

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA
MESTRADO EM ECONOMIA DO DESENVOLVIMENTO

GEVACI CARLOS PERRONI GAMA DE OLIVEIRA

**DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO E LOCAL: ESTUDO DO PROJETO
URBANIZADOR SOCIAL DE PORTO ALEGRE/RS**

Porto Alegre

2007

GEVACI CARLOS PERRONI GAMA DE OLIVEIRA

DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO E LOCAL: ESTUDO DO PROJETO
URBANIZADOR SOCIAL DE PORTO ALEGRE/RS

Dissertação apresentada ao Departamento de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia / PUCRS como requisito para a obtenção do título de Mestre em Economia do Desenvolvimento.

Orientador: Dr. Adelar Fochezatto

Porto Alegre

2007

GEVACI CARLOS PERRONI GAMA DE OLIVEIRA

**DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO E LOCAL: ESTUDO DO PROJETO
URBANIZADOR SOCIAL DE PORTO ALEGRE/RS**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Economia do Desenvolvimento da Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia / PUCRS como requisito para a obtenção do título de Mestre em Economia do Desenvolvimento.

Aprovada em 30 de março de 2007

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Carlos Schmidt

Prof. Dr. Adalmir Antônio Marchetti

Prof. Dr. Carlos Nelson dos Reis

RESUMO

O presente estudo avalia a possibilidade de construções endógenas darem repostas aos formatos de exclusão social. A partir da realidade de determinada região, a Lomba do Pinheiro, em Porto Alegre, infere-se para as demais regiões as alternativas à exclusão instalada. Para tanto se faz o resgate da exclusão social em nível de Brasil, com destaque em especial para a exclusão à habitação, resgatando-se também alguns conceitos de Amartya Sen. Utilizando-se do referencial teórico do desenvolvimento endógeno e do desenvolvimento local, exemplifica-se com projetos que têm como premissas este mesmo embasamento teórico, as Redes de Cooperação e o Urbanizador Social. A partir das características encontradas na região em estudo, entende-se que esforços pela construção coletiva de soluções estarão resolvendo as dificuldades, e, com o tempo, melhorando a situação geral da região. A partir da construção coletiva abre-se espaço para a criação de uma rede de desenvolvimento, que permitirá o acúmulo de capital social, conduzindo ao desenvolvimento endógeno e local.

Palavras-chave: Desenvolvimento endógeno. Desenvolvimento local. Capital social.

ABSTRACT

The present study evaluates the possibility of endogenous constructions give answers to the shapes of social exclusion. Starting from the reality of a specific area, called Lomba do Pinheiro, in Porto Alegre, the alternatives to the installed exclusion are inferred to the other areas. In order to achieve this objective, the social exclusion rescue of Brazil is done, with special emphasis to house exclusion, when Amartya Sen's concepts are ransoned. Making use of the theoretical referencial of the endogenous and local development, we exemplify with some projects which present this same theoretical base as premise: the Redes de Cooperação e Urbanizador Social. Based on the characteristics found in the studied area, we understand that efforts for the collective construction of solutions will sove difficulties, and step by step the general situation of the area will be improved. Starting from collective construction space is opened for the creation of a development net, which will allow the social capital accumulation, leading to endogenous and local development.

Key-Words: Endogenous development. Place development. Social capital.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Distribuição da renda da população economicamente ativa.....	35
Tabela 2 – Percentagem da renda apropriada e índice de Gini.....	35
Tabela 3 – Número de moradores do domicílio.....	53
Tabela 4 – Renda mensal individual e familiar.....	54
Tabela 5 – Classes de rendimento nominal mensal do responsável pelo domicílio (em salários mínimos).....	54
Tabela 6 – Tipo de registro do empreendimento.....	55
Tabela 7 – Tempo de funcionamento das empresas (em anos).....	56
Tabela 8 – Estrutura do gasto mensal por item de dispêndio.....	56
Tabela 9 – Estrutura do gasto mensal por item de dispêndio no bairro.....	57
Tabela 10 – Resumo das variáveis testadas.....	62
Tabela 11 – Medidas estatísticas da amostra.....	66
Tabela 12 – Medidas estatísticas do preço das sub-regiões da Lomba.....	68
Tabela 13 – Medidas estatísticas do preço do m ² das sub-regiões da Lomba.....	68
Tabela 14 – Medidas estatísticas do preço e do preço por m ² segundo classificação por área de ocupação.....	70
Tabela 15 – Medidas estatísticas do preço e do preço por m ² segundo cadastro de imóveis.....	70
Tabela 16 – Resultado do Modelo Avaliação Preço Total (R\$).....	72

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APL – Arranjo Produtivo Local

CUB – Custo Unitário Básico

DEMHAB – Departamento Municipal de Habitação de Porto Alegre

HIS – Habitação de Interesse Social

IAB – Instituto dos Arquitetos do Brasil

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPTU – Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana

ITBI – Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis

PDE – Plano de Desenvolvimento Econômico

PEA – População Economicamente Ativa

PGM – Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PDDUA – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SINDUSCON – Sindicato da Indústria da Construção Civil

SM – Salário Mínimo

SMAM – Secretaria Municipal do Meio Ambiente de Porto Alegre

SMF – Secretaria Municipal da Fazenda de Porto Alegre

SMOV – Secretaria Municipal de Obras e Viação de Porto Alegre

SPM – Secretaria de Planejamento Municipal de Porto Alegre

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	09
2	DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO E LOCAL : TEORIA E PRÁTICA.....	15
2.1	DESENVOLVIMENTO LOCAL E DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO.....	16
2.2	UM PROJETO DE ENDOGEINIZAÇÃO.....	24
2.2.1	Atuação em rede: uma experiência com as redes de cooperação.....	25
3	EXCLUSÃO SOCIAL.....	34
3.1	EXCLUSÃO E ACESSO À MORADIA: UM PANORAMA DO CENÁRIO BRASILEIRO.....	37
3.2	GERANDO DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO: O PROJETO URBANIZADOR SOCIAL.....	42
4	ACESSO À MORADIA NA REGIÃO DA LOMBA DO PINHEIRO.....	51
4.1	PERFIL SÓCIOECONÔMICO DA REGIÃO DA LOMBA DO PINHEIRO.....	52
4.2	PREÇO DO SOLO.....	57
4.2.1	Descrição das variáveis e hipóteses.....	58
4.2.2	Análise dos resultados.....	71
4.3	A REGIÃO E O MODELO.....	78
5	CONCLUSÕES.....	81
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	88
	ANEXO I – DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS.....	92
	ANEXO II – REGIME URBANÍSTICO.....	94
	ANEXO III - CARACTERÍSTICAS DAS SUB-REGIÕES (ÁREAS HOMOGÊNEAS).....	96

1 INTRODUÇÃO

O Brasil acumula a condição de um dos países de maior vigor em termos de industrialização e crescimento econômico em um espaço limitado de tempo. Na segunda metade do século XX, o país alcançou a posição de membro do seleto grupo de países industrializados, chegando a constituir-se na oitava economia mundial. Ao mesmo tempo, o país também se destaca por apresentar uma das mais desiguais distribuições de renda do planeta, tendo sido classificado pelo Banco Mundial como detentor da segunda maior concentração de renda do mundo. Essa condição sugere a existência de grandes contrastes entre setores modernos, com padrão de consumo semelhante ao dos países mais desenvolvidos, e setores sociais que convivem com a absoluta miséria.

Buscando analisar a situação da distribuição da renda no país durante a década de 90, classifica-se como um período de estagnação econômica e também gerador de uma estrutura produtiva assentada numa forte e dinâmica base industrial. Nesse período, as grandes disparidades de renda não se atenuaram nem em conjunturas de intenso crescimento econômico, nem nas ocasiões de estagnação e de altas taxas inflacionárias da década de 80.

Conjugando a elevada concentração de renda com uma capacidade cada vez menor de atuação do governo junto à população, verifica-se o aumento do número de pessoas que não desfrutam de condições de vida dignas em termos de acesso à saúde, à educação, à alimentação e à moradia. Em boa medida, essas carências estão ligadas à falta de acesso ao mercado de trabalho. O desemprego desencadeia um processo de exclusão social gradual, levando os indivíduos, muitas vezes, a buscarem apoio nos familiares para continuarem a suprir suas necessidades diárias. Todavia, muito mais do que a impossibilidade de acesso ao

mercado de trabalho, o abatimento moral torna o indivíduo impotente, fazendo com que o reflexo do desemprego se manifeste em diversas dimensões de sua vida.

Um dos principais aspectos determinantes da qualidade de vida do indivíduo diz respeito a sua moradia. Na lógica do mercado, os critérios para a escolha do espaço para morar, por parte do indivíduo, vão ao encontro do montante de facilidades que ele está disposto e apto a absorver. As facilidades podem ser: acesso à água, acesso ao esgoto, escola, posto de saúde, supermercado na proximidade e qualidade das vias de acesso, distância do local de trabalho etc. Entretanto, a concretização dessa disposição está diretamente ligada a seu ganho laboral, o qual determina, assim, a distribuição do espaço territorial para fins de habitação.

Hoje, no Brasil, milhões de famílias estão excluídas do acesso à moradia digna. A necessidade quantitativa corresponde a 7,2 milhões de novas residências aproximadamente¹. Diagnósticos realizados sobre a situação habitacional do Brasil, a partir de dados do Censo Demográfico de 2000 e da Pesquisa de Informações Municipais de 2001², informam que, no ano de 2000, 88,2% do déficit habitacional urbano do país correspondia a famílias com renda de até cinco salários mínimos.

Paralelamente à carência habitacional, as cidades brasileiras também padecem da insuficiência de redes de infra-estrutura básica, situação que complementa um quadro de precariedade significativo. Segundo informações do IBGE, quase metade da população brasileira (83 milhões de pessoas) não é atendida por sistemas de esgotos, e 45 milhões de cidadãos carecem de serviços de água potável. É esse conjunto de deficiências que está

¹ Fonte: Instituto Brasileiro de Estatística e Geografia (IBGE), sistematizados no documento denominado “Política Nacional de Habitação”

² Instituto Brasileiro de Estatística e Geografia (IBGE), sistematizados no documento denominado “Política Nacional de Habitação”

presente nos bolsões de pobreza, não só das grandes cidades, mas também das médias e até das pequenas.

Por se tratar de um bem finito que tem seu valor estabelecido pela localização, a venda de moradias mais próximas das facilidades se torna uma saída momentânea para aqueles que estão em processo de exclusão. Tal comércio redundando no “inchamento” da periferia, uma vez que os moradores que antes ocupavam áreas que estavam mais bem localizadas deslocam-se para esta, afetando também os preços. Na questão da habitação, os excluídos não são somente aqueles que estão desempregados, são também aqueles que embora inseridos no mercado de trabalho não conseguem ter seu local para morar.

Entendido como forma de promover melhores condições de vida para a população, especialmente para os setores marginalizados, está o desenvolvimento econômico e social. Este se inspira nos valores da igualdade e da cidadania, com a inclusão plena dos setores marginalizados na produção e repartição dos resultados. O desenvolvimento acontece num determinado local, sendo que pode se apresentar na forma de diversos modelos. Cada território tem um modelo próprio de desenvolvimento, envolvendo diversos fatores em diferentes graus e formas. Cabe registrar alguns deles, como é o caso das redes de atores locais, das dotações naturais (recursos naturais renováveis ou não-renováveis), da infraestrutura existente, do capital humano (conhecimentos, habilidades e competências das pessoas), do capital social (os níveis de confiança, cooperação, organização e participação social), da cultura empreendedora (níveis de auto-estima, autoconfiança, capacidade de iniciativa), da poupança local, da capacidade de atrair investimentos, das potencialidades, vocações e oportunidades, e das vantagens comparativas e competitivas.

Para a competitividade é necessário que sejam valorizadas cada vez mais as características locais, seja através do aproveitamento do potencial existente ou do fomento a novas atividades. Diante disso, a participação dos atores locais na construção de saídas para o

desenvolvimento de sua região é de fundamental importância, uma vez que essa participação tende a endogeneizar o aprendizado.

No sentido do fortalecimento das características locais, e, conseqüentemente, do fortalecimento do capital humano, acontece o desenvolvimento endógeno. Este tem como proposta atender às demandas locais com o objetivo de buscar o bem-estar econômico, cultural e social.

Tendo a construção endógena como princípio, existem exemplos de projetos elaborados por iniciativa do Estado que são destinados a suprir debilidades, permitindo assim uma melhor qualidade de vida. Essas ações tratam desde a questão do acesso ao solo, como é o caso do Urbanizador Social, até o fortalecimento através da estruturação de empresas com vistas à manutenção e criação de novos empregos, que é o caso das Redes de Cooperação.

Dentro da ótica da construção coletiva, buscando entender as formas de ocupação do espaço, pretende-se aprofundar o estudo do Urbanizador Social³; entendido como um projeto amplo com várias aplicações no mundo. O referido projeto foi desenvolvido no Rio Grande do Sul, na paradigmática região da Lomba do Pinheiro, situada em uma parte do município de Porto Alegre que se destaca pela presença de importante patrimônio natural.

A presente dissertação tem como proposta geral investigar o desenvolvimento econômico e social do território, relacionado à problemática da exclusão social, com ênfase na exclusão a uma moradia digna, a exclusão ao emprego e, conseqüentemente, à renda. A investigação está permeada pelas premissas de desenvolvimento local, tendo como proposta a ocorrência de desenvolvimento endógeno, conduzindo os habitantes de determinado território ao enfrentamento à exclusão.

³ Entende-se por Urbanizador Social um processo de cooperação mútua que favorece a atração e conquista de parceiros por parte dos interessados em promover o acesso digno ao solo urbano, sustentável no tempo, com vistas a dois objetivos iniciais: o aumento da oferta de lotes com preços acessíveis à população de baixa renda, via mercado, e o controle da informalidade.

O objetivo específico da dissertação consiste em estudar o Urbanizador Social como ferramenta para o desenvolvimento endógeno, capaz de influenciar não somente no acesso a uma moradia mais digna, mas também como um processo indutor de desenvolvimento que traga respostas positivas a outras formas de exclusão, promovendo desenvolvimento local.

No primeiro capítulo serão trabalhados os temas desenvolvimento local e desenvolvimento endógeno, trazendo as raízes do desenvolvimento endógeno e discutindo projetos capazes da endoginização da ação, com destaque para o Redes de Cooperação. No segundo capítulo será desenvolvido o conceito de exclusão social, bem como as suas diversas facetas. Ainda neste capítulo será abordada com mais ênfase a exclusão no que se refere ao aspecto do acesso ao solo, com destaque para a experiência do Urbanizador Social.

No terceiro capítulo tratar-se-á da exclusão no que se refere ao acesso ao solo, destacando que as pessoas de baixa renda, via mercado, são excluídas. Para tanto serão utilizados os dados obtidos em duas pesquisas realizadas na região da Lomba do Pinheiro, em Porto Alegre. A primeira pesquisa foi desenvolvida pelo SEBRAE, através da qual é traçado o perfil socioeconômico da região. A segunda foi desenvolvida através de convênio entre o *Lincoln Institute of Land Policy*⁴, a ACESSO – Cidadania e Direitos Humanos e a Prefeitura Municipal de Porto Alegre com o objetivo de investigar o preço do solo urbano na Lomba do Pinheiro.

⁴ O *Lincoln Institute of Land Policy* é uma organização educacional sem fins lucrativos estabelecida em 1974. Sua missão é estudar e ensinar sobre políticas de solo e impostos territoriais. O objetivo do Instituto é integrar teoria e prática para contribuir na definição de melhores políticas de solo, compartilhando conhecimento sobre as ações multidisciplinares que influenciam as políticas públicas. Inspirado pelas idéias de Henry George, economista político e filósofo social norte-americano do século XIX, autor do livro *Progress and Poverty* (Progresso e Miséria), o *Lincoln Institute* introduz sua forma de pensar e suas idéias no debate contemporâneo sobre políticas de solo e tributação com o objetivo de avançar para uma sociedade mais equitativa e produtiva.

No perfil socioeconômico trabalhar-se-á com dados secundários, enquanto que na pesquisa de acesso serão utilizados dados primários. Nesta far-se-á uso da econometria, *cross section*, utilizando-se dados primários que serão analisados através da estatística descritiva. O modelo econométrico terá o preço da terra como variável dependente; as variáveis independentes serão a presença de abastecimento de água, de rede de esgotos, de escola, a metragem do terreno, a existência de casa no terreno, (quando da existência, o estado da casa), existência de creche, recolhimento de lixo, tamanho da testada do terreno, a inclinação do terreno, posição do terreno na rua, ou seja, se a rua é pavimentada, se existe coleta de lixo, distância das principais vias de acesso, existência de posto de saúde e regime urbanístico⁵.

Finalmente, o percurso realizado é recuperado na conclusão, onde são sumariados os principais resultados de cada capítulo e são resgatados os eixos através dos quais a dissertação se desenvolve. Esses resultados são então colocados em perspectiva, situando a dissertação no campo do conhecimento específico e da prática cotidiana do planejamento e das políticas de desenvolvimento, apontando alguns passos para o seu avanço.

⁵ O regime urbanístico se refere ao índice de aproveitamento estabelecido no Plano Diretor de Porto Alegre.

2 DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO E LOCAL: TEORIA E PRÁTICA

Ao iniciar o século XXI, percebe-se que as promessas de desenvolvimento resultaram em grande frustração para a imensa maioria das pessoas, principalmente para aquelas que se vêem impotentes para dele participar, não só por estarem fora do processo mas porque não lhes cabe um papel definido, ou, pior, estão sobrando, excluídas socialmente, constituindo-se em obstáculos problemáticos cuja existência é indesejável.

A busca de compreensão das principais peculiaridades leva a que se enfrente um dos casos mais desafiantes em termos da harmonia de três características fundamentais exigidas como balizadoras de boa performance de sistemas econômicos: estabilidade, dinamismo e igualitarismo.

A harmonia necessária dessas características esbarra na questão da competitividade, quando os seres humanos priorizam fundamentalmente a acumulação. Maia (2002) reforça essa visão:

A evolução do conceito de desenvolvimento, da idéia de crescimento à de sustentabilidade, tão em voga nos dias de hoje, incorpora teoricamente e sem grandes divergências a noção de que o ser humano deve ser o personagem e beneficiário principal deste processo. No entanto, o capital não deixa de ser o centro das atenções na atividade econômica e o determinante das regras que se estabelecem nas suas relações, comprometendo assim a afetividade e a solidariedade de ser humano. (MAIA, 2002, p. 8).

Com o objetivo de aprofundar o estudo da busca de boa performance de sistemas econômicos, com estabilidade, dinamismo e igualitarismo, neste capítulo serão tratados os temas desenvolvimento local e endógeno, trazendo experiências de projetos construídos com a premissa da cooperação e acúmulo de capital social.

2.1 DESENVOLVIMENTO LOCAL E DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO

Nas décadas de 70 e 80, percebia-se que as condições originadas pela elevação tecnológica da produção e dos produtos exigiam que os produtores dispusessem de um maior nível de qualificação, e que esta qualificação acontecesse de forma constante. Passadas as décadas a homilia não mudou, apenas se adaptou: agora a palavra é globalização.

O processo de globalização traduz-se por um aumento da concorrência nos mercados, o que implica a continuidade dos ajustes do sistema produtivo de países, regiões e cidades. Dado que as empresas não competem de forma isolada, fazendo-o juntamente com o entorno produtivo institucional do qual fazem parte, esse processo estimula a formação de uma nova organização do sistema de cidades e regiões, de acordo com a nova divisão internacional do trabalho (BARQUERO, 2001, p. 13).

Além da globalização, outro fator que obrigou um rearranjo na maneira de atuação das regiões e municípios foi a implantação, por parte dos governos, da ideologia neoliberal de Estado mínimo que culminou com o enfraquecimento do Estado. Mesmo reconhecendo que o governo local não dispõe dos principais instrumentos tradicionais de política econômica, o Estado foi dividindo o “poder”, fazendo com que a governança local passasse a liderar ações e projetos, interagindo os diversos segmentos econômicos e sociais da cidade e/ou da região.

