentos da Construção, Aquisição ou Melhoria de Habitação de Interesse Social (FICAM);

e) Programa de Complementação da Habitação:

1) Subprograma de Recuperação de Conjuntos (RD 61/71);

2) Subprograma de Recuperação de Conjuntos (RD 64/74);

f) Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB):

1) Subprograma de Aquisição e Urbanização de Áreas;

g) Programa de Financiamentos para Materiais de Construção (FIMACO):

1) Subprograma de Refinanciamento ou Financiamento ao Consumidor de Materiais de Construção (RECON).

5.5 OS PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO URBANO

Eram seis os programas voltados para o desenvolvimento urbano:

a) Programa de Financiamento para Urbanização (FINURB);

b) Programa Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada (CURA);

c) Programa de Financiamento para Saneamento (FINASA):

1) Subprograma de Financiamento e Refinanciamento da Implantação e/ou Melhorias do Sistema de Abastecimento de Água (REFINAG);

2) Subprograma de Financiamento e Refinanciamento para a Implantação ou Melhorias de Sistema de Esgoto (REFINESG);

3) Subprograma de Empréstimo Suplementar para a Composição da Participação Financeira dos Estados na Execução do PLANASA-FINEST;

4) Subprograma de Financiamento e/ou Refinanciamento para a Implantação ou Melhoria de Sistema de Drenagem que visem ao Controle de Inundação em Núcleos Urbanos (FIDREN);

d) Programa de Financiamento para Sistemas Ferroviários de Transportes Urbanos (FITURB):

1) Subprograma de Financiamento para Sistemas Ferroviários de Transportes Urbanos de Passageiros (FETRAN);

e) Programa de Fundos Regionais de Desenvolvimento Urbano;

f) Programa de Apoio ao Desenvolvimento de Pólos Econômicos (PRODEPRO).

5.6 AS OPERAÇÕES DE APOIO TÉCNICO E FINANCEIRO

a) Programa de Financiamento para Materiais de Construção (FIMACO):

1) Subprograma de Financiamento ou Refinanciamento do Investimento no Ativo Fixo das Empresas Produtoras de Materiais de Construção (REINVEST);

2) Subprograma de Financiamento ou Refinanciamento do Capital de Giro das Empresas Produtoras de Materiais de Construção (REGIR);

b) Programa do Sistema Financeiro da Habitação Popular (SIFHAP);

c) Programa de Apoio ao SBPE;

d) Programa de Financiamento para o Planejamento Urbano (FIPLAN);

e) Programa de Estudos e Pesquisas (ESPES):

1) Subprograma COHABs;

2) Subprograma Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOPS);

3) Subprograma de Apoio Técnico ao SBPE-FOUPAT;

4) Subprograma de Apoio Técnico ao Sistema Financeiro do Saneamento (SANAT);

5) Subprograma de Desenvolvimento Comunitário (SUDEC);

f) Programa de Treinamento e Assistência Técnica (TREINAT):

1) Subprograma de Assistência Técnica às COHABs e entidades vinculadas ao PLANAHAP-ASSISTEC;

2) Subprograma de Apoio Técnico ao SBPE-POUPAT;

3) Subprograma de Apoio Técnico ao Sistema Financeiro do Saneamento (SANAT);

4) Subprograma de Desenvolvimento Comunitário (SUDEC);

5) Subprograma de Desenvolvimento Institucional das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (PRODISAN);

g) Programa de Apoio aos Centros Sociais Urbanos (PROCENSO).

5.6.1 OPERAÇÕES FINANCEIRAS COMPLEMENTARES

Dois programas davam suporte complementar às operações do BNH:

a) Programa Garantia:

1) Subprograma Fundo de Garantia dos Depósitos e Letras Imobiliárias (FGDLI);

b) Programa Liquidez:

1) Subprograma Fundo de Assistência de Liquidez (FAL);

2) Subprograma de Liquidez e Solvência dos Agentes do SIFHAP.

5.6.2 OUTRAS LINHAS DE FINANCIAMENTOS DO SISTEMA FINANCEIRO DA HABITAÇÃO

O Sistema Federal da Habitação contava ainda com os seguintes instrumentos operacionais:

a) Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo - Carteiras Hipotecárias das Caixas Econômicas (Produção, Comercialização de Habitação e Empréstimos Habitacionais);

b) Empréstimos à Produção de Habitações em Regime de Incorporação;

c) Programa de Construção Individual da Casa Própria (CICAP);

d) Programa de Urbanização de Áreas (PROÁREAS);

e) Programa de Equipamentos Comunitários (PROEC);

f) Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (financiamento a inquilinos); e

g) Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (Programa Condomínio).

5.7 OS PROGRAMAS VOLTADOS PARA AS POPULAÇÕES DE BAIXA RENDA

A seguir, serão descritos os programas destinados a atender as necessidades das populações de baixa renda, com as suas respectivas formas de operacionalização.

5.7.1 O PROGRAMA NACIONAL DE HABITAÇÃO PARA O TRABALHADOR SINDICALIZADO DE BAIXA RENDA (PROSINDI)

1) Subprograma de Produção e Comercialização

A) CONDIÇÕES GERAIS:

Propiciar aos trabalhadores sindicalizados com renda familiar de até seis salários mínimos, via agente promotor, as seguintes linhas de crédito:

a) execução de empreendimentos habitacionais, através de licitação ou de operações de compra de empreendimentos;

b) aquisição, pelos beneficiários do PROSINDI, de unidades em construção ou construídas;

c) construção pelos beneficiários do PROSINDI, de unidades habitacionais em terrenos próprios;

d) recuperação, pelos beneficiários do PROSINDI, de habitações subnormais, em especial no tocante às condições de higiene e salubridade, conduzindo à regular obtenção do "Habite-se".

B) ATOS NORMATIVOS:

R/RNH n^o 06/79, 64/80, 70/80, 104/81, e DD 771 (item 2).

C) UNIDADE EXECUTIVA:

Carteira de Programas Cooperativos
(CPC/RHN)

D) PROMOTORES:

Cooperativas Habitacionais de Trabalhadores Sindicalizados de Baixa Renda constituídas em conformidade à Lei nº 5.764, de 16.12.1971, e regida pelas disposições estabelecidas na resolução nº 10/78, do Conselho de Administração do BNH; as sociedades civis sem fins lucrativos, formadas por sindicatos, na forma em que vier a ser regulamentado; outras entidades autorizadas, em caráter excepcional, pelo BNH.

E) GARANTIAS:

Hipoteca em primeiro grau do imóvel objeto da operação.

**5.7.2 AS OPERAÇÕES COMPLEMENTARES LIGADAS A INTERESSE
SOCIAL PARA BAIXA RENDA.**

A) CONDIÇÕES GERAIS:

Conceder empréstimos para a aquisição de terrenos destinados a empreendimentos habitacionais de interesse social e respectivos equipamentos comunitários.

B) ATOS NORMATIVOS:

RCs nº 03/75 e 08/77, e RD nº 01/76.

C) UNIDADE EXECUTIVA:

Carteira de Operações de Natureza Social (COS/BNH).

D) AGENTES:

1) FINANCEIROS: COHABs e órgãos assemelhados ou outros agentes do SIFHAP;

2) PROMOTORES: COHABs e órgãos assemelhados ou outros agentes do SIFHAP.

E) BENEFICIÁRIOS FINAIS:

1) no caso de aquisição por compra, COHABs e órgãos assemelhados;

2) no caso de aquisição por desapropriação, o beneficiário final será o órgão público expropriante. Quando promovida por Estado ou Município, a desapropriação deverá ser efetuada em favor do Agente Promotor, ao qual será transferido o imóvel.

F) FONTE DOS RECURSOS:

- BHN (recursos próprios, recursos internos e externos captados).

G) GARANTIAS:

1) no caso do empréstimo para a aquisição de terreno por compra: Hipoteca do Imóvel Adquirido; fiança do Estado ou Município interessado na operação;

2) no caso de empréstimo para a aquisição de terreno por desapropriação, poderá ser dispensada a garantia real enquanto não for concluído o processo expropriatório, desde que não sejam aplicados recursos originários do FGTS e/ou fiança bancária, fiança do Estado ou Município interessado.

5.7.3 O PROGRAMA TERRENOS

A) CONDIÇÕES GERAIS:

Propiciar a aquisição de terrenos e a elaboração de projetos, visando a execução de empreendimentos habitacionais destinados aos beneficiários do Programa Nacional de Habitação para o Trabalhador Sindicalizado de Baixa Renda (PROSIND).

B) ATOS NORMATIVOS:

R/BNH nº 64/80.

C) UNIDADE EXECUTIVA:

Carteira de Programas Cooperativados
(CPC/BNH)

D) AGENTES:

1) FINANCEIROS: Caixa Econômica Federal e outros agentes do SFH;

2) PROMOTORES: Cooperativas Habitacionais de Trabalhadores Sindicalizados de Baixa Renda, constituídas na forma da Lei nº 5.764, de 16.12.1971. e regida pelas disposições estabelecidas pelo BNH; sociedades civis sem fins lucrativos, formadas por Sindicatos, na forma em que vier a ser regulamentados, outras entidades autorizadas, em caráter excepcional, pelo BNH.

E) BENEFICIÁRIOS:

- Agentes Promotores.

F) FONTES DOS RECURSOS:

1) BNH (recursos próprios, recursos internos e externos captados);

2) agentes financeiros (recursos próprios).

G) GARANTIAS:

Caução da hipoteca do imóvel objeto da operação.

5.7.4 O PROGRAMA DE FINANCIAMENTO DA CONSTRUÇÃO, AQUISIÇÃO OU MELHORIA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (FICAM)

A) CONDIÇÕES GERAIS:

Conceder financiamento destinado a famílias enquadradas no PLANHAP, com vistas à:

- construção de habitações em terrenos próprios ou a serem adquiridos pelos beneficiários finais;
- melhoria de imóveis próprios dos beneficiários finais;
- aquisição de imóveis com até 180 dias de "Habite-se".

B) ATOS NORMATIVOS:

R/BNH nº 106/81 e RCs nº 03/75 e 08/77.

C) UNIDADE EXECUTIVA:

Carteira de Operações de Natureza Social (COS/BNH).

D) AGENTES:

1) FINANCEIROS: COHABs ou órgãos assemelhados, as Caixas Econômicas e outras entidades que vieram a ser credenciadas pelo BNH;

2) PROMOTORES: COHABs e órgãos assemelhados, as Caixas Econômicas, os Estados, Municípios ou órgãos da respectiva administração indireta e outras entidades que vierem a ser admitidas pelo BNH.

E) BENEFICIÁRIOS FINAIS:

- Pessoas físicas.

F) FONTE DOS RECURSOS:

- BNH (recursos próprios, recursos internos e externos captados).

G) GARANTIAS:

- Caução dos direitos creditórios referentes aos contratos de financiamentos celebrados entre o Agente e os beneficiários finais.

5.7.5 O PROGRAMA DE FINANCIAMENTO DE LOTES URBANIZADOS (PROFILURB), SUBPROGRAMA DE AQUISIÇÃO E URBANIZAÇÃO DE ÁREAS.

A) CONDIÇÕES GERAIS:

Promover operações de crédito destinadas à aquisição e urbanização de áreas não ocupadas.

B) ATOS NORMATIVOS:

- RC n^o 18/75 e 11/78 e RD n^o 37/75 e 18/78.

C) UNIDADE EXECUTIVA:

- Carteira de Operações de Natureza Social (COS/BNH).

D) AGENTES:

1) FINANCEIROS: COHABs e órgãos assemelhados;

2) PROMOTORES: COHABs e órgãos assemelhados.

E) BENEFICIÁRIOS FINAIS:

- Pessoas físicas.

F) FONTE DOS RECURSOS:

- BNH (recursos próprios, recursos internos e externos captados).

G) CONDIÇÕES OPERACIONAIS:

1) BNH-AGENTES FINANCEIROS:

a) VALOR: até 100% do investimento;

b) JUROS: as operações BNH-Agente Financeiro, não estão sujeitas a pagamento de juros.

c) CORREÇÃO MONETÁRIA: equivalência salarial.

d) GARANTIAS:

1) serão exigidas as seguintes garantias reais: hipoteca e cessão fiduciária de direitos ou caução de créditos hipotecários podendo, em circunstâncias especiais, a Diretoria de Programas Habitacionais de Natureza Social exigir, cumulativamente, outras garantias que julgue adequadas;

2) no caso de empréstimo para a produção de habitação em terrenos em desapropriação, poderá ser dispensada a garantia real, enquanto não for concluído o processo expropriatório, desde que os recursos aplicados não sejam originários do FGTS, exigindo-se como garantia a vinculação temporária da receita do Estado ou Município interessado na operação.

2) AGENTE FINANCEIRO-MUTUÁRIO FINAL:

a) JUROS: No máximo 1% a.a.

b) TAXAS:

1) INSCRIÇÃO: até 5% da renda familiar mensal, na oportunidade da solicitação da inscrição;

2) EXPEDIENTE: até 0,05 UPC;

3) COBRANÇA E ADMINISTRAÇÃO: no máximo 0,03 UPC, mensalmente;

4) APOIO COMUNITÁRIO: no máximo 0,03 UPC, mensalmente;

c) CORREÇÃO MONETÁRIA: Plano de Equivalência Salarial (PES).

d) PRAZO DE AMORTIZAÇÃO:

- para VFM de até 50 UPC, a parte inteira de $n = 600 \text{ VFM}/100 \text{ UPC}$ (meses);

- para VFM maior de 50 UPC,
n= 300 meses.

e) GARANTIAS:

Pelo menos uma
entre as seguintes: Hipoteca, Caução ou Penhor de Célula
Hipotecária, Letras Imobiliárias ou ORTN.

OBSERVAÇÕES:

1) Compra de Empreendimentos
Habitacionais

- COS-R/BNH n^o 08/79.

O Programa PROFILURB poderá
ser desenvolvido através de modalidade operacional
alternativa, denominada Compra de Empreendimentos
Habitacionais, que tem como objetivo agilizar a execução do
Plano Nacional de Habitação, bem como estimular uma maior
participação da iniciativa privada na execução dos
programas pertinentes à Área de Interesse Social, mediante
a apresentação de propostas pela indústria da Construção
Civil, para a execução de empreendimentos habitacionais.

2) Pequenos Conjuntos

- R/BNH n^o 67/80.

Com o intuito de acelerar a execução do PLANHAP, bem como estimular a participação das empresas de construção civil de pequeno e médio porte na consecução desse, estabeleceram-se procedimentos simplificados para o exame, aprovação e concessão de créditos destinados à implantação de pequenos conjuntos habitacionais na Área de Programas de Natureza Social.

Entendem-se como pequenos conjuntos habitacionais aqueles constituídos de até 400 habitações e/ou lotes urbanizados. Na concessão dos empréstimos com vistas à implantação de pequenos conjuntos, serão adotadas as seguintes modalidades operacionais:

- Abertura de Crédito - quando se destinar à cobertura dos investimentos necessários à implantação de uma programação de pequenos conjuntos;

- Crédito Específico - quando se destinar à cobertura dos investimentos necessários à implantação de um só pequeno conjunto.

5.7.6 OS MECANISMOS DE ESTÍMULOS À PARTICIPAÇÃO DAS ENTIDADES DO SBPE NO FINANCIAMENTO DA PRODUÇÃO E/OU

**COMERCIALIZAÇÃO DE IMOVEIS DESTINADOS À POPULAÇÃO DE MENOR
PODER AQUISITIVO**

A) CONDIÇÕES GERAIS:

Fazer com que os Agentes Financeiros, integrantes do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo, orientem, primordialmente, as suas aplicações com recursos próprios e de poupança voluntária, para empreendimentos habitacionais destinados às populações de baixa renda.

B) ATOS NORMATIVOS:

- R/BNH nº 65/80, 80/80 e 102/81.

C) UNIDADE EXECUTIVA.

Carteira de Operações e Supervisão dos Agentes Financeiros de Poupança e Empréstimo (SAFPE/BNH).

Será permitido que um percentual de saldo das aplicações imobiliárias próprias das entidades do SBPE, em empreendimentos habitacionais de interesse social, seja destinado a operação de crédito classificada em "faixa especial", com níveis de remuneração negociadas livremente entre as partes interessadas.

**5.7.7 O PROGRAMA DE PRODUÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO DE
HABITAÇÕES CONSIDERADAS DE INTERESSE SOCIAL**

A) CONDIÇÕES GERAIS:

Concessão de empréstimos do SBPE a empresários, com vistas à produção de habitações consideradas de interesses social, para efeito de geração de limite para aplicações na "faixa especial" criada pela R/BNH n° 65/80 (com as alterações introduzidas pela R/BNH n° 80/80).

B) ATOS NORMATIVOS:

- R/BNH n° 06/79, 16/79 e 79/80

C) AGENTES:

1) FINANCEIROS: Sociedades de Crédito Imobiliário, Associações de Poupança e Empréstimo, Caixas Econômicas;

2) PROMOTORES:

a) Empresas constituídas sob a forma de sociedades ou de firma individual, que tenham por objeto a construção de imóveis, e que, por si ou seus dirigentes, apresentem experiência, idoneidade técnica e situação cadastral adequada ao tipo e valor do empreendimento a ser financiado;

b) incorporadores imobiliários que atendam aos requisitos da Lei n.º 4.591/64 e às exigências da parte final do item anterior;

c) Cooperativas Habitacionais; Institutos de Previdência, Montepios Estaduais ou Municipais; iniciadores do Mercado de Hipotecas; Agentes Promotores do SFH; Carteiras Hipotecárias dos Clubes Militares; Fundações; órgãos regionais ou estaduais de desenvolvimento; entidades executivas de áreas metropolitanas; Companhias Hipotecárias; outras entidades à critério do BNH.

D) BENEFICIÁRIOS:

- pessoas físicas.

E) GARANTIAS:

Hipoteca em primeiro grau do terreno onde será realizado o empreendimento e de todas as benfeitorias que nele forem construídas; cessão fiduciária da totalidade dos direitos creditórios decorrentes da

promessa de venda ou alienação, por qualquer forma, do empreendimento ou de cada uma das suas unidades.

F) VALOR:

- não poderá exceder:

a) a 3.500 UPC;

b) a 90% do menor dos

seguintes valores:

- de compra e

venda;

- de avaliação.

G) CORREÇÃO MONETÁRIA:

- Plano de Correção Monetária ou o Plano de Equivalência Salarial.

OBSERVAÇÕES:

1) as condições instituídas pela R/BNH n.º 79/80, para empréstimo do SBPE a empresários, são alternativas às fixadas na R/BNH n.º 06/79, para operações do mesmo valor;

2) as operações realizadas com base na R/BNH n.º 79/80 serão consideradas com prioridade, em face das referidas no item anterior, para efeito de concessão, pelo BNH, às entidades do SBPE, de empréstimo vinculado à produção de habitações e de refinanciamento, na fase de comercialização.

5.7.8 O PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DA SUBABITAÇÃO (PROMORAR)

O PROMORAR foi desenvolvido dentro do Plano Nacional da Habitação Popular (PLANHAP), e teve como principais objetivos:

1) erradicar, através da eliminação e conseqüente substituição por outras moradias construídas sob projeto aprovado pelo BNH, as subabitações destituídas das condições mínimas de serviços, conforto e salubridade, especialmente as que compõem aglomerados conhecidos por "palafitas, mocambo, favelas, vilas, invasões, etc.";

2) propiciar a permanência das populações beneficiadas nas áreas onde anteriormente se localizavam, após a eliminação das subabitações;

3) promover a recuperação de assentamentos de submoradias sujeitas a inundações, mediante a utilização de sistemas de aterro, sob a responsabilidade do Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS) para efeito de desenvolvimento nessas áreas de projetos aprovados no âmbito do PROMORAR.

A) ATOS NORMATIVOS:

- R/BNH n.º 72/80 e 70/80; circular COS/CESH n.º 01/80 e a circular COS n.º 06/80.

B) UNIDADE EXECUTIVA:

- Carteira de Erradicação da Subabitação (CESH/BNH).

C) AGENTES:

1) FINANCEIROS: COHABS e órgãos assemelhados, bancos oficiais e estabelecimentos de crédito aceitos pelo BNH;

2) PROMOTORES: Governos dos Estados, Municípios, COHABS e órgãos assemelhados, ou, ainda, outras entidades, à critério da Diretoria do BNH.

OBSERVAÇÃO:

O BNH podia, se necessário para agilizar a implantação do PROMORAR, exercer direta e/ou cumulativamente as funções de Agente Financeiro e Promotor.

D) BENEFICIÁRIOS FINAIS:

Populações residentes nas áreas objeto do PROMORAR.

E) FONTES DOS RECURSOS:

1) BNH (recursos próprios, recursos internos e externos captados);

2) Governos Federal, Estaduais e Municipais.

F) CONDIÇÕES OPERACIONAIS:

1) BNH - AGENTES FINANCEIROS.

a) TIPO DE OPERAÇÃO:

Empréstimo.

Para as operações de empréstimo enquadradas no PROMORAR, podiam ser adotados, à critério do BNH, as seguintes modalidades:

- contratos de abertura de crédito, quando a programação estabelecida para os estados e municípios exigisse a participação de mais de um agente promotor e/ou se fizesse necessário estabelecer um elevado grau de integração entre os diversos projetos que comporiam cada operação do PROMORAR;

- contratos de empréstimo, quando fossem assinados contratos de empréstimo específicos relativos aos programas do BNH que viessem a ser utilizados.

b) VALOR:

- Até 100% dos investimentos.

Os contratos de obras vinculadas e empréstimos para a produção de habitações e/ou lotes urbanizados, infra-estrutura e equipamentos comunitários, no âmbito da DINAS, seriam reajustados, a critério do Agente, com base na variação da UPC ou segundo

os índices do Sistema Nacional de Custos e índices da Construção Civil (SINAPI).

c) JUROS DURANTE A CARÊNCIA:

As operações aqui descritas não estavam sujeitas à incidência de juros no período de carência.

Quando se tratasse de desembolso, pelo BNH, de recursos para obras de infra-estrutura nos moldes do Programa de Financiamento para Urbanização de Conjuntos Habitacionais (FINC), o regime de taxa de juros, previsto na regulamentação específica do programa, seria reduzido em 25%, excetuados os projetos compreendidos nas áreas de atuação da SUDAM e da SUDENE, onde a redução era de 50%.

d) TAXA DE ADMINISTRAÇÃO:

- 1% do valor do empréstimo.

e) AMORTIZAÇÃO:

- para os programas habitacionais: de até 360 meses, contados a partir do término da carência;

- para aplicação do Programa FINC: até 18 anos, exclusive o período de carência.

ONSERVAÇÃO:

- Para os projetos compreendidos na área de atuação da SUDAM e da SUDENE, o prazo de amortização era de até 25 anos.

2) AGENTE FINANCEIRO - AGENTE PROMOTOR.

Os agentes financeiros repassariam os empréstimos nas mesmas condições recebidas, exceto no que se refere às taxas de juros, quando se permitia um acréscimo de até 1% ao ano.

3) AGENTE FINANCEIRO - MUTUÁRIO FINAL.

a) TIPO DE OPERAÇÃO:

Financiamento.

Valor: Até 100% dos investimentos, dentro dos limites para cada programa.

OBSERVAÇÃO:

1) o valor unitário dos financiamentos deveria satisfazer o perfil de renda da população a ser atendida, limitado a 300 UPC;

2) o valor unitário dos serviços de planejamento, administração e fiscalização de obras, quando permitido, estaria limitado a um máximo de 8% do custo direto das obras;

3) nos casos em que fosse adotado o Programa PROFILURB, o valor unitário dos serviços de planejamento, administração e fiscalização da obra seria equivalente a até 12 UPC, por lote.

b) JUROS:

Os estabelecidos para os programas habitacionais do PLANHAP.

OBSERVAÇÃO:

- Quando o custo da infra-estrutura fosse incidente no custo das unidades habitacionais, a taxa de juros dos financiamentos seria reduzida de acordo com o seguinte critério: para VF menor ou igual a 300 UPC, da taxa de juros do financiamento, obtida de acordo com a R/BNH n.º 06/79, seria deduzida a correspondente taxa de juros do refinanciamento.

C) PRAZO DE AMORTIZAÇÃO:

- até 360 meses, contados a partir do término da carência.

D) SISTEMA DE AMORTIZAÇÃO:

- Em prestações mensais, segundo o Sistema de Amortização com Prestação em Progressão Aritmética (SAPPA) adotado o coeficiente q igual a zero (Tabela Price).

E) REMUNERAÇÃO DO AGENTE

FINANCEIRO:

O agente financeiro fazia juz a um diferencial de juros de 1%

6 O DESENVOLVIMENTO URBANO LOCAL E MICROREGIONAL NO RIO GRANDE DO SUL

A SUDESUL, como órgão do Ministério do Interior para a Coordenação e Planejamento do Desenvolvimento da Região Sul, vinha, desde a sua criação em 1967, desenvolvendo três linhas principais de ação: a do desenvolvimento macroregional, a do desenvolvimento local e microregional, e a de alguns aspectos setoriais julgados estratégicos para a economia regional.

A SUDESUL não era um órgão de execução; o seu trabalho era o de produzir diagnósticos das situações, identificar as potencialidades e oportunidades, definir as grandes linhas para o desenvolvimento e estimular as ações de planejamento dos organismos competentes para a sua execução.

Tendo em vista que os índices apresentados pelo Estado quanto à demografia e à distribuição espacial da população, à produção dos setores primário e secundário, à renda global e média per capita, às redes urbanas, viária, de energia e de telecomunicações, de comércio, de serviços

em geral e especializados, ao sistema financeiro, ao sistema de educação e aos padrões médios de cultura e de saúde, ao de treinamento e especialização profissional alcançados por sua população, revelavam que o Rio Grande do Sul aproximava-se do limiar daquilo que se convencionou chamar de "área desenvolvida", a SUDESUL considerava, então, que o Rio Grande do Sul oferecia condições para deslançar um programa seguro de crescimento constante e programado; por outro lado, constatava, ao mesmo tempo, que o Estado corria um grande risco de estagnação pela obsolescência dos seus processos tradicionais de produção e de organização.

Esta interpretação é um tanto estranha, sabendo-se da posição ocupada pelo Rio Grande do Sul na economia nacional naquele momento. Podia significar no entanto que, com a priorização do eixo Rio-São Paulo em termos de investimentos e de canalização de fluxos de rendimentos, uma saída deveria ser encontrada pelo Estado para não perder a sua capacidade de crescimento.

