

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo



Dissertação

**ÁREAS DE URBANIZAÇÃO PRECÁRIA E FRENTES DE
INCORPORAÇÃO IMOBILIÁRIA RECENTES:
CONFLITOS E PERSPECTIVAS NA CIDADE DE PELOTAS**

Rodolfo Barbosa Ribeiro

Pelotas, 2022

Rodolfo Barbosa Ribeiro

**ÁREAS DE URBANIZAÇÃO PRECÁRIA E FRENTES DE
INCORPORAÇÃO IMOBILIÁRIA RECENTES:
CONFLITOS E PERSPECTIVAS NA CIDADE DE PELOTAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Pelotas, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Orientador: Prof. Dr. André de Oliveira Torres Carrasco

Coorientadora: Prof^a. Dr^a. Nirce Saffer Medvedovski

Pelotas, 2022

Universidade Federal de Pelotas / Sistema de Bibliotecas
Catalogação na Publicação

R484a Ribeiro, Rodolfo Barbosa

Áreas de urbanização precária e frentes de incorporação imobiliária recentes : conflitos e perspectivas na cidade de Pelotas / Rodolfo Barbosa Ribeiro ; André de Oliveira Torres Carrasco, orientador ; Nirce Saffer Medvedovski, coorientadora. — Pelotas, 2022.

145 f. : il.

Dissertação (Mestrado) — Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Pelotas, 2022.

1. Urbanização crítica. 2. Espaço habitado. 3. Incorporação imobiliária. 4. Urbanização precária. 5. Pelotas. I. Carrasco, André de Oliveira Torres, orient. II. Medvedovski, Nirce Saffer, coorient. III. Título.

CDD : 711.4

Rodolfo Barbosa Ribeiro

**ÁREAS DE URBANIZAÇÃO PRECÁRIA E FRENTES DE
INCORPORAÇÃO IMOBILIÁRIA RECENTES:
CONFLITOS E PERSPECTIVAS NA CIDADE DE PELOTAS**

Dissertação aprovada, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-Graduação Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Pelotas.

Data da defesa: 26 de outubro de 2022.

Banca examinadora:

Prof. Dr. André de Oliveira Torres Carrasco (Orientador)

Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Mauricio Couto Polidori

Doutor em Ciências pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Emílio Buarque Ferreira

Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Estevam Vanale Otero

Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo

Resumo

Em um cenário de aprofundamento de políticas neoliberais e avanço do capital financeiro sobre o meio urbano, agrava-se a regressão das condições de vida urbana. Nesse contexto, partes significativas das cidades são constituídas por ocupações irregulares, marcadas pela precariedade urbana, espacializando a desigualdade social e econômica. Em Pelotas, são mais de 200 áreas irregulares, que abrigam cerca de 30% da população. A pesquisa tem por objetivo identificar e analisar as crises e as resistências decorrentes dos conflitos entre novas formas de incorporação imobiliária e áreas de urbanização precária da cidade de Pelotas. Com a estruturação de informações sobre o processo de expansão imobiliária em relação às áreas de urbanização precária (ambiente construído, atores, estratégias, formas de resistência), busca-se subsidiar reflexão crítica e a construção de instrumentos para elaboração de alternativas superadoras.

Palavras-chave: Urbanização Crítica, Espaço Habitado, Incorporação Imobiliária, Urbanização Precária, Pelotas.

Abstract

In a scenario of deepening neoliberal policies and the advance of financial capital over the urban environment, the urban living conditions worsens. In this context, significant parts of cities are constituted by irregular settlements, marked by urban precariousness, which spatialize social and economic inequality. In Pelotas, there are more than 200 irregular areas, which are home to around 30% of the population. This research aims to identify and analyze the crises and resistance arising from the conflicts between new forms of real estate development and areas of irregular settlements in the city of Pelotas. With the structuring of information on the process of real estate expansion in relation to areas of irregular settlements (built environment, actors, strategies, forms of resistance), seek to support critical reflection and the construction of instruments for the elaboration of overcoming alternatives.

Key-words: Critical Urbanization, Inhabited Space, Real Estate Development, Irregular Settlements, Pelotas.