O crescimento bem como o desenvolvimento da região não está somente ligado à forma como são construídas as políticas, mas também ao grau de permissividade (liberdade) que é dado para a construção dessas políticas por parte do Estado. A democratização da elaboração de propostas e a inversão de prioridades (no sentido de recuperar infra-estrutura e serviços urbanos nos bairros mais carentes) são políticas necessárias para a qualificação da vida, preparando um ambiente propício para o desenvolvimento.

A política regional tradicional trabalha com uma visão calcada no modelo de crescimento concentrado e propõe contribuir para a distribuição territorial da renda e do emprego mediante a aplicação de incentivos e a realização de investimentos em infraestrutura. No sentido de políticas tradicionais, os keynesianos evocam que as ações de demanda favorecem a redistribuição dos investimentos e da renda, agindo através da indução do deslocamento de plantas e empresas para as zonas com problemas, enquanto os modelos neoclássicos sustentam que as forças de mercado e a mobilidade dos fatores produtivos permitem realizar uma correta alocação dos recursos, bem como promover os ajustes necessários e possíveis; estes buscam dirimir obstáculos que eliminam os fluxos de capital e trabalho de um território para o outro.

Atualmente, a economia regional aponta para noções de intertemporalidade e de irreversibilidade na trajetória do desenvolvimento econômico. Lembrando Schumpeter, o passado influencia o presente e este influencia o futuro, e que as propriedades iniciais não coincidem com as propriedades do tempo posterior, e assim sucessivamente, de tal forma que a situação no tempo zero dificilmente será recuperada no tempo posterior.

A nova forma de atuação da economia regional calcada na governança local, levou estas instâncias a terem que descobrir modos de se financiar, uma vez que não se verifica a repetição ou a reprodução do paradigma keynesiano do desequilíbrio fiscal, mesmo porque os estados centrais vêm praticando uma política rígida de controle da inflação, dentro da qual se verifica uma forte restrição monetária-fiscal responsável pelo enquadramento relativo dos orçamentos de todos os governos.

Amaral Filho (2001) destaca essa nova forma de atuação da seguinte maneira:

O novo papel do Estado no desenvolvimento local tem se balizado em um modo de intervenção pragmático, o qual não valoriza em absoluto o princípio neoliberal nem o princípio do dirigismo estatal. Quanto ao primeiro, não se aceita a crença cega de que o mercado e os preços são os únicos mecanismos de coordenação das ações dos agentes. Quanto ao

segundo, não se aceita o dirigismo generalista que leva à burocracia pesada, à hierarquia rígida e ao desperdício financeiro. Questões como a descentralização administrativa-fiscal-financeira entre as instâncias de governo, a descentralização produtiva-organizacional ocorrida no setor privado e o acirramento da concorrência devido ao ambiente econômico aberto têm criado forte necessidade de se promover em nível local um processo de aprendizagem sempre contínua e interativa entre os trabalhadores, entre estes e as empresas e entre os dois conjuntos e as instituições públicas e privadas. Nesse caso, nem as forças do mercado nem o dirigismo estatal têm condições de proporcionar uma coordenação eficiente desse processo. (AMARAL FILHO, 2001, p. 7).

O financiamento desse novo papel deve ser conseguido através da geração de poupança pública local e recuperação da capacidade de investimento, a fim de melhorar e recuperar a infra-estrutura e de criar um efeito virtuoso sobre o emprego, produto e renda. Ao gerar poupança própria, ocorrerá a atração de parceiros para projetos de desenvolvimento.

A fórmula de financiamento deve levar em conta a multiplicidade local, Llorens (2002) faz uma classificação de vital importância para a temática do desenvolvimento local, que é a diferenciação precisa entre espaço e território:

O conceito de espaço como suporte geográfico no qual se desenvolvem as atividades socioeconômicas costuma trazer implicitamente a idéia de homogeneidade, e as preocupações fundamentais a ele relacionadas referem-se à distância, aos custos de transporte, à aglomeração de atividades ou à polarização do crescimento. Mas, a partir da perspectiva do desenvolvimento local e regional, interessa-nos basicamente outro conceito diferente, qual seja o de “território”, que compreende a heterogeneidade e a complexidade do mundo real, suas características ambientais específicas, os atores sociais e sua mobilização em torno das diversas estratégias e projetos e a existência e o acesso aos recursos estratégicos para o desenvolvimento produtivo e empresarial. Em síntese, em face do conceito de espaço como contexto geográfico dado, interessa-nos ressaltar o conceito de território como ator do desenvolvimento. (LLORENS, 2002, p. 111).

Mesmo com muitas características a serem exploradas, a teoria do desenvolvimento local permite uma razoável compreensão dos processos de desenvolvimento espacial. Diversos são os fatores que podem influenciar esse desenvolvimento, entre eles: as constantes

locacionais que determinam a estrutura espacial da economia; as economias de aglomeração, tanto das famílias quanto das empresas; a inovação e o processo da sua difusão espacial; a mobilidade dos fatores; e o investimento regional com o adequado reconhecimento dos fatores de natureza social e políticos. O reconhecimento destes fatores é de fundamental importância, uma vez que o desenvolvimento local está totalmente ligado à organização social e às relações cívicas, ou seja, quanto maior o civismo, maior é o desenvolvimento econômico e social.

A premissa é que cada território gere internamente o capital social e capital humano, uma vez que a política de desenvolvimento local, todavia, pretende superar os desequilíbrios através do fomento de todos os territórios com ou sem potencialidades de desenvolvimento competitivo. Ou seja, ele é capaz de tirar proveito do potencial de desenvolvimento existente no território. O desenvolvimento da região está relacionado aos fatores sociais, ambientais e culturais da formação do território. Estes servem para avaliar a organização dos atores, bem como para decidir qual a dificuldade que primeiro deve ser enfrentada. Com a organização do sistema local, cria-se um ambiente favorável à geração de economia de escala e à redução dos custos de transação, assim como aos rendimentos crescentes e ao crescimento econômico.

Diversos autores destacam a importância do potencial existente no território, contudo Moraes (2003) ressalta a importância da participação da população:

No ambiente do território é onde interagem as organizações comunitárias, as unidades empresariais, as redes de infra-estrutura e os intermediários comerciais e financeiros. Isso exige o desenvolvimento de instituições que sejam democráticas, modernas, representativas, transparentes e competentes e que possibilitem o planejamento com participação da população. Para isso, são necessários mecanismos diferenciados de gestão, que articulem os governos e as instituições locais com a sociedade. (MORAES, 2003, p. 6).

No caso das estratégias de desenvolvimento local, o mecanismo dinamizador seria representado pela resposta dos atores locais aos desafios colocados pelo aumento da

competitividade, o que desencadearia os processos de desenvolvimento endógeno. As estratégias e as iniciativas de desenvolvimento local propõem-se a estimular o surgimento e a expansão das empresas locais e favorecer o desenvolvimento dos recursos específicos que determinam a capacidade de atração de empresas externas.

Restringindo ao lado comercial, ao considerar os níveis de densidade empresarial, especialização produtiva e dinamismo econômico e social, Amaral Filho propõe uma divisão dos territórios em dois tipos: os com baixa densidade empresarial, baixa especialização produtiva e baixo dinamismo econômico e social e os com alta densidade empresarial, alta especialização produtiva e alto dinamismo econômico e social. O primeiro são aqueles que caracterizam a maior parte do país, seja na periferia dos grandes centros urbanos ou áreas metropolitanas, seja na periferia das cidades médias, seja nos pequenos municípios. Nesse tipo de território, uma agenda de ações focada no desenvolvimento local deverá ter como objetivo principal o incremento do protagonismo local, ou seja, a constituição e o fortalecimento das redes de atores locais capazes de liderar o processo de mudanças.

O segundo são aqueles que caracterizam os “Arranjos Produtivos Locais”, quer dizer, “aglomerados de empresas localizados em um mesmo território, que apresentam especialização produtiva e mantêm vínculos de articulação, interação, cooperação e aprendizagem entre si e com outros atores locais, tais como: governos, associações empresariais, instituições de crédito, ensino e pesquisa”. Nesse tipo de território, uma agenda de ações focada no desenvolvimento local deverá ter como objetivo principal o incremento da competitividade do APL. Trata-se, portanto, de implementar ações que busquem facilitar a cooperação entre as empresas e ampliar sua capacidade de inovação e de agregação de valor aos produtos.

Considerando os APLs como os “centros dinâmicos” do desenvolvimento local, podemos imaginar um processo continuado que começa na mobilização dos territórios para o

desenvolvimento, através da construção de redes de atores locais, visando à criação de ambientes favoráveis, até a constituição de redes de empresas, que resultará na elevação dos níveis de adensamento empresarial, de especialização produtiva e de dinamismo econômico e social dos territórios.

Outro aspecto muito relevante é a conexão entre produtos locais e cultura local, agregando valores intangíveis, tais como tipicidade, singularidade e identidade territorial.

A política de desenvolvimento local tende a superar os desequilíbrios através do fomento de todos os territórios, constituindo-se num jogo de soma positiva, capaz de tirar proveito do potencial de desenvolvimento existente no território. O mecanismo dinamizador seria representado pela resposta dos atores locais aos desafios colocados pelo aumento da competitividade.

Para Barquero, Desenvolvimento Econômico Local é:

O processo de crescimento e mudança estrutural que ocorre em razão da transferência de recursos das atividades tradicionais para as modernas, bem como pelo aproveitamento das economias externas e pela introdução de inovações, determinando a elevação do bem-estar da população de uma cidade ou região. Este conceito está baseado na idéia de que localidades e territórios dispõem de recursos econômicos, humanos, institucionais e culturais, bem como de economias de escala não aproveitadas, que formam seu potencial de desenvolvimento. (BARQUERO, 2001, p. 57).

O desenvolvimento local leva em conta as características locais, seja fortalecendo, descobrindo ou fomentando. No sentido do fortalecimento das características locais, e, conseqüentemente, do fortalecimento do capital social, acontece o desenvolvimento endógeno.

Do ponto de vista regional, o conceito de desenvolvimento endógeno pode ser entendido como um processo de crescimento econômico, implicando numa contínua ampliação da capacidade de agregação de valor sobre a produção, bem como da capacidade de absorção da região, cujo desdobramento é a retenção do excedente econômico gerado na

economia local e/ou a atração de excedentes provenientes de outras regiões. Este processo tem como resultado a ampliação do emprego, do produto e da renda do local ou da região.

O papel do desenvolvimento endógeno, segundo Barquero, é o seguinte:

O desenvolvimento endógeno propõe-se a atender às necessidades e demandas da população local através da participação ativa da comunidade envolvida. Mais do que obter ganhos em termos da posição ocupada pelo sistema produtivo local na divisão internacional ou nacional do trabalho, o objetivo é buscar o bem-estar econômico, social e cultural da comunidade local em seu conjunto. Além de influenciar os aspectos produtivos (agrícolas, industriais e de serviços), a estratégia de desenvolvimento procura também atuar sobre as dimensões sociais e culturais que afetam o bem-estar da sociedade. (BARQUERO, 2001, p. 39).

Barquero (2001) em sua obra destaca as raízes teóricas do desenvolvimento endógeno, quais sejam: a grande teoria do desenvolvimento e os rendimentos crescentes; a teoria do crescimento dualista⁶ e a acumulação de capital; a teoria da dependência e o controle local do desenvolvimento; e a teoria territorial do desenvolvimento.

A grande teoria do desenvolvimento constitui uma das referências da teoria do desenvolvimento endógeno. Compartilha dois princípios com ela: i) a existência de externalidades é uma condição necessária para o desenvolvimento de uma cidade ou região; ii) a rede de empresas industriais dá origem a uma multiplicidade de mercados internos e é, portanto, geradora de economias externas.

⁶ O crescimento do setor moderno é determinado pelo tamanho da população e pela dimensão inicial de capital fixo. O crescimento econômico dependeria, em última análise, dos fatores de produção e da mudança tecnológica.

O desenvolvimento endógeno e o crescimento dualista assinalam que o processo de industrialização está freqüentemente associado à existência de uma cultura protoindustrial, baseada em atividades artesanais e comerciais e na disponibilidade de poupança originária das atividades agrícolas e comerciais. Reconhecem que as forças dinamizadoras do processo de crescimento e de transformação estrutural das economias locais são os processos de acumulação de capital e a mudança tecnológica.

A teoria da dependência e a teoria do desenvolvimento endógeno estão de acordo ao considerarem que cada território tem uma trajetória econômica própria e que nem todas as regiões se comportam, sempre, de modo inovador. Para que os sistemas produtivos locais sejam inovadores, é preciso que se mostrem capazes de introduzir e desenvolver novos paradigmas no sistema produtivo local.

A teoria territorial do desenvolvimento e a teoria do desenvolvimento endógeno compartilham dois princípios metodológicos fundamentais: a mesma concepção do espaço econômico e a prioridade para ações vindas “de baixo para cima” nas políticas de desenvolvimento. Consideram que o território não deve aceitar, de forma obrigatória, as decisões externas impostas pelas empresas globais, podendo responder estrategicamente a tais desafios e tomar decisões que busquem realizar seus próprios objetivos.

O desenvolvimento endógeno necessita da criação de um entorno institucional e econômico favorável, proporcionado pela conjugação do aproveitamento dos recursos e dos serviços locais, bem como da cooperação entre os atores; até porque estes possuem condições de promover mudança de rota. Tal cooperação também significa acúmulo de capital social, o que, segundo Moraes (2003), significa relações institucionalizadas na forma de normas ou redes sociais. Ressalta-se assim a importância do capital social para o desenvolvimento endógeno.

No âmago da teoria do desenvolvimento endógeno está o mecanismo de conexão entre os atores, que se traduz no crescimento e na mudança estrutural da economia local. Este mecanismo se reflete numa rede capaz de fazer uso de economias de escala que antes não apareciam. Esta rede é fruto de um território ativo, em que a participação ativa provoca uma quebra de paradigma⁷, interagindo com o Estado na construção de políticas participativas, provocando a mudança do jeito tradicional de atuar, em que se leva pronto o trabalho a ser desenvolvido. O principal obstáculo da política tradicional do Estado está centrada na dificuldade de o poder público gerir a necessidade do território, pois, muitas vezes, os engenheiros das ações não têm contato com a situação real. Outro fator positivo da maneira participativa de atuar – e fundamental – é o controle dos recursos públicos, que se torna transparente. Existe a necessidade de fomentar ações que demandem a participação popular, pois através desta se consegue a endogeinização do saber fazer, transformando a capacidade de escolha dos seres.

2.2 UM PROJETO DE ENDOGEINIZAÇÃO

As ações para o desenvolvimento podem ser construídas de forma exógena ou endógena, sendo exógenas aquelas que são impostas para a população, enquanto que as endógenas são as construídas em conjunto com a sociedade.

Entendendo a endogeinização como forma solidária de se construir, Caldas e Martins (2005) classificam-na como tentativa contra-hegemônica, uma vez que se rompe com o modelo tradicional de propor ações; Caldas e Martins (2005) ressaltam também que

⁷ A quebra de paradigma refere-se ao rompimento com o modelo tradicional de se fazer política pública, no qual os administradores públicos não construíam os projetos de atuação conjuntamente, ou, simplesmente, nem consultavam o público interessado.

experiências de “baixo para cima” criam potencial para que o efeito econômico se transforme em um ciclo de crescimento que contrarie as lógicas da exclusão.

As ações para o desenvolvimento construídas de forma endógena começam a ocupar espaço destacado no portfólio de políticas brasileiras; trabalhadas fragmentadamente, uma gama delas alcançaram êxito. Algumas dessas ações endógenas foram construídas e desenvolvidas no Rio Grande do Sul, entre elas: as Redes de Cooperação e o Urbanizador Social⁸.

2.2.1 Atuação em rede: uma experiência com as redes de cooperação

Os mercados não funcionam com a perfeição e o equilíbrio das formulações teóricas. A própria teoria neoclássica da microeconomia reconhece as imperfeições e as remete para as “falhas de mercado” ou para interferências institucionais – governos, sobretudo – a responsabilidade pelo desequilíbrio entre oferta e demanda ou pela ineficiência alocativa. Relacionada às falhas de mercado, ou como uma das principais responsáveis pelos desequilíbrios, está a assimetria de informações, segundo as abordagens mais recentes. A teoria microeconômica neoclássica coloca a perfeita disponibilidade de informações entre todos os agentes como um dos pressupostos centrais para a eficiência alocativa e o equilíbrio no mercado concorrencial. No entanto, a teoria moderna reconhece que os agentes possuem acesso a informações distintas e que, portanto, atuam com distintas possibilidades de ganhos, o que, por sua vez, coloca em xeque a eficiência alocativa.

Pode-se destacar um movimento na economia mundial – onde o Brasil é emblemático em ambos – que vem abrindo espaço para o avanço da “regulação dos mercados”. Diz

⁸ Este último será abordado no próximo capítulo quando será trabalhada a exclusão social.

respeito à crescente concentração da produção em grandes firmas ou grupos econômicos. Embora este movimento acompanhe o capitalismo desde seu surgimento, vem adquirindo proporções significativas, sobretudo quando se trata de mercados nacionais específicos. O fato é que esta concentração confere elevado poder de mercado a determinadas firmas, tendo como consequência uma distribuição dos recursos favoráveis a tais firmas em detrimento do restante da sociedade. A reação a este movimento é dada por políticas de defesa da concorrência ou legislações anti-trustes.

Um dos pontos centrais da teoria do desenvolvimento endógeno reside no fato de os sistemas de empresas locais e as relações entre as empresas parceiras formarem um dos mecanismos através dos quais se produzem os processos de crescimento e mudança estrutural nas economias locais e regionais. Pode haver rendimentos crescentes quando as relações e a interação entre empresas possibilitam fazer uso das economias de escala ocultas nos sistemas produtivos e nos centros urbanos, o que configura um dos potenciais do desenvolvimento econômico local.

A questão gira em torno, portanto, da forma de organização das empresas locais, às quais pode ser aplicada a noção de rede, já que esta é uma imagem das relações entre empresários e empresas. As pesquisas sobre a capacidade empresarial e as pequenas e médias empresas, por um lado, e sobre a organização da produção e os mercados, por outro, deram ao conceito de rede um valor analítico que transcende a simples imagem, convertendo os modelos de rede em um instrumento útil para explicar fenômenos como a dinâmica das organizações empresariais e dos sistemas produtivos locais.

Barquero (2001), em sua obra “Desenvolvimento Endógeno em Tempos de Globalização”, atenta para uma variedade de redes.

A atividade econômica, social e institucional está baseada nas relações entre indivíduos, empresas e organizações, razão pela qual pode ser identificada uma grande variedade de redes. Assim, existem as redes

personais e as redes que as empresas estabelecem com os agentes do entorno próximo e que se caracterizam por apresentar relações informais ou, mais precisamente, casuais e, às vezes, comerciais. Os sistemas produtivos locais, por outro lado, constituem um tipo especial de rede, marcado pelo forte enraizamento no território e pela manutenção de relações comerciais baseadas sobretudo na confiança. Além disso, nas últimas décadas, proliferaram os acordos e as alianças entre empresas cujas relações se distinguem por ter um caráter contratual. (BARQUERO, 2001, p. 98).

Uma rede pode ser definida como o sistema de relações e/ou de contatos que vinculam as empresas e/ou os atores entre si e cujo conteúdo está relacionado a bens materiais, informação ou tecnologia. Na ótica da atividade econômica, ela seria constituída pelas relações entre empresas ou entre empresários que tornam possíveis as trocas de bens e serviços ou de informações que incorporam conhecimentos (MALECKI e TOOTLE, 1996 citado por BARQUERO, 2001, p. 103).

Qualquer que seja a definição adotada, as relações entre empresas e/ou atores apresentam: transações em um contexto de reciprocidade; relações de interdependência (e não de independência, como no mercado, ou de dependência, como nas empresas e organizações hierarquizadas); sistema de interconexões múltiplas; acesso à informação, na aprendizagem interativa e na difusão da inovação; e assimetria, podendo converter-se em um elemento do funcionamento da rede.

As redes podem ser muito diferentes, motivo pelo qual é preciso, para bem definir seu conteúdo e significado, caracterizá-las em função do tipo de relações que se estabelecem entre as empresas e/ou os atores (MONSTED, 1995, citado por BARQUERO, 2001, p. 100).