Face a essa situação, a SUDESUL propôs a organização de um Sistema que, regido por uma clara e coerente Política de Desenvolvimento Urbano, assegurasse a eficiência de funcionamento de toda a rede urbana do Estado.

Para operacionalizar essa política e instituir esse sistema, seria posto em prática um processo de planejamento pelo qual a União e os Estados programariam todas as suas ações em cada sub-região e, conseqüentemente, em cada município, e estes, em grupos ou isoladamente, poderiam também agir planejadamente, complementando as ações federais e estaduais, aperfeiçoando-se nos aspectos da sua efetiva capacidade, segundo os parâmetros referidos regionalmente e buscando alcançar os indicadores definidos pela política estadual de modo a assegurar a desejada eficiência, quer isoladamente, quer em grupo, segundo a economia de escala definida por adequados estudos de viabilidade.

Essa é a vertente do desenvolvimento local integrado no Estado, nas suas origens.

A SUDESUL, em 1971, implantou um sistema regional de coordenação do Programa de Desenvolvimento Comunitário (CPDC), que foi um programa nacional, instituído pela Portaria Ministerial n.º 114, de 04.09.1970, no âmbito do MINTER.

Este Programa visava implantar o processo de desenvolvimento de comunidade em cada município do Estado, no sentido de criar e manter um sistema estadual de estudo e controle social (veja só!), e de conhecer dinamicamente a forma como cada comunidade cria, utiliza e conserva o seu

equipamento comunitário. Como um primeiro passo nessa direção, foi celebrado um convênio com oito prefeituras da Região Sul, através das Secretarias do Bem-Estar Social dos três estados, bem como em conjunto com o SERFHAU regional.

Com a intenção de coordenar o planejamento local (microregional e municipal) integrado e, através da assistência técnica aos municípios associados, produzir a autonomia municipal, foram criadas no Estado, dezoito associações microregionais de municípios, onde já se delimitou o Conselho Metropolitano de Municípios vinculado diretamente a Porto Alegre.

De 1968 à 1972, a SUDESSUL coordenou a aplicação do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) em 50 municípios gaúchos, como parte de uma infra-estrutura de serviços básicos de abastecimento de água e de saneamento com vistas a atender os seguintes aspectos:

- 1) o crescimento acelerado das cidades;
- 2) a maior concentração da população urbana em cidades grandes e médias;
- 3) o aumento rápido da conurbação na área metropolitana;
- 4) a poluição dos recursos hídricos junto às grandes cidades e áreas industriais;
- 5) a desigual distribuição geográfica da população e da sua renda;

6) a organização administrativa arcaica em serviços de saneamento básico;

7) a deficiência numérica de pessoal qualificado;

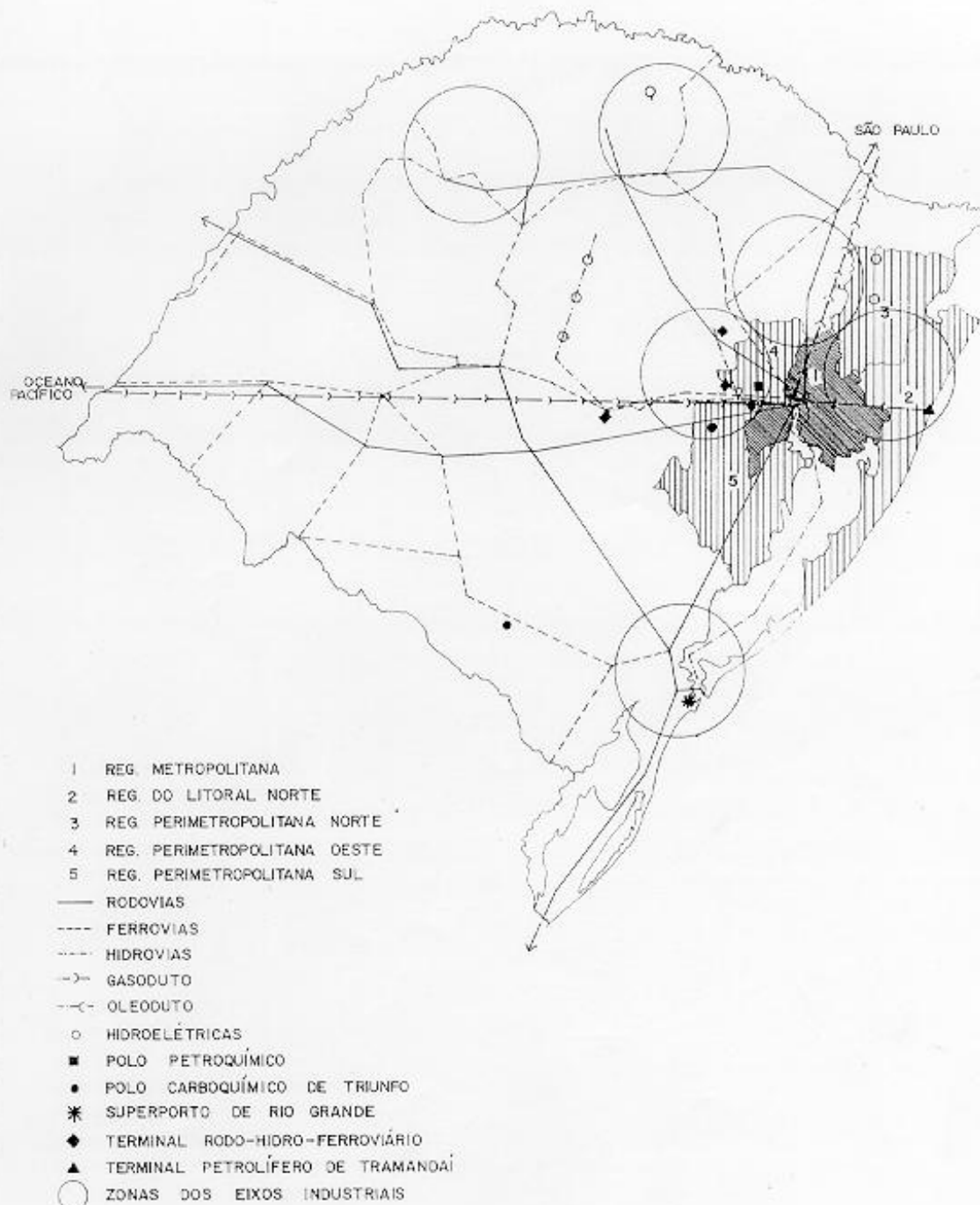
e

8) as dificuldades de obter os recursos de capital requeridos para a elaboração dos projetos e a execução das obras.

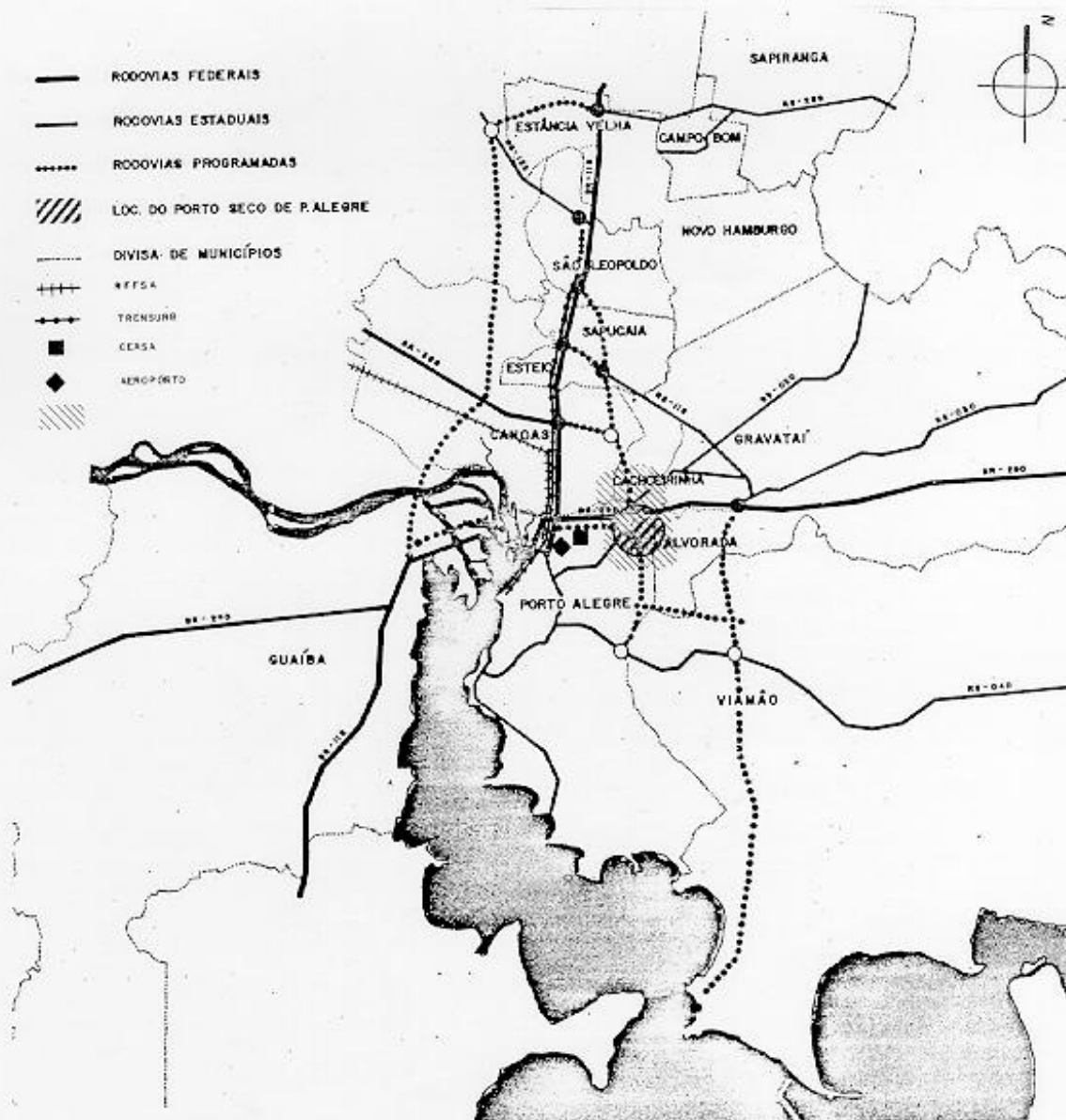
6.1 A REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE

Abrangendo uma área territorial de 6.830Km², (ver plantas 1 e 2), a Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) é formada pelos municípios de Porto Alegre (seu núcleo central), Canoas, Esteio, Sapucaia do Sul, Triunfo, Glórinha, Gravataí, Cachoeirinha, Viamão, Alvorada, Eldorado do Sul e Guaíba, todos estes influenciados diretamente pela Capital, e mais os municípios de São Leopoldo, Parobé, Nova Hartz, Dois Irmãos, Ivoti, Novo Hamburgo, Estância Velha, Campo Bom e Sapiranga, influenciados por Novo Hamburgo. De acordo com o Censo de 1991, esse conglomerado tem uma população residente de 3.026.029 habitantes (33,1% da população total do Estado),

PLANTA 1
RIO GRANDE DO SUL EM TERMOS GEOPOLITICOS-ECONOMICOS
ANO 1992



PLANTA 2
 REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE - ACESSOS
 ANO 1992



o que vai representar uma densidade demográfica de 441,50 hab./km².

As origens e o crescimento da RMPA estão relacionados à primeira via férrea do Rio Grande do Sul (1910), que ligava Porto Alegre e São Leopoldo ao centro do País; posteriormente, a abertura e pavimentação da BR 116 (1940-1960) traçou e consolidou um eixo de união entre Porto Alegre e Novo Hamburgo, no sentido Sul-Norte. Esta estrada representou, também, o caminho de integração ao eixo Rio-São Paulo através da Serra do Mar.

Com a construção da BR 101 (década de 60), o desenvolvimento da Região Metropolitana redirecionou-se no sentido Leste, representando o caminho do litoral e a melhor ligação rodoviária ao centro do País, interligando, inclusive, Gravataí, Cachoeirinha, Viamão e Alvorada.

Para que se possa caracterizar melhor a região em questão, devemos considerar: a continuidade dos espaços urbanizados; os fluxos de transportes (principalmente de passageiros); e as funções exercidas pelos núcleos urbanos.

a) A Continuidade dos Espaços Urbanizados

Os municípios que cresceram por influência direta de Porto Alegre são Gravataí e Guaíba, sendo este mais

recentemente. Há também aqueles municípios que inicialmente cresceram em função de Porto Alegre, mas que depois tornaram-se autônomos: São Leopoldo e Novo Hamburgo que, por sua vez, exerceram influência sobre Estância Velha, Campo Bom e Sapiranga.

Guaíba, Estância Velha e Sapiranga são núcleos que apresentam alguma descontinuidade de espaços urbanizados, mas, em função das suas perspectivas futuras de crescimento, não se considera rigidamente tal descontinuidade.

Dois conjuntos distintos são evidentes: o primeiro no entorno imediato de Porto Alegre, na faixa de contato entre limites municipais, onde se verificam as mais altas taxas de crescimento demográfico, reflexo do movimento migratório; o segundo, no campo de influência de São Leopoldo e de Novo Hamburgo, com menores taxas de crescimento, em função da ausência de um grande centro urbano.

Desta forma, Porto Alegre e o seu entorno somados a São Leopoldo e Novo Hamburgo, com os seus respectivos entornos, detêm as maiores densidades, o que justifica o processo de crescimento das áreas organizadas em função da saturação dos espaços dinâmicos disponíveis.

A expansão ocorre de Porto Alegre para Gravataí e Viamão, acontecendo ao longo das estradas estaduais (RS 020

e RS 040) em direção ao litoral (BR 101). Entre Porto Alegre e Cachoeirinha, verifica-se uma pequena descontinuidade de urbanização imposta pelo Rio Gravataí, enquanto que a continuidade relacionada à Alvorada verifica-se facilmente pela paisagem ao longo do percurso entre os dois municípios.

Com relação a Canoas, há uma faixa de pequena descontinuidade, seguindo porém em processo de continuidade até próximo de Sapucaia do Sul. Já São Leopoldo expandiu o seu núcleo primitivo até a BR 116, ultrapassando-a para Oeste, prosseguindo com pequena descontinuidade até Novo Hamburgo, e estendendo-se para o Nordeste e o Leste tendo o município de Campo Bom como uma continuação do processo de urbanização de Novo Hamburgo, apresentando alguma descontinuidade. O mesmo fenômeno acontece com Estância Velha e com Sapiranga, cujo desenvolvimento se processa entre Taquara e Campo Bom, com maior tendência para Campo Bom. É o entorno de Novo Hamburgo que funciona como uma matriz onde acontece a conurbação.

Quanto a Guaíba, esta é o resultado da expansão de capitais industriais de Porto Alegre, viabilizados pela travessia rodoviária do Rio Guaíba e incrementada pela BR 116, ao longo da qual passaram a se estabelecer tais implantações. A influência da estrada federal determinou o deslocamento da cidade das margens do Rio Guaíba para as

proximidades da rodovia, aproveitando-se terrenos não alagáveis nem utilizados para o cultivo, e onde se verificam crescentes loteamentos tecendo uma malha que se direciona para a Capital. Guaíba cresceu também para o Sul em função dos atrativos representados pelos balneários de Alegria e Florida, muito usados pelos moradores de Porto Alegre, antes da instalação da fábrica de papel da Riocell (ex-Borregaard).

b) Os Fluxos de Transportes

O mérito dos estudos de fluxos é que eles evidenciam as relações de dependência entre os municípios e apresentam os atrativos de cada núcleo bem como a sua estrutura organizacional.

Através da sua análise, percebemos que os municípios vizinhos de Porto Alegre têm ligações diretas com este, independentemente da função que exercem. Tal estudo mostra a existência de duas grandes unidades na área: Porto Alegre, como centro indutor sobre os municípios vizinhos, e o centro de São Leopoldo e Novo Hamburgo, pela polarização industrial.

c) As Funções dos Núcleos Urbanos

Cada município apresenta uma relação de dependência ao núcleo polarizador e aos demais núcleos, sendo que esta relação pode indicar um alto grau de dependência ou de interdependência generalizada, apresentando, entretanto, um comportamento dependente das funções de transportes.

O setor secundário explica o comportamento da estrutura urbana na linha de força de Porto Alegre. Ele é basicamente o que determina a expansão industrial de Porto Alegre para fora dos seus espaços urbanos, que se encontram saturados, especialmente nas áreas dinâmicas. Outro fator é a expansão dos capitais ao longo da BR 116, no eixo Sul-Norte, resultando ser Canoas o primeiro município a sofrer a influência da expansão de Porto Alegre no processo de deslocamento dos capitais industriais, criando também uma área com a função de dormitório. Esta expansão verifica-se até Esteio.

Indiretamente, são atingidos Gravataí e Viamão, especialmente a periferia de contato destes com Porto Alegre, surgindo como resultado os municípios de Cachoeirinha e Alvorada onde se verificam, principalmente, as funções residenciais através dos loteamentos com

características peculiares de uso da terra e certa homogeneidade profissional de classe.

Já na margem ocidental do Rio Guaíba se desenvolvia um núcleo urbano com dupla função: ponto de estrangulamento dos transportes que vinham do Sul, e zona balnearia (Sans Souci, Alegria, Florida (Riacho Passo Fundo), acrescidos de uma pequena função dormitório.

Estas funções se modificaram a partir da travessia do Rio Guaíba por via rodoviária, iniciando-se um processo de industrialização ao longo da BR 116, através da transferência de capitais. Estas mudanças geraram um deslocamento da cidade na direção da rodovia, com a perda da função de balneário, reforçando, assim, a função dormitório, acarretando um rápido desenvolvimento da urbanização dos espaços intermediários.

Novo Hamburgo e São Leopoldo cresceram em função das facilidades de transportes com Porto Alegre, evoluindo de núcleos rurais para núcleos comerciais, artesanais e industriais. A abertura da BR 116 trouxe a possibilidade de comunicação com os grandes centros do País, trazendo maior independência às duas cidades que cresceram influenciando no crescimento do entorno.

Com o posterior desenvolvimento do acesso ao litoral (BR 101), muitas das novas implantações se fizeram em Cachoeirinha e outros municípios na direção Leste.

A implantação de vilas populares se dá, preferencialmente, nos setores compreendidos entre as Avenidas Assis Brasil (Sarandi) e Bento Gonçalves (direção à Viamão), compreendendo ainda o município de Alvorada, em direção a Canoas por Gravataí, de onde surge Cachoeirinha.

Um dos pontos importantes a ser retido é que o sentido da expansão urbana, induzida pelo poder público, viabiliza-se nos acessos de longo curso mais dinâmicos.

6.1.1 OS INSTRUMENTOS E OS RECURSOS INSTITUCIONAIS

A metropolização de Porto Alegre, como via de regra, é anterior ao fato jurídico. Na década de 1960 já ficava claro que muitos dos problemas que se apresentavam não podiam ser resolvidos no âmbito da jurisdição municipal. O uso do solo precisava ser disciplinado, os transportes e a sua infra-estrutura necessitavam de integração, o saneamento e o abastecimento d'água necessitavam de reconstrução e de ampliação. Significativas parcelas da população moravam nos bairros menos privilegiados, na periferia da cidade e nos municípios vizinhos, embora viessem trabalhar no centro de Porto Alegre.

Porto Alegre e os seus municípios vizinhos passaram a formar um todo orgânico que reclamava iniciativas e soluções conjuntas. O mercado imobiliário da cidade controlava a política de aluguéis e impedia o financiamento de imóveis usados, ao mesmo tempo que elitizava a sua oferta no nível urbano e intensificava a absorção da periferia e dos municípios vizinhos.

A expansão industrial subsidiada por isenções estava orientada no sentido Norte, acompanhando a BR 116, e, após, no sentido da BR 101, sendo acompanhada por considerável contingente populacional. Esta situação veio configurar um alto índice de implantação industrial na região metropolitana, enquanto Porto Alegre convivia com imensos vazios urbanos.

Com a construção do acesso ao litoral, novas perspectivas se abriram ao mercado imobiliário. O período é marcado pelo fenômeno da metropolização de "fachada", diferente da metropolização histórica quando a localização industrial decorria da busca de equilíbrio urbano (como foi o caso de Nova York). Ela já pressupôs uma política de indução à concentração populacional como busca do desenvolvimento, também de fachada, através da industrialização acelerada, que caracterizariamos da mesma forma, por não ser decorrente do desenvolvimento equilibrado entre a economia e a sociedade, dado ao

violento antropofagismo oriundo do eixo Rio-São Paulo e dos países do hemisfério Norte.

O papel terciário de Porto Alegre foi acelerado no seu tempo histórico, seja nos ramos comerciais, seja na infra-estrutura administrativa ou financeira, seja ainda nos setores da saúde, da educação e do lazer.

Mesmo antes que a legislação federal, em 1967, favorecesse uma coordenação ao nível metropolitano, o Rio Grande do Sul havia tomado a iniciativa e encontrado uma forma de integração a este nível. Com a criação da SUDESUL, nessa data, implementa-se uma política de metropolização e de hierarquização das cidades na região sul e em especial no Rio Grande do Sul. Ao nível estadual, tem início, na então Secretaria de Obras Públicas, em 1967, a delimitação da área de planejamento da Região Metropolitana.

Em 14.04.1970, com base no artigo 164 da Emenda Constitucional n.º 1 de 17 de outubro de 1969, 14 prefeitos dos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre assinaram um convênio criando o Conselho Metropolitano de Municípios (CMM), com função deliberativa, e o Grupo Executivo da Região Metropolitana (GERM), com função executiva. As atribuições do Conselho eram:

a) elaborar um Plano de Desenvolvimento para a Região Metropolitana;

b) coordenar as obras e serviços dos 14 municípios; e

c) propor a adequação dos planos federais, estaduais e municipais à orientação de planejamento da região.

O Grupo Executivo da Região Metropolitana, órgão executivo vinculado ao Conselho Metropolitano de Municípios, adotou o seguinte procedimento metodológico:

a) criou um grupo de planejamento (GPM);

b) delimitou as suas atribuições que eram:

1) elaborar uma estratégia de desenvolvimento para a região metropolitana;

2) preparar critérios e instrumentos de planejamento para um futuro órgão de administração ou coordenação, a nível metropolitano, para que possa apresentar ou realizar medidas ou programas com base em problemas típicos de áreas de concentração de população e de forças econômicas;

3) desenvolver sugestões relativas à implementação administrativa e institucional para os programas elaborados; e

4) elaborar recomendações para o funcionamento e a operacionalização da tarefa coordenada, definir os fluxos informacionais necessários entre a futura administração metropolitana e os órgãos executivos, e

analisar as necessidades de participação no processo decisório regional;

c) montou uma estrutura organizacional intersetorial subdividida em dois grupos, que denominou de Grupos Programa e Grupos Chave.

Os Grupos Programa eram grupos destinados a elaborar conjuntos de medidas ou de soluções capazes de atender às necessidades das áreas problemas. Estes grupos trabalhavam objetivando a definição de soluções, bem como as medidas necessárias à implementação destas, em seus aspectos administrativos, políticos, técnicos e financeiros.

Os Grupos Chave eram grupos destinados a receber todas as exigências dos Grupos Programa e a elas dar uma resposta sob a forma de diferentes alternativas. Estes grupos, em seu campo específico de trabalho, desempenhavam o papel de coordenação das necessidades interdisciplinares, visando a uma solução integrada das exigências formuladas, tendo como referência a fixação prévia de parâmetros e objetivos para o desenvolvimento da área.

Além disso, foi criada uma coordenação (GOC), para verificar como o procedimento de trabalho se realizava do ponto de vista metodológico e de como cada nova etapa trazia consigo novas exigências quanto ao processo de trabalho. O GOC, do qual participava a direção do projeto,

atuava em estreita colaboração com os demais grupos, visando uma constante avaliação do processo metodológico.

Cinco áreas-problema objetivaram a criação de cinco Grupos Programa: Habitação, Transporte Coletivo, Poluição, Recreação e Planejamento Industrial.

Três Grupos Chave foram criados para coordenar todas as atividades que pudessem vir a emanar dos Grupos Programa em termos de recursos de tipo espacial, de tipo administrativo e de tipo financeiro. Esses grupos eram o de Distribuição Espacial, o de Estrutura Econômica, e o de Recursos Financeiros e Administrativos.

6.1.2 AS ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E ESPACIAL

Para a Região Metropolitana de Porto Alegre, foram estabelecidos dois tipos de objetivos de desenvolvimento:

- a) objetivos para o Desenvolvimento Econômico; e
- b) objetivos e diretrizes para a futura distribuição espacial.

As possibilidades de desenvolvimento espacial são adensamento e expansões urbanas, consideradas quanto às

suas exigências de abastecimento e do seu respectivo quadro de custos.

Foi enfatizado na época, que a operacionalização destes objetivos exigiam projetos onde deveriam ser discutidas além, do próprio projeto, também as diretrizes gerais e todas as suas conseqüências. Salientou-se também a insuficiência de apenas propor uma distribuição espacial, observando-se a necessidade de formular os princípios para a organização de redes (transportes, infra-estrutura técnica) e também as diretrizes temporais em que as etapas de realização deveriam ser efetuadas.

Foram ainda delimitados os mecanismos de fluxos informacionais e os instrumentos capazes de sistematizar todos os tipos de informações referentes à área. Nesse sentido, utilizaram-se recursos de mapeamento de pequenas unidades espaciais computáveis, com relação ao melhor uso das áreas disponíveis. Delimitaram-se modelos de crescimento demográfico e de localização de população que cobriram não só a área de influência, mas também a área de origem das migrações para a Região Metropolitana, sendo que os estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, e o desenvolvimento do interior, foram incluídos como parâmetros.

A complexidade que surpreendeu os técnicos do Grupo de Planejamento Metropolitano foi a da constatação da

existência de: a) centenas de objetivos e milhares de interesses, gerando, por sua vez, conflitos entre os objetivos e os interesses derivados do dinamismo da região, onde inúmeras decisões que afetam a área são tomadas diariamente; e b) investimentos que são realizados sem que tenha sido possível avaliá-los quanto a prioridade, eficiência e conveniência a nível da região.

Dentro desse contexto, o Planejamento autoritário pensava substituir o povo pelas equações e modelos espaciais e econométricos, mesmo que o povo em questão fosse apenas parcela da classe dominante.

