Boletim Gaúcho de Geografia

http://seer.ufrgs.br/bgg

CONSTITUIÇÃO DA PERIFERIA EM CAXIAS DO SUL

Regina Yara Veronese Mascia Callegari
Boletim Gaúcho de Geografia, 12: 54-60, maio, 1984.

Versão online disponível em:
http://seer.ufrgs.br/bgg/article/view/37788/24376

Publicado por
Associação dos Geógrafos Brasileiros

Portal de Periódicos
UFRGS
UNIVERSIDADE FEDERAL
DO RIO GRANDE DO SUL

Informações Adicionais

Email: portoalegre@agb.org.br
Políticas: http://seer.ufrgs.br/bgg/about/editorialPolicies#openAccessPolicy
Submissão: http://seer.ufrgs.br/bgg/about/submissions#onlineSubmissions
Diretrizes: http://seer.ufrgs.br/bgg/about/submissions#authorGuidelines

Data de publicação - maio, 1984
Associação Brasileira de Geógrafos, Seção Porto Alegre, Porto Alegre, RS, Brasil

CONSTITUIÇÃO DA PERIFERIA EM CAXIAS DO SUL

*Regina Yara Veronese Mascia Callegari

No processo histórico que se estruturou o espaço sul-riograndense encontramos as diferentes etapas da inserção de Caxias do Sul no sistema econômico nacional.

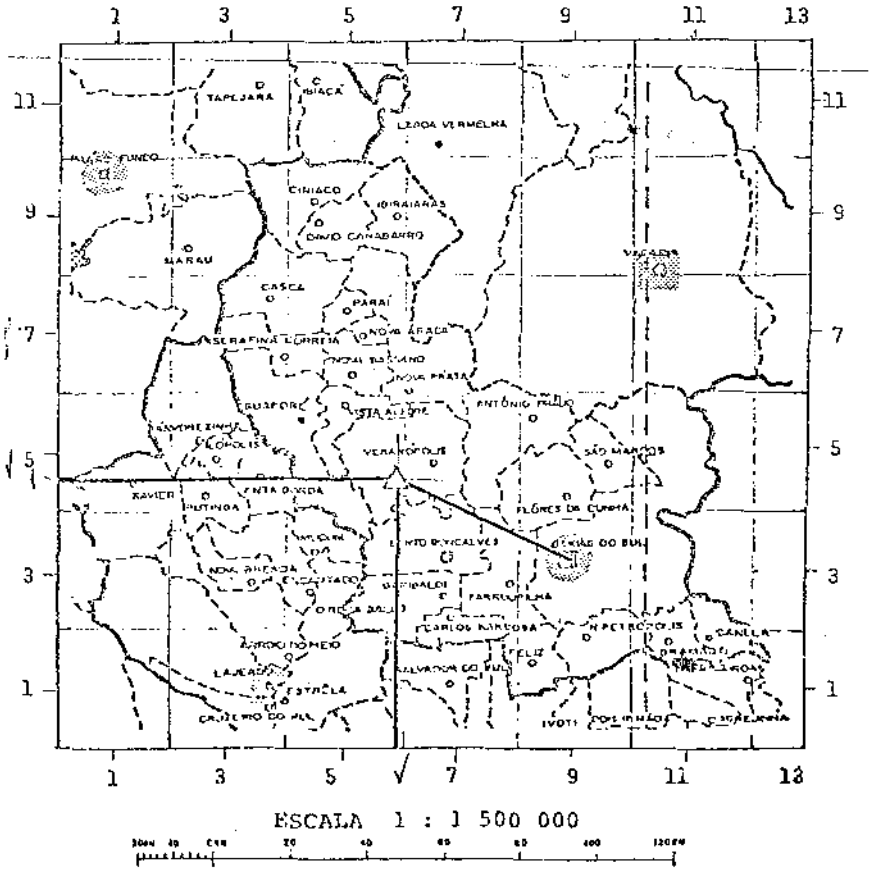
O processo de urbanização que sofreu a cidade é antigo, tendo iniciado nos primórdios do século e se desenvolvido progressivamente até a década dos anos 70, quando se verificou uma transformação nas relações de produção. Através da acumulação de capital originário da produção agrícola se formaram condições ao crescimento da indústria que passou a participar do processo de substituição de importações que se operou em todo o Brasil.