As relações podem ser formais, isto é, explícitas e obedecendo a decisões associadas a objetivos estratégicos das pessoas ou organizações, ou informais, isto é, tácitas e espontâneas, dependendo, então, dos contatos pessoais entre atores e empresas. As primeiras marcariam as relações com organizações como bancos ou empresas de serviços, enquanto as segundas

indicariam aquelas de caráter casual mantidas com familiares, amigos, companheiros ou antigos empregados.

Quando se trata de empresas, as redes podem referir-se também a transações comerciais, ou seja, a trocas de bens e serviços que permitem aos gestores se relacionarem com fornecedores e clientes. Podem, ainda, reportar-se a relações técnicas baseadas no intercâmbio de informação codificada referente a aplicações tecnológicas ou a inovações de produtos, processos, organização e mercado. Dado que estas últimas estão vinculadas a culturas técnicas, os contatos e relações obedecem às regras específicas que regem os laços profissionais e pessoais.

Todavia, na ótica do desenvolvimento econômico e da atividade empresarial, é importante estabelecer, em termos concretos, a distinção entre redes pessoais e redes de empresas. As primeiras fornecem informação e, eventualmente, proporcionam os recursos necessários à formação e à operação inicial de uma empresa, colaborando, também, para as trocas de bens e de conhecimentos nos sistemas produtivos locais. As redes de empresas, por seu turno, contribuem com informações sobre negócios, assessoramento técnico, recursos financeiros e materiais e, inclusive, permitem firmar alianças estratégicas visando enfrentar outras empresas e grupos rivais.

Nas redes de empresas, diferentemente do que ocorre no caso das redes pessoais, as atividades e recursos desempenham um papel central; é aí que se estabelecem as relações de interdependência, no sentido de os resultados de cada atividade da rede afetarem os das demais. Ainda que as mudanças nas atividades costumem ser lentas, é uma questão estratégica acompanhar suas transformações, já que isso contribui para o ajuste e a adaptação no interior da rede. Quando os atores controlam as atividades e os recursos de uma rede, estão, indiretamente, exercendo influência (e eventualmente poder), através das interdependências existentes, sobre os demais atos.

As redes mantêm uma forte dinâmica interna, como decorrência das relações econômicas determinadas pelos intercâmbios entre atividades e em função do caráter aberto do sistema, o que gera sua progressiva reorganização e, assim, a alteração de suas estruturas. Uma vez que as mudanças se dão de forma lenta, as redes gozam de uma certa estabilidade, possibilitando que as empresas atendam às demandas oriundas dos mercados e se adaptem às condições de negócios em progressiva transformação.

O comportamento diferenciado dos agentes dentro da rede estabelece relações internas de poder, que marcam a dinâmica da própria rede e a sua eficiência.

A formação e expansão de redes de empresas ocupam uma posição central nos processos de desenvolvimento endógeno, uma vez que são assim condicionados o surgimento e o crescimento das empresas, a difusão das inovações e, em última análise, o próprio processo de mudança estrutural.

Em resumo, conforme haviam já antecipado Rosenstein-Rodan e Hirschman, as relações entre empresas contribuem para a troca de produtos e serviços entre as mesmas, bem como de conhecimentos tecnológicos e de pautas de comportamento. As redes de empresas, com base na confiança mútua, estimulam a interação entre empresas e empresários, o que permite fazer aflorar as economias externas ocultas.

Em função das transações econômicas entre empresas, dos intercâmbios formais e informais de informações no interior da rede e dos processos coletivos de difusão das inovações tecnológicas, podem ser gerados rendimentos crescentes nas economias locais, bem como economia de escopo, o que reforçaria os processos de crescimento e de mudança estrutural.

Não há propriamente uma nova teoria do Estado que tenha sido produzida para se adaptar às novas formas de organização; no entanto, há novas interpretações para as funções

do Estado, tendo em vista sua segmentação e as parcerias estabelecidas entre o Estado e a sociedade. Um dos elementos centrais das novas funções é a ênfase na economia local com “ações coletivas”, sendo estas desenvolvidas com eficiência se forem institucionalizadas.

No Brasil, a Constituição Federal transfere à União e aos estados o papel de gerar o desenvolvimento econômico, destinando à primeira as melhores ferramentas – um exemplo eficaz são os instrumentos de políticas macroeconômicas. No entanto, a proximidade com o público-alvo faz com que os municípios sejam entes capazes e eficazes nas políticas de desenvolvimento. Tirando proveito dessa característica, cabe aos municípios o fomento dos setores produtivos com a articulação das instituições de ensino e pesquisa, das entidades de trabalhadores, das entidades de empresas, das associações de bairros e de todos os fatores que potencializem o desenvolvimento local.

Contudo, para que tais ações tenham sucesso, é necessário propiciar um ambiente favorável ao desenvolvimento do município, seja através de obras de infra-estrutura, da qualificação do ensino e da cidadania e, fundamentalmente, de ações empreendidas no campo tecnológico.

Seguindo essa linha, em 1994 o município de Porto Alegre lançou o Plano de Desenvolvimento Econômico – PDE⁹, o qual sistematizou as ações no campo do desenvolvimento e orientou as iniciativas dos vários órgãos municipais; tendo entre os projetos a experiência exitosa das Redes de Cooperação.

O projeto Redes de Cooperação Porto Alegre tinha como meta promover o desenvolvimento local a partir da ampliação do potencial competitivo sistêmico do micro, pequeno e médio empreendimento, através de estratégias conjuntas e da colaboração mútua

⁹ O Plano traçou como objetivo o fortalecimento da economia local, possibilitando o conseqüente fortalecimento das empresas locais, para, assim, diminuir as taxas de mortalidade empresarial e, ainda, gerar emprego e renda.

entre empresas e outras instituições, permitindo um ganho de escala produtiva entre as empresas envolvidas, a incorporação de novas tecnologias e a utilização de mecanismos de mercado, que, até então, estavam disponíveis somente para as empresas de maior porte.

O projeto tinha como premissa parceria com universidades, contava com uma metodologia capaz de organizar as empresas setorialmente, desenvolvendo mecanismos de cooperação. Dessa forma, as empresas passavam a se articular em redes, mantendo a individualidade dos empreendimentos.

Através dessa organização, negociavam a compra de mercadorias e insumos em conjunto, compartilhavam o marketing, absorviam novas tecnologias e inseriam-se no mercado com maior competitividade.

A sistematização do Projeto deu-se da seguinte forma: o Município colocava à disposição dos empresários uma consultoria pública que objetivava a formação da rede. Essa consultoria implementava uma metodologia que envolvia a sensibilização dos setores econômicos para a formação das redes, a implementação dos instrumentos jurídicos necessários, a mediação dos conflitos internos e o planejamento estratégico. O Programa oferecia também um conjunto de horas técnicas de cursos gerenciais e específicos, em que cada rede, juntamente com o consultor, escolhia o curso de acordo com as suas necessidades.

Os segmentos trabalhados obtiveram ganhos significativos, dentre os quais se destacam a incorporação de novas tecnologias, a negociação em condições mais vantajosas, a organização da gestão e a realização de novos investimentos, oportunizando à empresa a incorporação ao mercado de forma mais competitiva.

A cooperação é o grande fator responsável pelo sucesso do projeto: através dela rompe-se a barreira da concorrência¹⁰ e passa a ocorrer um relacionamento de parceiros estratégicos. Segundo Mance (2001), trata-se de uma articulação entre diversas unidades que, através de certas ligações, trocam elementos entre si, fortalecendo-se reciprocamente. Para Coutinho (1995) a cooperação é uma maneira inovadora de lidar com as imperfeições de mercado.

Hoje em dia, cada vez mais, surge a necessidade das empresas reagirem às novidades e mudanças; e as redes de empresas são um modelo de organização antiga – utilizada com sucesso na Emília Romagna (Itália), no Vale do Silício (Estados Unidos), na Comunidade Valenciana (Espanha), em Bento Gonçalves (Rio Grande do Sul) e outras localidades – que vem conseguindo dar resposta a essas necessidades.

Inúmeras são as barreiras a serem transpostas pelas empresas para se organizarem em rede, entre elas: o paradigma da concorrência, a falta de oportunidade de encontro entre empresas do mesmo setor e a incerteza quanto às atitudes do outro possível associado.

A experiência municipal se reproduziu em nível estadual, sendo que se optou por parceria com universidades, buscando respeitar as características locais; promovendo a transferência de conhecimento na expectativa de estar fomentando o desenvolvimento local.

A iniciativa que ora foi concebida em Porto Alegre, ora no Estado do Rio Grande do Sul caberia perfeitamente ser desenvolvida por sindicatos, organizações empresariais e outros.

Mais do que organizar uma rede, é fundamental perceber que a metodologia utilizada em sua estruturação é a essência das relações humanas, quando se tira espaço do

¹⁰ Pode ser chamado também de paradigma da concorrência; antes as empresas se viam como concorrentes e agora têm que se ver como parceiras.

individualismo para se destacar o altruísmo. Acredita-se, então, que o desenvolvimento econômico e social passa por esse tipo de organização.

3 EXCLUSÃO SOCIAL

A fragilidade na relação entre os indivíduos faz com que as diferenças sociais, culturais e econômicas se transformem num abismo capaz de separá-los. A tendência brasileira aponta uma crescente diferença econômica entre os mais ricos e o restante da população. Essa se reflete – ou é reflexo – na formação social e cultural, causando desconexões nos relacionamentos.

Com poucas pessoas se apropriando de grande parte da renda nacional, surgem menos oportunidades para o restante da população. O resultado disso é o aumento do número de pessoas excluídas socialmente, não conseguindo suprir a demanda diária de suas necessidades vitais.

Segundo Comim, a privação de necessidades básicas é um fenômeno multidimensional e diverso que envolve aspectos absolutos e relativos e que pode ser encarado como privação de liberdade.

Os indicadores de apropriação pessoal da renda demonstram que no início da década de 60, quando o país já vivia plenamente seu processo de industrialização, o primeiro decil “mais rico” da população concentrava praticamente 40% do total da renda interna. Trinta anos depois, num crescimento constante, os 10% mais ricos concentravam praticamente metade da renda do país. Movimento inverso acontece com setores mais pobres, onde, agora focando os 50% mais pobres da população, estes reduziram sua participação de forma gradativa dos 17% em 1960 para apenas 11% em 1990. A distribuição medida pelo Índice de Gini demonstra exatamente o mesmo movimento. Há uma maior concentração a cada década. A tabela abaixo demonstra o constante agravamento da distribuição de renda.

Tabela 1 – Distribuição da renda da população economicamente ativa
Distribuição de Rendimento da População Economicamente Ativa

Brasil 1960-1990 (%)			
Ano	Percentil		Índice de Gini
	10% + ricos	50% + pobres	
1960	39,6	17,4	0,50
1970	46,5	15,1	0,56
1980	47,9	14,1	0,59
1990	49,7	11,2	0,63

Fonte: Caciomali, 2003.

Utilizando-se os dados do Atlas de Desenvolvimento Humano, que calcula o Índice de Desenvolvimento Humano do Brasil e o Índice de Gini para os anos de 1991 e 2000, notam-se as mesmas tendências. O Índice de Gini passou de 0,63 para 0,65, indicando maior concentração da renda no período. Nas parcelas de renda apropriadas pelos decis mais pobres, verifica-se redução em todas as faixas até os 80% mais pobres. Conseqüentemente, os 20% mais ricos ganharam em participação.

Tabela 2 – Percentagem da renda apropriada e índice de Gini

Percentagem da Renda Apropriada por Faixas da População e Índice de GINI		
Brasil 1991/2000		
	1991	2000
20% + Pobres	1,9	1,5
40% + Pobres	6,7	6,36
60% + Pobres	15,72	15,35
80% + Pobres	32,89	31,94
20% + Ricos	67,11	68,06
10% + Ricos	50,99	52,36
Índice de Gini	0,63	0,65

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano, 2000.

Amartya Sen (2000) em seu livro “Desenvolvimento como Liberdade” atenta para o desenvolvimento como um processo “essencialmente amigável” e “pode ser exemplificado por coisas como trocas benéficas, ou pelo trabalho de redes de segurança social, ou por liberdades políticas ou por desenvolvimento social – ou uma ou outra combinação destas atividades de apoio”. Segundo Sen (2000, p. 54), “a eficácia da liberdade como instrumento

reside no fato de que diferentes tipos de liberdade apresentam inter-relações, e um tipo de liberdade pode contribuir imensamente para promover a liberdade de outros tipos.”

Existe o total encadeamento entre as liberdades instrumentais de Sen: liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora. As oportunidades sociais são as responsáveis pela formação do ser humano, e é através delas que, por exemplo, se tem direito à saúde e à educação. À medida que o cidadão consegue ter acesso a um sistema de saúde, e, conseqüentemente, tem uma qualidade de vida melhor, pelo menos no que tange à saúde, passa a ter condições de buscar uma melhora ainda maior nas suas condições de sobrevivência. Com a educação acontece semelhante à saúde, uma vez que as pessoas que têm acesso à educação possuem totais condições de se desenvolverem plenamente, e, principalmente, atingir outras liberdades instrumentais.

Totalmente ligada às oportunidades sociais estão as liberdades políticas e as facilidades econômicas. Através de uma educação forte é que se consegue elementos para se conquistar uma consciência política, pois aqueles que não tiveram acesso à educação dificilmente terão condições de discernir, por exemplo, entre duas propostas políticas.

O acesso às facilidades econômicas talvez seja a liberdade mais difícil de ser alcançada; por outro lado, pode ser considerada a mais difícil de se perder. As pessoas que possuem condições econômicas favoráveis desfrutam das facilidades, uma vez que tiveram as oportunidades sociais, fazendo, assim, com que haja uma espécie de perpetuação das facilidades econômicas.

As garantias de transparência se relacionam diretamente com um grupo formado pelas oportunidades sociais, liberdades políticas e facilidades econômicas, pois a organicidade deste grupo gerará as garantias de transparência, sendo que a relação mais forte dentro do grupo está com as oportunidades sociais, as quais são a base de toda a estruturação.

A segurança protetora é a liberdade instrumental que ampara o grupo formado pelas oportunidades sociais, liberdade política e facilidades econômicas, ou seja, aqueles que não acessaram as liberdades deste grupo, ou que até mesmo ficaram à margem de acessar, carecem da segurança protetora.

3.1 EXCLUSÃO DO ACESSO À MORADIA: UM PANORAMA DO CENÁRIO BRASILEIRO

A segurança protetora de Sen não é reproduzida no Brasil, onde milhões de famílias encontram-se excluídas do acesso à moradia digna e de adequadas condições de habitabilidade. As cidades cada vez mais retratam e reproduzem um modelo excludente de apropriação e consumo do espaço urbanizado que se materializa num padrão informal, carente e periférico de ocupação territorial. O aprofundamento da segregação e exclusão sócio-territorial, a degradação do ambiente, os assentamentos precários são características do modelo de urbanização brasileiro.

O Brasil experimentou ao longo do século XX um processo de crescimento populacional e de urbanização excepcional: de 1960 a 1980, a população brasileira aumentou em mais de 50 milhões de habitantes, o que equivale à população de um país como a França. Em 1940, cerca de 31% da população morava nas cidades, em 1980, cerca de 68% e chega-se ao final do século com taxas de aproximadamente 82% de urbanização. Esta concentração urbana impôs enormes desafios às estruturas das cidades que foram crescendo em um ritmo muito além daquele que eram capazes de assimilar e, assim, foram ficando deficitárias em termos de infra-estrutura, de oferta de serviços e de moradia. Este processo de urbanização não se deu, contudo, de forma linear e nem tampouco o foram as concepções de políticas

urbana e de moradia. Estas refletiram, ao longo da história, não só as especificidades dos problemas das cidades, mas também as distintas concepções sócio-políticas dos sucessivos governos e a condição econômica do país.

Ampliar o conhecimento sobre a realidade é condição necessária para conferir maior eficácia às políticas, pois subsidia tanto o momento de tomada de decisão como a avaliação dos seus resultados. Dessa forma, identificar o “déficit habitacional” sempre foi um desafio. Ainda que se reconhecesse a gravidade do problema, os números apresentavam enormes discrepâncias, conforme a metodologia de cálculo utilizada. O estudo realizado pela Fundação João Pinheiro¹¹ em 1995, ao estabelecer indicadores sobre a situação habitacional em 1991 para o país, regiões, unidades da federação e regiões metropolitanas utilizando os dados do IBGE/PNAD, tornou-se referência nacional, avançando no debate. Introduz os conceitos de “inadequação da moradia”, “demanda demográfica” e de “necessidades habitacionais” – quadro mais abrangente que engloba o déficit, a demanda demográfica e a inadequação. Por *déficit habitacional* se entende a necessidade de construção de novas moradias devido à necessidade de reposição total das unidades precárias e pela demanda reprimida. A *demanda demográfica* refere-se à necessidade de novas unidades decorrentes do crescimento demográfico. A *inadequação das moradias* reflete problemas na qualidade de vida dos moradores, referindo-se a um estoque existente mas que apresenta problemas de carência de infra-estrutura, adensamento e comprometimento excessivo da renda familiar com o aluguel.

Alguns indicadores dos estudos realizados pela Fundação João Pinheiro permitem uma breve visualização do quadro de necessidades habitacionais no âmbito nacional e apontam algumas tendências:

¹¹ A Fundação João Pinheiro é uma entidade do Governo de Minas Gerais, voltada para a realização de projetos de pesquisa aplicada, consultorias, desenvolvimento de recursos humanos e ações de apoio técnico ao Sistema Estadual de Planejamento e demais sistemas operacionais de Minas, nas áreas da administração pública e privada, economia, estudos históricos, culturais, municipais e político-sociais.

- O déficit habitacional ajustado¹² de 2000 permitiu a comparação com o déficit de 1991. A demanda por novas moradias no período sofre um acréscimo de 21,7% chegando a 6.539.528 moradias. A taxa de crescimento de 2,2% ao ano e que, segundo os dados, advém da elevação dos índices de urbanização, aponta uma diminuição do problema na área rural. Ainda por esta comparação, verifica-se o aumento do déficit absoluto em todas as regiões, mantendo-se o acréscimo nas áreas urbanas e uma retração nas áreas rurais;

- O déficit habitacional básico¹³ (não inclui ônus excessivo com aluguel e depreciação) foi calculado em 5.890.139 unidades para 2000. Mais de 70% se localiza em áreas urbanas. As regiões metropolitanas concentram 43,3% deste déficit. O déficit básico na área rural é de 1.750.005 moradias e predomina (71,5%) nos municípios com menos de 20.000 habitantes. O déficit habitacional total¹⁴ é de 7.222.645 unidades habitacionais.

- Em números absolutos, o déficit habitacional básico se concentra nas regiões Sudeste com 1.660.600 unidades habitacionais, predominantemente na área urbana; e na Nordeste com 2.515.163 unidades, 1.039.640 destas na área rural.

- Em relação aos componentes do déficit habitacional básico, na área urbana predomina a coabitação com 3.239.441 unidades; os domicílios rústicos são a segunda maior incidência – 1.879.015 unidades com forte concentração na área rural; 76,1% do déficit correspondente à coabitação familiar e domicílios improvisados, estão na faixa de renda mensal até três salários mínimos.

¹² O estudo tratou de uniformizar as metodologias utilizadas nos dois momentos com o déficit sendo definido como a soma da coabitação familiar, das habitações precárias e do ônus excessivo com aluguel. (Info-Déficit)

¹³ O déficit habitacional básico refere-se ao somatório dos totais referentes à coabitação familiar, domicílios improvisados e domicílios rústicos.

¹⁴ Agrega-se ao déficit básico as estimativas referentes ao ônus excessivo com aluguel e depreciação.

- Quanto à inadequação da moradia, correspondem aos critérios de inadequação fundiária: 2.173.068 unidades; adensamento excessivo: 2.839.170; domicílio sem banheiro: 3.215.997; e carência de infra-estrutura (em um ou mais itens): 11.992.535.

- A inadequação fundiária corresponde a 5,8% dos domicílios urbanos e localiza-se em grande parte nas regiões metropolitanas (55,1%). O adensamento excessivo se concentra na região Sudeste. Os domicílios sem banheiro concentram-se nas regiões Norte e Nordeste.