RIBEIRO. Rodolfo Barbosa. Áreas de Urbanização Precária e Frentes de Incorporação Imobiliária Recentes: Conflitos e Perspectivas na Cidade de Pelotas. 2022. 145f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2022.

Sumário

Introdução	07
1. A produção do espaço urbano e os conflitos decorrentes desse processo .	11
1.1 A produção capitalista do espaço urbano	12
1.2 O processo de produção urbana brasileiro	17
1.3 A disputa do espaço urbano e as transformações recentes	24
2. Os conflitos urbanos na cidade de Pelotas	31
2.1 As relações de desigualdade e a urbanização na cidade de Pelotas	32
2.2 Condicionantes legais e institucionais pós Estatuto da Cidade	46
3. Áreas de urbanização precária e frentes de incorporação imobiliária	73
3.1 A produção do espaço habitado às margens do Canal São Gonçalo	79
3.2 A produção do espaço habitado em direção à Laguna dos Patos	104
Considerações Finais	130
Referências	139

Introdução

Em um cenário de aprofundamento de políticas neoliberais marcado pela consolidação de uma agenda permanente de austeridade fiscal acentuada pela aprovação da Emenda Constitucional 95/2016 (DWECK; OLIVEIRA; ROSSI, 2018), agrava-se a regressão das condições de vida urbana onde vivem cerca de 85% da população brasileira (PNAD, 2015). Percebe-se, entre seus efeitos, a interrupção do investimento – apesar de suas limitações institucionais e políticas – na agenda de políticas habitacionais e urbanas (SANTO AMORE; LEITÃO, 2018).

Segundo Ermínia Maricato (2000), o processo de urbanização brasileiro é marcado, em particular, pela concentração e acumulação capitalista no território, espacializando – principalmente nas cidades – desigualdades sociais, históricas e econômicas, tendo como elemento-chave para esse processo a terra, urbana e rural. Nesse contexto, parte significativa das cidades são constituídas por ocupações irregulares, nas quais a reprodução da força de trabalho tem sua necessidade de moradia atendida criticamente a partir de diferentes formas de articulação entre o setor imobiliário e o Estado. Esses lugares são marcados pela autoconstrução e pela urbanização precária (MARICATO, 2000).

Perto de 12% da população de São Paulo e Curitiba moram em favelas. Em Belo Horizonte e Porto Alegre, até 20%. No Rio de Janeiro, 25%. Em Salvador, Recife, Fortaleza, São Luiz e Belém, mais de 30% das pessoas vivem em favelas. Somando-se as moradias ilegais, encontramos aproximadamente 40% dos domicílios de São Paulo, e 50% no Rio de Janeiro, em situação irregular (MARICATO, 2008).

Na cidade de Pelotas, segundo dados da Prefeitura Municipal (DIÁRIO DA MANHÃ, 2017), existem mais de 200 áreas urbanas irregulares, que abrigam cerca de 100 mil pessoas. Isso significa que aproximadamente um terço da população vive em áreas de urbanização precária. De acordo com Rolnik (2015), essas áreas são territórios de definições cambiantes – entre legal e ilegal, construídos a partir de pressões, mediações políticas e camadas de legalidade –, e essas indeterminações são os mecanismos que configuram uma situação de permanente transitoriedade, um vasto território de reserva para o capital imobiliário.

As áreas de urbanização precária – denominadas, no Plano Local de Habitação de Interesse Social (2014), como áreas de precariedade habitacional – apresentam simultaneamente inaptidão ambiental, grande concentração de pessoas e graves problemas de infraestrutura – rede de água, esgotamento sanitário, ausência de banheiro e fragilidade nas relações de posse ou propriedade dos lotes ocupados (PLHIS, 2014). Segundo Carrasco (2017), devido ao baixo valor relativo e à localização, algumas dessas áreas passam a ser espaço de disputa a partir da articulação de novas frentes de incorporação e especulação imobiliária, caracterizada por conjuntos de empreendimentos imobiliários de média e grande escala, muitas vezes articulados com investimentos públicos de infraestrutura e regularização fundiária.

Desse modo, as questões gerais apresentadas nesta pesquisa estão relacionadas com as formas como as novas frentes de incorporação imobiliária na cidade de Pelotas se articulam (social, funcional e morfologicamente) com as áreas de urbanização precária adjacentes e com as crises e as resistências decorrentes desse conflito.