O rápido crescimento econômico que sofreu esta área é o fator mais significativo de sua dinâmica de crescimento urbano resultando numa mudança dos comportamentos e ritmos dos espaços internos onde, pelo alto valor da terra, vão sendo ocupadas áreas de propriedades pública e particular, zonas de litígios de terras numa verdadeira invasão, aumentando assim os núcleos de favelas e o número de loteamentos irregulares.

Caxias do Sul como centro regional reforçou sua posição frente à sua área de influência com um fluxo intenso migrante, pois num raio de 100 km polariza 34 municípios sendo que os mais significativos na composição do movimento migratório, são: São Francisco de Paula, Vacaria, Bom Jesus, Antonio Prado, Cambará, Lagoa Vermelha, Esmeralda e outros.

---

* Especialista em Geografia Urbana
Especialista em Planejamento Urbano e Regional



REGIÃO POLARIZADA POR CAXIAS DO SUL

REGIÃO POLARIZADA POR CAXIAS DO SUL

"Se a infra-estrutura tivesse melhorado capacitando a cidade para integrar o migrante em seu contexto sócio-econômico, praticamente não existiriam problemas maiores, contanto que o campo não viesse a perder com a evasão, o que efetivamente parece não ter ocorrido.

O processo de migração rural-urbana é seletivo, isto é, migram os mais pobres, excluídos do modo de produção, que exige grande capitalização da economia." (MOREIRA e outro - Espaço e Sociedade no RGS).

Vários fatores concorrem para isso:

- o excessivo parcelamento do solo em área de minifúndio, resultando propriedades cada vez menores e anti-econômicas;

- a superexploração do solo;

- a valorização do solo que produz nos meios rurais resultados opostos aos produzidos nos meios urbanos, pois leva os agricultores a abandonar o campo e vender suas propriedades ou a transformar antigos produtores agrícolas em novos especuladores imobiliários.

Está provado que a valorização imobiliária desenvolve tensões de efeito centrífugo que se propagam rapidamente dos centros urbanos para atingir numa primeira etapa, a periferia das cidades e, gradualmente a toda a zona rural.

Enquanto porções do solo urbano parcial ou totalmente atendidas permanecem ociosas (43%), contingentes cada vez maiores da população se instalam em áreas não servidas. Enquanto a periferia surge e se amplia, o poder público é acusado de incapacidade permanente de resolver um problema que, paradoxalmente, o crescimento econômico e demográfico somente contribuiram para agravar.

O preço da terra depende da renda. O preço da terra influi na própria hierarquização da cidade, na ocupação do espaço, na apropriação do espaço urbano, segregando as áreas de maior poder aquisitivo.

OS LOTEAMENTOS IRREGULARES

O alto valor da terra tem motivos perfeitamente detectáveis. Em 1952 foi aprovada a Lei nº 470, anterior a Lei nº 2088 e que não exigia aos proprietários (ou loteadores) a sistematização das vias sendo que as de mais difícil execução estão ainda em projeto, sem que haja qualquer obra pública.

Esta foi a primeira Lei Municipal que pretendeu organizar a ocupação dos espaços urbanos, porém deu excessiva abertura aos loteadores não exigindo a infra-estrutura essencial, o que causou o uso desorganizado do solo urbano em Caxias do Sul.

Através da Lei nº 470 se realizou uma divisão do solo urbano para a época e que se estendeu por mais duas décadas.

Nesta época o perímetro urbano era de 2745 hectares incluídos os grandes latifúndios urbanos que, aliás, permanecem até hoje. Os novos loteamentos, frutos desta repartição de terras, foram sendo realizados no transcrever de vinte anos e correspondiam a 900 hectares, o que resultou em 18.037 lotes, os quais multiplicados por cinco moradores, dão um total de 90.185 habitantes.

É importante frisar que estes loteamentos eram contíguos entre si e ao perímetro urbano da época.

No ano de 1964 foi criado o Banco Nacional de Habitação. A partir de 1968 a massa de investimentos e a operacionalidade deste banco tornou-se muito grande. A sua orientação fica bem clara pelo critério de investimentos aplicados: 80% para a classe "A" e 20% para as demais classes.

Em Caxias do Sul como o solo urbano já estava dividido e legalizado, os lotes que foram alcançados pela Lei nº 470, tornaram-se potencialmente financiáveis pelo Banco Nacional de Habitação. Mesmo que a massa maior de investimentos tenha se localizado no centro e em alguns bairros privilegiados, toda a terra legal aumentou em muito o seu valor no mercado imobiliário.