O Grupo Executivo da Região Metropolitana, teve a assessoria internacional da DEUTSCHE PROJEKT UNION, organismo de cooperação técnica da República Federal Alemã, que contratou técnicos locais.

O produto final desse trabalho materializou-se nas ações dos executivos estadual e municipal, nos diversos municípios, nas suas recomendações, projeções e na elaboração de um Plano de Desenvolvimento Metropolitano.

Com a Lei Complementar n.º 14 do Governo Federal, na forma do artigo 164 da Constituição, que estabeleceu oficialmente a Região Metropolitana de Porto Alegre, e com o Decreto n.º 74.156, de 06.06.1974, que criou a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana, dava-se forma à transformação do GERM em Fundação do Estado, sob

a denominação da Fundação de Planejamento Metropolitano e Regional (METROPLAN).

Com a nova denominação de METROPLAN e a sua vinculação à Secretaria do Interior, Desenvolvimento Regional e Obras Públicas, garantia-se o apoio técnico e administrativo à execução das tarefas do Conselho Deliberativo da Região, na busca de soluções para os problemas identificados junto aos municípios que formam a Grande Porto Alegre.

7 O DEPARTAMENTO MUNICIPAL DA HABITAÇÃO (DEMHAB)

O DEMHAB tem uma origem histórica anterior à Lei n.º 982, de 18 de dezembro de 1952 que o criou. A função habitacional no município de Porto Alegre origina-se no Decreto-Lei n.º 311, de 16 de setembro de 1946, que estabelece um acordo entre o Município e a Fundação da Casa Popular com o objetivo de construir cinco mil casas na cidade. Este documento legal, no entanto, não viabilizou formas financeiras institucionais de garantia do empreendimento.

A regulamentação só veio com a Lei n.º 982/52 que instituiu a Taxa de Financiamento da Casa Popular. Essa lei determinou que toda construção com área superior a cento e cinquenta metros quadrados 150m², quer seja de um só ou de vários proprietários, ou ainda que se destine à propriedade em condomínio, fosse tributada. Essa tributação na base de uma taxa de 3% do custo total da construção do prédio, calculado conforme tabela de custo por metro quadrado, anualmente confeccionada pela Diretoria Geral de Obras e

Viação e aprovada pelo Prefeito Municipal, ficando isentas as construções de interesse social.

A finalidade está clara: construir casas populares em decorrência das necessidades e disponibilidades do Município, o que contrasta com o artigo 1º que vincula o Município à Política Habitacional da União.

Existe ainda outro decreto também bastante elucidativo das intenções da política pós-1964. Trata-se do Decreto-Lei n.º 2.903, também de 30 de dezembro de 1965, que revoga a Lei n.º 1.879 promulgada pela Câmara Municipal de Porto Alegre e que "estabelece normas para a construção da casa própria de caráter popular, em relação as atuais Vilas Marginais, e fixa medidas para preservar a estabilidade de seus moradores". Ou seja, era um Decreto que visava coibir as remoções feitas pelo Executivo, e que o obrigava a, em um prazo de 60 dias, elaborar um plano de urbanização para cada vila marginal existente, tendo por base a sua dotação de serviços de água potável, luz, saneamento e arruamento, respeitando, no essencial, as moradias existentes.

Estabelecia ainda que as casas seriam construídas pelos próprios interessados na forma de Vilas Cooperativadas e sob a direção técnica da Prefeitura,

mediante auxílio recíproco, com materiais fornecidos, a pedido, pelo Município.

As casas seriam locadas por dez anos aos interessados e, posteriormente, vendidas em prestações não superiores a dez por cento dos salários ou rendimentos.

Além da obrigação do plano de urbanização para cada Vila, aqui está presente a necessidade de fixar a estabilidade dos seus moradores. Aliás esta é uma preocupação de 1958, a da fixação do morador, que só reaparecerá no discurso institucional com o PROMORAR em 1978.

Para que fique mais clara essa questão da fixação dos moradores, é preciso que se veja no espírito da lei que criou o DEMHAB, Decreto-Lei n.º 2.902, de 30.12.1965, no inciso 2º do artigo 1º, a intenção clara de remoção de favelas.

O decreto, que ficou conhecido como a "lei do desfavelamento", enfatizava que a "Política Habitacional de interesse social é a que visa a retirar das habitações marginais urbanas seus atuais moradores proporcionando-lhes novas e melhores moradias para integrá-los na vida espiritual, econômica e cultural da comunidade".

E a forma de fazer isso era em consórcio com os governos Federal e Estadual, nos termos do artigo 1º:

" O Prefeito orientará a política habitacional geral e de interesse social no Município, em harmonia com os governos da União e do Estado, através do Departamento Municipal da Habitação".

O relatório das atividades do DEMHAB de 1970, após citar a necessidade de cumprir o decreto acima, argumentava que a cada seis casas retiradas surgiam cinco novas, e que das 4.500 contas existentes no DEMHAB, 2.241 estavam atrasadas, apontando o caminho adotado de denunciar os devedores ao Serviço de Proteção ao Crédito.

Paradoxalmente, dizia que o problema se devia ao êxodo rural e que estas pessoas seriam incapazes de se ajustarem ao Sistema Urbano. Dessa Forma, a linha de raciocínio apontava para a impossibilidade de a Administração assumir compromissos com essas pessoas devido a que este era um problema gerado por causas externas ao município. Para reforçar essa postura, apontava ainda para o alto custo das remoções e da remontagem das casas (uma por dia ao custo de 200,00), em 1970.

No decorrer da sua história, os trabalhadores sempre tiveram a atribuição de resolver a questão da sua própria moradia; essa era uma questão de autonomia, que antes do início do século já preocupava os trabalhadores.

Os empresários, por sua vez, buscavam atrelar os trabalhadores às políticas habitacionais das empresas. No

relatório da Fábrica de Algodões Riograndense (RHEINGANTZ & CIA), de 1885, aparecia a autorização da Assembléia Geral dos Acionistas para aprovar a construção de habitações projetadas para os trabalhadores.

A preocupação dos trabalhadores estava justamente no fato de que essa era uma reminiscência do feudalismo, onde o trabalhador ficava preso à terra do senhor feudal pela moradia. Nessa versão moderna, que liberou o servo da gleba, mas não lhe deu a posse dos meios de produção, o trabalhador ficava preso à fábrica. Daí ser prática comum dos trabalhadores, via os seus Sindicatos, através de mutirões e das Caixas de Auxílio, construírem moradias operárias.

Então teríamos três momentos da nossa história passada em Porto Alegre. Inicialmente, os trabalhadores, apesar da política habitacional das empresas, aparecem construindo suas casas em regime de mutirões, via a resistência sindical. Depois, o Estado intervindo na organização sindical e patronal, após 1930, e tornando atribuição do Executivo Municipal o exercício da Política Habitacional. Finalmente, após 1964, esta passou a ser uma atribuição da União.

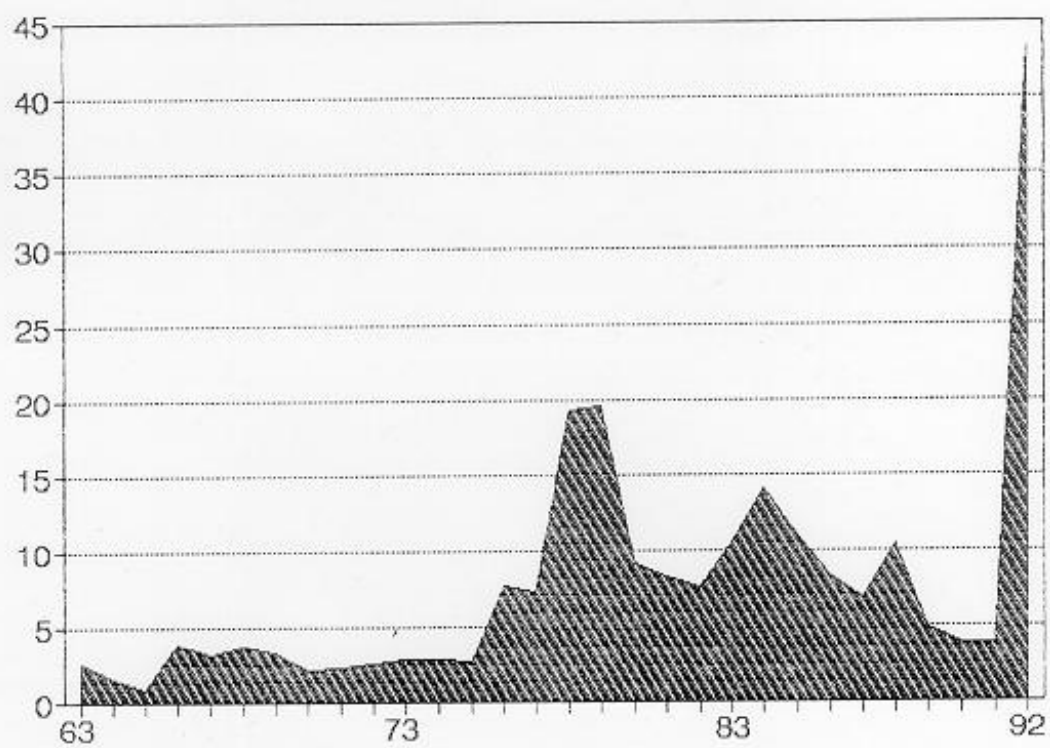
7.1 A POLÍTICA GLOBAL DO DEMHAB

Em termos numéricos, que são uma boa medida para vislumbrarmos a relação do montante investido com os moradores das vilas da Cidade, que não necessariamente são o lócus dos mais pobres, já que internamente temos uma estratificação social que acentuaria a luta pela posse da terra na cidade, entre os diferentes segmentos sociais, verificamos uma média global, para o período 1963-1992, das despesas do DEMHAB em relação ao total de despesas por funções da ordem de 8%, conforme mostra a Figura 5. Este percentual no entanto deve ser subtraído dos 25% médios investidos em Habitação e Urbanismo. O comportamento destes investimentos é mostrado na Figura 6.

Estamos certos de que esta relação não significa 8% de investimentos em habitação, já que os gastos do DEMHAB incluem, além das obras de pavimentação e saneamento nas Vilas, o seu serviço de Assistência Social para o trato com a miséria urbana e o descenso social (imigrantes), afora o custo da manutenção do órgão.

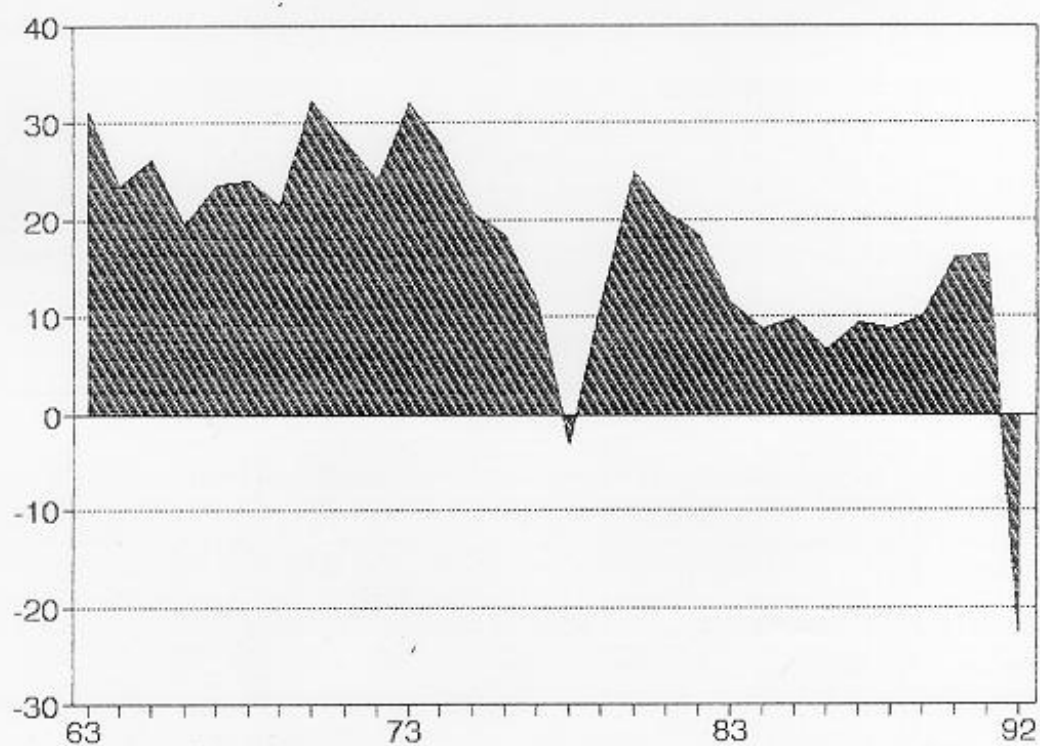
Por outro lado, estes 8% não representam todo o período pois apenas em 14 anos foram significativos. Diríamos de 1976 à 1988, e depois só em 1992 com 43%, ou seja, na metade dos trinta anos. A Administração Olivio

FIGURA 5 - PARTICIPAÇÃO DOS GASTOS COM O DEMHAB NO TOTAL
DAS DESPESAS POR FUNÇÃO
(1963-1992)



Fonte: Orçamentos e Balanços do Município de Porto Alegre
(1963-1992)

FIGURA 6 - PARTICIPAÇÃO DO GASTOS EM HABITAÇÃO COM
RELAÇÃO AS DESPESAS DO MUNICÍPIO EM URBANISMO (1963-1992)



Fonte: Orçamentos e Balanços da Prefeitura Municipal de
Porto Alegre (1963-1992)

Dutra, nos seus três primeiros anos, mal alcançou uma média de 4% ao ano.

Nossa intenção aqui neste trabalho além de traçar um perfil para todo este período é buscar resgatar os acontecimentos a partir de 1976, depois de 13 anos de Administração e que revelam a intensificação dos gastos do DEMHAB.

Certamente, se tivéssemos dividido o que representam acumulados nos trinta anos pelo número de moradores das Vilas, e fizéssemos a sua entrega aos mesmos teríamos certamente garantido, inegavelmente, uma bela aposentadoria para os moradores ou, quem sabe teria representado uma melhoria social no futuro dos seus filhos e, ao estilo do ex-realismo soviético, menos mortes devido à miséria teriam ocorrido.

Numericamente falando, tomando por base o valor de 1992, teríamos, considerando uma média populacional de 173.238 pessoas para um universo estimado em 1991 de 350.106 pessoas moradoras em vilas e multiplicado por 30 anos, a importância aproximada de Cr\$ 3.318.570,00 por pessoa; considerando uma média de cinco pessoas por barraco, teríamos um total aproximado de Cr\$ 16.592.850,00 por família.

Mas, se tomarmos por base o gasto orçado e atípico de 1992, de Cr\$ 38.728.540.000,00 do DEMHAB, e a

população estimada de 1991, o valor acumulado estimado que teoricamente poderia ter sido distribuído por família sobe para Cr\$ 33.533.550,00.

Em termos de 1992, simplesmente, este valor representou Cr\$ 553.097,35 por família, bem menos que a expectativa de renda gerada para o mercado imobiliário pela intervenção do Poder Público nas áreas de subabitação. Dessa forma, o lucro da ação pública fica creditado na contabilidade das empresas.

Dentro desse contexto, não deve ser esquecido que a principal atribuição do DEMHAB é atender o requerido pelos demais órgãos da Administração Municipal, em especial naquilo que se refere às obras de urbanismo na cidade que envolvam remoções e deslocamento de pessoas, quando não sejam os seus próprios projetos. Assim, o DEMHAB pode, enquanto promotor urbano e disciplinador do mercado de terras na Cidade, ser identificado, não como simples instrumento da Acumulação Primitiva de Capital (Posse da Terra), mas sim como o seu principal agente viabilizador.

É justamente neste momento que devemos relacionar as intenções da política urbano-espacial com a realidade, através do ordenamento da cidade.

O papel do DEMHAB, como já foi dito, não é de instrumento neutro no jogo de interesses capitalistas; muito ao contrário, é este quem assegura, através das suas

políticas, as condições para que se dê a acumulação privada de capitais. Isto só é possível pelo papel ideológico e repressivo exercido nas suas políticas de atuação, expressos em termos dos pressupostos teóricos embaixadores das ações do seu Serviço Social.

Existe uma evidente dissociação entre os trabalhos dos técnicos da Prefeitura e a ideologia norteadora do Serviço Social do DEMHAB. Isto ficou expresso nas palavras de Olga Waldmann, que chefiou o setor por quase vinte anos. Para ela, a questão da qualidade da moradia nas vilas só existia na cabeça dos técnicos, interpretando que "para o favelado a maloca é até muito boa", afirmando ainda que "a casa não é fundamental em si".

A nossa questão aqui é que dentro de uma perspectiva clientelista de Serviço Social onde o morador é o objeto da ação pública e de este ainda estar recebendo, nesta concepção, um favor, já que é culpado da situação social em que vive; esta situação é agravada ainda mais pela sua revolta, expressa em termos de autodestruição como alcoolismo, prostituição, marginalidade.

Isto dá margem a que esta postura, que individualiza o problema decorrente da estrutura da sociedade, se fundamente, afirmando como essa senhora sempre o fez, que o pobre deva ser promovido socialmente através da valorização da propriedade. Logo, como estímulo

à valorização, surge a necessidade de regularizar a propriedade perante o órgão público. Essa ação regularizadora, no entanto, vai acrescentar mais um problema ao favelado que, agora, além do seu sustento, da sua condição de moradia e de saúde, ter de demonstrar para a sociedade que é íntegro, regularizando a situação do seu lote perante o Poder Público.

Mas, o problema não é só moral, pois essa mesma senhora revela que o Serviço Social é uma espécie de Polícia das Vilas, e que o órgão nunca atua sozinho: tem a estratégia de dividir o oponente na sua base social, quando constrói Associações nas Vilas no intuito de cooptar uma parcela dos moradores, em troca da sua permanência, levando à exclusão aqueles que não aceitam enquadrar-se nas diretrizes emanadas pelo Serviço Social.

Em outras palavras, a promoção do indivíduo não significa torná-lo sujeito do processo, mas sim sempre passivo e passível das ações punitivas públicas. Estas poderiam ser entendida, como a militarização do cotidiano, geradoras dos conflitos de violência e de agressão ao Patrimônio e à Sociedade, autopunitivos ou não. Isto mostra, inequivocamente, que a relação entre o Direito à Posse e a Propriedade Privada não está bem entendida.

Assim, voltamos à questão da relação entre a Norma e o Fato Social em Hegel, quando este afirma, claramente, que o Direito nasce do Fato e não da Norma.

Daí a importância que damos ao fato econômico gerador da situação do migrante, e a necessidade de o Planejador entender que existe um compromisso com o custo social dos empreendimentos. Se o Estado, aqui a União através da Prefeitura, é o legitimador da Ordem pela via da Política Econômica, é igualmente o responsável pelos seus resultados. Esta é a única maneira de impedirmos, via planejamento, que as diversas Administrações dilapidem o Patrimônio Público.

O DEMHAB é o órgão ideológico e repressivo que tem a função de diluir o conflito de classes, que é um conflito de direção e de gestão privada do bem público. Mas, quando isto não é suficiente, recorre à força das armas, como se vê nas remoções.

Independentemente do cunho progressista ou não das Administrações que desfilarem pelo Executivo Municipal, cumpre alertar que a linha de frente de uma Administração está na política de execução do órgão. É preciso que se entenda que entre a decisão da Ação e a sua Execução, existe uma distância onde se revelam as limitações dos seus executores e do Planejamento em sí. Essa, alias, é uma das

conseqüências de um Planejador que se limita a decidir e não se envolve com a execução.

Esta postura, além, de ser um erro teórico, pois aí está o "feed-back" do sistema, representa uma estratégia taylorista que, ao separar as decisões das execuções, permite a hegemonia de quem contratar o técnico. Dessa forma, aquilo que em um discurso é patrimônio de todos, no outro diz respeito às razões daqueles que exercem o Poder, que se mascaram de razões de ESTADO. Essa é a face da hegemonia.

Resumindo, diríamos que é aqui onde se encontram os limites entre o geral e o específico; essa é a contradição das instituições que, se por um lado servem de anteparo contra as pressões da população, por outro são impactadas pelas pressões que vêm de cima. Essa é a angústia do funcionário que, freqüentemente, também é um vileiro, ou morador de área verde. Da eficiência dele, medida pelos chefes, resulta a acumulação capitalista dos privilegiados.

Aqui é que deve ficar clara a dupla função que o DEMHAB tende a cumprir: primeiro, como agente econômico direto e regulador das atividades econômicas globais, responder às necessidades do processo de acumulação capitalistas daqueles que controlam o Estado (Prefeitura); segundo, como agente político, responder às necessidades de

definição e manutenção da "ordem social" correspondente ao projeto econômico, que mantém a hegemonia da classe dominante através da legitimação da fração social dirigente.

Aqui caber-nos-ia responder à indagação: qual é o meio pelo qual essas funções são cumpridas? O fulcro está na questão da habitação, e a situação continua sendo aquela tendência denunciada por Rattner (Op. Cit., p. 160) de que os planejadores tendem a ver o problema social pelo viés das carências localizadas, quando a questão diz respeito às condições gerais da Sociedade. É isto que permite às pessoas como Olga Waldmann interpretar que a questão da moradia é um problema levantado pelos técnicos.

Dentro desse contexto, é imprescindível ter em mente o fato de o DEMHAB ser agente financeiro e, ao mesmo tempo, agente promotor por receber recursos do Sistema Federal da Habitação (CEF) e construir. Então, o DEMHAB faz o empréstimo, constrói e comercializa as habitações, segundo as normas da Caixa Econômica Federal, do Banco Central e do Serviço Público.

Além disso, ele tem um público cativo já definido pela criação do Órgão, ou seja o universo dos removidos, condição sine qua non da meritocracia do Poder para sobreviver na Cidade e usufruir dos equipamentos urbanos instalados. Os que não podem pagar, são expulsos para mais

longe, e as áreas saneadas servem a outros setores de Capital, como foi o caso da Ilhota.

Dessa forma, o DEMMHAB liga-se a todas as instâncias do Poder Federal, Estadual e Municipal e setores de Capital; isto é o que caracteriza o DEMHAB como uma mini-Prefeitura (Waldmann). Então nos conflitos com a população, ele aparece como intermediário entre a Vila, a sua história de vida, e as Associações de Moradores por ela estruturadas e mantidas. Esse é o ardil da Cooptação.

Quanto à questão das Associações é interessante reportar que no seu auge, os primeiros 24 anos do período estudado, era normal existirem duas Associações de Moradores por vila. No caso da Vila Nova Brasília, havia uma institucional do lado de cá do Valão, utilizando a sede do DEMHAB/ARENA (no seu tempo), sempre de braços com as autoridades (ZANELLA, VILLELA), e outra do lado de lá, mais combativa, tendo até o seu alcance e representatividade questionados, e restringida à Vila do Respeito, quando a própria denominação e demarcação dos limites das Vilas era efetuado pelo DEMHAB.

7.2 O PROMORAR NA POLÍTICA DO DEMHAB

No dia 1º de novembro de 1978, o Diretor-Presidente da Companhia de Processamento de Dados do Município de Porto Alegre (PROCEMPA), João Oswaldo Leivas Job, encaminhava ao Diretor do Departamento Municipal de Habitação o projeto de Questionário Sócio Habitacional de áreas faveladas desenvolvido em conjunto com a autarquia.

Tratava-se de um ambicioso "Estudo Preliminar Para Projetos de Recuperação de Áreas Faveladas em Porto Alegre". sendo secundado por um "Projeto de Pesquisa Sobre Áreas Faveladas no Município de Porto Alegre".

Na sua justificativa, o Estado reconhecia que "É impossível deter os fluxos populacionais. Mas é necessário conduzi-los (Migrações)". Tendo em vista essa situação, os seus objetivos eram:

- "- Diagnosticar as necessidades da população carente favelada;
- Buscar a melhoria da qualidade de vida dos favelados, nos aspectos físicos, educacional, social, econômico, saúde, higiene e lazer;
- Buscar a integração entre as diversas esferas governamentais na busca de soluções;
- Levar as lideranças comunitárias, funcionais e naturais a uma participação ativa e efetiva, em todas as fases do Projeto, através de debates, diálogo como o Poder Público,

e conseqüente tomada de decisões integradas: povo-liderança-governo".

Na sua política de ação estava previsto:

" - A intervenção nas favelas com vistas a sua organização social. Comissões, Assembléias de Moradores, Associações ou Conselhos de Moradores, Conselho de obras e Instituições das Comunidades.
 - Seminários ou simpósios entre lideranças das favelas com os promotores do projeto para análise de situações, levantamento de alternativas de soluções, nível de participação da população a ser atingida pelo projeto.
 - Seleção de alternativas de soluções com áreas prioritárias no atendimento.
 - Tratamento Urbanístico-Social de áreas no próprio local de invasão".

As atividade e projetos paralelos previstos na política de ação incluíam:

"- Projetos de educação de base e alfabetização de adultos.
 - Projetos de Profissionalização.
 - Projetos de Educação Comunitária.
 - Projetos de Saúde.
 - Projetos de Recreação e Lazer.
 - Outros projetos, conforme a necessidade de cada comunidade".

Na Vila Nova Brasília foram feitos dois levantamentos objetivando a formação de um cadastro da Vila. Um deles, com 1.058 questionários respondidos buscava Identificação do Quadro Familiar. O outro foi um

levantamento Sócio-Habitacional, tendo sido aplicados 443 questionários.

O levantamento Sócio-Habitacional foi aplicado na Nova Brasília em julho de 1979, e o cadastral foi montado através da Identificação do Quadro Familiar aplicado na Vila em novembro de 1981. Estes questionários, no entanto, apesar de não servirem como base real para um projeto de financiamento, serviram como instrumento de pressão sobre os moradores. Além disso constatamos que, dentre os endereços disponíveis nos dois questionários, muitos desapareceram no segundo questionário.

Com uma pequena amostragem desses questionários, devido ao seu não processamento, ficou estabelecida a renda familiar média de 9,59 UPCs. Além disso, por projeção e média, foi estabelecido o número de 1.679 famílias, de um total de 7.207 pessoas. Da mesma forma, foi construída uma tabela com a faixa etária do chefe de família e o correspondente números de filho. Chegando-se à estimativa do número de filhos por família, onde o valor apresentado foi de 49,02% de casais com um a dois filhos.