- Em paralelo, verifica-se a existência de um grande número de domicílios vagos que podem ser considerados como “estoque disponível” ainda que não classificados quanto à sua potencialidade de abarcar o déficit¹⁵. Em números absolutos se chega a 6.029.756 unidades, sendo que a grande maioria localiza-se em território urbano (4.580.147 unidades contra 1.449.609 em território rural) e mais de 80% localiza-se nas regiões metropolitanas e nas áreas urbanas de mais de 20.000 habitantes. A maior concentração está nas Regiões Metropolitanas da região Sudeste, justamente onde se encontra um maior déficit.

A distribuição espacial da população pelo território tem por base as diferentes realidades econômicas e sociais e estágios de desenvolvimento. Segundo o que o próprio estudo da Fundação João Pinheiro aponta, *“a Região Sul possui os índices de qualidade de vida mais altos, a Região Sudeste com o maior desenvolvimento econômico concentra grande parcela da população, a Centro-Oeste e a Norte apresentam características físico-ambientais próprias, e a Nordeste historicamente caracteriza-se por níveis mais baixos de renda e grande evasão da população”* (FJP, 2005).

¹⁵ A Fundação João Pinheiro refere a necessidade de tal identificação uma vez que os dados do censo registram as unidades não ocupadas à época do recenseamento os domicílios “vagos, de uso ocasional e fechados” sem diferenciação.

O quadro das necessidades habitacionais sinteticamente descrito guarda um nexo expressivo com o processo de urbanização brasileiro, origem de seu acirramento. O crescimento populacional e as altas taxas de urbanização, correlacionados ao processo de concentração de renda e da propriedade da terra, estabeleceram o quadro que deu a base para a problemática habitacional que se verifica nos municípios brasileiros. Entender hoje este quadro requer também entender a situação urbana brasileira.

Dentro da ótica de formação do território, Maricato (2001) ressalta que a transição da base da economia brasileira de rural para urbana gerou uma urbanização totalmente desorganizada, que culminou com a ocupação de cidades totalmente despreparadas para receber tal demanda.

Fruto de construções históricas diferentes, as regiões brasileiras resultaram em potencialidades econômicas distintas, fazendo com que a organização do espaço territorial fosse marcada por características peculiares. Os problemas de acesso, não somente ao solo, mas também às necessidades básicas para a vida, são mais expressivas no norte do que no sul do Brasil, ou ainda, são maiores no nordeste do que no sudeste, porém não é possível se estabelecer relações diretas sem avaliar conjuntamente a trajetória histórica. Entretanto, a única afirmação possível de se fazer é que todas as regiões estão de uma maneira ou outra excluídas, seja do acesso à educação, à moradia ou à saúde. Contudo, não existe mais ou menos excluído, existe excluído.

Além da exclusão no que tange a uma moradia digna, conforme demonstrado através dos números apresentados, existe um outro tipo de exclusão provocada pela falta de acesso daqueles que de alguma forma conseguiram uma moradia, mas que devido à localização da mesma passam a ter dificuldades para estudar e acessar, por exemplo, postos de saúde, não possuindo muitas vezes água, rede de esgoto e até energia elétrica. Esta exclusão, conhecida como exclusão à cidade, reflete a problemática da localização das camadas mais pobres da

população nas grandes cidades. Cabe ao preço da terra¹⁶ o papel de grande vilão, uma vez que este tende a ser mais elevado nos lugares melhores servidos por facilidades¹⁷, sobrando as periferias para os “pobres”.

3.2 GERANDO DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO: O PROJETO URBANIZADOR SOCIAL

A cidade de Porto Alegre não foge à realidade da maioria das grandes cidades brasileiras ou latino-americanas. Com um quadro sócio-econômico de crescente impossibilidade de acesso a uma moradia adequada por parcelas significativas da população, as cidades se espacializam divididas e dividindo seus habitantes. A “cidade legal” e a “cidade informal” convivem lado a lado, decorrentes de um único modo de produção. Nos territórios ditos “legais”, fruto de um processo de produção que atende a normativa urbanística que resulta na adequada estruturação urbana, temos a garantia do exercício à cidadania plena de seus moradores, direitos assegurados. Nos demais territórios, resultantes desta conformação excludente da produção do espaço, os territórios “irregulares” e desestruturados, prevalece a absoluta precariedade ambiental e urbana, conferindo a seus moradores a situação de exclusão do direito à cidade.

O processo é praticamente o mesmo em toda cidade: uma produção privada direcionada a um mercado cada vez mais elitizado e excludente das camadas populares; a insuficiência dos recursos públicos para o provimento da moradia destes setores; e a impossibilidade de acesso a linhas de financiamentos para aquisição da moradia por parte

¹⁶ Atualmente existem instrumentos urbanísticos e jurídicos estabelecidos pela lei conhecida como Estatuto das Cidades que permite um “controle” do preço do solo.

¹⁷ Facilidades é um termo utilizado no estudo da economia urbana que tem como objetivo definir acesso a alguns lugares, tais como: bancos, escolas, supermercados, creches, praças etc..

desta população. O resultado é a irregularidade e clandestinidade – respostas, soluções alternativas que a população encontra para este não atendimento dentro da produção regular do espaço urbano. Como consequência, tem-se a baixa qualidade dos assentamentos e loteamentos irregulares quanto à moradia, à infra-estrutura e à localização, e o ônus para a cidade, da periferização das redes de serviços públicos, das situações de risco e da degradação ambiental.

A origem da irregularidade costuma ser apontada como decorrente da pobreza e da dificuldade de acesso ao mercado formal de terras por grandes parcelas da população; das exigências da normativa urbanística cujas regras e padrões de ocupação do solo acabam sendo estabelecidos a partir de um padrão elitizado correspondente às minorias dos habitantes da cidade; e da própria omissão do poder público no controle desta irregularidade posto que não consegue promover alternativas mais viáveis.

Em resposta a essas formas de exclusão surgiu em Porto Alegre o Urbanizador Social, utilizado como ferramenta para consagrar uma nova ordem jurídica estabelecida pelo Estatuto da Cidade¹⁸. O Urbanizador Social revela novos caminhos com vistas à constituição de processos de desenvolvimento sustentáveis e socialmente mais justos, superando práticas como os programas tradicionais de subsídios e/ou curativos de regularização que, em última análise, se revelaram como re-alimentadoras do ciclo vicioso da irregularidade.

¹⁸ O Estatuto da Cidade (também conhecido como Estatuto das Cidades) é a denominação oficial e consagrada da lei 10.257 de 10 de julho de 2001, responsável pela regulamentação do desenvolvimento urbano no Brasil. O Estatuto da Cidade é responsável por regulamentar e definir instrumentos propícios à efetivação das diretrizes encontradas no capítulo sobre Política Urbana da Constituição Federal de 1988. O Estatuto da Cidade surgiu como projeto de lei em 1990, proposto pelo então senador Pompeu de Souza, tendo sido aprovado apenas em 2001, onze anos depois. Tem como objetivo integrar planejamento, gestão e participação social; reconhece a cidade “real” trabalhando para legalizá-la; reconhece ainda que a cidade é produzida por multiplicidade de agentes que devem ter regras pactuadas para uma ação coordenada.

Regulamentado através da Lei Municipal nº 9.162/03, o Urbanizador Social oferece um conjunto de mecanismos que conferem à população e ao poder público municipal maior capacidade de gestão no uso e ocupação do solo urbano, estabelecendo procedimentos legais para viabilizar a ação em parceria com o setor privado, com o objetivo de ampliar a oferta de Habitação de Interesse Social¹⁹ – HIS – e adequar a produção habitacional à capacidade aquisitiva daquela parcela da demanda usualmente não atendida pelo mercado.

O instrumento foi instituído pelo PDDUA, na estratégia de Produção da Cidade, e traz como princípios o reconhecimento e a necessária regulação e qualificação da capacidade de produção habitacional dos setores informais, bem como a indução à maior diversidade na produção regular de habitação visando ao atendimento das camadas de menor renda.

Estudos internos da Secretaria de Planejamento Municipal (SPM) indicavam em 2002 que cerca de 28% da população de Porto Alegre morava em vilas e loteamentos irregulares. Caracterizavam, também, uma cidade que cresce a uma taxa de menos de 1% ao ano, pequena, mas que tem no crescimento da irregularidade seu grande desafio. Durante a elaboração do PDDUA os estudos da SPM identificaram que este crescimento se dava na relação de quase três vezes o crescimento regular da cidade, tensionando sobre as áreas de preservação do ambiente natural e de uso rural. Na caracterização do mercado imobiliário era identificado, neste mesmo estudo, que 54% das unidades habitacionais eram produzidas pelo mercado imobiliário formal para atendimento da demanda com rendimentos acima de 1.000 dólares; os 46% restantes eram produzidos pelo setor público e privado com predominância da produção irregular e clandestina no atendimento à população com rendimentos abaixo dos 1.000 dólares, posto que apenas 15% desta parcela se fazia via mercado formal.

¹⁹ Habitação de Interesse Social - HIS é a habitação destinada a famílias com renda igual ou inferior a 5 (cinco) salários mínimos.

Durante o processo de formulação do atual Plano Diretor, a forma como se produziu este quadro de irregularidade passa a ser compreendida como desafio no planejamento e gestão do uso e ocupação do solo urbano, colocando a questão da produção da moradia vinculada às demais políticas de solo.

Traduzidos pelo reconhecimento da cidade una, que incorpora a cidade informal; da cidade democrática, que fortalece as instâncias de participação da sociedade na sua gestão; e da cidade redistributiva que atua para o cumprimento da função social da propriedade privada, o Município incorpora nos conteúdos das políticas urbana e habitacional a Agenda da Reforma Urbana²⁰, capaz de romper com o modelo tradicional de ocupação das cidades.

A política habitacional da cidade incorporou também grande demanda por reassentamentos das populações moradoras em áreas de risco, adotando programas como a negociação de conflitos, a assessoria e incentivos às cooperativas habitacionais, procurando atuar através de projetos integrados e articulando ações de diferentes setores governamentais. Contudo, apesar dos esforços e da prioridade conferida pela sociedade através do Orçamento Participativo²¹, a ação pública continuou insuficiente no provimento habitacional das camadas de menor renda.

O Urbanizador social, neste contexto, significou a possibilidade legal de intervir na forma como a cidade se produz, promovendo uma política habitacional a partir do reconhecimento das forças ativas dessa produção. Sem dúvida, é uma mudança do enfoque da

²⁰ Denominamos de Agenda da Reforma Urbana as concepções e as propostas do chamado Movimento Nacional pela Reforma Urbana, como ficou conhecida a articulação intelectual e política de várias entidades representativas – dos movimentos sociais urbanos, de organizações não-governamentais, de entidades de pesquisa e de técnicos ligados à área do urbanismo – primeiramente em torno da elaboração da emenda popular ao projeto constitucional de 1988, e, posteriormente, em torno da participação na elaboração das Constituições Estaduais, das Leis Orgânicas e dos Planos Diretores.

²¹ O Orçamento Participativo tem como principal objetivo ser um instrumento de democratização, ou seja, assegurar a participação direta da população na definição das principais prioridades para os investimentos públicos. Essa nova experiência de participação popular procura romper com a tradição até então existente, de apenas os governantes tomarem suas decisões, deixando os interesses da população de lado.

política até então adotada, que potencializa a produção da HIS e concebe o controle fundiário como instrumentos preventivos da irregularidade.

De forma ainda insuficientemente utilizados, sem que se possa dizer configurada sua incorporação metodológica nos programas habitacionais e de gestão territorial, a cidade demonstra uma história precursora e de experiências significativas na formulação e aplicação da sua legislação urbanística, constituindo-se como uma referência. A lei que instituiu o Urbanizador Social passou a ser mais uma iniciativa inovadora da cidade no sentido de ampliar a ação promotora da inclusão urbana.

O instrumento foi pensado durante a elaboração do novo Plano Diretor de Porto Alegre nos fóruns que avaliavam as questões pertinentes à política de habitação de interesse social e sua relação com o planejamento urbano e sua legislação. A discussão centrava-se na irregularidade da cidade e na exclusão de parcelas tão significativas das cidades nos planos diretores. Alicerçados no amplo debate que ocorria nacionalmente, pautado pela Agenda da Reforma Urbana, reconhecer e regularizar a cidade informal era visto como uma das principais estratégias para esta inclusão.

Proposto como processo de produção habitacional que se sustenta na “ação em parceria”, não poderia ser legitimado sem incluir o conjunto de atores envolvidos. Participaram da elaboração da lei os setores da administração pública relacionados com a produção da cidade e sua gestão com base nos debates realizados com o conjunto de atores que se vinculam com a produção habitacional, Sindicato da Indústria da Construção Civil (SINDUSCON), loteadores informais, cooperativas habitacionais, sindicatos dos engenheiros e dos arquitetos, Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), entre outros.

Construída de maneira coletiva, as instâncias de participação da sociedade como o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, o Conselho Municipal de Acesso a Terra e Habitação, os Fóruns Regionais das regiões mais tensionadas pela ocupação

irregular e a Câmara de Vereadores também foram ouvidas antes do encaminhamento do projeto de lei ao legislativo. A lei que instituiu o Urbanizador Social foi aprovada em julho de 2003. O processo de elaboração da lei consolidou coletivamente a concepção que deu origem ao instrumento, ou seja, de incidir mais efetivamente na produção irregular do espaço urbano pela incorporação e regulação destes processos, mas chama também os produtores formais (do mercado regular) e as cooperativas habitacionais como parceiros, com o objetivo da ampliação da oferta de HIS.

Pela lei, são estabelecidos os procedimentos, os compromissos do poder público e do urbanizador, as contrapartidas possíveis nas parcerias, os mecanismos de negociação, e o instrumento legal, o termo de compromisso, ato administrativo negociado, que se constitui em título executivo extrajudicial para garantir o cumprimento das negociações.

Os principais acordos levados à lei atendem as demandas por maior agilidade nos trâmites de aprovação dos parcelamentos, bem como a flexibilização quanto a padrões urbanísticos e de progressividade na implantação de infra-estrutura. Permite ainda a contratação de estudos ambientais necessários à verificação dos impactos do empreendimento pelo município. A redução das garantias previstas na lei do parcelamento do solo, concede a possibilidade de transferência dos índices construtivos das áreas públicas, como forte mecanismo de negociação. Os resultados esperados com a aplicação destes mecanismos são especialmente a redução dos preços dos lotes, ou o repasse de parcela dos lotes produzidos para o município.

O objetivo principal do instrumento é a produção regular, em escala, da HIS e a oferta compatível com a capacidade aquisitiva da demanda. Entende-se que esta é a maneira efetiva de minimizar a irregularidade e, conseqüentemente, de garantir habitabilidade para as populações de menor renda e preservar o ambiente natural. Muitas cidades estão aplicando medidas curativas de alto custo para introduzir melhorias urbanas e programas de

regularização de títulos, entretanto sua eficiência é questionável (SMOLKA, 2003). O mais grave é que os programas tendem a aumentar o número de pessoas que recorrem à irregularidade. Descrevendo em poucas palavras: é um processo típico de acesso à terra urbanizada por parte dos pobres urbanos que é injusto e ineficaz, e a larga escala termina num círculo vicioso de irregularidade porque contribui para a pobreza ao invés de combatê-la.

Embora o processo decisório de investimentos públicos em Porto Alegre venha melhorando desde 1989 (introdução do Orçamento Participativo), também é certo que o processo sente as conseqüências da ineficiência do sistema econômico, de técnicas pouco apropriadas, desorganização ambiental, injustiça fiscal (verba que deveria terminar nas mãos da população termina nas mãos dos parceladores) e insustentabilidade política. Muitas zonas estão excluídas da cidade, uma vez que possuem ruas deficientes sem pavimentação, instabilidade geológica, suscetíveis a inundações e falta de titulação legal, o que se traduz, por exemplo, na carência de domicílio postal para ter acesso ao recebimento de correspondência. Por tudo, o caso de Porto Alegre é muito interessante, uma vez que se constitui numa real demonstração de que o problema de confrontar a irregularidade não se refere tanto à provisão de serviços sem trocar o processo de prestação dos mesmos. É uma questão de procedimentos e mudança nas regras do jogo.

O Urbanizador Social incorpora lições aprendidas em problemas reais como também em oportunidades de ações públicas, e se inspira em várias idéias específicas. Primeiramente, reconhece que os parceladores de solo possuem uma vasta experiência e familiaridade com o setor, fato este que não se pode dizer das autoridades públicas. Por isso, em vez de condenar esses agentes, é mais benéfico para a sociedade oferecer-lhes incentivos apropriados para que possam trabalhar dentro do marco legal. É sabido que os parceladores lucram mais se trabalharem à margem da lei, contudo muitos preferem trabalhar legalmente e ter seus lucros reduzidos.

Em segundo lugar, dar transparência às negociações diretas, beneficiando, conseqüentemente, todas as partes interessadas (proprietários, promotores, autoridades públicas e compradores), o processo do Urbanizador Social cria vias que facilitam o cumprimento das normas estabelecidas para o projeto.

O Urbanizador Social parte do princípio de que é através da ampliação e diversificação da oferta de terra urbanizada a preços acessíveis que se estabelecerá uma alternativa viável de moradia e, dessa forma, um contraponto à produção informal. Apresenta-se, portanto, como um instrumento que, com vistas à produção de lotes urbanizados em escala e em condições adequadas à demanda, estabelece novas regras para a urbanização da cidade, promovendo a diversificação e ampliação do atual mercado de terras urbanizadas.

Do ponto de vista institucional, o desafio encontra-se efetivamente na superação de um modelo tradicional de gestão do desenvolvimento da cidade. O acúmulo de anos de atuação do Poder Público em ações meramente regulatórias e/ou de fiscalização, dificulta o processo de fortalecimento do seu papel de gestor, de indutor de processos de urbanização e de regulador das relações que normalmente se estabelecem sob as livres regras do mercado. Por outro lado, torna-se necessária a institucionalização de novas práticas, através das quais os diversos setores que compõem a administração municipal trabalhem em conjunto e articuladamente com o setor privado no objetivo maior de promover uma ação que seja, por um lado, boa para a cidade, mas, por outro, viável economicamente e atrativa do ponto de vista empresarial, enfoque que tradicionalmente não faz parte do escopo de preocupações da administração pública.

O processo de construção e atuação do Urbanizador Social estabelece na sua concepção de trabalho a construção e a participação coletiva intensa, estabelecendo o que Barquero (2001) chama de sistema de relações entre atores, ocorrendo troca de informações

ou tecnologia. É através desse câmbio que, segundo Castillo (1992), se incentiva o desenvolvimento local.

4 ACESSO À MORADIA NA REGIÃO DA LOMBA DO PINHEIRO

Conforme visto no capítulo anterior, a exclusão social acontece nos mais diferentes níveis, seja na educação, no acesso ao trabalho, no acesso à renda ou no acesso ao solo. Com tantos meandros, a exclusão social pode ser mensurada de diversas formas: através da taxa de desemprego, do grau de instrução ou até da distribuição do consumo.

Destacando a exclusão no que tange ao acesso ao solo, uma medida que identifica diretamente essa acessibilidade é o seu preço, mas para que essa medida seja eficaz deve ser analisada em conjunto com os indicadores sócioeconômicos da região. Buscando reproduzir as características apresentadas no contexto geral brasileiro, neste capítulo, na tentativa de acenar com a explicação de por que o preço do solo é excludente, será feito um esboço das características sócioeconômicas de uma região, bem como a identificação do preço do solo nesta região.

Outra forma de avaliação da exclusão é através do acesso, seja à água, à escola, ao transporte, enfim, segundo as liberdades instrumentais de Sen, através do relacionamento mais direto com as facilidades econômicas e as oportunidades sociais.

O local escolhido para a comparação foi a Lomba do Pinheiro em Porto Alegre. Uma das situações motivacionais para a escolha da região foi a realização de pesquisa de avaliação do preço da terra pelo mestrando para o *Lincoln Institute of Land Policy*. A partir da pesquisa vislumbrou-se a possibilidade de comparação.