Não é casual que no início dos anos 70 tivemos o ápice da espiral inflacionária no mercado de terras. Este fenômeno teve uma evolução não linear, de tal forma que houve uma maior adensamento populacional no centro e vários terrenos permaneceram baldios em diversos bairros. Mas a lógica de valorização do solo urbano corresponde a um complexo articulado em que estes diversos fatores se complementam.

Como consequência surgiu o loteamento irregular, sendo que o grande "boom" deu-se a partir de 1975, embora já existisse desde alguns anos antes. Uma das características importantes a ser ressaltadas é a sua localização descontínua, o que cria sérios problemas para o Poder Público e talvez, mais ainda aos futuros moradores. Esta foi a "solução" que este sistema imobiliário como um todo criou para os setores sociais mais carentes.

O déficit habitacional em Caxias do Sul é de aproximadamente 7000 residências, o que corresponde a um total de 35000 pessoas. Pelo mercado imobiliário, como vimos, as alternativas que sobram são bastante limitadas, a tal ponto que amplos setores sociais não alcançam resolver seus problemas de moradia com os salários atuais.

A pobreza urbana se manifesta urbanisticamente pela presença de habitações subnormais localizadas em áreas de periferia não servidas ou mal servidas de equipamentos e serviços urbanos, caracterizando os denominados "loteamentos periféricos".

Através de um levantamento em 1980 chegou-se a localizar 50 loteamentos irregulares na cidade de Caxias do Sul, analisando as diversas variáveis de cada loteamento, vendidos ou não, ocupados ou não, presença ou proximidade de equipamentos e serviços urbanos.

Nesta realidade do quadro urbano atual surge a competência de legislar em matéria urbanística.

Considerando que Lei é o principal instrumento para transferir à realidade social as medidas sugeridas por quem planeja e julgadas adequadas por quem decide, surge o direito urbanístico, que, pode ser conceituado como o conjunto de regras jurídicas de ordem pública que disciplina a conduta tendo em vista a ordenação dos espaços urbanos.

Em consequência, assim como o planejamento em geral, também o urbanístico compete, simultaneamente, aos três níveis de governo exercendo-o, cada um deles, na respectiva esfera de interesse predominante. À União incumbe traçar a política e as diretrizes nacionais para o desenvolvimento urbano. Observada a orientação federal e de forma compatível com ela, Estados e Municípios, atuam da mesma forma, num grau maior de detalhamento, levando em conta as peculiaridades regionais e locais.

A União comanda regras de direito privado (civil e comercial), legislando portanto, sobre matéria urbanística de maneira reflexa, ao criar institutos jurídicos em tese. Ao regular a propriedade em geral ela regula também a propriedade urbanística, mas os comandos de regras de direito público são de competência do Estado e dos Municípios.

Assim a União tem poderes de normatizar sobre o usufruir do solo, através da propriedade, normas essas que são abstratas e só se concretizam no poder dos Estados e Municípios que tem tradicionalmente o poder de ordenar e organizar o solo.

Quando a legislação federal com a promulgação da Lei nº 6766 de 19 de Dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo, significou um grande avanço em matéria de adequação à problemática urbana, uma vez que se pretende com a sua aplicação impedir o parcelamento da terra se contrário ao interesse público e coibir os loteamentos clandestinos, inclusive com sanções de natureza econômica. Somente sua aplicação demonstrará a efetiva utilidade dos mecanismos de controle que a mesma introduziu.

Urbanistas brasileiros com alguma experiência na administração pública são unânimes em reconhecer que fazem falta hoje, no País, instrumentos jurídicos de intervenção do Poder Público na propriedade imobiliária urbana.

Deve ser desenvolvida uma legislação que coloque maior justiça social nestes procedimentos limitando os direitos considerados inerentes, às necessidades da comunidade com uma maior tributação de impostos sobre terrenos vazios, para deter a especulação, pois o acesso ao mercado de terras é determinado pela capacidade de pagar um título jurídico de propriedade, cuja legitimidade vem sendo posta em questão. Estes, que ingenuamente aceitam os riscos implícitos em uma estratégia colocam-se em embates diretos pelo uso da terra urbana, tornando-se posseiros de frações de terra pública e privada na cidade.

Consequentemente maior ênfase deve ser dada à legislação ordinária referente à propriedade imobiliária urbana, cujo ordenamento se faz indispensável em fração do crescimento acelerado e até mesmo caótico das cidades.