Apesar do euforismo, as autoridades reconheceram como pontos de estrangulamento do Programa (Zanella/DEMHAB, 02.12.1981):

- a falta de recursos próprios e do BNH;

- a legislação urbanística do Município que tem critérios específicos para o caso das favelas;
- a renda baixa ou não existente dos mutuários;
- a limitação de 10% do salário mínimo;
- a limitação de 300 UPCs para o lote urbanizado;
- a necessidade de áreas livres e contíguas às favelas para o remanejamento de casas; e
- a falta de recursos das concessionárias quanto a energia, água e esgoto.

A falta de clareza do significado deste Programa em termos de manutenção da estrutura da pobreza, foi o que levou a que nesse momento algumas pessoas se sentissem cooptadas e interpretassem ser o mesmo resultado do avanço da luta de classes.

No estudo de Dudley Jackson, da Universidade de Cambridge (1974, p. 15), sobre a análise econômica da pobreza, encontramos que a sua estrutura depende de Estoques e de Fluxos. A noção de estoque inclui: Educação, Moradia e Segurança (Trabalho), enquanto que os fluxos, incluem a alimentação. A não satisfação das necessidades dos elementos do estoque levam à privação, e a não satisfação dos seus fluxos levam à miséria.

Essa inter-relação entre Privação e Miséria é o que se poderia chamar de Estrutura da Pobreza. O estudo vai

mais longe e procura analisar os seus efeitos negativos para as gerações seguintes.

Mas o objetivo da nossa citação é o de, em primeiro lugar, demonstrar que para trabalhar é necessário habitar; morando nas ruas, ninguém conseguirá estruturar a sua oferta de trabalho. E a necessidade do Sistema Industrial é de ter uma vasta oferta de trabalhadores, e os empresários sabem disso.

Em segundo lugar, apontar que a necessidade da regulamentação da propriedade nas áreas verdes e de conflito com os proprietários prende-se a um discurso institucional das fontes financiadoras. Seria o discurso de MacNamara, no BIRD, sobre a necessidade de transformar essas pessoas em contribuintes regulares, com a sua incorporação formal ao mercado capitalista. Daí algo tão insólito, quanto o Banco financiando estudos sobre Lotes Urbanizados.

Nossa interpretação, já manifesta, é que esta atitude visa incorporar ao mercado imobiliário, o capital de prateleira movimentado representado pelas Políticas Econômicas que geraram surtos intensificados de migrações.

Insistimos que essas migrações trouxeram recursos às cidades e elas deverão ser incorporadas ao circuito financeiro via as remoções de "malocas", pois esta foi a estratégia dos retirantes, a de situar-se na periferia da

cidade, em áreas estrategicamente valorizadas, com conflitos institucionais de posse.

Essa foi a indução econômica que promoveu uma alta rotatividade nas vilas, expulsando os desfavorecidos para longe e legitimando as estratégias do DEMHAB na implantação do PROMORAR. Isto pôde ser constatado em 1992, na Vila Nova Brasília, aonde inúmeras casas destoam das suas condições originais de miséria, como mostra muito bem a Figura 14.

Deve ser ressaltado, no entanto, que apesar das nossas críticas, não somos contra as estratégias de sobrevivência dos excluídos; mas, por outro lado, acreditamos que a solução deva sempre incluir e privilegiar os mais pobres, como parâmetro de satisfação do sistema de planejamento.

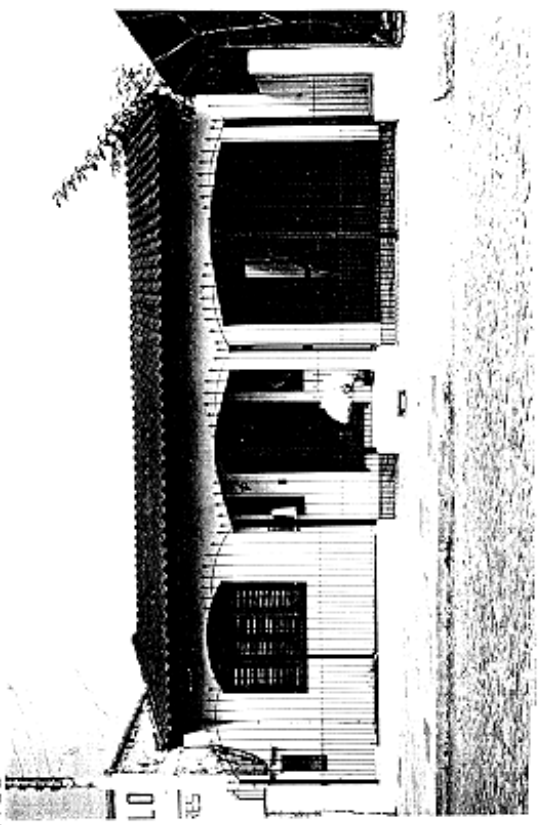
7.3 O PROJETO DO DEMHAB PARA A VILA NOVA BRASÍLIA

Segundo a Assistente Social Olga Waldmann, do Setor Social do DEMHAB, em 1975 houve uma reivindicação dos moradores da Vila Nova Brasília para a regularização da área (a entrevista é de 1979). Questionada sobre os

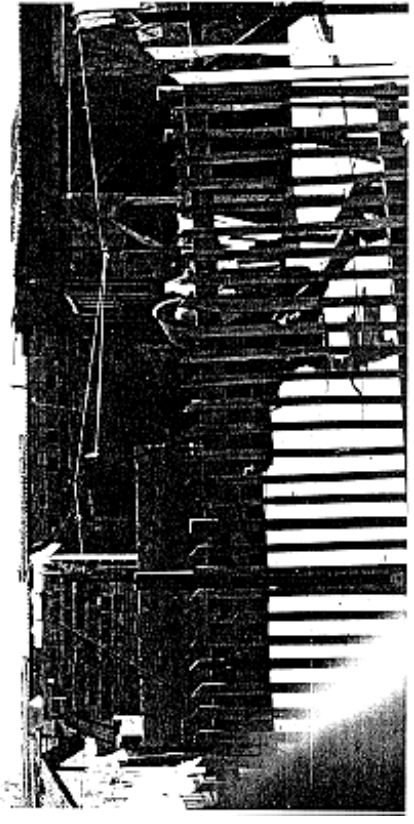
FIGURA 1
MORADIAS NA VILA APÓS A URBANIZAÇÃO -
ANO 1988



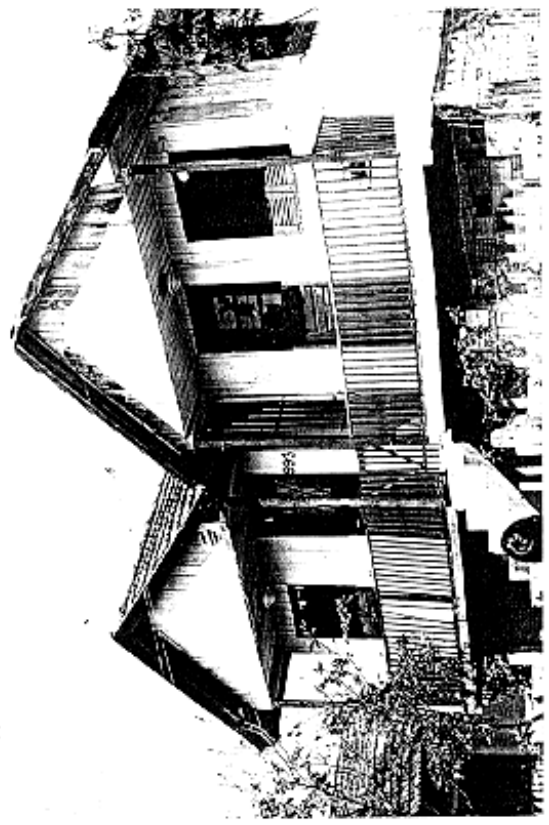
RUA B



RUA A



RUA C



AV. MARTINS BASTOS

critérios do DEMHAB para o estabelecimento de prioridades no processo de intervenção, ela apontou os seguintes:

- 1) vilas que tivessem um mínimo de 100 moradias;
- 2) áreas que já fossem de propriedade da Prefeitura Municipal;
- 3) fácil identificação dos proprietários, no caso de não serem ainda desapropriadas;
- 4) existência de quota altimétrica (quotas de localização);
- 5) relação entre a posição da situação social da Vila e da Zona em que está localizada, ou seja, conforme a localização, o procedimento poderia ser alterado, ou remoção ou urbanização do local (quota da situação social);
- 6) existência de Associação de Moradores e/ou outras formas de organização que congreguem a população como, por exemplo, Clubes de Mães, Creches, etc.;
- 7) contar com a co-participação dos moradores na implantação do Projeto; e
- 8) proximidade de redes de iluminação, água e esgoto, e/ou de áreas já urbanizadas pelo próprio DEMHAB.

A caracterização feita pela chefia do Setor Social do DEMHAB, naquele momento, da situação da Vila Nova Brasília foi a seguinte:

- 1) área de invasão espontânea e autêntica;
- 2) área de propriedade do DEMHAB;

- 3) tem levantamento topográfico;
- 4) sistema viário já marcado e aprovado pela Prefeitura (dentro dos padrões);
- 5) pesquisa social já realizada;
- 6) constatada a viabilidade sócio-econômica; e
- 7) tem projeto completo.

Deve ser ressaltado, no entanto, que, apesar das colocações do Setor Social, a Vila Nova Brasília foi considerada viável sócio-economicamente sem ter havido o processamento dos questionários respondidos pela sua população.

O projeto de reurbanização da Vila Nova Brasília compreendia 23,908ha de uma gleba de terras de 44,72ha de propriedade da Prefeitura Municipal de Porto Alegre e do Departamento Municipal da Habitação. Assim, 20,8ha, aproximadamente, não seriam objeto de urbanização "em virtude da mesma situar-se numa Unidade Territorial Industrial, de acordo com a Lei-Complementar n.º 43, do 1º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano." (1979, s.p.)

A reurbanização pretendia atingir 1.043 unidades habitacionais, beneficiando, em média, 5.215 pessoas das 1.679 famílias residentes. Ainda segundo dados do DEMHAB, 636 famílias seriam removidas oficialmente, correspondendo, em média, a 1.992 pessoas que seriam retiradas em decorrência da intervenção do Poder Público Municipal.

Além disso, há que ser também considerada a lógica econômica da ocupação do espaço urbano. Nesse sentido, a instalação do Centro Rodoviário de Cargas e Fretes e Terminal Rodoviário de Cargas, que deveria movimentar, em princípio, 7.123.631 toneladas de carga (dados de 1975), provocaria um reordenamento espacial dos serviços básicos oferecidos à cidade e um surto imobiliário, comercial e de serviços no 4º Distrito e na Zona Norte.

Assim, nos termos dessa lógica e segundo o Secretário do Planejamento Municipal, Carlos Veríssimo de Almeida Amaral (1978),

"serão beneficiadas amplas parcelas da população, tais como os moradores do 4º Distrito, que verão o seu bairro retornar às funções básicas residenciais, e aos habitantes da Zona Noroeste da cidade que contarão com um empreendimento harmônico e perfeitamente ajustado à realidade urbana e ao mesmo tempo gerador de empregos próximos às suas moradias".

Ou seja, era a cidade pensada em termos das suas funções básicas (Cidade do Capital) e não da realidade vivida dos seus habitantes.

Em relação ao centro de Porto Alegre, o Sarandi é o bairro mais populoso, mas, por outro lado, tem quatro vezes menos pessoas por metro quadrado. De 1970 a 1975 o seu coeficiente de crescimento foi da ordem de 25%.

Relacionando a Vila Nova Brasília ao bairro do Sarandi, diríamos que ela tem a mesma densidade populacional do Centro da cidade (projetado pelo DEMHAB). Isto significa quatro pessoas a mais por metro quadrado, com a diferença significativa de que elas vivem em subabitações.

Há que ser considerado, no entanto, que com um custo médio projetado de 184,6 UPC por terreno, o empreendimento seria caro demais para uma categoria de subvida, e inviável economicamente mesmo para outros estratos sociais. Além disso, esse preço era apenas o do lote urbanizado considerando os projetos de infra-estrutura (água, luz, esgoto, pavimentação e paisagismo).

7.3.1 OS CÁLCULOS DO DEMHAB

Conforme a Subdiretoria Geral Técnica e com base nos pareceres levantados, o "Estudo de Aproveitamento" (1980, p. 6) revela que 239.083,46m² representavam a área total da gleba considerada. O desdobramento dessa área previa:

- 17.484,56m² (7,3%) de verde para praças e Centro Esportivo;

- 4.876m² (2%) para a escola;

- 2.390,83m² (1%) para o comércio; e

- 83.957,07m² (35%) para o sistema viário.

O aproveitamento previsto era de 130,375m² (55%) de área para lotes, tendo cada um 125m² (0,05%) de fração útil (lote padrão conforme a Lei Federal n.º 6.766/79).

O número total de unidades habitacionais era de 1.043, para uma população média de cinco habitantes por unidade, o que perfaz 5.125 pessoas.

Os investimentos previstos, num total de 146.302,25470 UPC's, correspondiam ao Custo do Terreno, e foram desdobrados da seguinte forma:

- Área 1 (desapropriada em 17.04.1953)
21.136,09721 UPC;

- Área 2 (desapropriada em 09.06.1949)
50.090,25070 UPC;

- Área 3 (desapropriada em 19.06.1953)
70.705,37933 UPC; e

- Área Arno Haag (adquirida em 19.03.80)
4.370,52746 UPC.

Deve ser ressaltado ainda que nesse período, após a desapropriação, as áreas eram maiores do que as de hoje em Loteamento. Parte dessas áreas foi alienada, com a sua

cedência para terceiros, num total de 31.534,10m² ou 3,15341ha. Uma outra parte, correspondente a 20,8ha, não seria urbanizada.

7.3.2 OS CUSTOS DAS OBRAS

Os custos das obras de infra-estrutura foram estimados em:

- terraplanagem: 36.555,3 UPC;
- rede de esgoto pluvial: 30.124 UPC.;
- rede de água: 11.188,9 UPC;
- rede elétrica e Iluminação Pública: 12.360,4 UPC.; e
- pavimentação: 50.756,7 UPC.

Ainda foram computados nos gastos os custos das obras dos equipamentos comunitários públicos. São eles:

- Unidade Escolar: 40.254,7 UPC;
- Centro Comercial: 10.506,5 UPC; e
- Centro Esportivo: 2.844 UPC.

Nos preços, ainda estavam embutidos o custo de transferência do terreno (438,9 UPC) e a guarda do terreno (30,75 UPC/mês, 369 UPC/ano), perfazendo um total de

341.700,65470 UPC de Custo do Investimento Global e de 195.398,4 UPC por Custo de Obras e Guarda do Terreno.

Deve ser ressaltado, no entanto, que estes cálculos, efetuados pela Subdiretoria Geral Técnica, e enviados, em 10.06.1980, conforme OF/CPM/DEP/425/1980, à Gerência Regional do BNH pelo então Diretor Geral do DEMHAB, economista Artur Paulo Araujo Zanella, não contemplavam os custos das obras com a rede de esgoto cloacal (incluindo o Valão da Rua C), o custo do cadastro, o custo do projeto urbanístico, e muito menos ainda os custos das remoções. O que aparece computado é um custo com "projetos e/ou serviços", estimado em 4.776,10054 UPC.

O Projeto Urbanístico aparece, depois, aprovado em outubro de 1981, totalizando 3.355,982 UPC, incluindo os projetos complementares de esgoto pluvial (aprovado em agosto de 1981), de esgoto cloacal (julho de 1981), da rede de água (agosto de 1981), e o de distribuição elétrica (julho de 1981), sendo que nesta data ainda não estavam aprovados os projetos de pavimentação e de iluminação pública.

7.3.3 OS VALORES LICITADOS

Em fevereiro de 1981, as redes de água, esgoto pluvial e cloacal (sem o Valão) da Vila Nova Brasília foram licitadas, tendo como vencedora a Pavimentadora Ipiranga Ltda., com uma proposta no valor de 79.083,592 UPC.

Também foram licitadas as obras de pavimentação, passeios e arborização, tendo como vencedora a Sulfar Empresa Construtora Ltda., com uma proposta no valor de 70.144,364 UPC.

É importante ressaltar que estes valores gerariam um acréscimo adicional de 28,542329 UPC por moradia, valor este bem maior do que as expectativas negociadas. Além disso, é necessário acrescentar a estes cálculos iniciais o custo das remoções, inclusive a reconstrução dos barracos, executados pela Pavimentadora Ipiranga, e estipulados em 54.147 UPC, conforme consta do Relatório de Obras da Subdiretoria Técnica do DEMHAB, datado de 15.04.1983.

7.3.4 O PLANO DE COMERCIALIZAÇÃO DA VILA NOVA BRASÍLIA

Os projetos urbanísticos e complementares, contratados inicialmente com a Ecoplan-Engenharia, Consultoria e Planejamento Ltda., e concluídos em 09.01.1981, foram reformulados com o objetivo de aproveitar os benefícios da legislação sobre condomínios na reurbanização da Vila. Por um lado, isto veio a significar um maior aproveitamento do espaço interno, mas, por outro, uma pior qualidade do ponto de vista do investimento.

Segundo o espelho do empréstimo com o BNH, os custos aplicados na Vila, num total de 327.055 UPC em 15.06.1984, passaram a significar o seguinte:

- terreno: 51.706 UPC;
- rede de água: 22.467 UPC;
- rede esgoto pluvial: 35.957 UPC;
- rede esgoto cloacal: 29.591 UPC;
- energia elétrica e iluminação pública: 21.527
UPC;
- pavimentação: 78.066 UPC;
- melhorias habitacionais: 54.152 UPC;
- CPAFO: 19.341 UPC;
- despesa comercial: 10.978 UPC; e
- taxas administrativa do BNH: 3.270 UPC.

O total apresentado revela uma tentativa do DEMHAB de adequar-se ao limite estipulado pelo BNH, dentro do Programa de Financiamento do PROMORAR, que era de 300 UPC por lote padrão, uma vez que a realidade desses dados ficou demonstrada em estudo de 11.06.1984 (1984, s.p.), onde está computado plenamente o valor do terreno, sendo que o valor total dos custos era de 422.459 UPC (para financiamento pelo BNH).

Considerando as 1.043, unidades, teremos médias, respectivamente, de 313,57142 UPC e de 405,04218 UPC, que são valores bastante distantes das 184,6 UPC de custo médio projetado no início do empreendimento, e, muito mais do que isso, assumido publicamente no 1º Encontro Nacional do PROMORAR, realizado no Rio de Janeiro, em 02.12.1981, sob a chancela do Ministério do Interior, na pessoa de Ministro Mario David Andreazza, como também pelo próprio DEMHAB, através do seu Diretor.

7.3.5 A APROVAÇÃO DO PROJETO

Conforme consta da certidão lavrada pelo Registro de Imóveis da 4ª Zona de Porto Alegre em 18.11.1981, ficou

estabelecido que "Por contrato particular de 16.10.1981, foi o imóvel hipotecado para o Banco Nacional da Habitação, com sede em Brasília, Distrito Federal, CGC. 33.633.686/0001-07, para garantia de um empréstimo de Cr\$ 405.348.696,45, pelo prazo de 360 meses, aos juros de 0,6% ao ano".

Isto quer dizer que, a um custo de 327.054,99 UPC's convertidas ao índice do mês, o DEMHAB entregava ao BNH, fiduciariamente, os direitos decorrentes da alienação do imóvel, nos termos dos artigos 22 e 23 da Lei nº 4.864, de 29.11.1964 e nos termos dos artigos 43 e 44 do Decreto Lei nº 70 de 21.11.1966. Isto representava 35% do custo da área de 23,90 ha a ser efetivamente urbanizada, paralisando qualquer possibilidade de investimento auto-sustentado nos 20,8 ha restantes. Por outro lado, a Prefeitura Municipal de Porto Alegre, como garantia da hipoteca, de acordo com a lei, apresentou a fiança do município com vinculação de receita e a cessão fiduciária de créditos.

Em consequência desses atos, o Prefeito, Guilherme Socias Villela e o Secretário Municipal de Administração, Carlos Alberto do Amaral, através da Lei n.º 4.679, de 1º de dezembro de 1979, autorizavam o DEMHAB a contratar o empréstimo com o BNH, o Município a integrar, como interveniente, o contrato a ser celebrado, no valor de

1.000.000 UPC's pelo prazo de 300 meses, com carência de até 48 meses.

Em 09.11.1979, a área total da Vila Nova Brasília foi declarada de "Utilidade Pública e de Interesse Social" pelo então Prefeito.

O Senado Federal, nos termos do art. 42, inciso VI, da Constituição, na pessoa do seu Presidente, Senador Jarbas Passarinho, promulgou a resolução n.º 72, de 30 de junho de 1981, autorizando o DEMHAB de Porto Alegre a contratar operação de crédito de 1.107.071,4 UPC a serem destinadas, especificamente, à construção de 4.548 habitações de interesse social nas Vilas Nova Santa Rosa (Ramos), Nova Brasília e Nossa Senhora Medianeira, além de financiamento de Capital de Giro para o levantamento de campo e a elaboração dos projetos referentes a estas construções.

O DEMHAB, por sua vez, desencadeou as seguintes ações:

- em 04.09.1980, através do ofício 587/80, solicitou o ressarcimento do valor do terreno das áreas 1, 2, e 3 da Vila Nova Brasília (inclusive os 20,8ha);

- em 13.02.1981, através do ofício 079/81, solicitou financiamento para a instalação de água e de esgotos pluvial e cloacal na Vila;

- em 03.02.81 e 19.03.81, foram enviados os ofícios 058/81 e 124/81, respectivamente, para financiamento da pavimentação com pedra irregular, passeios e arborização da Vila; e

- em 04.08.81, conforme o ofício 303/81-D6, solicitou financiamento para a Área 4 da Vila.

É importante notar que no caso da Vila Nova Brasília, o projeto era apenas de urbanização, sem a construção de unidades habitacionais, sendo que o elemento aliciante de maior peso foi o da Regularização da Posse e Uso do Solo Urbano, na troca pelo pagamento do custo da urbanização. Nesse sentido, é oportuno ressaltar que, em sessão realizada em 09.07.80, o Conselho Municipal do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, através do Parecer n.º 70/80, aprovou a viabilidade de regularização da Vila Nova Brasília através do expediente n.º 87.711/79 e da Certidão n.º 335/80.

7.3.6 O PROJETO URBANÍSTICO

A nossa pesquisa identificou seis projetos urbanísticos para a Vila Nova Brasília. O primeiro deles data de 1958, quando a hoje chamada Vila Nova Brasília

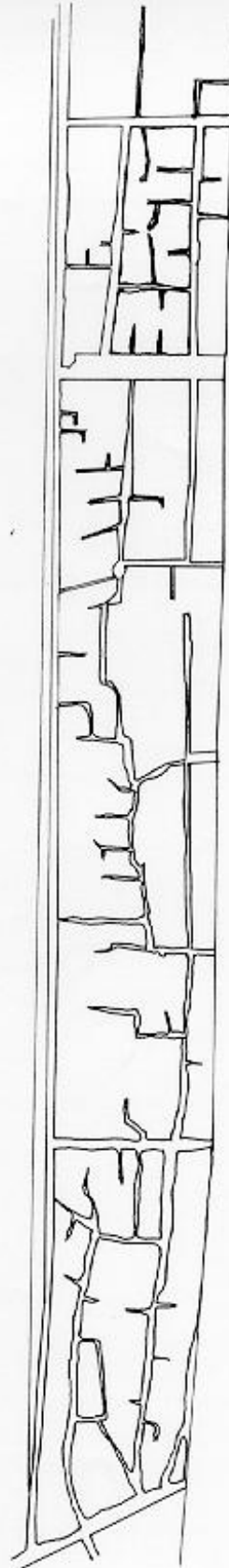
fazia parte de um todo maior denominado então Vila Sarandi. Os outros cinco surgem depois do PROMORAR, sendo o primeiro de janeiro de 1979, dois outros em junho e novembro de 1980, e os restantes de maio de 1983 e de agosto de 1984. Esses projetos são mostrados nas Plantas 5,12,13,14 e 15

Essa profusão de planos evidencia a mediação na Vila face aos jogo de interesses e as articulações.

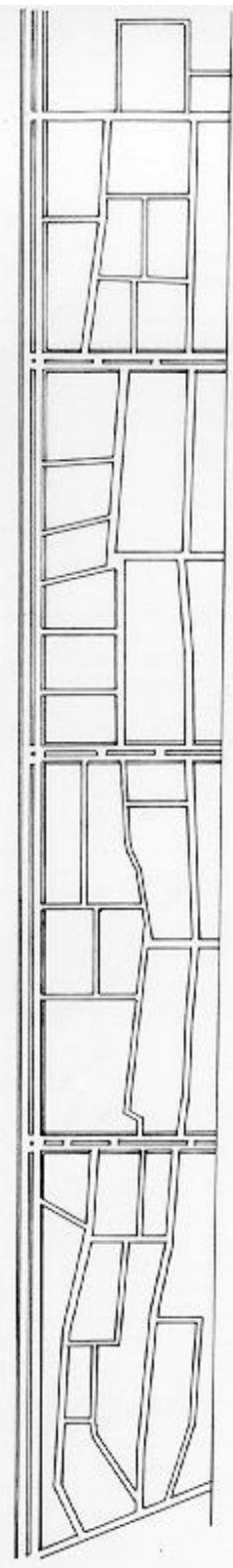
Os projetos urbanísticos se diferenciam basicamente pelo número de remoções dentro da Vila. O traçado viário é que passa a ser determinante neste momento, pois aquele projetado que se aproxima mais da situação inicial, considerada a cadastral, ver Planta 11, é que traz mais benefícios.

Os projetos urbanísticos foram desenvolvidos, inicialmente, como loteamentos. Posteriormente, em face de um reestudo conjunto com a Secretaria do Planejamento Municipal, os projetos foram reformulados para condomínios, onde haveria menos ruas, com terrenos não menores do que 125 metros quadrados. Esta modificação beneficiou a Vila, no sentido de que "poderão permanecer mais moradores".