4.1 PERFIL SÓCIOECONÔMICO DA REGIÃO DA LOMBA DO PINHEIRO

O bairro Lomba do Pinheiro está situado a leste do território municipal; possui, segundo censo de 2000 do IBGE, uma população de 54.000 habitantes numa superfície de aproximadamente 15,22 km². Conforme os dados, considerando para o cálculo a população que possui cinco anos de idade ou mais, 12,14% da população da região não é alfabetizada. O índice é quase o dobro do verificado no município de Porto Alegre, que é de 6,56%, porém é menor que o índice nacional de 16,73%. Ou seja, segundo classificação de Sen, parte da população da Lomba do Pinheiro está excluída das oportunidades sociais.

Considerado um bairro “verde” de Porto Alegre, vem sendo diretamente influenciado pela urbanização acelerada por que passa a cidade. A região constitui-se, ao longo dos anos, numa alternativa na cidade para a localização de moradias. A demanda habitacional existente, associada ao custo reduzido da implantação clandestina dos assentamentos habitacionais, resultou numa grande concentração de loteamentos clandestinos e núcleos habitacionais irregulares na região, gerando efeitos negativos ao ambiente natural e à qualidade de vida dos moradores.

O SEBRAE em pesquisa recente (setembro de 2004) investigou as condições de moradia. No que tange ao saneamento básico pode-se constatar que 74% dos domicílios têm banheiro, mesmo que uma parte desses possua instalações externas à residência. No que se refere à coleta de esgoto, 82,9% dos domicílios têm algum tipo de coleta, sendo 57,2% por rede de esgoto e 25,7% por fossa séptica.

A média de moradores por domicílio é cerca de 3,4 na região da Lomba do Pinheiro. A maior concentração, 27%, está em residências com três moradores. A distribuição ficou a seguinte.

Tabela 3 – Número de Moradores do Domicílio

Nº de moradores	%
1	8,0%
2	22,7%
3	27,0%
4	24,1%
5	7,2%
6	7,5%
7	2,7%
8	0,3%
9	0,3%
10	0,3%
TOTAL	100,0%

Fonte: SEBRAE, 2004.

As informações transmitidas nos parágrafos anteriores explicitam um tipo de exclusão peculiar à questão urbana, uma vez que os moradores da Lomba do Pinheiro são excluídos de acessos que são obrigatórios numa cidade urbana.

Na investigação o SEBRAE fez a distinção entre chefes de domicílio e dependentes. Chegou-se à conclusão de que em 28,9% dos domicílios pesquisados o responsável pelo domicílio está sem ocupação e que apenas 67,1% exercem atividade remunerada. Entre os chefes de domicílio sem ocupação, 54,6% são aposentados, 25% estão desempregados e 16,7% são donas de casa. O desemprego dos chefes de domicílio chega a 7,22%. Entre os moradores dependentes, cerca de 70% não trabalham, e, dos 30% que trabalham, 92% contribuem com a renda familiar; destes, 73,2% ganham até dois salários mínimos, sendo que 28% ganham até um salário mínimo. Neste perfil traçado percebe-se a exclusão às facilidades econômicas de Sen.

Objetivando identificar o perfil econômico da região, buscou-se junto aos domicílios o valor das rendas individual mensal e familiar mensal. Os dados são apresentados abaixo.

Tabela 4 – Renda Mensal Individual e Familiar

Renda mensal	Individual	Familiar
Sem renda	10,4%	0,8%
Até 1 salário mínimo	23,3%	15,2%
de 1 a 2 salários mínimos	33,4%	29,9%
de 2 a 3 salários mínimos	16,0%	18,4%
de 3 a 5 salários mínimos	11,2%	23,0%
de 5 a 10 salários mínimos	5,1%	10,2%
de 10 a 20 salários mínimos	0,5%	1,9%
Mais de 20 salários mínimos	0,0%	0,5%
TOTAL	100%	100%

Fonte: SEBRAE, 2004.

Avaliando a distribuição de rendimentos (tabela abaixo), percebe-se que 15,69% dos responsáveis pelo domicílio recebem até um salário mínimo. Esse número reflete a situação sócioeconômica da Região da Lomba do Pinheiro, uma vez que é bem maior em relação ao percentual municipal, o qual é de 8,05%, entretanto é melhor do que a situação nacional, onde esse percentual chega a 24,38%. Apenas 15,06% dos responsáveis pelo domicílio ganham mais do que cinco salários mínimos, enquanto que em Porto Alegre esse percentual é de 52,52%, e no Brasil 31,68%. A tabela abaixo apresenta a distribuição por faixas de salários mínimos.

Tabela 5 – Classes de rendimento nominal mensal do responsável pelo domicílio (em salários mínimos)

Rendimento	%
Até 1 salário mínimo	15,69%
Mais de 1 a 5 salários mínimos	59,83%
Mais de 5 a 10 salários mínimos	12,08%
Mais de 10 salários mínimos	2,98%
Sem rendimento	9,42%
Total	100,00%

Fonte: CENSO IBGE, 2000.

Objetivando comparar a População Economicamente Ativa – PEA – da Região Metropolitana com a encontrada na Lomba do Pinheiro, o SEBRAE criou um índice

semelhante ao estabelecido pelo IBGE. O índice estimado para a PEA da Região da Lomba do Pinheiro foi de 52,1%, menor que o índice metropolitano de Porto Alegre que no mês de junho de 2004 foi de 56,2%.

Como a maioria dos bairros de Porto Alegre, a Lomba do Pinheiro caracteriza-se por abrigar empresas voltadas ao atendimento das demandas do bairro. O índice de informalidade das empresas, utilizando critérios definidos pelo IBGE e segundo o SEBRAE, é de 61,1%. Apenas 34,8% das empresas possuem pelo menos um tipo de registro.

Tabela 6 – Tipo de registro do empreendimento

Registro	%
Nenhum	61,1%
CNPJ	32,0%
Alvará	10,2%
Registro de Autônomo	0,9%
Profissional Liberal	0,4%
Não resposta	4,1%

Fonte: SEBRAE, 2004.

Das empresas formais da região, segundo o SEBRAE, a maior parte é composta por empresas do setor de comércio, 73,1%, enquanto que serviços ficam com 22,1% e indústria 4,8%. Já as empresas informais possuem uma distribuição mais equilibrada no que se refere a comércio e serviços, que são respectivamente, 47,9% e 47,1%. A indústria aparece com 2,8%. Nas empresas formais, 26,6% oferecem empregos com carteira assinada aos seus colaboradores.

Na região, 97,4% das empresas possuem faturamento anual até R\$ 120.000,00 e uma idade média de 8,32 anos. A tabela abaixo apresenta o tempo de funcionamento das empresas.

Tabela 7 – Tempo de funcionamento das empresas (em anos)

Tempo	%
Menos de 5	40,6%
De 5 a 10	21,0%
De 10 a 20	28,0%
20 e mais	9,2%
Não resposta	1,1%
TOTAL	100%

Fonte: SEBRAE, 2004.

Classificando o porte da empresa segundo o número de trabalhadores, o SEBRAE, através de levantamento censitário realizado em 2004, destaca que a totalidade das empresas do ramo de indústria se enquadra na categoria microempresa, pois possuem em seu quadro até dezenove funcionários. No ramo de comércio e serviços, 97,3% se enquadram na categoria microempresa, que, nestes ramos, admite até nove funcionários, e 2,7% das empresas pertencem à categoria das pequenas empresas, que engloba as empresas que possuem entre 10 e 49 funcionários. Nesse levantamento censitário não foram encontradas empresas de portes médio e grande.

Através da pesquisa, verifica-se que quase metade do consumo da renda mensal dos domicílios é com despesas de alimentação, 47,9%. As despesas com moradia, representadas por aluguel e habitação, perfaz um total de 4,3%, o que pode ser um forte indicio da irregularidade no que tange à moradia na região. Na tabela abaixo é apresentada a distribuição.

Tabela 8 – Estrutura do gasto mensal por item de dispêndio

Item	Percentual
Alimentação	47,9%
Transporte	9,4%
Energia Elétrica	9,0%
Telefone Fixo	6,8%
Saúde/cuidados	4,4%
Educação/Lazer	4,4%
Gás doméstico	4,2%
Vestuário	3,7%
Água e Esgoto	3,4%
Aluguel	3,3%
Telefone Celular	1,7%
Habitação	1,0%
Outras despesas	0,9%

Fonte: SEBRAE, 2004.

Quanto ao consumo dentro do bairro, observa-se pela tabela seguinte que 69,8% das despesas com aluguel são dentro do bairro. Quase a metade do gasto com alimentação, 48,9%, e 43,3% dos gastos com habitação também são dentro do bairro.

Tabela 9 – Estrutura do gasto mensal por item de dispêndio no bairro

Tipo de Gasto	Percentual
Aluguel	69,8%
Alimentação	48,9%
Habitação	43,3%
Saúde	39,4%
Transporte	18,8%
Educação/Lazer	12,3%
Vestuário	11,4%

Fonte: SEBRAE, 2004.

4.2 PREÇO DO SOLO

Após o breve levantamento sócio-econômico, tratar-se-á nesta subseção do preço do solo na Lomba do Pinheiro. A análise foi estabelecida através da relação entre o preço e um conjunto de fatores explicativos. De acordo com a classificação de variáveis que tendem a influenciar o preço do solo realizou-se pesquisa descritiva, sendo utilizado método quantitativo para verificar a existência de relação entre as variáveis.

A pesquisa foi realizada através do convênio entre o *Lincoln Institute of Land Policy*, a ACESSO – Cidadania e Direitos Humanos e a Prefeitura Municipal de Porto Alegre. A investigação utilizou dados originados de bases institucionais – bancos de dados da Secretaria Municipal da Fazenda e da Secretaria de Planejamento Municipal – bem como dados provenientes de levantamento de campo realizado por pesquisadores que percorreram a região identificando as características de terrenos colocados à venda.

Por ocasião da coleta das informações, o principal foco de atenção foi a padronização dos critérios de avaliação das características de cada variável. Pode-se considerar que as

variáveis vêm de três fontes que se cruzam: sistema de geo-referenciamento da Secretaria de Planejamento Municipal, através do qual se obtiveram as informações no que diz respeito à infra-estrutura; do cadastro da Secretaria Municipal da Fazenda para ITBI, através do qual se obtiveram os dados referentes aos imóveis transacionados; e a pesquisa de campo, através da qual se obtiveram os dados referentes aos imóveis ofertados.

4.2.1 Descrição das variáveis e hipóteses

A variável dependente preço nos modelos estudados foi testada também na forma logarítmica, com o intuito de verificar a hipótese de relacionamento não linear com as variáveis independentes. Esta variável quando atualizada pelo CUB ou pelo IGP-M não representou a realidade local, sendo assim, na construção dos modelos trabalhou-se com o preço na data da coleta.

As variáveis exógenas estão divididas em seis grupos de fatores influenciadores do preço: quanto à localização, quanto ao acesso à infra-estrutura, quanto aos atributos do terreno, quanto ao valor no tempo, quanto ao tipo de pesquisa e quanto ao regime urbanístico. A seguir serão analisadas as variáveis componentes de cada grupo. Em anexo consta tabela com a descrição de todas as variáveis.

Localização

Os dados referentes à variável posição do terreno foram coletados em pesquisa de campo. Essa variável divide-se em terreno de esquina, terreno interno à rua ou avenida, terreno em beco e terreno encravado. Este último tem como característica um pequeno espaço de frente do terreno para acesso, ficando o restante de sua frente encoberto por outros

terrenos. A tendência é de que a posição dos terrenos influencie significativamente nos preços, sendo que o terreno de esquina tenda a ter uma influência positiva maior no preço do que terreno interno à rua ou avenida. Quanto aos terrenos encravados e os situados em beco, tem-se a expectativa de que influenciem negativamente os preços. Nos modelos estudados, essas variáveis foram trabalhadas como variáveis *dummies*.

A variável Regiões Homogêneas Fazenda – RH, cujos dados foram coletados junto à Secretaria Municipal da Fazenda – SMF, é uma classificação que a Secretaria faz segundo critérios de homogeneidade no que tange aos valores dos imóveis. Nos modelos estudados elas foram trabalhadas na forma logarítmica e linear. Existe a expectativa de que as regiões com um RH mais alto possuam o preço por m² mais elevado.

As macrozonas, segundo o Plano Diretor de Porto Alegre, foram divididas conforme o tipo de desenvolvimento e as características que possuíam na época de sua elaboração. Na amostra foram identificadas quatro macrozonas, as macrozonas 4, 6, 7 e 8. A tendência é de que as macrozonas 4 e 7 sejam mais valorizadas, ou seja, o preço do m² dos terrenos situados nestas áreas tende a ser mais elevado. As variáveis, trabalhadas como *dummies*, foram coletadas junto à Secretaria de Planejamento Municipal – SPM. Em anexo, encontra-se material explicativo a respeito das macrozonas.

A variável zoneamento ruas divide-se em três: terrenos situados até 50 metros da Av. João de Oliveira Remião, da Av. Taquara e da Rua Dolores Duran. Essas variáveis, coletadas junto ao sistema de geo-referenciamento da SPM, foram trabalhadas como *dummies*. A expectativa é de que os terrenos situados próximos a essas vias tenham os preços por m² mais elevados, uma vez que estas são as principais vias de acesso que cortam a Lomba do Pinheiro.

O zoneamento, segundo classificação do projeto Lomba do Futuro²², foi coletado junto à SPM e se divide em 11 variáveis que foram construídas num diagnóstico participativo com os moradores da região.

As variáveis foram trabalhadas como *dummies*. São elas: rururbana, rarefeita, vazia, residencial 1, residencial 2, residencial 3, residencial 4, residencial 5, residencial 6, centralidade social e centralidade comercial. A expectativa é de que o preço do m² nas áreas classificadas como residencial 6 seja mais elevado, uma vez que são áreas em que estão localizados condomínios fechados onde moram pessoas de classe média. Espera-se também que terrenos localizados próximos às facilidades possuam preço por m² mais elevado, tendo em vista estarem localizados próximo ao comércio ou a área de convívio social (clubes, associações). Em anexo consta material que explica detalhadamente cada variável de zoneamento.

Acesso à Infra-estrutura

A variável *dummy* água, coletada junto ao sistema de geo-referenciamento da SPM, identifica se o terreno é abastecido por rede de água. A tendência é de que os terrenos abastecidos por rede de água tenham o valor do m² mais elevado.

A existência de creche, variável *dummy*, foi coletada junto ao sistema de geo-referenciamento da SPM. A variável explicita a existência de creche num raio de 130 metros do terreno. Acredita-se que a existência de creche faz com que o preço se eleve.

A variável rede de esgoto se divide em duas: esgoto cloacal e esgoto pluvial. As variáveis, trabalhadas como *dummies*, foram coletadas junto ao sistema de geo-

²² Projeto realizado pela Secretaria de Planejamento Urbano com o objetivo de potencializar as ações na Lomba do Pinheiro através da qualificação dos canais de participação no planejamento urbano e local, integrando políticas setoriais.

referenciamento da SPM. Em princípio a existência de rede de esgoto, seja cloacal ou pluvial, implica num preço por m² mais elevado do terreno.

A existência de escola num raio de 500 metros foi avaliada através da variável *dummy* escola. Essa variável foi levantada junto ao sistema de geo-referenciamento da SPM e conferida através de levantamento de campo. Acredita-se que a existência de escola num raio de 500 metros faça com que o preço do m² do terreno se eleve.

A variável pavimentação, variável *dummy*, expressa a existência de via pavimentada que conduza ao terreno. Esta foi coletada através de levantamento de campo. Existe a expectativa de que o preço do m² seja mais elevado nos terrenos em que a via de acesso seja pavimentada.

A variável *dummy* praça representa a existência de praça pública num raio de 100 metros do terreno. Tal variável foi coletada junto ao sistema de geo-referenciamento da SPM. Acredita-se que a existência de praça de lazer num raio de 100 metros faça com que o preço do m² do terreno seja mais elevado.

A variável *dummy* posto de saúde, coletada junto ao sistema de geo-referenciamento da SPM, foi dividida em duas: existência de posto de saúde num raio de 1.000 metros e existência de posto de saúde num raio de 500 metros. Acredita-se que quanto mais perto estiver localizado o posto de saúde, mais elevado será o valor do m² do terreno.

A variável coleta de lixo foi obtida junto ao sistema de georeferenciamento da SPM. Esta foi trabalhada como variável *dummy* e acredita-se que a sua existência faça com que o valor do m² do terreno se eleve.

Atributos do terreno

A variável árvore representa a existência de árvores no terreno. Está dividida em três variáveis, que foram trabalhadas como *dummies*: muitas árvores, poucas árvores e nenhuma árvore. Esses dados foram coletados através de pesquisa de campo. Acredita-se que terrenos com muitas árvores têm o valor do m² mais baixo, uma vez que existem fortes impedimentos para a derrubada das mesmas, limitando assim o espaço para a construção.

A variável área do terreno foi testada na forma linear e logarítmica. Os dados foram coletados junto ao cadastro da SMF e, em alguns casos, aleatoriamente, conferidos através de levantamento de campo. Essa variável tem uma característica muito peculiar, pois à medida que a área do terreno aumenta, o preço do m² tende a ser mais baixo. Não obstante esse aspecto, essa variável tem influência positiva no preço, ou seja, quando a área do terreno é maior o preço total tende a subir, mesmo que com o aumento da área o incremento seja cada vez menor no preço.

A variável *dummy* casa, coletada através de levantamento de campo, representa a existência de casa no terreno. A influência que a existência de casa no terreno tem sobre o preço é uma incógnita, seja porque impõe a necessidade de adaptar um projeto pré-concebido à existência de uma casa, ou porque facilita ter uma casa à medida que economiza recursos.

No caso de existência de casa foram criadas outras variáveis, as quais retratam o tipo de construção da casa, o tempo da construção e o estado da casa. Essas variáveis foram coletadas através de levantamento de campo. A variável tipo de construção se divide em casa de alvenaria e casa de madeira. O tempo de construção se divide em casa antiga e casa nova. Já o estado da casa se divide em casa em bom estado, casa em estado ruim e casa em estado regular.

A variável cadastro do imóvel foi criada através do cruzamento das informações do levantamento de campo com o banco de dados da SMF. Nesse cruzamento, os terrenos que tinham cadastro na SMF foram considerados regulares. A variável foi trabalhada como *dummy*. Entende-se que o terreno cadastrado regular tende a possuir o preço do m² mais elevado.

A variável inclinação do terreno, coletada em levantamento de campo, se divide em três: terreno plano, terreno em aclave e terreno em declive. A expectativa é de que o preço do m² do terreno varia conforme a sua inclinação, sendo que terreno plano tende a ter o preço do m² mais elevado.

A variável testada do terreno foi trabalhada na forma linear e logarítmica. Tal variável, coletada junto à SMF, possui a tendência de quanto maior a testada, maior o preço.

Valor no tempo

A variável tempo de atualização traduz em meses o período entre a coleta das informações e o mês de fevereiro de 2005. Esta foi trabalhada na forma linear e logarítmica. A expectativa é de que o preço do m² de áreas com características semelhantes aumente com o passar dos meses. Os dados vão de janeiro de 1999 a novembro de 2004.

Tipo de pesquisa

A variável tipo de pesquisa se divide em duas variáveis: oferta e comercialização. A variável oferta foi coletada através de levantamento de campo, enquanto que a variável comercialização foi coletada junto ao banco de dados da SMF. As variáveis foram trabalhadas como *dummies*. A expectativa é de que os preços do m² de terrenos em oferta sejam mais elevados do que os comercializados.

Regime urbanístico

A variável regime urbanístico se divide em 13 variáveis que representam o conjunto de normas para construir, instalar uma atividade (comércio, serviços, moradia ou indústria) e dividir terrenos na cidade. Essas variáveis foram trabalhadas como *dummies*. A expectativa é de que as variáveis que possuam um índice mais permissivo para a construção apresentem o preço do m² mais elevado. Nos anexos consta quadro detalhado a respeito do regime urbanístico.