Sendo assim, a pesquisa se aproxima da Área de Concentração em Arquitetura, Patrimônio e Sistemas Urbanos e da Linha de Pesquisa de Urbanismo Contemporâneo pela abordagem da temática da produção urbana da cidade contemporânea, buscando compreender os aspectos socioespaciais e socioambientais da produção e da transformação do espaço urbano.

A pesquisa tem por objetivo geral identificar e analisar as crises e as resistências decorrentes dos conflitos entre novas modalidades de incorporação imobiliária e as áreas de urbanização precária da cidade de Pelotas.

Para isso, faz-se necessária a realização de determinadas etapas, que configuram os respectivos objetivos específicos:

- a) Desenvolver um panorama do processo de produção do espaço urbano na cidade de Pelotas pós Estatuto da Cidade, destacando seus principais agentes, suas condicionantes legais e institucionais e seus resultados;

- b) Identificar, no território da cidade de Pelotas, situações urbanas nas quais frentes recentes de incorporação imobiliária estabeleceram relações com áreas de urbanização precária;
- c) Organizar uma tipologia (social, funcional e morfológica) dos conflitos identificados, caracterizando diferentes manifestações – novos bairros, condomínio fechados, empreendimentos Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), etc. – e resultados dessas frentes (remoções, abandono, isolamento, alterações legais, aplicação ou não de políticas públicas);
- d) Verificar a articulação entre investimentos públicos e privados em infraestrutura urbana e essas novas frentes.

A pesquisa pode ser classificada como descritiva-explicativa, adotando procedimentos metodológicos de revisão bibliográfica e documental, somados ao estudo de caso. Segundo Gil (2002), a partir dos objetivos estabelecidos, classifica-se como descritiva a pesquisa que busca a descrição de população e fenômenos e estabelece relações entre as variáveis, e, quando discute a natureza dessas relações, aproxima-se também da pesquisa explicativa.

O desenvolvimento do estudo tem destaque nos procedimentos técnicos de coleta e análise de dados e, por isso, inicia com a pesquisa bibliográfica, com base em material já elaborado – livros e artigos científicos –, que é seguida pela pesquisa documental, a partir de materiais ainda não analisados, e pelos estudos de caso, ampliando e detalhando a investigação de poucos objetos (GIL, 2002).

Dessa forma, a pesquisa tem como ponto de partida a revisão bibliográfica do processo de produção urbana de Pelotas pós Estatuto da Cidade e a análise documental das condicionantes legais e institucionais no município para elaborar um panorama com destaque a seus agentes e resultados.

Na sequência, são definidos os objetos de estudo de caso, identificando espacialmente as relações entre novas frentes de incorporação imobiliária e áreas de urbanização precária, possibilitando a análise das interações a partir da revisão bibliográfica e documental.

Para continuidade, são propostas a análise e a interpretação dos objetos de pesquisa do estudo de caso a partir da revisão bibliográfica e documental,

caracterizando as diferentes frentes de incorporação e os diferentes resultados de interação com áreas de urbanização precária para a organização de uma tipologia (social, funcional e morfológica).

Em seguida, é realizada uma pesquisa bibliográfica e documental mais específica, voltada para os objetos de estudo escolhidos para serem aprofundados, a fim de verificar investimentos em infraestrutura urbana e analisar a articulação ou não entre investimentos públicos e privados nessas áreas.

Assim, chega-se à análise dos objetos de estudo, com base no referencial teórico, para verificação dos conflitos encontrados em cada contexto.

1. A produção do espaço urbano e os conflitos decorrentes desse processo

O primeiro capítulo busca estabelecer as bases teóricas sobre as quais, mais adiante, se trabalham as formas de produção do espaço urbano, as relações entre os agentes produtores do espaço e, aproximando-se do caso investigado, a configuração das disputas nos espaços urbanos e sua caracterização.

A primeira parte trata da produção capitalista do espaço urbano, buscando investigar a dimensão espacial da crítica ao modo de produção capitalista, a partir de Lefebvre (1973; 2001) e Harvey (2005; 2009; 2013; 2014), em uma análise que tem como base o debate estabelecido por Carrasco (2011; 2017; 2018) sobre o processo de produção do espaço urbano.