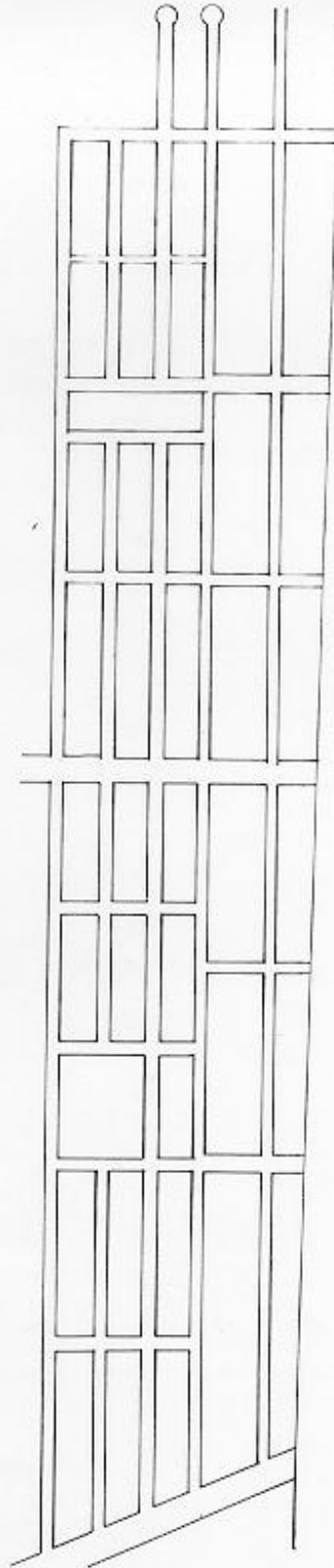
PLANTA 11
DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO - VILA NOVA BRASÍLIA
PLANTA BAIXA CADASTRO
ANO 1979



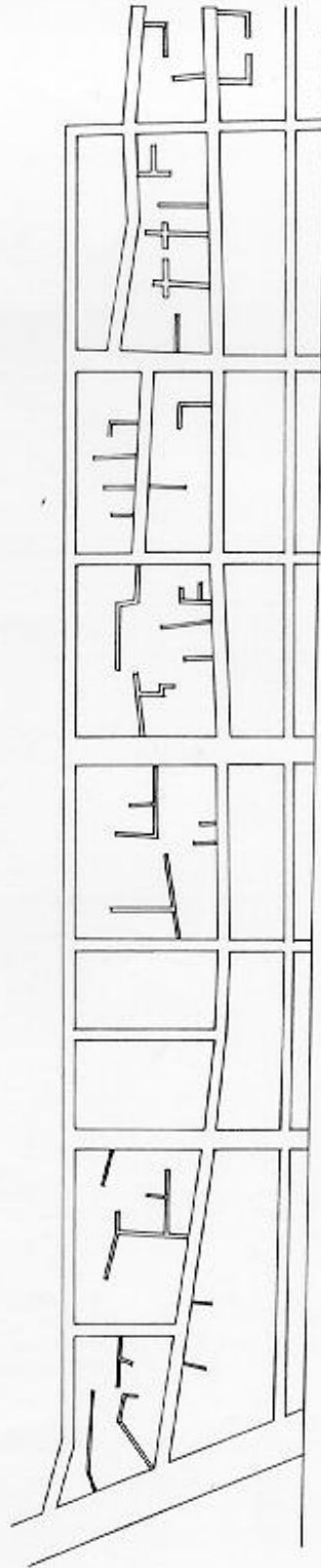
PLANTA 12
DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO - VILA NOVA BRASÍLIA
ESTUDO DE VIABILIDADE URBANÍSTICA PARA LOTEAMENTO
ANO: JAN - 1979



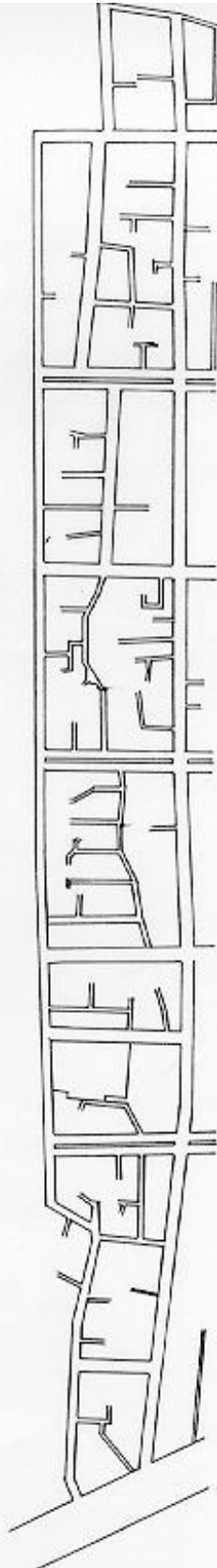
PLANTA 13
DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE HABITACAO - VILA NOVA BRASILIA
ESTUDO DE VIABILIDADE URBANISTICA PARA LOTEAMENTO
ANO: JUN - 1980



PLANTA 14
DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO - VILA NOVA BRASÍLIA
ESTUDO DE VIABILIDADE URBANÍSTICA PARA LOTEAMENTO
ANO: MAIO - 1983



PLANTA 15
DEPARTAMENTO MUNICIPAL DE HABITACAO - VILA NOVA BRASILIA
ESTUDO DE VIABILIDADE URBANISTICA PARA LOTEAMENTO
ANO: AGO - 1984



7.3.7 O PROBLEMA DAS REMOÇÕES

O projeto inicial de urbanização da Vila previa a implantação de ruas e quarteirões, por Loteamento, o que provocaria a necessidade de remanejar 650 casas, sendo 390 remanejados dentro da própria Vila e 260 moradias que deveriam ser retiradas definitivamente.

Após contatos com a Secretaria do Planejamento Municipal, houve uma reformulação do projeto inicial, tornando-se um projeto de condomínio, em que o número de remanejados foi reduzido para 340 moradias. Destas, em 13 de maio de 1983, 120 deveriam sair da Vila e as outras 220 sofreriam apenas recuos. Em 15 de maio de 1983, o total de remanejados contabilizados pelo DEMHAB era de 360 casas, sendo 175 recuos e 185 remoções.

Em 9 de junho de 1983, admitia-se como área alternativa para o assentamento a extensão da Vila Santa Rosa, situada ao lado da Santa Rosa, e anteriormente conhecida por Vila Ramos, sendo que os remanejados provavelmente ocorreriam para a área da Nova Vila Ramos, onde o município pretendia localizar um conjunto habitacional. Em entrevista com a Diretora da escola da

Vila, ficamos sabendo que muitos pais transferiram unanimente os seus filhos para a Vila Caiu do Céu.

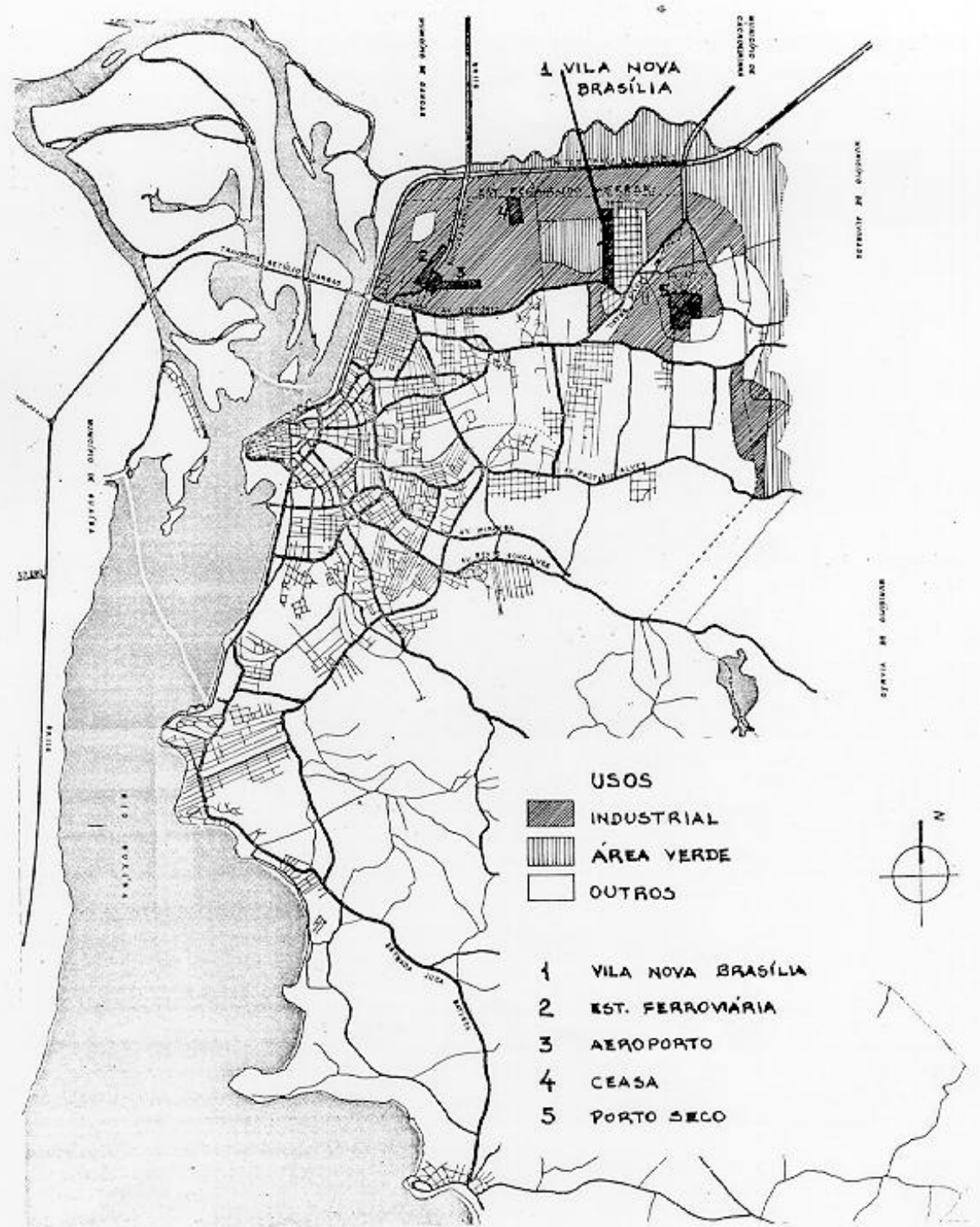
Conforme o Memorando CPM 09/83, do DEMHAB, encaminhado à Divisão de Obras, as instruções expressas eram no sentido de que "Este trabalho deve ser executado não em toda a Vila ao mesmo tempo, mas iniciar em uma quadra determinada, fazer o recadastramento, remanejo e transferência (se houver), e daí passar para a quadra seguinte, e assim por diante". Para isso, foi contratada a Pavimentadora Ipiranga que, por concessão da Prefeitura, tomou a si esse trabalho.

8 A VILA NOVA BRASÍLIA

Situada na Zona Norte do município de Porto Alegre, no Passo do Sarandi, à Noroeste do Terminal de Cargas do Porto Seco, na bacia do Polder Sarandi, entre a Vila Meneguetti e a Casa de Bombas n.º 10, na beirada Leste do Dique do Sarandi, estando ainda à esquerda da Avenida Assis Brasil (Centro-Bairro), e próxima ao anel rodoviário da BR 290 (Free-Way) e da RS 020, conforme mostram as Plantas 3, 4, 8, 9, 10 e Figura 7, a Vila Nova Brasília começou a surgir no início da década de 1940, quando o Departamento Nacional de Obras de Saneamento iniciou as obras de construção dos Canais de Assoreamento na Zona Norte da cidade. Essas obras visavam suprimir o fenômeno das cheias (enchentes) na várzea do Rio Gravataí, que flagelavam aquela região quando aconteciam chuvas intensas.

A área nas adjacências do Canal, do Dique e do Valão, entre esta e o Loteamento do Parque Sarandi, atualmente Vila Elizabeth, (ver Planta 5), estava prevista, no projeto original, como área verde, ou seja, correspondia à parte da sua reserva de índice exigida pela legislação vigente para a instalação de equipamentos públicos. Na verdade, trata-se das margens de um riacho, afluente do Rio

PLANTA 3
 PORTO ALEGRE: ZONEAMENTO DE USOS NA ÁREA DE ESTUDO
 ANO 1992



PLANTA 5
 PROJETO ANTIGO DO LOTEAMENTO DO SARANDI QUE RESULTOU NO
 ABANDONO DA AREA ONDE SURTIU A VILA NOVA BRASILIA
 ANO 1958

PARQUE RESIDENCIAL SARANDI

LOTEAMENTO DA SOCIEDADE TERRITORIAL SARANDI LTDA.

ESCALA 1:5.000

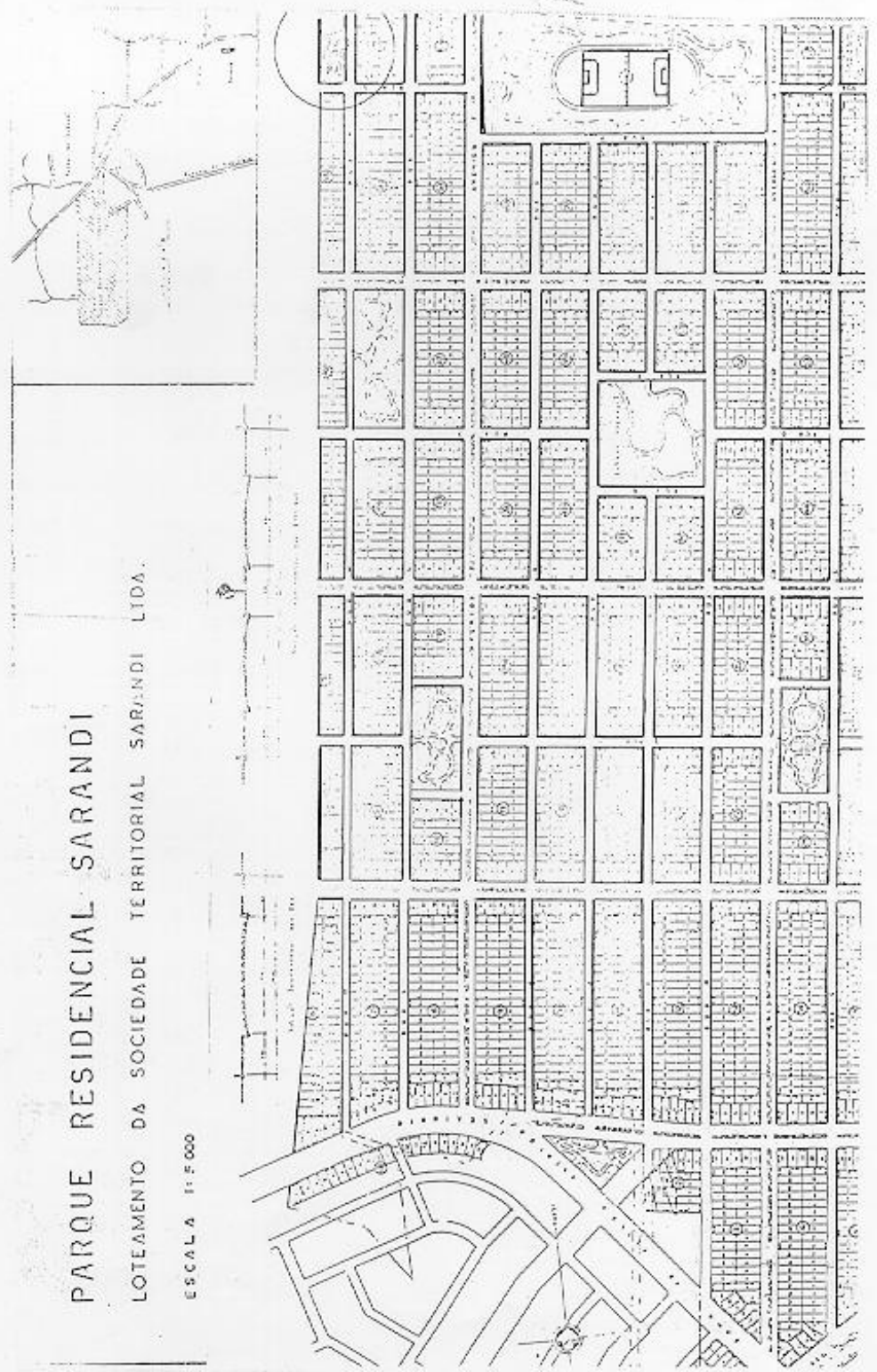
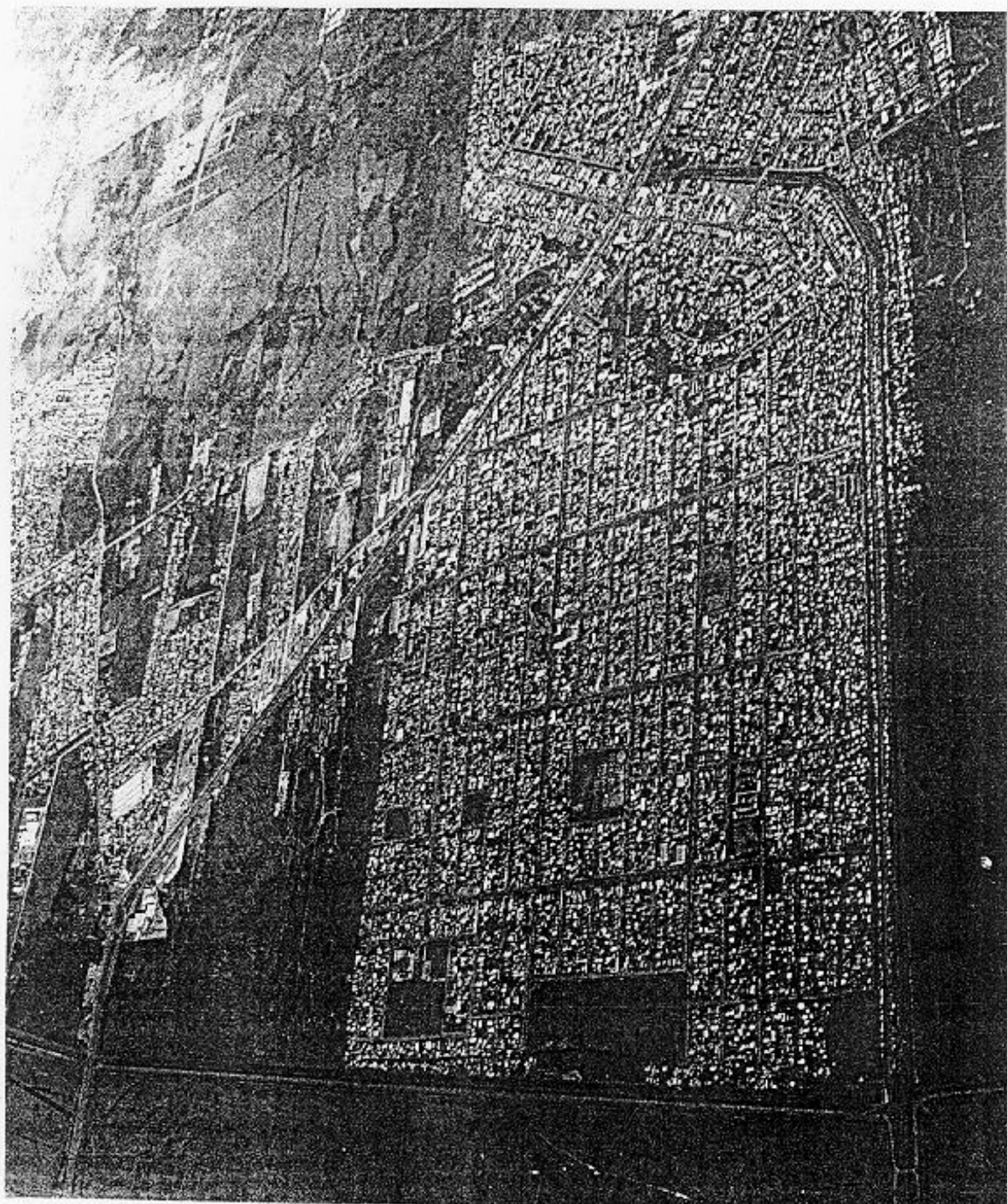
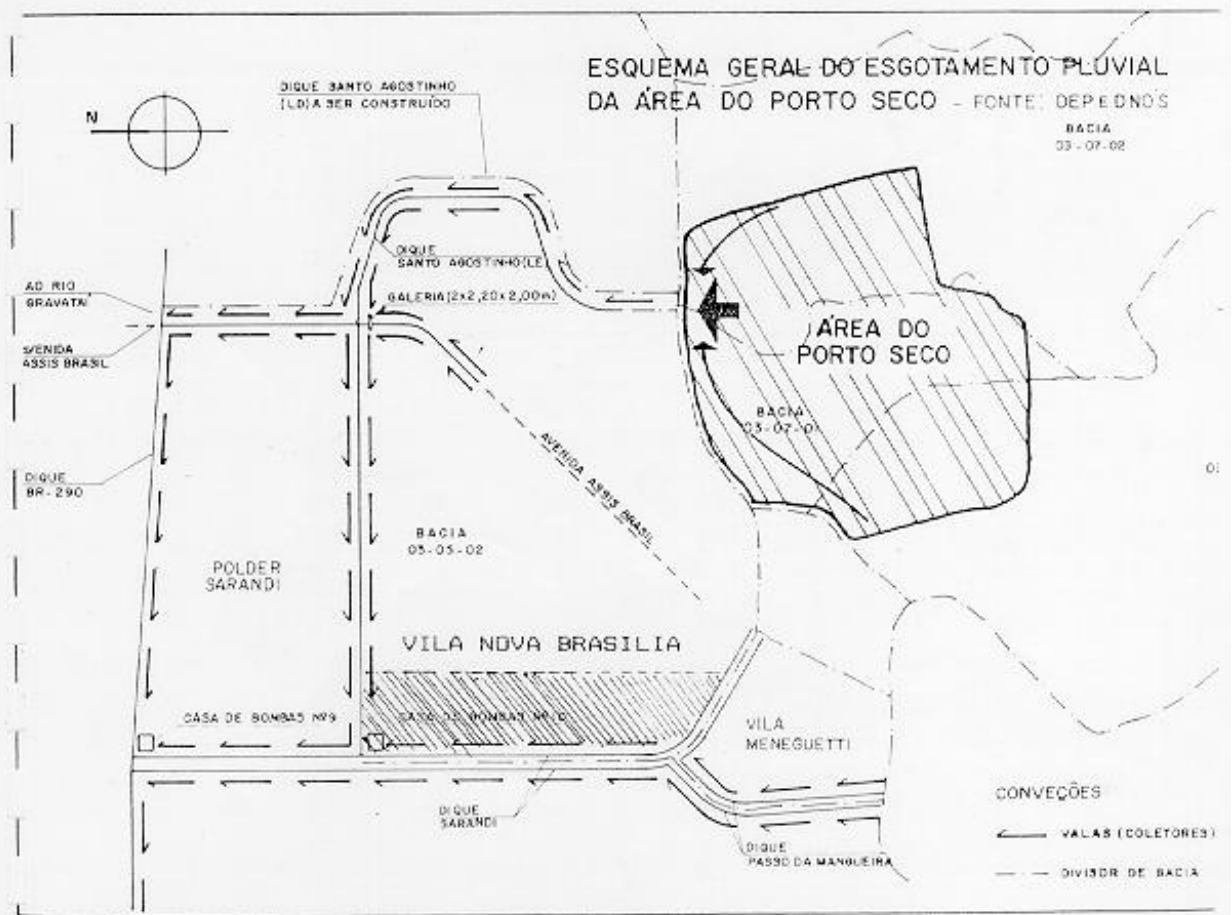


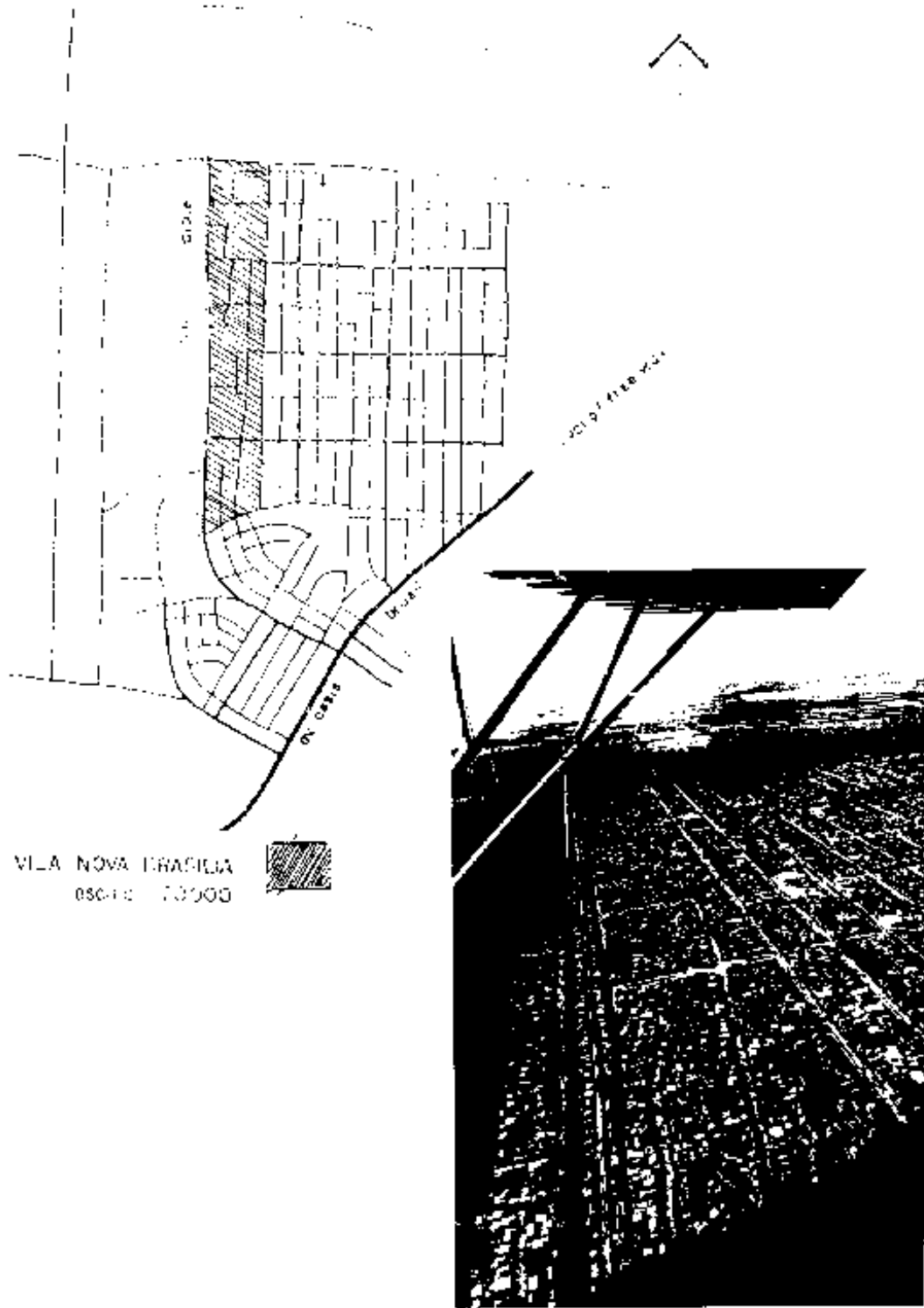
FIGURA 7
VISTA AÉREA DO POLO HABITACIONAL DO SARANDI ZONA NORTE DE
PORTO ALEGRE
(Vila Nova Brasília no Extremo Direito da Foto)
ANO 1981



PLANTA B
VISTA AÉREA DO PORTO SECO E DA VILA NOVA BRASÍLIA
ANO 1981



PLANTA 10
VISTA AÉREA DA VILA NOVA BRASÍLIA
ANO 1901



Gravataí, que por ali passa e que foi aprofundado pelo DNOS.