Tabela 10 – Resumo das variáveis testadas

VARIÁVEL	ESCALA	SINAL
	Localização	
Macrozona 4	Dummy	+
Macrozona 6	Dummy	+
Macrozona 7	Dummy	+
Macrozona 8	Dummy	+
Terreno de esquina	Dummy	+
Terreno interno à rua ou avenida	Dummy	+
Terreno encravado	Dummy	-
Terreno em beco	Dummy	-
Regiões homogêneas Fazenda - RH	Discreta	+
Área classificada como Rururbana	Dummy	+
Área classificada como Rarefeita	Dummy	+
Área classificada como Vazia	Dummy	+
Área classificada como Residencial 1	Dummy	+
Área classificada como Residencial 2	Dummy	+
Área classificada como Residencial 3	Dummy	+
Área classificada como Residencial 4	Dummy	+
Área classificada como Residencial 5	Dummy	+
Área classificada como Residencial 6	Dummy	+
Área classificada como centralidade social	Dummy	+
Área classificada como centralidade comercial	Dummy	+
Localizado até 50 metros da Rua Dolores Duran	Dummy	+
Localizado até 50 metros da Av. João de Oliveira Remião	Dummy	+
Localizado até 50 metros da Av. Taquara	Dummy	+
	Acesso à Infra-estrutura	
Abastecimento de água	Dummy	+
Creche num raio de 130 m	Dummy	+
Esgoto cloacal	Dummy	+
Esgoto pluvial	Dummy	+

Escola num raio de 500 m	Dummy	+
Via de acesso pavimentada	Dummy	+
Praça num raio de 100 metros	Dummy	+
Posto de saúde num raio de 1.000 metros	Dummy	+
Posto de saúde num raio de 500 metros	Dummy	+
Coleta de lixo	Dummy	+
	Atributos do terreno	
Casa com muitas árvores	Dummy	-
Casa com nenhuma árvore	Dummy	+
Casa com poucas árvores	Dummy	+
Área do terreno	Contínua	+
Casa	Dummy	+
Casa de alvenaria	Dummy	+
Casa de madeira	Dummy	-
Casa antiga	Dummy	-
Casa nova	Dummy	+
Casa em estado bom	Dummy	+
Casa em estado regular	Dummy	+
Casa em estado ruim	Dummy	-
Cadastro de imóvel (regular)	Dummy	+
Terreno em aclave	Dummy	-
Terreno em declive	Dummy	-
Terreno plano	Dummy	+
Testada do terreno	Contínua	+
	Valor no tempo	
Meses	Discreta	+
	Tipo de pesquisa	
Oferta	Dummy	
Comercialização	Dummy	
	Regime urbanístico	
Todas as variáveis	Dummies	+

Fonte: Elaboração do autor. Fonte de dados brutos.

As variáveis foram testadas em vários modelos, através da realização dos mais diversos tipos de cruzamento das mesmas. O estudo teve início com um modelo geral, contendo todas as variáveis definidas acima e também constantes em quadro anexo. A eliminação de variáveis ocorreu por meio da observação da significância dos coeficientes individuais e também por meio de testes gerais de significância conjunta de coeficientes.

O modelo mais adequado foi escolhido com base nos critérios de seleção de modelos, os quais se fundamentam na soma dos quadrados dos resíduos e no número de graus de liberdade.

Entre os diversos critérios gerais de seleção sugeridos na literatura, observa-se o *Akaike Information Criterion* (AIC), proposto por Akaike, e o critério de Schwarz. Na análise observam-se os dois critérios em conjunto com o R^2 ajustado para a seleção do modelo mais adequado.

Inicialmente a amostra era composta de 282 casos; após vistoria, avaliação e apuração dos dados, passou a contar com 153 casos. O critério para descartar os dados teve como fundamento a veracidade das informações, a concentração em determinada região e a amplitude das variáveis. Dos 153 casos, 88 foram coletados junto à Secretaria Municipal da Fazenda²³ no período de fevereiro de 1999 a abril de 2004. Entre julho e novembro de 2004, pesquisadores fizeram a varredura da região em busca de terrenos em oferta, perfazendo um total de 65 casos.

A seguir serão apresentadas tabelas que traçam a expressão da amostra. A tabela a seguir trabalha com medidas estatísticas relativas aos valores dos terrenos na data da coleta e após atualizados. Serão apresentados o valor corrente e o valor constante atualizados pelo CUB de fevereiro de 2005.

Tabela 11 – Medidas estatísticas da amostra

Medidas	PREÇO (R\$)			
	TOTAL		UNITÁRIO	
	Valores correntes	Valores constantes	Valores correntes	Valores constantes
Média	74.808,87	88.002,68	43,58	57,91
Mediana	20.000,00	23.005,97	37,50	50,48
Moda	10.000,00	15.685,89	50,00	29,88
Desvio padrão	233.191,87	262.998,72	28,84	42,31
Coef. Variação (%)	311,72	298,85	66,18	73,06
Casos	153	153	153	153

Fonte: Elaboração do autor. Fonte de dados brutos.

²³ A Secretaria da Fazenda fez a coleta através das guias de pagamento do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis – o ITBI. A Secretaria avalia se o valor do imóvel declarado condiz com o preço de mercado, estabelecendo um limite inferior de 20% em relação à sua avaliação.

Observando a Tabela 11, percebe-se que, em média, o valor dos imóveis é de R\$ 74.808,87; em valores constantes este valor passa para R\$ 88.002,68. O m² vale, em média R\$ 43,58; quando atualizado, este valor passa para R\$ 57,91. A moda é de R\$ 10.000,00; quando atualizado o valor passa para R\$ 15.685,89. A moda do valor do m² é de R\$ 50,00, quando atualizado a moda cai para R\$ 29,88. Os valores dos imóveis, tanto os correntes quanto os constantes, tendem a contrastar com a renda familiar de 44,9% da população da região que é de até dois salários mínimos, equivalente aos atuais R\$ 700,00.

De acordo com o Projeto Especial Lomba do Futuro, desenvolvido pela Secretaria de Planejamento Municipal, a Região Lomba do Pinheiro pode ser dividida por critérios de localização em sub-regiões. São elas: residencial 1, residencial 2, residencial 3, residencial 4, residencial 5, residencial 6, centralidade 1, centralidade 2, área rarefeita, áreas vazias e área rururbana.

A classificação das sub-regiões foi realizada levando em conta a localização e a delimitação de espaços homogêneos, destacando as principais características sociais, econômicas e ambientais. A metodologia adotada utilizou dados secundários, tais como o perfil sócio-econômico da população, conforme o Censo de 2000 do IBGE, mapas e cadastros existentes na Prefeitura Municipal de Porto Alegre. A efetivação do trabalho deu-se a partir de oficina com os moradores da região. As características dessas sub-regiões constam em quadro anexo.

A seguir será apresentada a distribuição da amostra segundo essas sub-regiões.

Tabela 12 – Medidas estatísticas do preço das sub-regiões da Lomba

Regiões	PREÇO (R\$)						
	MEDIDAS ESTATÍSTICAS						
	Média	Mediana	Moda	Desvio padrão	Mínimo	Máximo	Casos
Rururbana	74.555,56	55.000,00	55.000,00	60.330,57	7.000,00	190.000,00	9
Rarefeita	82.000,00	70.000,00	110.000,00	64.342,83	12.000,00	200.000,00	7
Vazia	65.430,89	20.000,00	15.000,00	162.375,78	3.000,00	1.070.000,00	47
Residencial 1	553.375,00	105.000,00	-	968.713,35	3.500,00	2.000.000,00	4
Residencial 2 e 3	126.000,00	30.000,00	160.000,00	268.533,36	5.000,00	1.000.000,00	13
Residencial 4 e 5	43.845,79	13.000,00	15.000,00	199.422,35	5.000,00	1.515.000,00	57
Residencial 6	53.163,93	31.300,00	25.000,00	72.375,18	22.000,00	300.000,00	14

Fonte: Elaboração do autor. Fonte de dados brutos.

Devido às características semelhantes e representatividade na amostra, as áreas residenciais 2 e 3 e as áreas residenciais 4 e 5 foram agrupadas. Através da tabela verifica-se que a sub-região que apresenta em média os maiores preços é a residencial 1, R\$ 553.375,00, apesar dessa característica carecer de maiores confirmações, já que a região apresenta apenas quatro casos e está sendo influenciada pelo fato de possuir grandes áreas, incorrendo em uma grande variabilidade. A sub-região residencial 4 e 5 é a que apresenta em média o menor preço, ficando em R\$ 43.845,79.

Com objetivo de minimizar, pelo menos em parte, a influência das grandes áreas²⁴, foi distribuído na tabela abaixo o valor do m² conforme medidas estatísticas.

Tabela 13 – Medidas estatísticas do preço do m² das sub-regiões da Lomba

Regiões	PREÇO M ² (R\$)						
	MEDIDAS ESTATÍSTICAS						
	Média	Mediana	Moda	Desvio padrão	Mínimo	Máximo	Casos
Rururbana	13,83	14,86	-	8,46	1,63	23,33	9
Rarefeita	12,74	9,38	20,00	10,54	2,89	29,65	7
Vazia	55,89	60,00	60,00	30,83	2,07	116,73	47
Residencial 1	21,81	18,18	-	21,16	0,90	50,00	4
Residencial 2 e 3	36,76	30,56	-	26,13	4,23	87,50	13
Residencial 4 e 5	39,45	33,68	50,00	21,30	1,90	106,67	57
Residencial 6	65,96	60,03	47,63	32,71	7,28	120,00	14

Fonte: Elaboração do autor. Fonte de dados brutos.

²⁴ Terrenos com áreas maiores tendem a ter o preço por m² mais baixos que terrenos com áreas menores, ou seja, à medida que o terreno aumenta o valor do m² tende a cair.

A partir dos dados constantes na Tabela 3, depreende-se que a região classificada como rarefeita é a que apresenta em média o menor preço do terreno por m², R\$ 12,74. Verifica-se também que a sub-região com a maior média de preços por m² é a residencial 6 com R\$ 65,96. A tabela nos mostra que a sub-região residencial 1 está sendo influenciada por grandes áreas, uma vez que possui o maior preço total e o terceiro menor preço por m².

As sub-regiões residencial 2 e 3 e residencial 4 e 5 possuem como características comuns a informalidade quanto à posse dos imóveis e normas urbanísticas, no entanto possui condições de acesso à infra-estrutura, escola e comércio diferentes, características essas que não se refletem fortemente no preço, uma vez que a diferença entre as duas é pequena. Ou seja, a exclusão quanto às facilidades que possam ter um local está pesando pouco. O que está influenciando, na verdade, é a exclusão do acesso à terra.

Segundo o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental – o PDDUA –, Porto Alegre divide-se, por seu modelo espacial, em área de ocupação intensiva e área de ocupação rarefeita. A primeira é a área que se caracteriza como prioritária para fins de urbanização, enquanto que a segunda compreende as áreas com característica de baixa densificação, nas quais predomina a proteção da flora, da fauna e demais elementos naturais, admitindo-se, para a sua perpetuação e sustentabilidade, usos científicos, habitacionais, turísticos, de lazer e atividades compatíveis com a produção primária. Conseqüentemente, outra característica é que na rarefeita é permitido um menor índice construtivo do que na intensiva. A seguir esta classificação é apresentada em forma de tabela segundo medidas estatísticas.

Tabela 14 – Medidas estatísticas do preço e do preço por m² segundo classificação por área de ocupação

Medidas	PREÇO (R\$)			
	TOTAL		UNITÁRIO	
	Intensiva	Rarefeita	Intensiva	Rarefeita
Média	75.364,87	70.638,89	46,77	19,61
Mediana	18.000,00	38.500,00	41,67	19,38
Moda	15.000,00	200.000,00	50,00	20,00
Desvio padrão	247.019,58	72.219,80	28,85	13,57
Coef. variação (%)	327,76	102,24	61,69	69,22
Mínimo	5.000,00	3.000,00	1,90	0,90
Máximo	2.000.000,00	200.000,00	120,00	50,00
Casos	135	18	135	18

Fonte: Elaboração do autor. Fonte de dados brutos.

De acordo com os dados da tabela acima, percebe-se que a área intensiva possui, em média, o valor do m² mais alto que a rarefeita: R\$ 46,77 contra R\$ 19,61. A moda na intensiva é de R\$ 50,00 o m², enquanto que na rarefeita é de R\$ 20,00. Os dados constatados acima estão dentro do esperado.

Quando se trabalha o acesso ao solo, um fator que sempre está em questão é a regularidade do imóvel. Com o objetivo de estudar essa peculiaridade, os imóveis cadastrados na Secretaria Municipal da Fazenda para efeito de cobrança de Imposto sobre a Propriedade Territorial e Urbana (IPTU) foram considerados regulares, enquanto que os não cadastrados, irregulares. Abaixo são apresentados os preços dessa classificação segundo medidas estatísticas.

Tabela 15 – Medidas estatísticas do preço e do preço por m² segundo cadastro de imóveis

Medidas	PREÇO (R\$)			
	TOTAL		UNITÁRIO	
	Regular	Irregular	Regular	Irregular
Média	54.391,93	97.777,93	44,11	42,97
Mediana	15.000,00	21.582,50	37,50	35,84
Moda	10.000,00	15.000,00	33,33	20,00
Desvio padrão	222.691,46	243.982,64	25,16	32,66
Mínimo	5.000,00	3.000,00	2,89	0,90
Máximo	2.000.000,00	1.515.000,00	107,94	120,00
Casos	81	72	81	72

Fonte: Elaboração do autor. Fonte de dados brutos.

Com uma distribuição próxima dos dados, 81 para regular e 72 para irregular, percebe-se que o valor médio do m² dos imóveis considerados regulares é mais alto que o dos irregulares, ficando em R\$ 42,97 no irregular e R\$ 44,11 no regular. O valor que mais se repete no regular é o de R\$ 33,33, enquanto que no irregular é de R\$ 20,00. O valor R\$ 37,50 divide o valor da amostra regular ao meio, enquanto que no irregular é o preço de R\$ 35,84 o divisor da série avaliada.

Com relação ao quadro acima é importante destacar o que afirmam alguns autores, entre eles Maricato. O preço da irregularidade é muito mais elevado que o da regularidade, porque além de possuírem valores financeiros sempre muito próximos, o valor social da irregularidade é sempre muito elevado.

4.2.2 Análise dos resultados

A relação de dependência entre o preço e as variáveis independentes foi analisada de três formas funcionais distintas: linear, log-linear e log-log. O modelo linear, preferido pela sua simplicidade, apresentou diversos problemas que fizeram com que fosse preterido. O teste de White apresentou heterocedasticidade e o Jarque-Bera de não normalidade dos resíduos. O modelo log-linear foi testado em diversos momentos, sendo que em algumas situações apresentou resultados satisfatórios. Já o modelo log-log foi testado e aprovado amplamente. Todas as variáveis assumiram formas logarítmicas, com exceção das variáveis *dummies*.

Seguindo os testes para a eficiência dos modelos, investigou-se a existência de heterocedasticidade através do teste LM de White. A normalidade dos resíduos foi verificada pelo teste Jarque-Bera. Também foi aplicado o teste geral de erro de especificação da regressão RESET de Ramsey, descartando os modelos nos quais a hipótese nula de que o modelo está especificado incorretamente foi aceita.

A variável dependente no modelo estudado é o preço do imóvel na data da coleta ou transação. Esta variável, denominada PREÇO e representada por y, foi testada também na forma logarítmica, com o intuito de verificar a hipótese de relacionamento não linear com as variáveis independentes.

O modelo LOG (PREÇO) como variável dependente será chamado de MODELO AVALIAÇÃO PREÇO TOTAL. A seguir especifica-se o modelo:

$$y = 4.329136 + 0.198801*x_1 + 0.464740*x_2 + 0.971630*x_3 - 0.083021*x_4 - 0.432399*x_5 + 0.521445*x_6 + 0.602882*x_7 + 0.368539*x_8 + 0.915535*x_9 - 0.224749*x_{10} + 0.673411*x_{11}$$

A tabela a seguir mostra o resultado do modelo, de acordo com os critérios gerais de seleção de modelos adotados.

Tabela 16 – Resultados do MODELO AVALIAÇÃO PREÇO TOTAL (R\$)

VARIÁVEIS INDEPENDENTES	COEFICIENTES	ERRO PADRÃO
β1 (constante)	4,329136 (1)	0,383775
x1 (testada)	0,198801 (2)	0,079663
x2 (área)	0,46474 (1)	0,041421
x3 (região homogênea)	0,97163 (1)	0,187799
x4 (variação tempo)	-0,083021 (2)	0,040315
x5 (posição terreno)	-0,432399 (1)	0,148142
x6 (classificação vazia)	0,521445 (1)	0,129535
x7 (classificação Res. 2 e 3)	0,602882 (1)	0,159891
x8 (classificação Res. 4 e 5)	0,368539 (1)	0,128056
x9 (classificação Res. 6)	0,915535 (1)	0,174657
x10 (casa estado ruim)	-0,224749 (2)	0,090292
x11 (cadastro em área rarefeita)	0,673411 (1)	0,243567
R ² = 88,52% DW= 1,920580	F(2;153) = 98,09132	n = 153

(1) Significativo estatisticamente a 1%
Fonte: Elaboração do autor.

(2) Significativo estatisticamente a 5%

O modelo mostrou-se adequado segundo os testes realizados. Não apresenta problemas de não normalidade dos resíduos, heterocedasticidade. O teste RESET demonstrou ainda que o modelo foi especificado corretamente.

O R^2 e o R^2 ajustado do modelo, 88,52% e 87,61%, apresentam valores plenamente satisfatórios, indicando que o modelo tem bom ajuste.