O processo de produção urbana brasileiro é abordado na segunda parte, que revisa os processos históricos da formação das relações de desigualdade urbana e sua materialização no território, acercando-se ao problema de pesquisa sobre a forma de produção do espaço urbano na cidade de Pelotas.

A disputa do espaço urbano e as transformações recentes são revisadas na parte final do capítulo, na qual se estudam as relações entre o processo de produção do espaço urbano e os processos de financeirização no contexto brasileiro, a partir da leitura das dinâmicas observadas no contexto geral dos processos de urbanização e das particularidades do caso brasileiro, com destaque para as transformações recentes nas formas de articulação entre agentes públicos e privados.

1.1. A produção capitalista do espaço urbano

Nesta primeira parte, revisa-se o processo de produção capitalista do espaço, com o objetivo de compreender como se articulam o ambiente construído e as forças sociais no processo de urbanização (HARVEY, 2009). Busca-se estabelecer em que termos o processo de produção do espaço urbano condiciona as relações sociais do modo de produção capitalista. Processo que produz espaços que materializam as desigualdades sociais urbanas, situação urbana que fundamenta a pergunta geral desta pesquisa, que investiga a articulação das formas de produção urbana tecnicamente avançadas e as áreas de urbanização precária na cidade de Pelotas. Trata-se de identificar a “necessidade econômica” que gera o acirramento das situações urbanas de precariedade e sua constante reposição pela produção hegemônica do espaço (ENGELS, 2015, p. 108).

O processo de produção capitalista do espaço tem sido discutido por muitos autores, dentre os quais devemos destacar Lefebvre (1973; 2001) e Harvey (2005; 2009; 2013; 2014), perspectivas que incluem a dimensão espacial na crítica ao modo de produção capitalista e servem de base para a análise pretendida nesta pesquisa, tendo como fio condutor o debate estabelecido por Carrasco (2011; 2017; 2018) sobre a produção do espaço urbano na cidade de Pelotas.

Industrialização e urbanização

Para Lefebvre (2001), a Cidade é anterior ao processo de industrialização, a Cidade enquanto obra, “centros de vida social e política onde se acumulam não apenas as riquezas como também os conhecimentos, as técnicas e as obras” (LEFEBVRE, 2001, p. 12). A industrialização enquanto motor do processo de urbanização subordina a cidade e a realidade urbana.

A industrialização caracteriza a sociedade moderna. [...] Ainda que a urbanização e a problemática do urbano figurem entre os efeitos induzidos e não entre as causas ou razões indutoras, [...] se pode definir como sociedade urbana a realidade social (LEFEBVRE, 2001, p. 11).

A indústria passa a produzir seus próprios centros urbanos e, nesse momento, segundo Lefebvre (2001), tem-se um duplo processo, ou um processo com dois aspectos: a industrialização e a urbanização. “Os dois ‘aspectos’ deste processo, inseparáveis, têm uma unidade, e, no entanto, o processo é conflitante” (LEFEBVRE, 2001, p. 16).

Segundo Carrasco (2011), que se baseia em Lefebvre (1973; 2001), o processo de modernização se depara com o momento de superação da fase de expansão da produção do modo de produção capitalista e “passa a se realizar também através da produção do espaço, reproduzindo as relações sociais que garantirão a manutenção do modelo e de sua reprodução ampliada” (CARRASCO, 2011, p. 99). O espaço se configura como elemento central nesse processo e, dessa forma, vincula diretamente a realidade urbana às determinações da produção capitalista.

Lefebvre (2001) destaca uma particularidade desse processo de modernização das cidades, especialmente associada às cidades da periferia do sistema capitalista. Os processos de urbanização sem industrialização, ou com fraca industrialização, segundo o autor, tornam-se dependentes de um circuito: “especulação com a terra, ‘criação’ de capitais por este caminho, investimento destes capitais na construção e assim por diante” (LEFEBVRE, 2001, p. 17). Consequentemente, define-se um espaço urbano resultante, “com uma rápida extensão da aglomeração [urbana], especulação com os terrenos e imóveis, [e uma] prosperidade ficticiamente mantida pelo circuito” (LEFEBVRE, 2001, p.17). É, precisamente, para esse espaço urbano das cidades que aflui a população expropriada do campo, em busca de uma alternativa de trabalho e subsistência.