No seu processo de crescimento, a Vila acompanhou a evolução urbana da saída Leste da cidade de Porto Alegre, em direção ao litoral do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina.

De acordo com o Diagnóstico Sócio-Econômico de Áreas Faveladas em Porto Alegre (1981, p. 34), encaminhado ao BNH para a implantação do Programa PROMORAR (outubro de 1981), em 1953, Ildo Meneghetti, então Prefeito de Porto Alegre, desapropriou uma gleba de terra, na Vila Sarandi, através do Decreto n.º 679/53.

"Numa parte desta área a Prefeitura desenvolveu um Projeto de Habitação Popular que levou o nome de Vila Sarandi. Outra parte foi vendida a terceiros, onde a Prefeitura Municipal projetou um Loteamento industrial em 1954."

"Destes proprietários, somente Arno Oscar Haag e a Engenharia Industrial Ltda, possuem escrituras definitivas celebradas com o DEMHAB. Os demais, talvez temendo uma ação de usucapião, não se interessaram pela outorga da escritura".

"Em 22/11/1954, na época o Departamento Municipal da Casa Popular, alienou para a firma de Engenharia Industrial Ltda., uma área de 16 365 metros quadrados, dos quais 8 825 metros quadrados foram adquiridos pelo Sr. João Reinaldo Weber".

"Consta que os compradores nunca receberam as suas áreas, porquanto, nas datas de aquisição já

estavam ocupadas por malocas. No expediente de Arno, consta uma reivindicação expressa nesse sentido".

As informações destacadas acima são do Gabinete do Diretor Geral do DEMHAB, (1979, s.p.) em 21 de junho de 1979, e estão dirigidas ao Prefeito.

De acordo com o Diagnóstico (op. cit., p. 34-35),

"O Projeto de Habitação Popular desenvolvido pela Prefeitura em 1953, consistiu na venda de 992 lotes regulares de 250 metros quadrados, a longo prazo e em prestações fixas.

Alguns lotes foram vendidos com casa construída pelo então Departamento Municipal da Casa Popular. Este Projeto, por falta de recursos, ficou incompleto no que diz respeito à implantação da infra-estrutura urbana. Só parte das redes de esgoto e água, bem como as ruas foram implantadas.

O primeiro núcleo de submoradias, umas dez, foi conseqüência da desativação de duas olarias; paralisaram os trabalhos das olarias, mas os empregados continuaram a morar ali.

Desde 1953, até 1961, não houve, por assim dizer, um aumento de submoradias. Isto porque a Prefeitura tirava areia da área, suprimindo a demanda desta matéria prima para serviços de conservação de estradas e construção de caixas d'água e outras obras.

A partir de 1961, a Prefeitura não mais tirou areia do local.

Em 1964, a gleba já contava com 200 malocas (terminologia do DEMHAB). Nesse momento, o surto de migrantes foi contido porque o Departamento Municipal da Casa Popular

colocou um fiscal na Vila para impedir o crescimento das submoradias. Mais tarde, esta fiscalização foi retirada para atender "serviços mais relevantes" em outro local.

De 1968 a 1972, houve remoções de favelas na Dique I e Dique II, que deveria dar lugar à construção da Auto-Estrada e da CEASA. Como estas favelas eram próximas, muitas das famílias migraram para a Vila Nova Brasília. Neste período o crescimento da favela foi mais notável".

É muito importante ressaltar que pelas Leis n.º 2.046/59 e 2.330/61, e pelo Decreto n.º 4.552/72, a região onde se encontra a Vila foi incorporada ao Plano Diretor de Porto Alegre, sendo considerada como parte da Extensão C do Plano.

Mas, o surgimento da Vila Nova Brasília não é relatado apenas nos documentos oficiais. Os moradores mais antigos, 11,11% dos entrevistados por nossa pesquisa, quando inquiridos sobre as origens da Vila, relataram que:

- "Antigamente era só mato, com poucas casas. A rua era só uma estradinha. A Vila começou a crescer de onde hoje é o Supermercado Carnetti (José Rolim da Rosa, motorista)".

- "Só espinho, Gravata Branco, enchentes até que construíram o dique" (Manoel Maciel Filho, aposentado).

- "Era um macegal, perdi uma filha de cinco anos no meio da enchente" (Amantina da Silva, comerciarista aposentada).

- "Tudo era capim, maricá e água" (Santina Dias Magain, dona de casa).

- "Não tinha ninguém quando a gente chegou. Era banhado, tinha enchente. Nós tínhamos que sair quando chovia" (Dorcelina Marques de Oliveira, doméstica aposentada).

- "Campo aberto, poucas casas. Antes das bombas dava muita enchente" (Manoel Bruno de Andrade, vigilante).

- "Rua não tinha, só barro e banhado. Era horrível. Antes da construção do Dique alagava com uma hora de chuva" (Geni Oliveira Quintana, aposentada).

- "Era um banhado, os próprios moradores foram aterrando" (Mauro Pereira dos Santos, auxiliar de motorista).

- "Tinha uns 20 moradores. Era campo. Aqui, eu até plantava, mas depois foi chegando gente e a gente dando um pedacinho" (Donato V. de Mattos, aposentado).

- "Tinha 15 casas mais ou menos. Era campo. Depois que fizeram o colégio é que começaram a vir" (José Antonio da Silva, agricultor).

- "Era de casinhas, pequenas malocas. O pessoal que morava era de baixo nível. Não tinha muito trabalhador aqui. Só marginal. Melhorou depois que começaram a chegar os assalariados. A zona era pequena" (Ubirajara Charão Pedroso, chapeador).

- "Só tinha a rua B e poucas casas. Depois abriram a rua A. Tinha algumas casinhas" (Adolar Tomasini, aposentado).

- "Era só mato. Na rua onde eu morei, no barraco, a água se pegava num poço grande" (Alice Lobato Thumn, aposentada).

- "Bem pouca casa. Só tinha atolador, banhado e pântano. Taxi não

aceitava corrida para cá. Aos poucos a Prefeitura foi colocando canos" (Emilio Alfredo Ditter, aposentado).

- "Não tinha nenhuma casa. Antes o nome era Brasília, depois foi que mudaram para Nova Brasília" (Boaventura Cardoso, aposentado).

8.1 DELIMITAÇÃO DA ÁREA PESQUISADA

O zoneamento da pesquisa estabeleceu oito áreas de trabalho: metade delas corresponde a quatro quarteirões de pesquisa, que se seguem, na Vila Nova Brasília, a quatro transversais da Vila Elizabeth. As áreas restantes são novos quarteirões que seguem essas mesmas transversais, mas que se diferenciam das demais por estarem situadas junto ao Canal, ao Dique e ao Valão, na extensão da Vila.

O critério básico diferenciador foi o da qualidade de vida, pois na Nova Brasília, quanto mais junto da Vila regular, que é a Elizabeth, os quarteirões apresentam terrenos maiores, com casas melhor estruturadas. Daí que o critério diferenciador oposto seja o da proximidade com o Canal, Dique e Valão que acompanham toda a Vila na sua extensão.

As avenidas da Vila Nova Brasília são as ruas A, B e C, que expressam condições de vida diferenciadas, pois a denominação de Rua A, inicia junto à Vila Elizabeth, onde

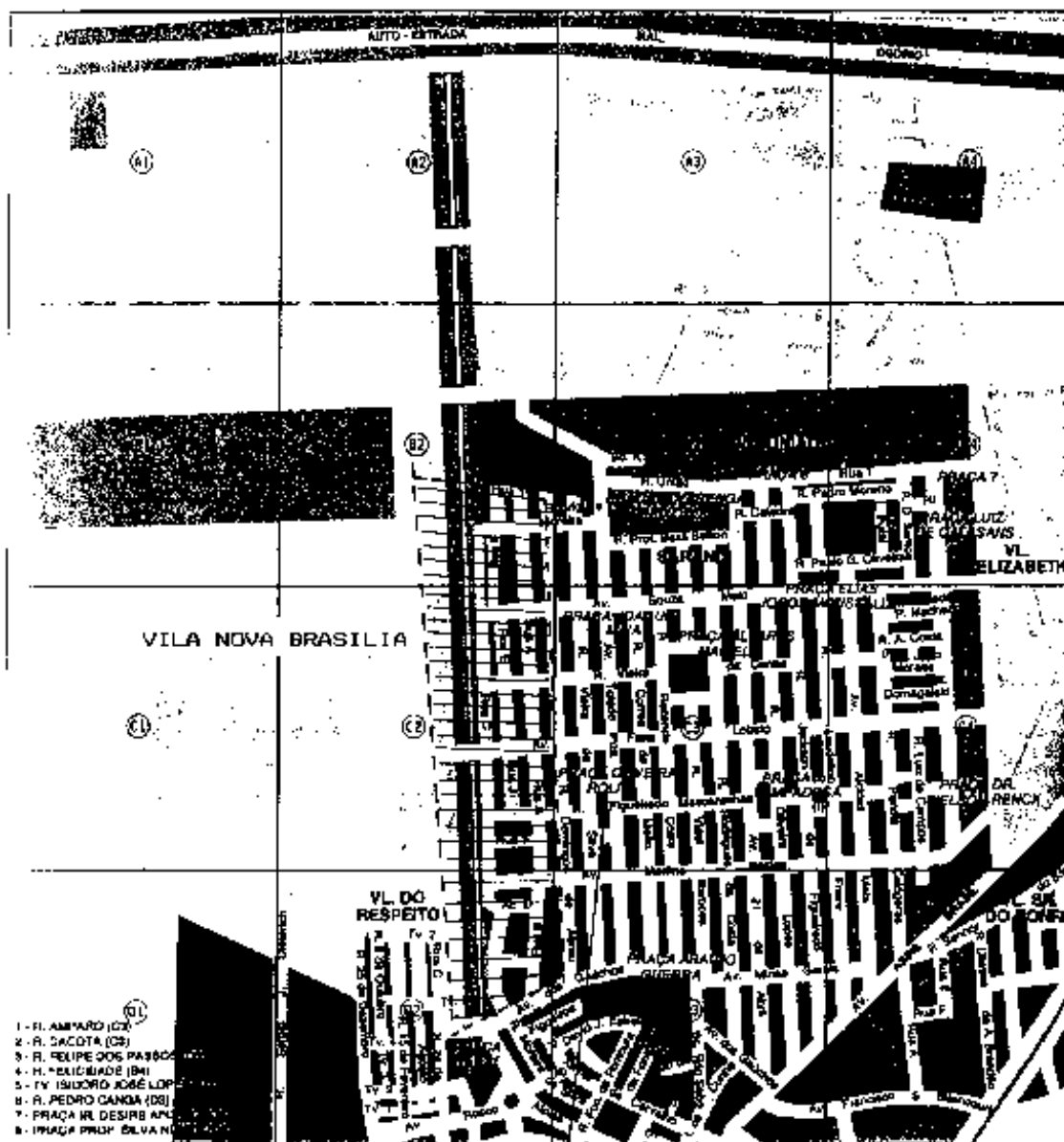
as casas são melhores e os terrenos mais regulares. A Rua B situa-se intermediariamente entre a Rua do Valão e a rua próximo à Vila Elizabeth. A rua que acompanha o Valão é a Rua C que, em termos de qualidade, só perde mesmo para as casas que estão situadas entre o Canal e o Dique, ou entre o Dique e o Valão. Essa zona do Valão, que é a pior, foi dividida em quadras, seguindo as demais da Vila. O arruamento da Vila está mostrado na Planta 7.

Por outro lado, é preciso salientar que existiu outro critério diferenciador que caracteriza duas novas variáveis de localização, que são determinadas justamente por sua proximidade, de um lado, à Avenida dos Gaúchos e, na outra extremidade à Casa de Bombas do DNOS. A Avenida dos Gaúchos situa-se na direção da Avenida Assis Brasil e segue a Avenida Sertório.

Essa localização frontal da Vila em relação à Avenida dos Gaúchos também evidencia zonas diferenciadas de qualidade de vida, nas primeiras quadras, dado o acesso mais próximo à Avenida Assis Brasil.

A importância para a Pesquisa desse zoneamento, está justamente em identificar essas diferenças e garantir para a sua análise uma qualidade melhor, pois as partes

PLANTA 7
ARRUAMENTO DA VILA NOVA BRASÍLIA
ANO 1990



FONTE: ACHEI! Lista telefônica de Endereços de Porto Alegre.
Companhia Riograndense de Telecomunicações (CRT) /
Listas Telefônicas (LISTEL), 1990.

FIGURA B
VISTA AÉREA DA VILA NOVA BRASÍLIA
ANO 1981



FIGURA 9
MORADIAS DA VILA NOVA BRASÍLIA ANTES DA URBANIZAÇÃO
ANO 1979

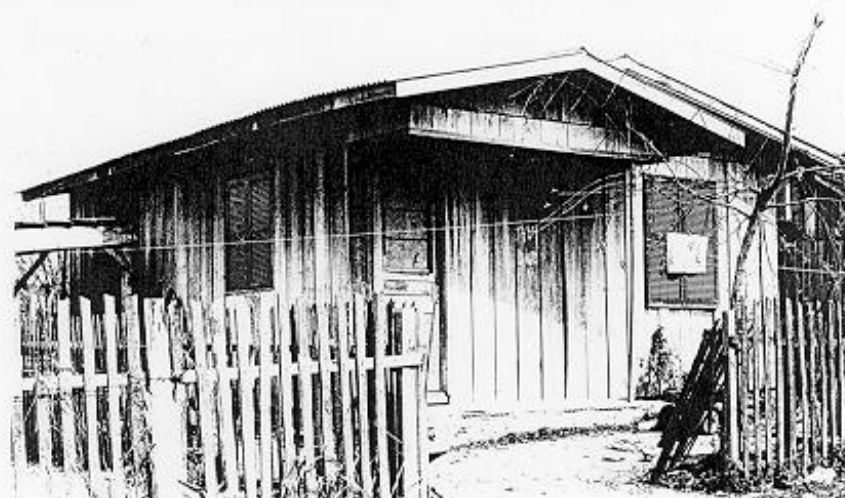
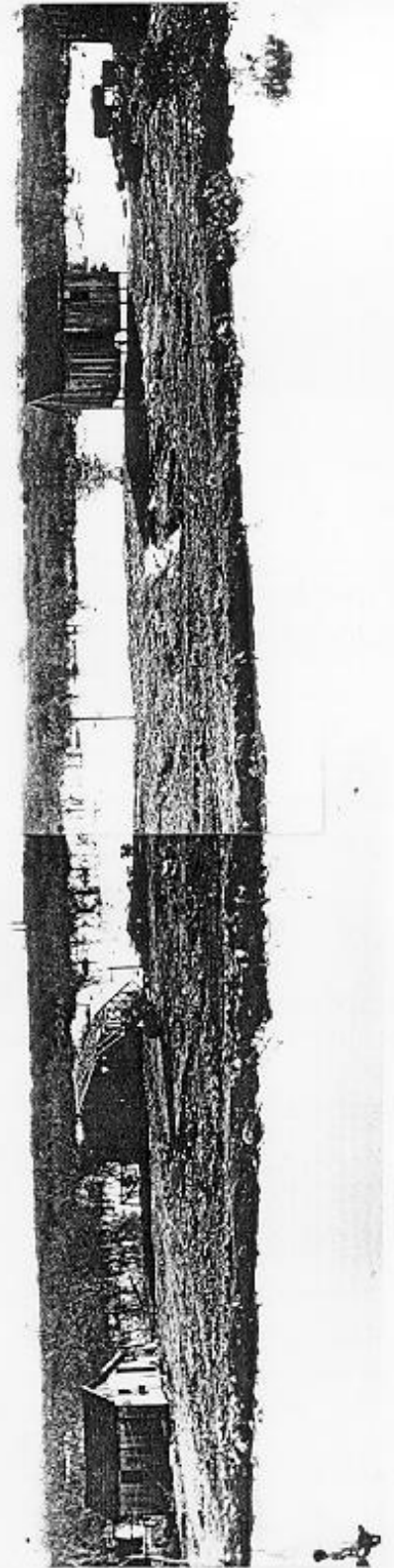


FIGURA 10
O DIQUE ANTES DA URBANIZAÇÃO
ANO 1979



FIGURA 11
PARTE DA VILA 23,9 HA QUE NÃO SERIA OBJETO DE URBANIZAÇÃO
ANO 1979



mais afetadas têm reivindicações diferenciadas das demais. As Figuras 8,9,10 e 11 mostram a situação geral da Vila e a dos seus habitantes.

Dessa forma, garantimos uma dispersão melhor dos questionários pela Vila, em relação aos focos de problemas, e onde foram aplicados respectivamente 20%, 23%, 22% e 27%, perfazendo uma média aproximada de 25% de entrevistas por quadras e zonas do Canal.

Dentro desse contexto, os entrevistados representavam 73% dos moradores das três avenidas principais que percorrem toda a Vila, sendo que os demais 27% estavam nas transversais e ruas menores.

Dos moradores, 25% tinham alguma característica que os distinguiam dos demais em relação à sua condição perante a entrevista. As alternativas que surgiram durante o Levantamento de Opinião e que caracterizam tipos diferenciados, mas comuns, dentro da Vila são: "Morador Antigo", "Morador com Trabalho Comunitário", "Morador que Presta Serviço na Vila" e, "Morador que está Anunciando a Venda da Casa". Dos demais entrevistados, 75% eram "moradores simplesmente".

8.2 O PERFIL DOS MORADORES

Dos entrevistados, 10,1% viviam na Vila de 20 a 30 anos ou mais, sendo que 12,7% viviam no mesmo lugar a mais de 20 anos. Por outro lado, 42,5% tinham até cinco anos na Vila, e desses, apenas 53% viviam no mesmo lugar desde que entraram na Vila Nova Brasília. Dos que já viviam na Vila de cinco a quinze anos, 39,9% estavam na mesma casa em 87,41% dos casos. Na questão da antigüidade na vila, 33,4% não sabiam quem eram os moradores mais antigos.

Quanto à sua origem, 26,1% provinham da própria Zona Urbana da cidade de Porto Alegre; a maioria, 54,55%, no entanto, tinha como procedência a Zona Urbana de outras cidades e mesmo de outros estados; dos migrantes encontrados na Vila, 77,2% provinham das áreas de produção agrícola do interior do estado, sendo que 3,3% vieram expulsos de outras vilas clandestinas.

Com respeito aos motivos que os levaram a se fixar na Vila, 40,6% estavam morando na Nova Brasília porque o "terreno" era mais barato e 22,2% porque estavam procurando emprego e não encontraram outra casa mais perto do trabalho; outros 16,3% estavam na Vila devido aos altos preços dos aluguéis na Cidade, e 9,3% porque faliram economicamente.

Dos moradores entrevistados, 69,7% possuíam renda familiar de até três Salários Mínimos (Piso Salarial). Desses, 47,1% estavam na faixa de 1,5 a 3 salários. Em 77,8% dos casos, a renda se referia ao trabalho de até duas pessoas, sendo que em 48,4% desses que foram estudados, apenas uma pessoa tinha renda própria.

O percentual de casos onde encontramos até cinco moradores por residência foi de 67,4%, sendo que o limite máximo foi de 12 pessoas.

O total de doentes inválidos encontrados por casa, foi de 7,8%, enquanto que os aposentados, encostados e pensionistas totalizaram 18,3%.

Quanto ao emprego, 51,2% eram trabalhadores do Setor Secundário e 45,4% do Terciário da Economia, sendo que a maior concentração industrial encontrada, 24,2%, correspondeu aos trabalhadores da Construção Civil; o segundo lugar, 17% , correspondeu aos trabalhadores Metalúrgicos e Siderúrgicos.

Pela amostragem, 3,9% dos moradores viviam em casas alugadas na Vila, e os aluguéis oscilavam de 13,6% a 81,8% do Salário Mínimo (Piso Salarial), sendo que a maior incidência estava em 27,7% do mínimo.

8.3 OS PROBLEMAS DA VILA

Das reclamações encontradas, 35% diziam respeito ao sistema de esgotos e ao alagamento da Vila; 15% referiam-se à falta de bicas (torneiras) públicas e da instalação hidráulica do DMAE para as casas; 15% diziam respeito ao estado das ruas e à falta de calçamento; 5% reivindicavam a retirada do lixo da Vila; 5% estavam preocupados com o Loteamento; 6% questionavam a falta de instalação elétrica da CEEE e de iluminação pública; 5% se queixavam da falta de policiamento, de ladrões, do medo de sair de casa e das brigas com os vizinhos; 5% reclamavam da falta de espaço, das crianças abandonadas, da falta de creches, praças e de que o colégio ficavam muito longe; 3% chamavam a atenção das autoridades sanitárias para os animais (porcos) soltos na Vila, para os mosquitos e as doenças transmissíveis; e 1% referiam-se ao problema com a cerca da Casa de Bombas e dos litígios com o proprietário da casa (locador).

8.4 A PRAXIS DOS MORADORES DA VILA

Da mesma forma que se pode analisar, enquanto técnica, um procedimento burocrático, se pode observar o comportamento de um grupo social. E isto implica em buscar entender os meios pelos quais os fatos comuns se tornaram realidade.

Estes meios, que se tornam realidades tecnológicas, são frutos de um processo contínuo de aperfeiçoamento na ânsia de resolver coletivamente problemas individuais que são comuns a todos que ali habitam, e que demonstram a organização dos trabalhadores nos seus locais de moradia.

O que se pôde observar, é que 46% dos problemas de moradia foram resolvidos coletivamente pelos trabalhadores, sendo que 19% contaram com o apoio da Prefeitura e dos partidos políticos.

A metodologia do Trabalho Coletivo constou de Listas, Abaixo-Assinados, Programações, Associações e soluções individuais, aparecendo como Ação Direta e Apoio Mútuo em 52% dos casos.

Os moradores das Vilas Nova Brasília e do Respeito, participaram, nesse período, de duas passeatas: uma "Pela Posse da Terra", dirigida ao Palácio Piratini,

motivada pela notícia de desapropriação da área veiculada na imprensa local; outra organizada pelo "Movimento Contra a Carestia", que promoveu um "panelaço" no centro de Porto Alegre.

Dos problemas resolvidos em "Associação" (não confundir com a entidade dos moradores, pois este é um termo genérico utilizado para designar ações comuns entre pessoas ou grupo de pessoas para um determinado fim), 27% dizem respeito à água, 26% à rua, 21% à luz, 17% ao terreno, 5% aos esgotos, 3% aos marginais e maconheiros, e 1% ao lixo.

Dos problemas referentes à falta de água, decorrente da inexistência de rede hidráulica oferecida a todos, 30% já foram parcialmente resolvidos pelos próprios moradores.

Os problemas representados pela falta de rede elétrica extensiva a todos, também foram resolvidos parcialmente (27%) pelos próprios moradores.

Uma parcela dos problemas (15)% decorrentes da falta de pavimentação viária, como barro e ruas intransitáveis, já foi resolvida, também, pelos próprios moradores. Por outro lado, apenas 7% dos problemas decorrentes da falta de um sistema local público de esgotamento pluvial e cloacal conseguiram ser resolvidos pelos moradores.

Existem outros problemas que foram apontados como solucionados pelos moradores e que já são de outra natureza social: eles são decorrentes, principalmente, da falta de uma ética pública para com as crianças e os jovens nos verdadeiros bolsões de miséria que são as Vilas, onde o problema é mais decorrente da falta de vontade pública para resolver as questões dos assentamentos urbanos, em termos da instalação de equipamentos e serviços para atuarem como infra-estrutura básica dos grandes contingentes populacionais, possibilitando-lhes a sua inserção no mercado de trabalho.

A isso, devem ser ainda juntados os problemas encontrados com marginais, maconheiros e crianças que incomodam (perambulam pela Vila), que aparecem como resolvidos em apenas 4%. Deve ser ressaltado, no entanto, que este é um dado subjetivo, que aparece em 4% dos casos, ficando difícil resgatar a sua dimensão exata, certamente maior, mas que serve para apontar a existência de uma grande ociosidade, fruto da falta de condições, oportunidades e expectativas.

A própria Escola da Vila não atua no sentido de Equipamento Coletivo a serviço da Comunidade, repassador de conhecimentos e oportunidades para todos os moradores. O problema da falta de ofertas para matrículas, após a 4ª série, para um universo localizado de quase dez mil

pessoas, já é indicativo suficiente dos graus de carência do local.

Outros 1%, respectivamente, dos problema da falta de escola, lixo e cerca na Casa de Bombas, aparecem citados como já resolvidos. Desses, no entanto, o realmente resolvido foi o do cercamento da Casa de Bombas, com garantias de acesso aos que ali moram.

8.5 A REAÇÃO DOS MORADORES À PROPOSTA DE URBANIZAÇÃO

Dos moradores entrevistados, 87% souberam das reuniões com o DEMHAB para urbanizar a Vila, sendo que 33% dos ocupantes das casas pesquisadas não participaram das reuniões.

Das pessoas que participaram, 32% referiam-se aos maridos e 24% às esposas e 3% a ambos. No entanto, 65% dos moradores entrevistados não tomaram conhecimento de onde ocorreram as reuniões com o DEMHAB, e 14% apontaram a "Igreja Assembléia de Deus", na Vila, como sendo o lugar das reuniões; 16% indicaram a Associação do Bairro Sarandi; outros lugares foram indicados, como a Associação da Vila do Respeito, o Colégio Liberato Salzano e a "casa do Antonio".