A seguir serão analisados os resultados obtidos para as variáveis analisadas e algumas de suas implicações.

y – preço (preço mínimo = R\$ 300,00; preço máximo = R\$ 2.000.000,00)

A variável y representa o preço do terreno, é endógena ao modelo, ou seja, será determinada pelas outras variáveis. No trato com esta variável foram testados os preços por m^2 e o preço total, sendo que o preço total apresentou um R^2 maior com um maior número de variáveis explicativas.

x1 – testada terreno (menor testada = 6,70 m; maior testada = 300,00 m)

A variável x_1 representa a testada (metros) do terreno; é significativa ao nível de confiança de 98%. O sinal positivo indica que à medida que a testada aumenta, o preço do solo também aumenta. A partir da variável com o uso de log conseguimos identificar que, *ceteris paribus*, um aumento de 10% na metragem da testada corresponde a um aumento de 1,99% no preço. O resultado apresentado por esta variável está dentro das expectativas.

x2 – área terreno (menor área = 135,00 m²; maior área = 797.751,00 m²)

A variável x2 representa a área do terreno em m²; é significativa ao nível de confiança de 99%. O sinal positivo indica que à medida que a área aumenta, o preço do solo também aumenta. A partir da variável com o uso de log conseguimos identificar que, *ceteris paribus*, um aumento de 10% na área corresponde a um aumento de 4,65% no preço. Essa variável correspondeu às expectativas no que tange ao resultado.

x3 – região homogênea (variáveis = (4, 7, 9, 11, 30))

A variável x3 representa o RH (região homogênea) do terreno; é significativa ao nível de confiança de 99%. O sinal positivo indica que à medida que o RH aumenta, o preço do solo também aumenta. A partir da variável com o uso de log conseguimos identificar que, *ceteris paribus*, ocorrendo um aumento em 10% na unidade do RH o preço do solo tende a aumentar em 9,71%. A variável correspondeu às expectativas.

x4 – variação tempo (menor período = 4 meses; maior período = 70 meses)

A variável x4 representa a contagem em meses da coleta dos dados a partir de janeiro de 1999; é significativa ao nível de confiança de 96%. O sinal indica que o tempo influencia negativamente o preço do solo. A partir da variável conseguimos identificar que, *ceteris paribus*, a cada mês que passa o preço tende a se desvalorizar. Essa variável apresentou resultado contrário às expectativas, uma vez que se esperava que o preço do solo fosse reajustado com o passar do tempo. Uma questão fundamental que pode ter influenciado é o aumento da informalidade (irregularidade) que cresceu em todo o país, pois apesar de ter, normalmente, preços próximo dos regulares, são mais baixos.

x5 – posição terreno (11 casos)

A variável x5 representa a posição do terreno em relação à Rua Dolores Duran. Esta variável *dummy* é significativa ao nível de confiança de 99%. O sinal negativo indica que o terreno estando situado até 50 metros da Rua Dolores Duran faz com que o preço tenda a diminuir em 35,10%. A variável não atendeu às expectativas, pois quando foram identificadas as variáveis a respeito de terrenos que estivessem até 50 metros das principais vias de acesso, tinha-se em mente buscar a valorização que os terrenos sofreriam.

x6 – classificação vazia pela equipe Lomba do Pinheiro (47 casos)

A variável x6 representa a região classificada como Vazia; esta variável *dummy* é significativa ao nível de confiança de 99%. O sinal positivo indica que o terreno estando situado na área classificada como Vazia faz com que o preço tenda a aumentar em 68,45%. Essa variável atendeu às expectativas, uma vez que a região possui condições ideais para habitação, ressalvado as áreas de preservação ambiental. A tendência é que esta seja a área de futuras ocupações da Lomba do Pinheiro, sejam elas regulares ou irregulares.

x7 – classificação área residencial 2 e 3 pela equipe Lomba do Pinheiro (13 casos)

Devido ao pequeno número de casos e por possuírem características bastante semelhantes foi realizada a fusão das áreas residencial 2 e 3. A variável x7 representa a região classificada como área Residencial 2 e 3. Esta variável *dummy* é significativa ao nível de confiança de 99%. O sinal positivo indica que o terreno estando situado na área classificada como área Residencial 2 e 3 faz com que o preço tenda a aumentar em 82,74%. A variável atendeu às expectativas.

x8 – classificação área residencial 4 e 5 pela equipe Lomba do Pinheiro (59 casos)

Devido ao pequeno número de casos e por possuírem características bastante semelhantes foi efetuada a fusão das áreas residencial 4 e 5. A variável x8 representa a região classificada como área Residencial 4 e 5. Esta variável *dummy* é significativa ao nível de confiança de 99%. O sinal positivo indica que o terreno estando situado na área classificada como área Residencial 4 e 5 faz com que o preço tenda a aumentar em 44,56%. A variável atendeu às expectativas, porém esperava-se que ela tivesse uma influência maior no preço do que a variável anterior (residencial 2 e 3), uma vez que as características relatadas quando da classificação são de que os terrenos nesta área tendem a ser mais valorizados.

x9 – classificação área residencial 6 pela equipe Lomba do Pinheiro (14 casos)

A variável x9 representa a região classificada como área Residencial 6. Esta variável *dummy* é significativa ao nível de confiança de 99%. O sinal positivo indica que o terreno estando situado na área classificada como área Residencial 6 faz com que o preço tenda a aumentar em 149,81%. Essa variável atendeu às expectativas. Vale destacar que o forte aumento do valor do terreno quando situado nesta área justifica-se pela presença de condomínios fechados e residências de elevado preço, nos quais habitam pessoas de classe média-alta. Esta sub-região possui as melhores condições de acesso (infra-estrutura, escola, posto de saúde, comércio) da Lomba do Pinheiro.

x10 – casa em estado ruim (27 casos)

A variável x10 representa a existência de casa em estado ruim no terreno; esta variável *dummy* é significativa ao nível de confiança de 97%. O sinal negativo indica que existindo casa em estado ruim no terreno, o preço do solo tende a diminuir em 20,13%. A variável

atendeu às expectativas e serviu para dirimir dúvidas sobre a questão de residências em terrenos, uma vez que se costuma ouvir que a casa, principalmente quando se busca estritamente um terreno, não afeta o preço do mesmo.

x11 –cadastro de imóvel e ocupação rarefeita (classificação Plano Diretor) (13 casos)

Essa variável foi criada com o objetivo de medir duas características importantes quando se trabalha o acesso ao solo: a existência de cadastro de imóveis, que nesta dissertação é considerada fator de regularidade do terreno; e a área de ocupação rarefeita, que por definição já apresenta o seu principal atributo, qual seja a menor permissividade para construção. A variável x11 representa a existência de cadastro do imóvel e a localização na área de ocupação rarefeita (classificação Plano Diretor)²⁵ simultaneamente. Esta variável *dummy* é significativa ao nível de confiança de 99%. O sinal positivo indica que, existindo cadastro de imóvel e estando localizado na área de ocupação rarefeita, o preço do solo tende a aumentar em 96,09%. Esperava-se que ocorresse um incremento no preço, mas não da ordem de 96,09%. Tal fato pode ser explicado pela necessidade que a cidade de Porto Alegre tem de se expandir, sendo a Lomba do Pinheiro uma alternativa, já que grande parte do seu território constitui-se em área de ocupação rarefeita.

É importante destacar que a variação das variáveis *dummies* é sobre o preço estabelecido pela soma da constante, do valor gerado em função da área, do valor gerado em função da testada, do valor gerado em função do RH e do valor gerado em função do tempo. Vale frisar que sempre se considera tudo o mais constante.

25 Nesta dissertação existem dois tipos de classificação rarefeita: uma baseada em diagnóstico participativo realizado pela equipe da Lomba do Pinheiro; a outra é a classificação quanto ao regime urbanístico que se encontra no Plano Diretor.

4.3 A REGIÃO E O MODELO

As dificuldades encontradas na região – tais como, ambientais, de saúde, educação, segurança pública e outras – representam desigualdades importantes para a comunidade local. A solução mais eficiente para tais problemas requer conhecimento de circunstâncias não facilmente alcançável através de estados centrais.

Segundo Bowles e Gintis (1997), a heterogeneidade cria um problema político imediato; como alcançar o foco coletivo, particularmente entre grupos da comunidade, na realização de qualquer assunto de preocupação compartilhada.

A região é dispare, possuindo ao mesmo tempo áreas ocupadas por condomínios luxuosos com todas as condições de acesso à cidade, enquanto outras são ocupadas por loteamentos irregulares com total falta de acesso à cidade.

Através do modelo estudado infere-se que o metro quadrado de um terreno localizado na região da Lomba do Pinheiro, situado na região homogênea 7, área residencial 6, possui o preço de R\$ 93,94 (noventa e três reais e noventa e quatro centavos). Tratando-se de um terreno de 250 m² com 10 metros de testada, o valor total fica em R\$ 23.484,00 (vinte e três mil, quatrocentos e oitenta e quatro reais).

A área da inferência em questão é onde estão situados predominantemente moradores com maior poder aquisitivo, a sub-região residencial 6. Quando feita a variação para sub-região residencial 2 e 3, mantendo todo o restante constante, o valor total passa para R\$ 17.178,64 (dezessete mil, cento e setenta e oito reais e sessenta e quatro centavos).

Verifica-se que a diferença de R\$ 6.305,36 (seis mil, trezentos e cinco reais e trinta e seis centavos) é o custo por morar num lugar que não esteja excluído da cidade, ou seja, que possua condições favoráveis de habitabilidade para a vida humana. Não obstante, pode-se

inferir que este é o custo do acesso à cidade, ou seja, quanto as pessoas estão pagando para ter esse acesso.

Porém esta inferência é colocada em xeque quando é adicionada às características do terreno a localização em área rarefeita, uma vez que o valor total sobe para R\$ 26.211,91 (vinte e seis mil, duzentos e onze reais e noventa e um centavos), chegando a ficar mais elevado do que os terrenos localizados na sub-região residencial 6²⁶. Esta diferença positiva de valor em relação à sub-região 6 de R\$ 2.727,91 é cobrada motivado pelo esgotamento de áreas para moradia, sendo que neste espaço a tendência é que se mantenha a ocupação irregular já instalada. Portanto, a exclusão possui um valor cada vez mais elevado, mesmo sem pontuar questões importantes, tais como as ambientais.

As obrigações econômicas normalmente são mantidas; o fracasso na busca por lugares toleráveis é uma explicação para tal manutenção. A submissão dos moradores está ligada à necessidade de sobreviver, em que os atores estão atentos a sua existência e podem, muitas vezes, prever as conseqüências.

Como se fosse uma cidade modelo, a região da Lomba do Pinheiro traz consigo características marcantes da maioria das cidades. Dentro de seus espaços territoriais habitam pessoas das mais diversas classes sociais, com grande predominância das camadas menos favorecidas. 64,3% das famílias que moram na região não possuem renda ou recebem até três salários mínimos mensais. Outra característica marcante é a distribuição desigual das facilidades, não permitindo o acesso à cidade a todos.

²⁶ Não existem terrenos localizados ao mesmo tempo em área rarefeita e na sub-região residencial 6.

As diferenças apresentadas nos aspectos de moradia também se reproduzem nas questões de geração trabalho e renda, um exemplo é o índice de informalidade das empresas que chega a 61,1%; o que demonstra uma relação instável entre as empresas e a comunidade, que se reflete, por exemplo, nas relações de trabalho.

Pelo lado do consumo, a comunidade gasta quase 50% da renda com alimentação dentro do bairro, sendo os outros 50% gastos em outras regiões do município. A maior parte dos índices gastos que permanecem no bairro é justamente o aluguel, chegando a 70%. Outro valor que evidencia a dificuldade de acesso – falta acesso a escola, emprego, comércio – é o gasto com transporte que chega a 9,4% da renda mensal.

Freqüentemente é considerado que as características são o legado histórico-cultural que aderiu a uma população. Na Lomba do Pinheiro não é diferente, porém estas normas são dinâmicas e incompletas. Primeiro, os grupos interiormente parecem ser bastante heterogêneos, principalmente em características que provêm da distribuição de valores. Segundo, a heterogeneidade se dissipa no objetivo comum palpável. Terceiro, as orientações de valor estão sujeitas a trocas bastante rápidas.

5 CONCLUSÕES

Ao longo dos capítulos aqui desenvolvidos, procurou-se definir e caracterizar o desenvolvimento endógeno, tentando ao mesmo tempo apontar alternativas que podem estar não somente minimizando as dificuldades aqui relatadas, mas também sendo o início do enfrentamento de outras carências. Num primeiro momento, fez-se uma incursão nos temas desenvolvimento local e endógeno, destacando a experiência das redes de cooperação, trazendo as minúcias do relacionamento em rede, servindo como *proxy* para qualquer relacionamento desse tipo. Após, tratou-se da exclusão social, relacionando autores consagrados que trabalham o tema com a questão específica do acesso à moradia. Neste ponto abordou-se o instrumento Urbanizador Social, de construção coletiva, destacando a proposição de uma parceria entre comunidade, poder público e setor privado como instrumento de ação na questão do acesso à moradia. Por fim, na tentativa de precisar as carências das regiões, apresentou-se pesquisa através da qual se traduziu os atributos de uma região específica, em que optou-se por mostrar as dificuldades de acesso via mercado.

A reflexão desta dissertação foi construída em torno de alguns eixos, quais sejam:

- a exclusão social se apresenta em diferentes formatos, sendo que a existência de uma forma provoca um efeito multiplicador e potencializa as outras formas;
- a atuação em rede traduz-se numa fórmula necessária para o desenvolvimento local; e
- a construção coletiva planta a semente inicial para o desenvolvimento endógeno e local.

O processo de reflexão desta dissertação optou, no capítulo quarto, por analisar a situação de uma determinada região, imaginando ser possível, a partir desta, fazer incursões generalizadas a respeito do acesso à moradia e atributos sociais e econômicos. A região de análise, a Lomba do Pinheiro, é reflexo do inchamento das cidades aliado ao empobrecimento

da população, que acaba por ocupar regiões carentes nas cidades. A região em questão reflete características marcantes presentes nas cidades brasileiras, uma delas é o número de habitantes por domicílio, sendo de 81,8% o número de famílias que tem até quatro moradores por domicílio. Pelo lado da renda familiar pode-se classificar como “privilegiadas”, uma vez que a maior parte das famílias ganha entre um e dois salários mínimos, considerando que a realidade brasileira apresenta um quadro no qual grande parte das famílias tem uma renda inferior a um salário mínimo.

Outra característica que merece destaque é o preço da terra. Quando se avalia um local com condições de habitabilidade, que permita o acesso à cidade, o preço de um lote de 250 m² com 10 metros de testada chega a R\$ 23.484,00 (vinte e três mil, quatrocentos e oitenta e quatro reais).

Analisando a correlação entre as características dos moradores e o preço ofertado por um terreno, percebe-se que a tendência é de que os moradores daquela região sejam alijados para regiões mais periféricas ou continuem a residir em locais informais e precários. Ou seja, via mercado as pessoas de baixa renda serão excluídas. Através da caracterização do cenário brasileiro feita no segundo capítulo, percebe-se que a situação da habitação no Brasil padece de problemas graves, tendo como principal causa um crescimento econômico sem planejamento urbano, imperando o livre mercado, fazendo com que a espacialização urbana seja distribuída de maneira totalmente irregular, com as pessoas de maior poder aquisitivo empurrando as de menor poder aquisitivo para a periferia. Morar na periferia não seria problema se lá existisse uma estrutura que não permitisse a exclusão à cidade (escolas, praças, ônibus, água, luz, supermercados). Portanto, pode-se dizer que a periferação coloca em xeque as liberdades instrumentais de Sen, uma vez que todas são afetadas diretamente pelo processo de exclusão.

O estudo das teorias de desenvolvimento foi praticado com o objetivo de se entender e apresentar sinalizações para construções sustentáveis no combate à exclusão. No caso das pessoas que são expulsas para a periferia, existem argumentos que destacam o habitante da periferia como o propulsor da própria expulsão. Ao se avaliar a situação que hoje é a mais comum nas cidades brasileiras, verifica-se que as pessoas ocupam as periferias de forma irregular; após algum tempo recebem o título da propriedade, que muitas vezes vem acompanhado de melhorias na infra-estrutura, o que provoca uma valorização do seu terreno, causando o interesse de pessoas com maior poder aquisitivo. Esses moradores, que possuem características semelhantes com aquelas apresentadas para a região da Lomba do Pinheiro, se sentem pressionados, não somente pelo fato de terem ofertas consideradas atraentes, mas também pelo simples fato de enxergarem no negócio uma solução para seus problemas financeiros. Acabam vendo-se obrigados a se desfazer de seu patrimônio e ocupar regiões mais periféricas, formando assim um ciclo vicioso.

Não há dúvidas de que os valores da comunidade são baseados em resultados do passado, mas a estrutura contemporânea que envolve e caracteriza as comunidades não reflete o peso inercial ou o doutrinamento intencional, são reflexos de interações sociais.

É dado que as liberdades instrumentais de Sen são reflexos do espaço onde ocorre a ação, onde se devem observar os mais diferentes atributos das regiões, uma vez que estes servem como molas propulsoras ou empecilhos para o desenvolvimento. A busca de características singulares que diferenciem o local onde se desdobram as diferentes facetas da vida societária, inserido num universo em crescente globalização, constitui-se a centralidade da temática do “desenvolvimento local”. Não há como promover o desenvolvimento sem estimular o protagonismo local. Isso implica, em alguns casos, em alterar as condições que possibilitaram a concentração do conhecimento, do poder e da riqueza.

Com características peculiares à região, a Lomba do Pinheiro possui oportunidades que carecem do trabalho conjunto, seja no acesso à terra, seja na geração de trabalho e renda.

Porém, romper com a concentração do conhecimento, do poder e da riqueza passa a ser o maior desafio, possibilitando, no caso das periferias, romper com o ciclo vicioso estabelecido. Neste sentido, no Brasil, em 2001, de forma precursora, foi promulgada a lei conhecida como Estatuto da Cidade; lei esta que faz parte do acúmulo da discussão coletiva de mais de dez anos de tramitação, que cria situações que permitem a garantia do acesso à cidade àqueles que antes se viam à margem desse processo.

Expandir os objetivos é uma alternativa, ou seja, questões habitacionais ou da geração de trabalho e renda devem estar amparadas e articuladas, refletindo-se na conjugação de esforços em prol do desenvolvimento de um território. Portanto, o fomento ao território deve ser de forma completa, incidindo em todos os pontos que, de algum modo, combatam a exclusão. Por óbvio, basta reforçar que medidas que garantam a permanência das pessoas no solo devem vir acompanhadas de fatos e iniciativas que agreguem valor ao espaço territorial no qual vivem.

Seguindo o mesmo caminho do Estatuto das Cidades, só que em menor escala, o Urbanizador Social também teve um período de maturação e debates, sendo então construído a partir da participação coletiva de atores envolvidos direta e indiretamente. Este instrumento traz de maneira direta nos seus objetivos o acesso à terra urbanizada e à cidade, partindo para um processo de parceria entre comunidade, setor público e setor privado, formando uma rede que pode ser definida como o sistema de relações e/ou de contatos que vinculam as empresas e/ou os atores entre si e cujo conteúdo está relacionado a bens materiais, informação ou tecnologia.

Sobre o aspecto da atividade econômica, a rede seria constituída pelas relações entre empresas ou empresários que tornam possíveis as trocas de bens e serviços, ou de

informações que incorporam conhecimentos. Neste caso estão as redes de cooperação que, guardadas as devidas diferenças, possuem características muito semelhantes ao Urbanizador Social, existindo um acúmulo de forças, regidas por normas, com um objetivo comum.

Mesmo que existam normas coercitivas para “quebra de confiança”, não há como negar que o sucesso de uma rede depende do estabelecimento de reciprocidade e confiança mútua, em que o sistema de relações no interior da rede está baseado no conhecimento que os atores têm uns dos outros. Neste sentido ressalta-se a importância do acúmulo na elaboração do Estatuto da Cidade e do Urbanizador Social, fazendo com que aqueles que serão prováveis parceiros já tenham debatido e minimizado as diferenças.

Quando se desenvolve junto ao território projetos que têm a premissa de participação coletiva, acredita-se que através dessa articulação construída endogenamente, uma vez que cada organização requer um tipo de acúmulo diferente, cria-se o que Barquero (2001) chama de sistema de relações entre atores, ocorrendo troca. Esse câmbio faz com que o acúmulo transponha os objetivos iniciais e continue a frutificar. Quando duradouro, esse processo tende a ampliar o capital social, como é o caso do Orçamento Participativo em Porto Alegre, onde, principalmente as camadas mais pobres, aprenderam a se mobilizar na busca de um objetivo comum.

Projetos como o do Urbanizador Social, além de transpor os objetivos iniciais, trabalham a capacitação dos seres em resposta à privação de liberdade; pregam o direito de escolha, pois os resultados colhidos são frutos de uma escolha, um aceite ou uma passividade anterior demonstrada por eles.

Não obstante as peculiaridades que uma região possa ter, o Urbanizador Social, que é fruto da construção coletiva e que tem as mesmas premissas das Redes de Cooperação, enfrenta de imediato a problemática do acesso ao solo, mas ao mesmo tempo vê os seus laços cooperativos, por exemplo, influenciarem nas decisões econômicas da região. A fixação ao

local permite o acúmulo de capital social. O poder público e o setor privado, em contrapartida, encaram aquele espaço pensando nos seus objetivos potenciais, que para o poder público é o bem-viver da população, e para o privado é o lucro, mesmo sabendo que quando se trabalha com grupos organizados se vê obrigado a flexibilizar sua margem de lucro, mas em compensação corre um risco muito menor, uma vez que tem a demanda organizada.

As comunidades têm propriedades que lhes permitem persistir em um mundo da economia de mercado, apesar da inabilidade para explorar as propriedades e aumentar os mercados e as vantagens comparativas. Entre as propriedades está a capacidade das comunidades nutrirem o comportamento cooperativo entre seus membros.

As comunidades podem se unir em prol da viabilidade da região, porém os tipos de exclusão freqüentemente associados às comunidades tendem a fortalecer e motivar a união e a cooperação.

A construção participativa busca construir modelos nos quais a comunidade local possa se envolver direta e coletivamente na solução do problema, embora com alguma forma de centralização que coordena esforços locais. A idéia é que autorizando os cidadãos, em condições mais iguais, é um bem intrínseco, e um meio de assegurar uma distribuição mais justa das decisões, sendo também uma estratégia importante por alcançar soluções mais efetivas a problemas coletivos. Assim, nutrindo uma maior igualdade de poder, se está construindo uma sociedade mais democrática, e uma democracia mais deliberativa.

A rede permite a criação de uma democracia deliberativa, sendo parte importante de um projeto igualitário-democrático. Uma pontaria central do projeto democrático, realmente um modo de expressar a própria ambição democrática, é assegurar um lugar pela razão compartilhada de igualar as práticas políticas.