Torna-se impossível desvincular a propriedade urbana privada dos serviços e equipamentos públicos que, definem o seu uso pois o desenvolvimento urbano impõe uma nova visão da sociedade: o seu conteúdo será estabelecido em decorrência do interesse comum que objetiva o ordenamento da cidade e a melhoria da qualidade de vida do cidadão.

Pois, se constata que as populações migratórias estão cada vez mais distanciadas das áreas bem servidas por equipamentos urbanos e do local de trabalho. Pois, de nada vale aos moradores pagar pouco por uma habitação se a sua localização não lhe permite acessibilidade aos equipamentos básicos da cidade.

Cabe ao Poder Público dividir o uso da terra, atalhar seu mau emprego, evitar seus abusos, regulamentar seu desuso e orientar-lhe novamente o uso.

Planejam-se reformas rurais e o que se vê é uma migração a cada dia mais acentuada pela falta de perspectiva e de condições necessárias à fixação do homem à terra.

Elaboram-se planos habitacionais e as favelas proliferam, pois é preciso ver que é fundamental que simultaneamente à definição da estrutura de crescimento de uma cidade se forme um estoque de terrenos destinados primordialmente à população de baixa renda, com acesso à infra-estrutura e aos equipamentos, em iguais condições com os empreendimentos do setor privado.

O HOMEM DA TERRA

Regina Yara V. Mascia Callegari

Pele crestada pelo sol, mãos calejadas, grossas,
As rugas prematuras desenham o mapa da cidade,
Como se os sulcos da longa jornada de trabalho
Falassem como veios d'água, entre o matagal
E a plantação que, a custo, vingou, na lavoura,
Levada pelas enchentes, morreu
Sob o lodaçal inclemente do temporal.

O homem do campo é ainda pujante
E, sem meios de subsistência,
Com o parcelamento do solo
Em área de minifúndio,
Deslumbra-se com o que ouve contar
Do reino encantado, o El Dourado,
Então, cheio de ilusão, migra para a cidade,
Onde é um pobre a mais a pedir emprego.

Pensa encontrar o tão decantado sonho!
E de fábrica em fábrica que fumega,
Oferece seus braços fortes de campônio,
Eis, porém, que o sonho se esborroa
E nada mais resta! Ele, sem condições,
Vai ocupar terras públicas ou privadas.

Entre soluços, praguejando, resta-lhe a periferia,
Ocupando loteamentos clandestinos...
Frações de terra pertencentes a particulares
Ele se torna um posseiro iludido e enganado
Pelos detentores da terra árida e fria...
Acabrunhado e sofrido só lhe resta voltar às origens,
Mas como, onde, quando? se nada mais tem de seu,
Senão a saudade da segurança que desapareceu...

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. SANTOS, Milton. Espaço e Sociedade. Petrópolis, Editora Vozes, 1979.

2. SANTOS, Milton. Novos Rumos da Geografia Brasileira. São Paulo, Hucitec, 1982.

3. SINGER, Paul. Desenvolvimento Econômico e Evolução Urbana. Companhia Editora Nacional, São Paulo, 2ª Edição.

4. SINGER, Paul. Economia Política de Urbanização. São Paulo, Cebrap, 1975.

5. MOREIRA, Igor A.G. Espaço e Sociedade no Rio Grande do Sul. Mercado Aberto, 1982.

6. CALLEGARI, Regina Yara V. Mascia. Considerações sobre a Estrutura Urbana de Caxias do Sul e o Preço da Terra. Tese apresentada em Mesa Redonda: Sociedade, Espaço e Renda da Terra no Brasil, durante o 5º Encontro Nacional de Geografos. Anais de Contribuições Científicas - Volume I, Porto Alegre, 1982.

7. SOUZA, Itamar. Migrações Internas no Brasil. Petrópolis, Editora Vozes, 1980.

8. AMIN, Samir e outro. A Questão Agrária e o Capitalismo. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.

9. DOCKES, Pierre. A Internacional do Capital. Rio de Janeiro, Zalar Editores, 1976.

10. CAMARGO, Cândido Procópio Ferreira de, et allí. Crescimento e Pobreza. São Paulo, Loyola, 1975.

11. OLIVEN, Rubem George. Urbanização e Mudança Social no Brasil. Petrópolis, Vozes, 1980.

12. MARTINS, José de Souza. Sobre o Modo Capitalista de Pensar. Hucitec, São Paulo, 1978.

13. Perfil Cidade de Porte Médio. Prefeitura Municipal de Caxias do sul, 1979.