Perguntados sobre quantas reuniões aconteceram, 41% afirmaram ser uma vez, 15% várias e 9% de duas a três reuniões. Quanto ao organizador, 39% não sabiam quem organizou e 27% apontaram Marcinho Medeiros da Associação, sendo que apenas 23% sabiam que as reuniões foram programadas pelo Departamento Municipal de Habitação (Zanella, Diretor) e pela Prefeitura (Villega, Prefeito). Outros nomes citados foram os de Antonio (Barbeiro), "Caolho" e da Associação da Vila do Respeito, tendo sido também citados os políticos João Satta e Paulo Satta.

As respostas quanto ao entendimento, pelos moradores, da proposta do Departamento Municipal da Habitação, foi entendida por estes na mediação dos vários discursos utilizados para legitimar a intervenção, uma vez que não existiu um discurso único, pois a oportunidade do contato direto com as autoridades serviu para extravasar as reivindicações.

Dentro desse contexto, 56% das principais preocupações manifestadas giraram em torno da proposta de loteamento: onde o loteamento? Quem vai sair? Tamanho do lote? Preço que todo mundo possa pagar; não tirar ninguém; quando começa o loteamento? Venda do lote para quem botar casa boa; tirar as malocas. Além dessas, também surgiram preocupações relativas ao Carnê, que eles achavam dar direito ao lote; à inscrição para a compra do lote; à

urbanização; à compra dos herdeiros e verba para o loteamento, todas fazendo parte do mesmo bloco de questionamentos.

Das preocupações dos moradores, 42% referiam-se a melhoramentos antes do loteamento, como falta de esgotos, instalação hidráulica e de energia elétrica. Também diziam respeito a arrumar, melhorar a vila, arrumar as ruas, abrir e alargar ruas, calçamento, medição e legalização dos terrenos (que é a grande reivindicação até hoje não solucionada), afora tirar os marginais e aterrar o Valão.

Quanto às propostas do DEMHAB, 58% responderam afirmativamente e 14% rejeitaram ou estabeleceram alguma restrição, pois, na vontade destes, era melhor uma arrumação; 28% não responderam.

No que diz respeito às condições de pagamento, 26% dos moradores afirmaram poder pagar, mensalmente, uma prestação de no máximo 34% do valor do Salário Mínimo (Piso Salarial), com vistas à "Regularização da Posse do Solo Urbano"; 14% poderiam pagar até 17% do "Mínimo", e 8% eram os que tinham condições para pagar até no máximo 10% do Salário Mínimo (Piso). Outros 7% tinham renda e condições para contribuir com até 68% do Salário Mínimo, mas apenas 1% tinham condições de arcar com uma prestação equivalente a um salário mínimo.

8.5.1 O MEDO DAS REMOÇÕES

Quanto à idéia de compra, 6% não pretendiam comprar o lote por não terem condições de arcar com o prejuízo de uma prestação a mais, apesar de significar, a curto prazo, a possibilidade de acesso à ideologia da "Casa Própria", e do significado de morar em terreno urbanizado e regular, mesmo sendo de Vila.

Os motivos, na realidade, reduziram-se a um só: "o medo das remoções". Mas as soluções individuais de cada um foram bastante diferenciadas, e as reclamações contra a situação da Vila eram bastante grandes.

- *"O Terreno é pequeno, não tem esgoto e tem porco solto na Vila"*.

Existiam os que iam se mudar para a casa de parentes, fora da Vila. Existiam também os que "**j**á estão muito velhos" e os que "*não tem condições*".

Encontramos pessoas que, na Vila, "*estão devendo aluguel de três meses e com questões trabalhista*"; os que "*tem terreno em Gravataí, mas moram na Vila porque é mais perto do trabalho*"; e os que "*estão comprando terreno em Gravataí*". Havia ainda os que "*estão entrando com processo de Usucapião*".

Mas as soluções mesmo eram:

- "Ir morar com os filhos", "construir casa em outra Vila", "morar na zona rural", "alugar em outro lugar", "ir para Gravataí" e, os que pretendiam "continuar na Vila". Destes, 2% tinham esperança de que a sua situação iria melhorar fora desta Vila, mas outros 2% não tinham muita certeza disso.

Na Vila Nova Brasília a insegurança era muito grande, mesmo com os que queriam comprar o lote, sendo que 22% expressaram claramente estar com "Medo das Remoções".

"O Medo maior da gente é o de aparecer o dono e a gente ter que ir embora. A gente não tem condições de comprar noutra lugar, aqui a gente mora perto do Centro, a passagem é barata".

"Medo de tirarem as Casas. Ninguém tem para onde ir".

"Acho que 70% da Vila vai sair. Ainda não saíram, mas acho que quando o DEMHAB apertar, sai muita gente".

"A mãe tá achando certo tirar algumas casas daqui. Tem um vizinho no nosso terreno atrás que tá incomodando".

"Eu tenho casa nos fundo mas me disseram que iam me dar um terreno na frente, porque muita gente não vai poder pagar e vai sobrar terreno. No tempo de eleições prometem um monte de coisas, mas depois não fazem nada".

"O antigo morador vendeu a casa para eles porque disseram que quem tinha terreno fora da Vila, o DEMHAB não ia deixar ficar".

"Melhorar a Vila só para ficar as casas boas. Tirar os marginais. Muita bagunça de noite".

"Aqui tão sempre saindo e entrando. Quando sai um, entra três".

Nos comentários finais, feitos depois de concluídas as perguntas do Levantamento de Opinião da Vila Nova Brasília, o assunto das remoções retornou em 12% dos casos registrados.

"No fim a gente mente p'ro pessoal, digo que não sei o que está acontecendo" (Associação Vila Nova Brasília).

"O pessoal comenta e fofoqueia muito sobre o Loteamento. Tem muito boato. O clima está ruim. Seguido falam que vão tirar o pessoal da Vila".

"A hora que quiserem levantar o povo daqui a coisa vai ser braba! Só com metralhadora".

"Se os moradores não quiserem sair nem a Brigada tira eles".

"Nos folhetos distribuídos pelo chefe do DEMHAB estava escrito que iriam dar um prazo para ficar aqui e quando acabasse tínhamos que ir embora".

"Preocupação com expulsões".

"Medo de perder o pouco que tem. Existe tensão".

"Quando vim morar me disseram que iam tirar o pessoal daqui (Valão). Mas como sou dono da casa e como me disseram para ficar tranquilo eu comprei, mas eu fico com medo de me tirarem daqui".

"Se eu tenho que sair, tem que sair todo mundo. Porque ninguém é dono de nada aqui. Porque tem que ser nós do Valo".

"Tem medo de perder (terreno), vir outro e construir casa em cima".

"Para retirar o pessoal da Vila Teodora cercaram com 2 000 PM's e retiraram as casas".

"Se eu tiver que sair vou querer uma indenização porque fiz muitas melhorias, coloquei esgoto, puxei luz. A Prefeitura vai ter que me dar outro lugar".

"Uma vez largaram umas folhas dizendo que isso aqui era de herdeiros e quem quisesse ficar tinha que pagar um tanto. Ninguém pagou e não apareceu nada".

"Era bom sair essas malocas aqui. Quem não tem condições, tem que sair".

"Umás quantas vezes vieram homens de carro para levantar as casas e construir edifícios".

"Acho que todos devem ficar".

8.5.2 A VALORIZAÇÃO DAS CASAS

Para verificar a noção real do custo do metro quadrado na Vila, perguntamos aos moradores: "Na possibilidade de venda, quanto vale a sua casa?". Para efeito de comparação, cruzamos essa informação com o preço do lote no "Estudo de Viabilidade Técnica-Econômica do DEMHAB", elaborado para a Nova Brasília, e atualizamos os valores através do índice da UPC de abril de 1980.

Ao observarmos os resultados do levantamento, constatamos que 61% dos moradores, ao valorizarem as suas

casas e posses, não alcançaram a metade do valor estipulado de 300 UPC's. Isto aconteceu porque por melhor situada e por melhor construída que fosse a casa dentro da Vila, a sua venda não pagaria o preço do lote urbanizado (sem casa). Por outro lado, 14% estavam acima da metade e abaixo das 300 UPC's projetadas, enquanto que 4% valorizaram as suas propriedades acima dos valores estabelecidos pelo DEMHAB.

O percentual máximo não passou de 52% do valor do lote financiado, com uma frequência de 1%, sendo que 20% não emitiram avaliações, e 47% tiveram alguma oferta feita por outro morador, ou por alguém estranho à Vila.

8.5.3 OS QUE FORAM EMBORA

Poderíamos escrever um romance para historiar os motivos que impulsionaram os moradores a mudar-se, mas vamos ater-nos aos fatos demonstrados pela pesquisa.

Das pessoas que se mudaram, 16% tinham como motivo principal questões como falta de água, barro, alagamento, esgoto na rua, sujeira e falta de espaço na Vila; 4% devido às brigas, mortes e assassinatos, onde a causa principal está relacionada às condições da moradia.

Um contingente de 7% saiu da Vila por medo das remoções e do Loteamento, bem como por informações desencontradas quanto aos planos oficiais no que diz respeito ao traçado das ruas, e muito especialmente por não poder comprar e construir dentro das condições do DEMHAB. Desses, 1% procuraram um melhor lugar próximo ao trabalho, e outros 1% procuraram melhor lugar na Vila; devido a todos esses problemas, 11% compraram terreno, casa ou construíram em outro lugar.

Dos que foram embora, precisamos destacar o fato de que 14% deles o fizeram para as proximidades da Vila Nova Brasília, seja dentro ou fora do município de Porto Alegre, ao longo dos eixos rodoviários que levam às BR 116 e 101; 19% foram engrossar a periferia das Vilas da Região Metropolitana; 3% foram para o interior, e 2% deslocaram-se para outros estados.

É interessante observar que 64% dos entrevistados não sabiam para onde as pessoas haviam se mudado e 94% desconheciam quando se deram essas mudanças, sendo que somente 4% precisaram que elas foram recentes. Mas, o que podemos afirmar é que, no momento da pesquisa, falava-se insistentemente na Vila Caiu do Céu, que estava em formação próximo ao eixo principal do Porto Seco, em terras que seriam desapropriadas pela Prefeitura.

8.6 O PAPEL DESEMPENHADO PELA ASSOCIAÇÃO DE MORADORES DA VILA NOVA BRASÍLIA

Na Vila, já houve mais de uma tentativa de organizar os moradores. As tentativas de fazer crescer uma Associação de Moradores sempre encontraram uma barreira nas questões da auto-sustentação das entidades e na manipulação das diretorias.

Essa Associação da Vila Nova Brasília correspondia aos interesses do DEMHAB em organizar um interlocutor na Vila para a implementação do seu plano, com a intenção de representar o poder público local nas negociações com os moradores. A sede antiga da Associação era, ao mesmo tempo, o escritório do DEMHAB, que na porta de entrada, ostentava uma placa do diretório local da ARENA.

O Presidente, naquele momento, era um funcionário público que estava lotado na Escola Liberato Salzano da Cunha, do Sarandi, não sendo sequer morador da Vila. O Vice-Presidente, naquela época, era tido como uma espécie de xerife local e era apontado como "dedo-duro" da Prefeitura. A esse respeito, 4% dos comentários finais teciam as seguintes preocupações dos moradores quanto à Associação (diretoria):

"Bobalhões são os que vão nesta sede da Associação ouvir esses homens que vêm nesses carrões com motorista. Falam e não fazem nada".

"Os moradores têm que fazer algo, um presidente daqui da Vila, que todo mundo conheça".

"A Associação é só de fazer bailes lá. Mas pela Vila não fazem nada, só querem ganhar dinheiro dos trouxas. Estamos cansados de promessas".

"A Associação tem mais interesse político que na Vila. Só puxa pelo Villela e Zanella. Eles só informam, não ajudam".

"Medo de perder seus direitos se não pagar carnê da Associação".

Quando questionamos sobre a representatividade da Associação, 31% responderam que não sabiam se ela era representativa dos moradores ou não; outros 9% não sabiam que existia; 23% responderam afirmativamente, enquanto que 32% foram da dúvida ao não categórico; 1% só sabia que existia a Associação da Vila do Respeito, e 9% dos entrevistados conheciam o nome do Presidente da Associação.

8.7 FEED-BACK DO LEVANTAMENTO DE OPINIÃO NA VILA NOVA

BRASÍLIA

No questionário, introduzimos algumas questões que visavam elucidar a receptividade ao nosso trabalho, fundamentais aos critérios da pesquisa científica.

Uma delas foi "Gostaria de saber dos resultados da pesquisa?" A esse respeito, 88% gostariam de ver publicados os resultados da pesquisa, enquanto que 4% responderam categoricamente que não.

Outra questão foi sabermos se os questionários foram recebidos positivamente pelos moradores. Aqui, o nosso indicativo negativo está representado pelos 2% de questionários onde a maior parte das perguntas não foi respondida. Essa margem foi considerada aceitável para trabalhos dessa natureza, sendo que o acerto deve-se à amostra piloto realizada como teste antes da pesquisa.

Dos comentários gravados ao longo das entrevistas, é evidente que tudo não poderia ser "um mar de rosas". Mesmo assim, esses depoimentos devem ser apresentados.

"To cansado de responder papelzinho, não vai ser com levantamentos que a Vila vai ser salva. Acho que tu tá bem intencionado, mas se vocês apresentarem este trabalho para

uma repartição pública, como uma crítica de atuação do DEMHAB, ele será engavetado e as coisas continuam como estão. Ainda vão passar muitos anos antes que mexam na Vila. Acho que este questionário é sem sentido. Quando mexerem com a massa humana nós reagimos. Por isso não vou responder mais".

"A gente fica tranqüilo porque essas perguntas não vão para a Prefeitura".

Uma última pergunta introduzida por nós, buscava saber das animosidade ou não perante o questionário e o sentido da pesquisa. Por isso, perguntamos como alguém de fora da Vila poderia contribuir para a solução dos problemas dos moradores, e 4% afirmaram que "não pode ajudar". Os 96% restantes assumiram um série de preocupações que se tornariam um verdadeiro Programa de Intenções e Atitudes para os que desejassem realmente trabalhar pela Vila. Elas eram preocupações com as características a serem assumidas pelos que se dispõem ao trabalho comunitário. Assim, 5% achavam que "*É da maneira que tu tá fazendo agora*". "*Se interessando pela Vila*" e "*Se ela tem condições faz alguma coisa*".

Havia 3% que estavam preocupados em não estabelecer obstáculos, enquanto que 7% achavam que não existia condicionamento no tipo de ajuda: "*ajuda sem exigir nada em troca*". Havia ainda 1% preocupados em respaldar a Associação, e 5% preocupados com a mobilização dos

moradores, propondo *"convocar uma reunião para o pessoal dizer o que sente"*. *"P'ra fazer campanha (melhorar ruas, aterrar, passar nas casas"* e elaborando um *"Projeto com idéias"*.

Além disso, 15% estavam mais preocupados em levar as reivindicações dos moradores ao DEMHAB e ao Prefeito, contratando um advogado, e 10% estavam preocupados mesmo com a resolução imediata dos problemas, entre os quais, *"Medir terrenos e cercar"*; *"Resolver problemas de esgoto e água"*; *"Aterrar ruas, colocar esgotos"* e *"Ajudar a fazer casas"*.

Outros 6% estavam com um nível de preocupação imediata: queriam remédios, dinheiro, comida e roupas, enquanto que 3% estavam preocupados com o seu futuro na Vila, queriam uma Creche e um Ambulatório Médico, com atendimento de emergência na Vila.

9 CONCLUSÕES

Inicialmente, gostaríamos de frisar que este trabalho envolveu considerações que se sobressaíram da realidade da Vila, trazendo problemas e questões que, apesar de estarem no dia-a-dia dos moradores de subabitações, afetam o desenvolvimento da cidade como um todo.

No nosso entender, os planejadores continuam, como afirmou Henrique Rattner (Op. Cit., p. 160) incapazes de alterar as variáveis que dizem respeito às condições de vida dos trabalhadores. Eles continuam diagnosticando quantitativamente os problemas, como se a solução para as questões sociais pudesse ser pensada em termos de números de leitos nos hospitais ou de favelas urbanizadas.

A Vila Nova Brasília foi oficialmente entregue como urbanizada em 1985; mas, o que ela é na realidade? Deixou de ser Vila?, Os moradores tiveram melhorias nas suas condições de vida? A Urbanização trouxe progresso ao seu cotidiano?

Nossa conclusão é de que a Vila Nova Brasília, mesmo com a urbanização, não se incorporou à realidade do

bairro e da cidade, ou seja, não deixou de ser uma Vila, e os seus moradores não deixaram de habitar em um gueto de pobreza. Nesse sentido, a situação indicada pelas ilustrações das Figuras 9, 10 e, 11, que mostram como era antes da urbanização, são reproduzidas, quase que fielmente, nas Figuras 12 e 15, que mostram como ficou depois da urbanização, mesmo considerando algumas melhorias efetivas como mostram as Figuras 13 e 14.

Então, a primeira constatação é a de que, mesmo urbanizada, a Vila não ganhou o "status" de quarteirão urbano.

Do ponto de vista da qualidade de vida dentro da cidade, e principalmente dentro da arquitetura e do urbanismo, a sua urbanização, da forma como aconteceu, não trouxe nenhum avanço qualitativo à realidade urbana; muito ao contrário, a legislação dos condomínios horizontais aplicada aos loteamentos populares, principalmente pela exigüidade dos espaços, resulta em piores condições futuras de vida na cidade.

Do ponto de vista econômico, abre um flanco no mercado da construção civil, pois permite mais exploração na função habitação do que as moradias deveriam suprir, abrindo espaço para um novo conceito, o da função alojamento, agravando as perspectivas de futuro dos seus moradores.

FIGURA 12
ACESSOS SECUNDARIOS PARCIALMENTE PAVIMENTADOS E ALINHADOS
APÓS A URBANIZAÇÃO DA VILA NOVA BRASÍLIA
ANO 1988

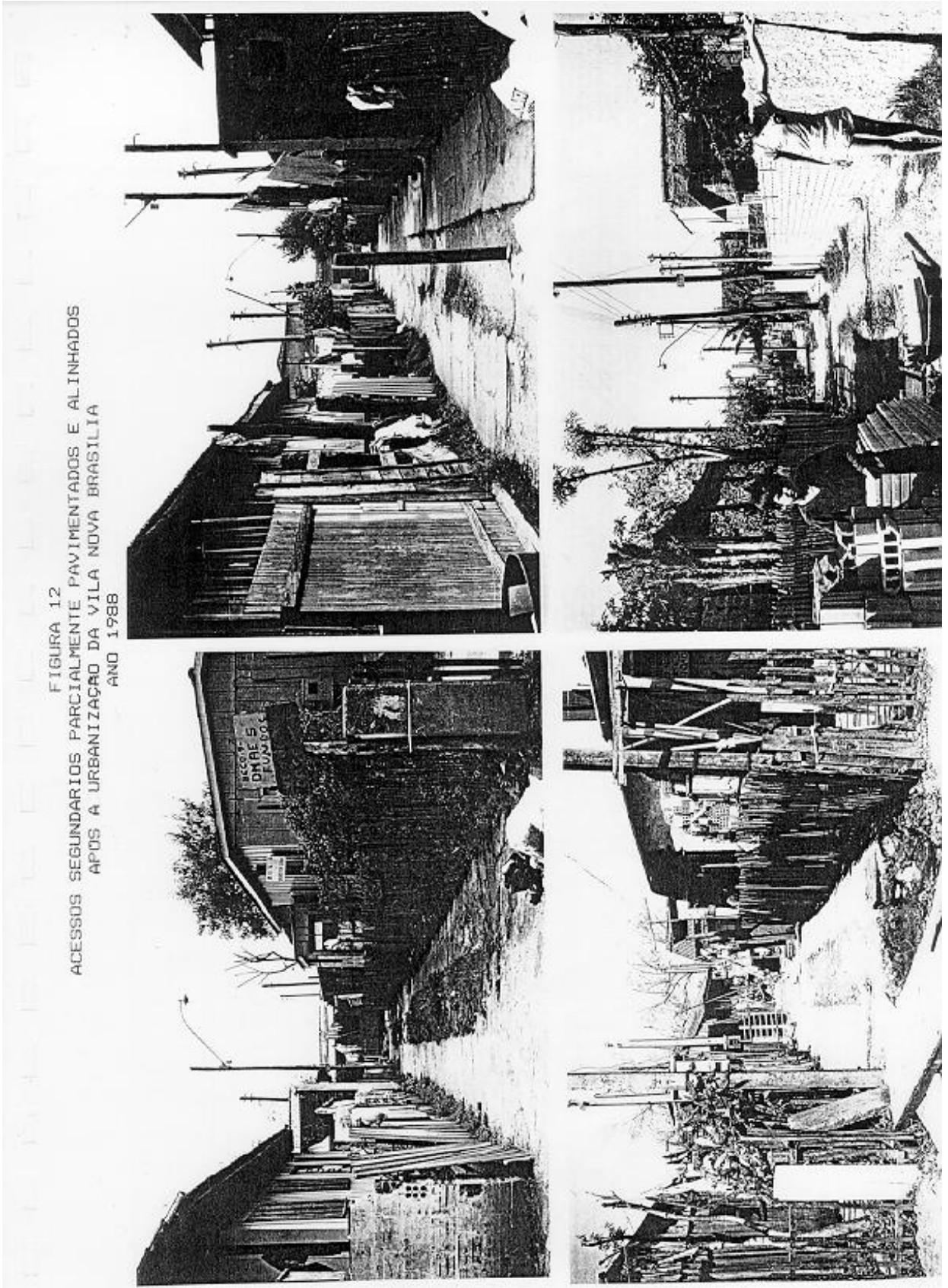


FIGURA 13
TRECHOS PAVIMENTADOS PELA URBANIZAÇÃO DA VILA NOVA BRASÍLIA
ANO 1988

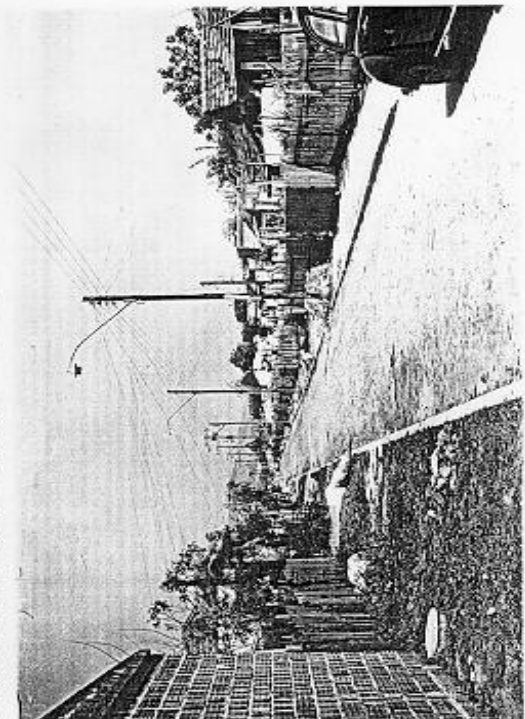
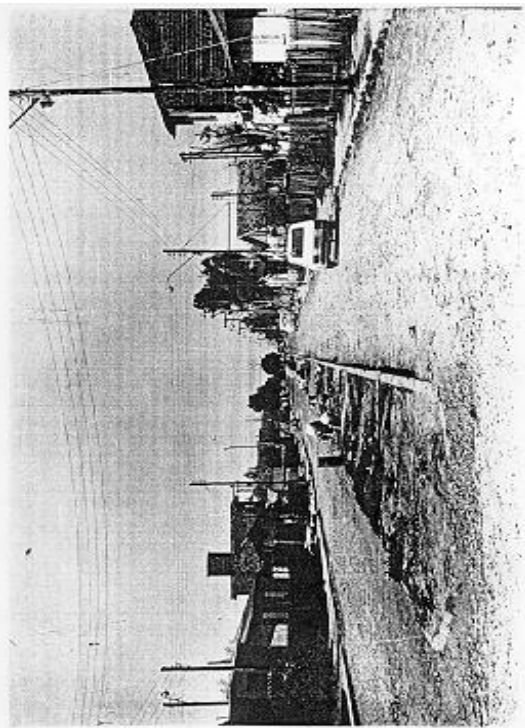
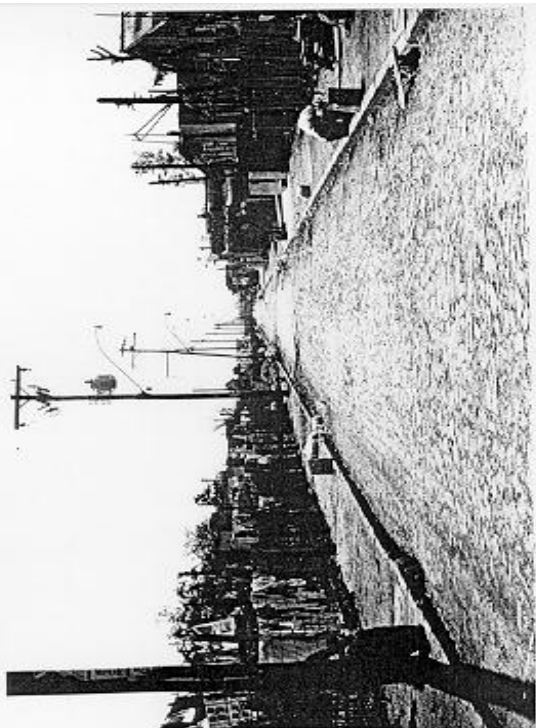


FIGURA 15
O DIQUE DA VILA NOVA BRASÍLIA APÓS A URBANIZAÇÃO, OU A
RETOMADA DA OCUPAÇÃO COM SUBABITAÇÃO
ANO 1988



Aqui, a formulação de políticas públicas de urbanização na periferia do Sistema, dentro dos limites da relação entre a finalidade e o instituído para as populações de baixa renda, no aspecto da questão do alojamento da classe trabalhadora, nos trazem o antagonismo com a concepção de moradia das demais camadas sociais.

Para vivermos agrupados nas cidades, é necessário que mantenhamos um equilíbrio entre o espaço da natureza e o espaço do indivíduo, sendo este proporcional aos rendimentos esperados da posse pelos seus ocupantes.