Seja na Lomba do Pinheiro ou em outra região, trata-se, portanto, de implementar ações que busquem induzir ou promover a emergência de atores sociais aptos a protagonizar as mudanças políticas, econômicas e sociais que vão deflagrar um processo de desenvolvimento endógeno e sustentável; promovendo a aquisição de conhecimentos, valores e experiências duráveis, capazes de criar um ambiente favorável ao início de um processo de desenvolvimento do território.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBUQUERQUE, F. **Desarrollo econômico local y distribución del progreso técnico**. Santiago: ILPES, 1996.
- AMADEO, Edward J.; CAMARGO, José Marcio. Liberalização Comercial, Distribuição e Emprego. **Revista de Economia Política**, vol. 13, n. 04, p. 58-76, out-dez 1993.
- AMADEO, Edward J., CAMARGO, José M. Política Comercial e Distribuição Funcional da Renda. **Textos para Discussão**, FUNCEX – Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior, Rio de Janeiro, n. 58, nov. 1991.
- AMARAL FILHO, Jair do. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional no local. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro, n. 23, p. 261-286, junho 2001.
- BARQUERO, Antonio Vásquez. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2002. 278 p.
- BAVA, Silvio Caccia (Org.). **Desenvolvimento local: geração de emprego e renda**. São Paulo: Pólis, 1996. 160 p.
- BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. **Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. 2 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.
- BOWLES, Samuel; GINTIS, Herbert. **The Moral Economy of Communities: structured populations and the evolution of pro-social norms**. Massachusetts: Department of Economics University of Massachusetts Amherst, 1997.
- BOWLES, Samuel; GINTIS, Herbert. **Is Equality Pass_e? Homo Reciprocans and the Future of Egalitarian Politics**. Massachusetts: Department of Economics University of Massachusetts Amherst, 1998.
- CACCIAMALI, Maria Cristina. Distribuição de renda no Brasil: persistência do elevado grau de desigualdade. In: PINHO, Diva Benevides; VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de. **Manual de Economia**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

- CALDAS, Eduardo de Lima; MARTINS, Rafael D’Almeida. **Uma análise comparada de experiências de desenvolvimento econômico e local**. São Paulo: Polis. Disponível em: <http://www.polis.org.br/download/21.pdf>. Acesso em: 22 de dezembro de 2005.
- CASTILHOS, Clarisse Chiappini (Coord.) **Programa de apoio aos sistemas locais de produção**: a construção de uma política pública no RS. Porto Alegre: FEE, 2002. 183 p.
- CASTILLO, Jaime Del. **Lo local y lo internacional**: la importancia de las redes de colaboracion. Valência: ILPES (Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social), 1992.
- CIDADE – Centro de Assessoria e Estudos Urbanos. **Quem é o público do Orçamento Participativo - 2002**. Cidade – Centro de Assessoria e Estudos Urbanos, Porto Alegre, jan. 2003. 79 p.
- COMIM, Flavio Vasconcellos; BAGOLIN, Izete P. Aspectos qualitativos da pobreza no Rio Grande do Sul. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, vol. 23, p. 467-490, 2002.
- COUTINHO, Luciano G.; FERRAZ, João Carlos. **Estudo da competitividade da indústria brasileira**. Campinas: Papirus, 1995. 510 p.
- DAMÁSIO, Claudia Pilla. Urbanizador Social – Instrumento para a política habitacional. In: ABRAMO, Pedro. **A Cidade da Informalidade**: o desafio das cidades latino-americanas. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras/FAPERJ, 2003. p. 297-312.
- DURSTON, John; LÓPEZ, Eduardo. Capital social y gestión participativa en la cuenca de Pátzcuaro. **Revista de la Cepal**, n. 90, Diciembre 2006.
- FAVERO, Celso Antonio. **Os movimentos sociais e a questão do desenvolvimento**. Disponível em: <http://www.unioeste.br/cursos/toledo/revistaeconomia/Favero.PDF>. Acesso em: 22 de dezembro de 2005.
- FIALHO, Ana Lúcia. **Urbanizador Social versus mercado de solo urbano**: o desafio da conquista via mercado do direito à Cidade. Porto Alegre, 2005. No prelo.
- GODARD, O. et al. Desarrollo endogeno y diferenciación de espacios de desarrollo: un esquema de análisis para el desarrollo local. **Estudios Territoriales**, ILPES – Instituto Latinoamericano y Del Caribe de Planificación Económica y Social, Santiago, n. 24, p. 135-147, 1987.

- GRABHER, G. Rediscovering the social in the economics of interfirm relations. In: GRABHER, G., ed. **The embedded firm: on the socioeconomics of industrial networks**. London: Routledge, 1993.
- GUIBAUDE, Javier. **Una aproximación comparativa a las empresas recuperadas argentinas y las autogeridas en Brasil**. 2004. Disponível em: www.iisg.nl/labouragain/documents/ghibaudi.pdf. Acesso em: 22 de dezembro de 2005.
- INDICADORES SOBRE A SITUAÇÃO HABITACIONAL NO BRASIL. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, 2005.
- JIMÉNEZ, Sara García. Apunte sobre el enfoque neo-clásico de la organización espacial y el mercado de suelo. **Curso de Educación a Distancia sobre Mercados de Suelo Urbano en Ciudades Latinoamericanas**. Lincoln Institute of Land Policy, 2005.
- LLORENS, Francisco Albuquerque. **Desenvolvimento econômico local: caminhos e desafios para construção de uma nova agenda política**. Rio de Janeiro: BNDES, 2001. 232 p.
- MAIA, D. M. Desenvolvimento humano para a validação dos princípios e valores cooperativistas. In: VI Encuentro Internacional de la red Universitária de las américas en estudios cooperativps Y asociativismo, 2002, Santiago. **Anais do VI Encuentro Internacional de la red Universitária de las américas en estudios cooperativps Y asociativismo**. Santiago: Universitária, 2002. v. 1. p. 1-20.
- MALECKI, E. J., TOOTLE, D. The role of networks in small firms competitiveness. **International Journal of Technology Management**, v.11, p. 43-57, 1996.
- MANCE, Euclides André. **A revolução das redes: a colaboração solidária como alternativa pós-capitalista à globalização atual**. Petrópolis: Vozes, 2000. 220 p.
- MARICATO, Ermínia Terezinha Menon. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001. 204 p.
- MARICATO, Ermínia Terezinha Menon. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Omega, 1979. 166 p.
- MARQUETTI, Adalmir A. Participação e Redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre. In: Congress Marx International III, 2001, Nanterre. **Proceedings of the Congress Marx International III**, 2001. v. 1. p. 23-43.

- MORAES, Jorge Luiz Amaral de. Capital social e políticas públicas para o desenvolvimento regional sustentável. **Revista do Centro de Ciências Administrativas**, UNIFOR – Universidade de Fortaleza, Fortaleza, v. 9, n. 2, p. 196-204, dez. 2003.
- PAIVA, Carlos Águedo Nagel. Como identificar e mobilizar o potencial de desenvolvimento endógeno de uma região? **Documentos FEE**, Porto Alegre, n. 59, maio 2004. 140 p.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Relatório de indicadores sociais de Porto Alegre**. Porto Alegre: PMPA, 2000.
- PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002. 257 p.
- SCHECHINGER, Carlos Morales. Algunas peculiaridades del mercado de suelo urbano. **Educación a Distancia sobre Mercados de Suelo Urbano en Ciudades Latinoamericanas**. Lincoln Institute of Land Policy, 2005.
- SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia da Letras, 2000, c1999. 409 p.
- SMOLKA, Martim; FURTADO, Fernanda (Editores). **Recuperación de plusvalías em América Latina: alternativas para el desarrollo urbano**. Santiago: Eurelibros, 2001.
- SMOLKA, Martim. Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra. **Land Lines Newsletter**, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, vol. 15, n. 1, enero, 2003.
- TASCHNER, Suzana. O Brasil e suas Favelas. In: ABRAMO, Pedro (Coord.). **A Cidade da Informalidade: o desafio das cidades latino-americanas**. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras, 2003. p. 13-42.
- TAUILE, José Ricardo; DEBACO, Eduardo Scotti. Autogestão no Brasil: o salto de qualidade nas políticas públicas. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 32, n. 1, p. 197-220, maio 2004.

ANEXO I – DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS

VARIÁVEIS	CARACTERIZAÇÃO
ÁGUA	Abastecimento de água
ÁRVORE	Muitas árvores
	Nenhuma árvore
	Poucas árvores
ÁREA TERRENO	
CASA	
CASA MATERIAL	Alvenaria
	Madeira
CASA TEMPO	Antiga
	Nova
CASA ESTADO	Bom
	Regular
	Ruim
CRECHE	Creche num raio de 130 m
ESGOTO	Esgoto cloacal
	Esgoto pluvial
ESCOLA	Escola num raio de 500 m
CADASTRO IMÓVEL	Regular ou irregular
MACROZONAS (classificação PDDUA)	Macrozona 4
	Macrozona 6
	Macrozona 7
	Macrozona 8
TEMPO ATUALIZAÇÃO	Meses
TIPO DE PESQUISA	Oferta
	Comercialização
PAVIMENTAÇÃO	Via de acesso
PRAÇA	Praça num raio de 100 metros
POSIÇÃO TERRENO	Terreno de esquina
	Terreno interno à rua ou avenida
	Terreno encravado
	Terreno em beco
PREÇO	Preço na data da coleta ou transação
	Preço atualizado pelo IGP-M
	Preço atualizado pelo CUB
	Preço do m ² na data da coleta ou transação
	Preço do m ² atualizado pelo IGPM
	Preço do m ² atualizado pelo CUB
	Preço correspondente ao salário mínimo na data da coleta
	Preço do m ² correspondente ao salário mínimo na data da coleta
POSTO DE SAÚDE	Posto de saúde num raio de 1.000 metros
	Posto de saúde num raio de 500 metros
REGIÕES HOMOGÊNEAS FAZENDA - RH	
INCLINAÇÃO TERRENO	Terreno em aclave
	Terreno em declive
	Terreno plano
LIXO	Coleta de lixo

TESTADA DO TERRENO	
ZONEAMENTO CLASSIFICAÇÃO (PROJETO LONBA DO FUTURO / SPM)	Área classificada como Rururbana
	Área classificada como Rarefeita
	Área classificada como Vazia
	Área classificada como Residencial 1
	Área classificada como Residencial 2
	Área classificada como Residencial 3
	Área classificada como Residencial 4
	Área classificada como Residencial 5
	Área classificada como Residencial 6
	Área classificada como centralidade social
	Área classificada como centralidade comercial
ZONEAMENTO RUAS	Terreno localizado até 50 metros da Rua Dolores Duran
	Terreno localizado até 50 metros da Avenida João de Oliveira Remião
	Terreno localizado até 50 metros da Avenida Taquara

Fonte: Elaboração do autor.

ANEXO 2 – REGIME URBANÍSTICO²⁷

PR (1,0)+AP	Predominantemente Residencial com índice aproveitamento 1,0 mais ajuste de projeto.
M1 (1,3)+AP	Mista 1 (permite mais diversidade nas atividades comerciais) com índice aproveitamento 1,3 mais ajuste de projeto.
M3 (1,3)+SC (2,0)	Mista 3 (permite maior diversidade e porte nas atividades comerciais) com índice aproveitamento 1,3 mais Solo Criado até chegar ao índice 2,0. Ao longo da João de Oliveira Remião e Dolores Duran.
M4 (1,3)+SC (3,0)	Mista 4 (permite ainda maior diversidade e porte nas atividades comerciais) com índice aproveitamento 1,3 mais Solo Criado até chegar ao índice 3,0. Ao longo da Bento Gonçalves
DD (0,2)	Desenvolvimento Diversificado (uso rarefeito com densidade prevista para uma unidade a cada 2.000 m ²) com índice aproveitamento 0,2.
DD (0,2) >PI (1,0)	Desenvolvimento Diversificado (uso rarefeito com densidade prevista para uma unidade a cada 2.000 m ²) com índice aproveitamento 0,2, com Potencial de Intensivo (pode se tornar intensivo com regime de Predominantemente Residencial (índice aproveitamento 1,0), mediante loteamento de caráter social pelo padrão PDDUA).
PAN (0,1)	Proteção ao Ambiente Natural (uso rarefeito com densidade prevista para uma unidade a cada 5.000 m ²) com índice aproveitamento 0,1.
M3(1,3) 60m Pan (0,1)	Mista 3 (permite maior diversidade e porte nas atividades comerciais) com índice aproveitamento 1,3 mais Solo Criado até chegar ao índice 2,0. Ao longo da João de Oliveira Remião e Dolores Duran, nos primeiros 60 metros. Após regime de Proteção ao Ambiente Natural (uso rarefeito com densidade prevista para uma unidade a cada 5.000 m ²) com índice aproveitamento 0,1.
M3(1,3) 60m M1 (1,3)	Mista 3 (permite maior diversidade e porte nas atividades comerciais) com índice aproveitamento 1,3 mais Solo Criado até chegar ao índice 2,0. Ao longo da João de Oliveira Remião e Dolores Duran, nos primeiros 60 metros. Após Mista 1 (permite mais diversidade nas atividades comerciais) com índice aproveitamento 1,3 mais ajuste de projeto.
M3(1,3) 60m PR (1,0)	Mista 3 (permite maior diversidade e porte nas atividades comerciais) com índice aproveitamento 1,3 mais Solo Criado até chegar ao índice 2,0. Ao longo da João de Oliveira Remião e Dolores Duran, nos primeiros 60 metros. Após Predominantemente Residencial com Índice aproveitamento 1,0 mais ajuste de projeto.
M3 (1,3) 60m DD (0,2) >PI (1,0)	Mista 3 (permite maior diversidade e porte nas atividades comerciais) com índice aproveitamento 1,3 mais Solo Criado até chegar ao índice 2,0. Ao longo da João de Oliveira Remião e Dolores Duran, nos primeiros 60 metros. Após Desenvolvimento Diversificado (Uso rarefeito com densidade prevista para uma unidade a cada 2.000m ²) com índice aproveitamento 0,2, com Potencial de Intensivo (pode se tornar intensivo com regime de Predominantemente Residencial (índice aproveitamento 1,0), mediante loteamento de caráter social pelo padrão PDDUA).
PR (1,0) 60m DD (0,2) >PI (1,0)	Predominantemente Residencial com Índice aproveitamento 1,0 mais ajuste de projeto nos primeiros 60 metros. Após Desenvolvimento Diversificado (uso rarefeito com densidade prevista para uma unidade a cada 2.000 m ²) com índice aproveitamento 0,2, com Potencial de Intensivo (pode se tornar intensivo com regime de Predominantemente Residencial (índice aproveitamento 1,0), mediante loteamento de caráter social pelo padrão PDDUA).

²⁷ Regime urbanístico é o conjunto de normas para construir, instalar uma atividade (comércio, serviços, moradia ou indústrias) e dividir terrenos na cidade.

<p>M3(1,3) 60m + PR (1,0) + DD (0,2) >PI (1,0) Área Olívia</p>	<p>Mista 3 (permite maior diversidade e porte nas atividades comerciais) com índice aproveitamento 1,3 mais Solo Criado até chegar ao índice 2,0. Ao longo da João de Oliveira Remião e Dolores Duran, nos primeiros 60 metros. Após Predominantemente Residencial com índice aproveitamento 1,0 mais ajuste de projeto. Após Desenvolvimento Diversificado (uso rarefeito com densidade prevista para uma unidade a cada 2.000m²) com índice aproveitamento 0,2, com Potencial de Intensivo (pode se tornar intensivo com regime de Predominantemente Residencial (índice aproveitamento 1,0), mediante loteamento de caráter social pelo padrão PDDUA).</p>
<p>M4(1,3+SC3,0)60 m/M3 (1,3+SC2,0)60m+PAN(0,1). Área da Condor</p>	<p>Mista 4 (permite ainda maior diversidade e porte nas atividades comerciais) com índice aproveitamento 1,3 mais Solo Criado até chegar ao índice 3,0 em 60 metros ao longo da Bento Gonçalves; Mista 3 (permite maior diversidade e porte nas atividades comerciais) com índice aproveitamento 1,3 mais Solo Criado até chegar ao índice 2,0. em 60 metros ao longo da João de Oliveira Remião; Proteção ao Ambiente Natural (uso rarefeito com densidade prevista para uma unidade a cada 5.000 m²) com índice aproveitamento 0,1 no restante da gleba.</p>

Fonte: Equipe Lomba do Pinheiro da Secretaria de Planejamento Municipal de Porto Alegre.

ANEXO 3 - CARACTERÍSTICAS SUB-REGIÕES (ÁREAS HOMOGÊNEAS)

Residencial 1	Ocupação Precária	Loteamento ou ocupação clandestina com focos de miserabilidade, caracterizada pela falta de infra-estrutura, rede elétrica improvisada, esgoto a céu aberto, ocupação densa com moradias precárias, baixa atividade econômica, degradação ambiental, lixo, declividade e áreas de risco
Residencial 2	Loteamento Precário	Loteamento irregular ou clandestino, com algumas redes de infra-estrutura, como água e elétrica nas vias principais, porém falta de equipamentos e serviços. Pontos com área de risco e focos de poluição e degradação ambiental. Alguma produção caseira e comércio local. Alguma organização comunitária.
Residencial 3	Loteamento Irregular	Loteamentos irregulares e assentamentos do Demhab, sem maiores focos de miséria, com redes de infra-estrutura, algumas ruas asfaltadas com saneamento, escola e pequenos comércios, mas ainda com arroios ocupados, focos de lixo e poluição, degradação ambiental nas áreas de risco.
Residencial 4	Loteamento Clandestino Pequeno	Pequenos loteamentos clandestinos, com infra-estrutura, lotes maiores e casas melhores de alvenaria, com pátio, horta ou pomar, condições sociais melhores, próximo ao transporte coletivo, escola e creche. Ocupação irregular, degradação e poluição mais junto aos arroios.
Residencial 5	Loteamento Clandestino Maior	Loteamento clandestino maior, formando um conjunto mais estruturado, lotes maiores porém com casas simples, sem muitos equipamentos, redes de infra-estrutura parcialmente implantadas, pouco comércio ou serviço. Vegetação natural junto ao arroio, mas algumas áreas ocupadas – áreas de risco.
Residencial 6	Condomínios	Existência de condomínios de classe média e alta, sítios privados, com áreas verdes de intensa vegetação, jardins, casas boas com infra-estrutura. Poucos pontos de comércio e serviço. Área em processo de ocupação através de cooperativas habitacionais.
Centralidade 1	Comercial	Concentração de atividades de comércio e serviços. Lojas de porte maior, como mercados, padarias, material de construção e banco, além dos serviços de segurança. Zona vinculada a uma rua principal, de acesso fácil, com transporte coletivo e infra-estrutura.
Centralidade 2	Social	Centralidade associada à existência de serviços comunitários e sociais, como igreja, escola de 2º grau, posto de saúde. Estes equipamentos acabam concentrando também atividades comerciais em sua volta. Acesso fácil, ligado ao transporte coletivo e rua principal de acesso.
Área Rarefeita	Área com produção primária	Área com baixa densidade populacional, com sítios de lazer, de criação de animais e hospedagem de cavalos. Hortas e pomares, lavouras de subsistência e mineração de pedras. Arroios e mata nativa preservada nos sítios. Projeto CEITEC. Processo progressivo de ocupação habitacional.
Áreas Vazias	Áreas com baixa densidade	Grandes propriedades, com a frente junto à rua, ocupada com casas alugadas, com infra-estrutura, e fundo preservado nos arroios e mata nativa, várias nascentes, com potencial de loteamento. Comércio junto à rua.
Área Rururbana	Área com produção agrícola	Baixa densidade populacional, carência de infra-estrutura, propriedades agrícolas maiores e de criação comercial de animais. Nascentes do Arroio do Salso, declividade e banhados. Fauna diversificada. Focos de objetos suínos – degradação.

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Construindo a Lomba do Futuro – Bases para o Plano de Desenvolvimento Local. Volume I. Porto Alegre, dezembro/2004.