Por outro lado, não se justifica urbanizar favelas dentro de um sistema econômico voltado para maximizar economias de escala que não tragam aos moradores possibilidades de ganhos em escala.

Dentro desse contexto, a questão técnica dos indicadores nos leva à proposta da inclusão do item qualidade de vida na percepção, elaboração e implantação dos projetos oficiais, o que poderia ser feito elencando uma matriz de necessidades econômicas para o desenvolvimento social.

A Vila, enquanto um espaço acanhado de convivência, não oferece condições para o desenvolvimento pleno das famílias. Por outro lado, do ponto de vista da sua manutenção, do lazer e dos trabalhos coletivos, não existem espaços disponíveis para a construção de

alternativas populares à crise econômica e ao desemprego; isto apesar de que, no caso da Vila Nova Brasília, existam 20,9 hectares que foram hipotecados mas não foram urbanizados, e que não estão à disposição dos moradores. Como alerta, salientamos a necessidade de serem promovidos estudos de viabilidade para a sua utilização pelos próprios moradores.

Por outro lado, cabe salientar que 125, 150 ou 250 metros quadrados de propriedade, por si só, não são suficientes para possibilitar soluções à questão social, apesar de que o que quer que se faça nesse sentido ajuda muito o dia-a-dia dos favelados, pois a questão social depende de outras questões estruturais e de decisões sobre o modelo econômico, tanto ao nível do Poder Público da Cidade como do Estado e da União.

Em princípio, não consideramos incompatível com o progresso econômico e o desenvolvimento um modelo que se voltasse mais para a demanda interna, com uma distribuição mais equitativa dos recursos sociais, como também não acreditamos que este se voltasse contra os compromissos externos de prazo e de preços. O que verdadeiramente acontece, é que existe uma perversidade interna entre classes sociais, e esta é que deveria ser solucionada.

9.1 O ESTUDO DA REALIDADE

Ao delimitar o espaço de análise para o nosso trabalho, esperávamos do seu estudo uma melhor compreensão dos mecanismos sociais e institucionais interligados às decisões das políticas públicas no campo da realidade urbano-espacial.

Escolhemos trabalhar com uma Vila irregular ou clandestina porque esta, além do fato de estar situada nos limites da escala social, satisfazia a nossa intenção de dar uma finalidade de utilidade social ao trabalho; além disso, existia o nosso interesse científico de constatar como essa realidade se vinculava à ótica do desenvolvimento capitalista.

Nossa primeira constatação foi perceber que a visão de marginalidade, associada à uma morbidade e à falha de caráter dos seus ocupantes, não se relacionava com a realidade que constatávamos.

Além disso, a pretensa marginalidade econômica da Vila, não se traduz em realidade do ponto de vista da acumulação capitalista, pois esta, ao reciclar os dejetos da civilização industrial, está efetivamente criando as condições necessárias para possibilitar um novo surto de acumulação.

Há que considerar, também o fato de que o custo de vida para a população nesses locais é, normalmente, mais elevado do que aquele praticado em áreas mais nobres, como, por exemplo, o centro da cidade. Isto significa, novamente, ganhos extras de capital.

Se considerarmos que ao serem qualificadas como áreas de excessão, as vilas irregulares demandam, paradoxalmente, menos compromissos e gastos de manutenção por parte do Poder Público, como seria de supor que ocorresse, por exemplo, no bairro Menino Deus, já que pavimentação e serviços públicos não parecem ser considerados como obrigações do Estado, nessas áreas. Então, o que vemos, é os moradores acrescentando, eles próprios, valor às áreas que habitam através de arruamentos, canalizações de esgotos, aterros, etc.

Por outro lado, é bom não esquecer que os seus moradores são trabalhadores e não marginais, e que, na sua maioria, não nasceram favelados. Morar em Vila, para a grande maioria, significa escapar dos aluguéis, dos preços dos terrenos, das casas e dos apartamentos da cidade. O abandono público torna-se a causa do seu favelamento e das violências que sofrem.

Outra constatação foi a de que os órgãos públicos, além de serem os indutores das invasões que ocorrem na cidade, não acompanham a sorte dos seus

ocupantes e, do ponto de vista da urbanização, estão mais preocupados com os aspectos físico-espaciais do que com solucionar o problema de alojamento dos migrantes, ou mesmo com o fenômeno da necessidade de migrar.

A própria questão não é vista sob essa perspectiva; ela é tratada apenas do ponto de vista de populações de baixa renda, quando ser de baixa renda é diferente de ser migrante, pois o migrante é, antes de mais nada, um ser em transição buscando melhores condições de vida. Também qualitativamente, a questão situa-se em patamares diversos, já que baixa renda passa a ser sinônimo de fracasso social. Daí o processo de culpar os indivíduos pela sua situação e a penalização dos mesmos pela carência de atendimento público.

9.2 O ESTUDO DAS INTENÇÕES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA O URBANO-ESPACIAL

Nos capítulos 4 e 5, vimos como nos instrumentos de planejamento, é vista a questão do ordenamento espacial, onde este é estabelecido claramente como um pré-requisito para a acumulação capitalista, uma vez que ele é a condição

essencial da Produção. Daí o caráter estratégico da ocupação do espaço.

E essa é uma função que encontramos com o Programa de Erradicação da Subabitação (PROMORAR), já que, antes de mais nada, ele foi uma figura de ordenamento espacial projetado para a cidade, decorrente dos Programas de Desenvolvimento Urbano que, por sua vez, articulavam-se aos Planos Nacionais de Desenvolvimento, expressões da expansão Capitalista no Cone-Sul.

9.3 OS OBJETIVOS ESPERADOS E ALCANÇADOS PELO ESTUDO

O nosso primeiro objetivo era verificar os objetivos e efeitos das políticas de urbanização físico-espacial implementados pelo Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB) com recursos oriundos do programa Federal PROMORAR, vinculado ao Sistema Financeiro de Habitação e Urbanismo, em área de subabitação ou de moradias populares. Isto efetivamente ocorreu, pois efetuamos um estudo de caso com essa intenção na Vila Nova Brasília, considerada pelo DEMHAB como prioritária para urbanização através do PROMORAR; as análises foram feitas com base no que constava dos relatórios de Atividade da

Prefeitura, bem como nos levantamentos efetuados in loco e na nossa convivência de quase dez anos com os moradores da Nova Brasília.

O segundo objetivo era verificar em que medida as novas diretrizes da Política de Urbanização cumpriam o seu propósito de evitar as remoções, buscando a fixação das populações através da regulamentação do uso dos lotes urbanos, o que era, basicamente, a preocupação do PROMORAR.

Em termos de resultados dos objetivos específicos do Programa, que se propunha à Erradicação das Subabitações na Vila sem remover os moradores, temos a afirmar inicialmente, que mesmo antes de o DEMHAB iniciar as obras, muitos moradores procuraram vender as suas casas e mudar com medo das remoções. Ao iniciar a intervenção, 454 casas foram removidas, afora as idas e vindas das aprovações de elaborações do Projeto de Viabilidade Urbanística, onde cada etapa de elaborações correspondia a um processo de negociações e remoções.

Por outro lado, é extremamente importante ressaltar que o que foi aplicado na Vila foi, na verdade, o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB) e o Programa de Financiamento da Construção, Aquisição ou Melhoria de Habitação de Interesse Social (FICAM), pois, salvo alguns remanejamentos, nenhuma casa foi construída pelo Poder Público na Vila.

A Vila recebeu um tratamento urbanístico, mas este foi mais voltado para as vias de acesso, pavimentação, regulamentação de passeios (ver figura 13), reestruturação das redes de esgotos cloacal e pluvial, reestruturação da rede de abastecimento de água e da rede de fornecimento de energia elétrica.

É preciso considerar, neste momento, que as remoções "a posteriori" eram praticadas intensamente nos anos que antecederam o surgimento do PROMORAR. Mas, com o advento deste, além das remoções diretas, o processo de intervenção propiciou outro tipo de remoção: o do tipo econômico, onde o indivíduo, sabedor ou com medo de não atender as exigências para a comercialização dos lotes, antecipa-se vendendo o direito de uso do seu lote.

Isto aconteceu assim porque o contexto de aplicação do PROMORAR em Porto Alegre não permitia mais remoções naquele momento como a da Vila Teodora, onde a força pública foi acionada para garantir a expulsão dos moradores. A saída institucional apontava para a necessidade de um novo salto no desenvolvimento urbano, onde ficasse legitimada a remoção dado um objetivo maior que era o do progresso da Indústria. Daí que a remoção agora não poderia mais ser direta, mas sim econômica, devido à polarização da região como futuro pólo habitacional para o Porto Seco.

Um outro aspecto relevante nesse contexto é que o grande erro da intervenção do DEMHAB foi o de não ter levado a sério o cadastramento dos moradores da Vila, não tendo, portanto, se preocupado com a sorte nominal dos seus moradores. A partir dessa situação, não é difícil concluir que essa intervenção, longe de manter os moradores na Vila, propiciou a saída de muitas famílias; essa liberação de espaço acabou se transformando em negócio lucrativo para outros devido à grande afluência de migrantes para aquela área.

O nosso terceiro objetivo era verificar se as diretrizes da Política de Urbanização estavam adequadas às necessidades e interesses reais da população e se a intervenção atingia os seus objetivos como ação planejadora para o Bem Público, ou se não estaríamos perante efeitos perversos de descaminhos entre o projetado e o executado.

Não temos dúvida de que a urbanização não satisfaz as necessidades e os interesses reais da população, pois estas estão expressas claramente na resistência dos moradores que até hoje não aceitam e não aceitaram arcar com os custos da urbanização da Vila, ou seja, até o presente momento a posse dos moradores não foi regularizada juridicamente.

O quarto e último objetivo específico era observar e descrever como os moradores da Vila Nova

Brasília reagiram às ações do Poder Público. Este objetivo foi alcançado pelo nosso acompanhamento, que está claramente expresso no desenrolar do trabalho, das opiniões e sentimentos dos moradores em relação ao projeto para a Vila, bem como da sua resistência em arcar com os custos da urbanização.

9.4 AS LIMITAÇÕES DO ESTUDO E AS DIFICULDADES ENCONTRADAS

As limitações do estudo situaram-se, principalmente, nas delimitações do objetivo de pesquisa quando nos propusemos a observar um processo sócio-econômico dinâmico e complexo em andamento, pois em termos de prazos acadêmicos, é impossível conciliar as normas rígidas de uma instituição de ensino com a imprevisibilidade dos fatos sociais, uma vez que estes ocorrem dentro de outra lógica que não a do educador e do pesquisador.

9.5 AS POSSIBILIDADES DE NOVOS ESTUDOS E DE ENFOQUES DIFERENCIADOS

Acreditamos que o nosso trabalho tenha demonstrado a necessidade de estudos nas demais vilas da cidade como uma forma de evitar generalizações, como também para ver em que medida os fatos se repetem em outros lugares para que possa ser efetivamente possível estabelecer condições para reorientar as ações do Setor Público; por outro lado, queremos acreditar que o nosso trabalho acentuou significativamente a necessidade de enfoques diferenciados para o estabelecimento das políticas públicas. Estas deveriam resultar de observações in loco, privilegiando-se os interesses e necessidades efetivas dos usuários.

BIBLIOGRAFIA

- ANDRADE, Thompson A. & VILLELA DOS SANTOS, Renato A. Z.
Eficácia da Institucionalização de Regiões Metropolitanas no Brasil. Análise da Evolução dos Serviços de Saneamento Urbano. In Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro: Vol.17, n.º 1, 264 p., abril 1987.
- AURELIANO, Maria Liana. No Limiar da Industrialização. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- BAKUNIN, Mijail. Tácticas Revolucionarias. Madrid, Espanha: Libros Dogal, 1978, 134 p.
- Projeto de Lotes Urbanizados - BNH. Rio de Janeiro: 1978, 76 p.
- BERNARDES, Lysia. Política Urbana: Uma Análise da experiência brasileira. Revista Análise & Conjuntura. Belo Horizonte: 1(1) 83 119, jan./abril. 1986.

- BOTELHO, Caio Lossio. Brasil: A Europa dos Trópicos. Rio de Janeiro. Record, 1967.
- BOUDON, Raymond. Efeitos Perversos e Ordem Social. Rio de Janeiro: Zahar, 1979, , 260 p.
- BRASIL: Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA). A Institucionalização de Regiões Metropolitanas, Revista Administração Pública. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 5(1): 117-148, jan./jun. 1971.
- . Presidência da República. Metas e Bases Para a Ação de Governo, Fundação IBGE, Setembro de 1970, Rio de Janeiro, 265 p.
- .----- .Metas e Bases Para a Ação de Governo, Síntese, Fundação IBGE. Rio de Janeiro: Janeiro de 1971.
- .----- .II PND Plano Nacional de Desenvolvimento. São Paulo: Sugestões Literárias, 1975, 119 p.
- .----- .Diretrizes Setoriais do Presidente João Figueiredo. Brasília: 1980.
- CAMUS, Albert. O estrangeiro. Gallimard - França. Livros do Brasil, S.A.R.L. - Portugal, (s.d.) 152 p.
- CHANTEBOUT, Bernard. Do Estado: Uma Tentativa de Desmitificação do Universo Político. Rio de Janeiro: Rio-Sociedade Cultural, 1977, 140 p.
- CHAVES, Marilena. Análise do Desempenho da Construção Civil

- no Brasil. São Paulo: Universidade, 1985.
- COUTO E SILVA, Golbery do. Conjuntura Política Nacional: O Poder Executivo & Geopolítica do Brasil. 3ª ed.. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1981. 266 p.
- ETZIONI, Amitai, Organizações Modernas. 5ª edição São Paulo: Pioneira, 1976, 185 p.
- FIGUEIREDO, Osmar Salles de. Brasil Passado e Presente. São Paulo: Pedagógica e Universitária Ltda., 1979.
- FREIRE, Paulo. Pedagogia do Oprimido. Rio de Janeiro: 7ª edição, Paz e Terra, 1979, , 218 p.
- GOODMAN, Paul y Percival. Tres Ciudades Para El Hombre (Medios de Subsistencia y Formas de Vida). Buenos Aires - Editorial Proveycción, 1964, 245 p.
- HEGEL, George W. Friedericch. Textos Dialéticos. Rio de Janeiro: Zahar, 1969, 265 p.
- HOLANDA, Nilson. Planejamento e Projetos. Fortaleza: Univ. Fed. do Ceará, APEC/MEC, 1983.
- JACKSON, Dudley. Analisis Economico de La Pobreza. Barcelona. Vicens-Vives, 1972, 98 p.
- KROPOTKIN, Pedro. El Apoyo Mutuo - Un Factor de La Evolución, Segunda Edición. Bilbao, Espanha: Zero ZYX, 1978. 343 p.
- LAPASSADE, Georges. Grupos, Organizações e Instituições 2ª ed.. Rio de Janeiro: Francisco Alves Editora S.A., 1983, 316 p.

- LEFEBVRE, Henri. Espaço y Política. Barcelona: Siglo Veintiuno, 1976.
- LOEB, Roberto. Aspectos do Planejamento Territorial Urbano no Brasil. In Planejamento no Brasil. Coord. LAFER, Betty Midlin. São Paulo: Perspectiva, Coleção Debates, 1975, 184 p.
- MALATESTA, Erico. Hacia una Nueva Humanidad. Porto Alegre: Próa. 1970, 257 p.
- MARX, Karl. Contribucion a la Crítica de la Economía Política. Madrid: Alberto Corazon Editor, 1978, 284 p.
- MELLA, Ricardo. La Coacción Moral, Madrid - Espanha: 1901.
- MENDES, Ana Gláucia. A Experiência do Planejamento Econômico do Brasil. in Dilema do Planejamento Urbano e Regional no Brasil organizado por CINTRA, Antonio Octavio e HADDAD, Paulo Roberto, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1978, , p. 76 - 139.
- MONTEIRO, Marcelo Affonso. Reflexos em Torno da Estrutura Internacional do Poder do Mundo Contemporâneo. Rio de Janeiro: A Defesa Nacional n.º 739, 1987.
- MUNFORD, Lewis. A cidade na História. Belo Horizonte: Itatiaia, 1965,
- PIQUET, Rosélia. Política de Desenvolvimento Urbano, Possibilidades e Limites. Rio de Janeiro: Estudos e Debates n.º 3, PUR/UFRJ, 1983, 184 p.
- PINHEIRO, Rubem. Efeitos de Um Investimento. Curitiba:

- Revista de Economia, 13(11):29-35, 1986.
- PORTO ALEGRE, Prefeitura Municipal de. Departamento Municipal de Habitação. Programa PROMORAR - BNH; Diagnóstico. Sócio - Econômico de Áreas Faveladas em Porto Alegre; Relatório Final. Porto Alegre, 1981. 124 p.
- PUIG, Juan Elias. El Hombre, El Medio, La Sociedad. Porto Alegre: Vértice, 1970, 93 p.
- RATTNER, Henrique. Planejamento e Bem-estar Social. São Paulo: Perspectiva, 1979, 234 p.
- RATTNER, Henrique. Planejamento Urbano e Regional. São Paulo: Companhia Editora Nacional. 1974, 161 p.
- REICH, Wilhelm. Psicologia de Massas do Fascismo. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1976, 373 p.
- RELGIS, Eugen. ?Qué es el Humanitarismo?. Montevideo: Ediciones "Humanidad", 1966, 64 p.
- REYNOLDS, Clark W.. Algumas Implicações do Intercâmbio Global entre Países Ricos e Pobres: O Exemplo dos EUA. Rio de Janeiro: in Administração de Empresas, Vol. 20 n.º 2, Abr./jul. 1980.
- ROCKER, Rudolf. Nacionalismo y Cultura. Madrid: Las Ediciones de la Piqueta. 1977, 735 p.
- SCHMIDT, Benício Viero. O Estado e a Política Urbana no Brasil. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1983. 212 p.
- TAVARES, General Aurélio de Lyra. Segurança Nacional. Ministério da Educação e Cultura - 2ª Ed., 1965, 311 p.

TOLSTOI, Leon. El Poder. Toulouse, França: Folheto de "Tiempos Nuevos". 25 p.

TORRES FILHO, Wilson. O Processo de Planejamento Regional - Urbano no Brasil no Período 1964-1979. Porto Alegre, 1989, Dissertação de Mestrado.

TRIPODI, Tony & FELLIN, Phillip, MEYER, Henry J.. Análise da Pesquisa Social. Diretrizes para o Uso da Pesquisa em Serviço Social e Ciências Sociais. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975, 337 p.

VILLAÇA, Flavio. Uso do Solo Urbano, 1978.

ZAMACOIS, Eduardo. A Opinião Pública. Rio de Janeiro: Editora Vecchi, 1952.

ZOLA, Emile. Germinal. São Paulo: Abril Cultural, 1972.

LEIS E DECRETOS FEDERAIS

BRASIL. Lei n.º 3692/59

BRASIL. Lei n.º 4 344, de 21 de junho de 1964.

BRASIL. Lei n.º 5 173, de 27 de outubro de 1966.

BRASIL. Lei n.º 5 122, de 28 de setembro de 1966.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967.

BRASIL. Lei n.º 4 380, de 21 de agosto de 1964.

BRASIL. Constituição, de 24 de janeiro de 1967.

BRASIL. Ato Complementar 43 e 76, de 1969.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 1. de 17 de outubro
de 1969.

BRASIL. Lei Complementar n.º 14, de 8 de junho de 1973,

BRASIL. Decreto-Lei n.º 74 156, de 6 de junho de 1974,

BRASIL. Lei Complementar n.º 20, de 1º de julho de 1974.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 20, de 1º de julho de 1974.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 85 916, de 17 de abril de 1981.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 59 917, de 30 de dezembro de 1966.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 66 882, de 16 de julho de 1970.

BRASIL. Portaria Ministerial (MINTER) n.º 114, de 4
de setembro de 1970.

Brasil, Decreto Lei n.º 6766, de 1979.

Brasil, Lei n.º 4864, de 29 de novembro de 1964.

Brasil, Lei n.º 20, de 21 de novembro de 1979.

LEIS E DECRETOS MUNICIPAIS

Lei n.º 2902, de 30 de dezembro de 1965.

Lei n.º 982, de 18 de dezembro de 1962.

Lei n.º 311, de 16 de setembro de 1946.

Lei n.º 2903, de 30 de dezembro de 1965.

Lei n.º 879.

Lei Complementar n.º 43 1º PDDU, de 1979.

Lei n.º 4679, de 1 de dezembro de 1979.

Decreto 679/53.

Lei n.º 2046/59.

Lei n.º 2330/61.

Decreto n.º 4552/72.

ANEXO 1

QUESTIONÁRIO PARA O LEVANTAMENTO DE OPINIÃO
NA VILA NOVA BRASÍLIA
ANO:1980



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

SEQ.	DATA	PESSOAL
------	------	---------

LEVANTAMENTO OPINIÃO

VILA NOVA BRASÍLIA

Quanto ao Cadastro

- 1 . rua.....nº.....
- 2 . casa própria.....alugada.....
- 3 . morador (aluguel).....
- 4 . proprietário.....
- 5 . valor do aluguel.....
- 6 . tempo na casa.....na Vila.....
- 7 . profissão.....
- 8 . parentesco do entrevistado.....
- 9 . Obs.....
-
-
-
-

(QUANDO EXISTIR SUB-ALUGUEL, RELATAR QUANTOS INQUILINOS E QUANTO PAGAM CADA UM)

Quanto a Urbanização

10. Soube ou participou de alguma reunião ou movimento para o loteamento da Vila?

SIM NÃO

11. Quem organizou?

12. De que se falou?

13. Estava de acordo?

Quanto ao Loteamento

14. Pretende comprar o lote?

SIM

1. Quanto pode pagar mensalmente?.....

NÃO

1. Porque?

2. O que vai fazer?

<p>Quanto ao Histórico</p> <p>21. De onde e porquê vieram para a Vila?</p> <p>22. Quem são os moradores mais antigos?(nome, rua e nº)</p> <p>23. Quais os que mais ajudam?</p>	<p>Quanto as dificuldades da Vila</p> <p>24. Quais os maiores problemas, já resolvidos? E por quem?</p> <p>25. E os de agora?</p> <p>26. Estão sendo resolvidos? COMO E POR QUEM?</p>
--	---

<p>3. Sua situação pode melhorar?</p>	<p>Quanto a Associação de Moradores da Vila</p> <p>15. Faz parte da Associação?</p> <p>16. A Associação é representativa dos moradores?</p> <p>17. Obs.</p>
<p>Quanto da Possibilidade de Venda</p> <p>18. Quanto vale sua casa agora?</p> <p>19. Teve alguma oferta?</p> <p>20. Sabe de alguém que se mudou ou vai mudar-se?</p> <p>(QUEM, PARA ONDE E PORQUE?)</p>	<p>3</p>

34. COMENTÁRIOS DO ENTREVISTADOR:
(Citações, frases, impressões e etc....)

27. Quais são as pessoas que mais ajudam?

28. O que o vila mais precise por agora?

Quanto da Continuidade

29. Gostaria de saber dos resultados do levantamento?

30. Que tipo de ajuda pode prestar à Vila um parenticular?

Quanto das Possibilidades Financeiras

31. Qual a renda familiar mensal?

32. Quantos moram na casa?

33. Obs.

(QUANTOS TRABALHAM E QUANTOS DOENTES)

(escolha seletiva)

anexo 1

M O R A D O R A N T I G O

1 . Como era a Vila quando veio morar aqui?

2 . A maior parte dos moradores vieram de onde?

3 . Trabalham no que?

4 . Essa terra era propriedade de quem?

5 . Existe muita gente entrando e saindo da Vila?

6 . Como conseguiram luz na Vila?

7 . Como conseguiram agua?

8 . E a escola?

9 . E o campo de futebol?

10. Qual sua opinião sobre a Urbanização da Vila?

11. O que mais pode nos dizer da Vila?

(escolha seletiva)

anexo 1

M O R A D O R A N T I G O

1 . Como era a Vila quando veio morar aqui?

2 . A maior parte dos moradores vieram de onde?

3 . Trabalham no que?

4 . Essa terra era propriedade de quem?

5 . Existe muita gente entrando e saindo da Vila?

6 . Como conseguiram luz na Vila?

7 . Como conseguiram agua?

8 . E a escola?

9 . E o campo de futebol?

10. Qual sua opinião sobre a Urbanização da Vila?

11. O que mais pode nos dizer da Vila?

(escolha seletiva)

anexo 2

MORADOR COM TRABALHO COMUNITÁRIO

- 1 . Onde participa e a quanto tempo?
- 2 . Que tipo de atividades já desempenhou, por que e como fizeram?
- 3 . Quem são os outros e o que fazem ou fizeram?
- 4 . Fora de Vila está vinculado com algum grupo, Associação, partido, sindicato ou político?
- 5 . Por que?

- 6 . Qual seu cargo?
- 7 . A Vila tem algum inimigo?
- 8 . Qual sua opinião sobre a Urbanização?
- 9 . O que nos pode contar sobre a Vila?
10. O que está fazendo pela Vila, hoje?

(escolha seletiva)

anexo 2

MORADOR COM TRABALHO COMUNITÁRIO

- 1 . Onde participa e a quanto tempo?
- 2 . Que tipo de atividades já desempenhou, por que e como fizeram?
- 3 . Quem são os outros e o que fazem ou fizeram?
- 4 . Fora de Vila está vinculado com algum grupo, Associação, partido, sindicato ou político?
- 5 . Por que?

- 6 . Qual seu cargo?
- 7 . A Vila tem algum inimigo?
- 8 . Qual sua opinião sobre a Urbanização?
- 9 . O que nos pode contar sobre a Vila?
10. O que está fazendo pela Vila, hoje?

(escolha seletiva) anexo 4 PARA OS QUE ESTÃO VENDO A CASA
1 . Por quanto está vendendo a casa? 2 . E o terreno? Qual a garantia de conseguir? 3 . Porque está vendendo sua casa? (agora) 4 . Qual sua opinião sobre a Urbanização de Vila? 5 . O que nos pode dizer sobre a Vila?

(escolha seletiva) anexo 3 PARA OS QUE PRESTAM SERVIÇOS
1 . Tipo de Serviço? 2 . Razão Social? 3 . Qual sua opinião sobre os moradores da Vila? 4 . Acredita que a Urbanização pode beneficiar- lhos? 5 . Quais serão os prejudicados? 6 . O que nos pode dizer sobre a Vila?