Como alerta Lefebvre (2001), o “valor de troca e a generalização da mercadoria pela industrialização” tendem, no processo de modernização, a subordinar “a cidade e a realidade urbana, refúgios do valor de uso, embriões de uma virtual predominância e de uma revalorização do uso” (LEFEBVRE, 2001, p. 14). Desse modo, pode-se verificar a transformação da Cidade como obra para a cidade enquanto produto, onde o direito à cidade passa a direito ao consumo da cidade. “O espaço é subtraído da vida enquanto concretude, sendo repostado no cotidiano somente como mercadoria” (CARRASCO, 2011, p. 99).

Reprodução das relações sociais de produção

Para Lefebvre (1973), é possível destacar, no processo de modernização das cidades, o papel destinado à produção e à gestão do espaço urbano, que, por sua vez, caracteriza-se como espaço instrumental, quando este não se restringe apenas à produção e à acumulação, mas define e legitima o processo de reprodução das relações sociais de produção.

A natureza, destruída como tal, terá que ser reconstruída e reconstrói-se já num outro plano, a outro nível, o de uma natureza segunda: a cidade e o urbano. De passagem, recordemos que o pior inimigo do urbano é o urbanismo, instrumento estratégico do Estado e do capitalismo na utilização da realidade urbana fragmentada e na produção de um espaço controlado. [...] [Sendo o] espaço produzido: o urbano definido como ajuntamento e encontros, como simultaneidade (centralidade) de tudo o que existe socialmente (LEFEBVRE, 1973, p. 15).

Dessa forma, o processo de reprodução das relações sociais de produção se dá a partir da manutenção, da degradação, da transgressão e da produção de novas relações sociais que determinam a transformação do capitalismo e da sociabilidade dele derivada, assim promovendo a generalização da forma-mercadoria como relação social dominante e condicionante do espaço urbano (LEFEBVRE, 1973).

Segundo Carrasco (2011), o *espaço instrumental*, tratado por Lefebvre (1973), “envolve a produção de um espaço hierarquizado, a cisão do urbano entre centro e periferia, o funcionalismo e a coerção social, no sentido de imposição de uma vida cotidiana funcional para o processo de produção”. Processo pelo qual o Estado, articulado ao mercado, age por parâmetros econômicos, de modo a organizar a sociabilidade das classes sociais e utiliza, como ferramentas, a “arquitetura, o urbanismo e o planejamento urbano [...] na produção e gestão desse espaço” (CARRASCO, 2011, p. 98).

Dimensão espacial no processo de acumulação capitalista

De forma a dar continuidade ao debate sobre a dimensão espacial no modo de produção capitalista, busca-se evidenciar, a partir de Harvey (2005), as relações entre os processos de urbanização e o desenvolvimento das atividades produtivas. Segundo o autor, é possível constatar a relação do “processo geral de crescimento

econômico com o entendimento explícito de uma estrutura emergente de relações espaciais” (HARVEY, 2005, p. 43).

Para entender os processos urbanos, [...] [o] capital fixo (particularmente aquele incorporado nos ambientes construídos), as finanças, o crédito, a renda, as relações de espaço e os gastos estatais, [...] tinha de ser reunido de maneira a se compreender melhor os processos urbanos, o setor imobiliário e os desenvolvimentos geográficos desiguais. [...] [O que, dessa forma,] procura integrar os aspectos financeiro (temporal) e geográfico (global e espacial) com a acumulação dentro da estrutura geral do argumento de Marx de uma maneira mais holística e dialética (HARVEY, 2013, p. 14).

Salienta-se, ainda, o caráter concentrador dessas relações espaciais no processo de produção capitalista do espaço, enquanto “localização específica, de força de trabalho e capitais, e desses capitais em mãos de poucos” (CARRASCO, 2018, p. 560).

Para Carrasco (2018), essas relações espaciais específicas do modo de produção capitalista não se desenvolvem sem contradições. Destaca-se a convivência entre concentração e expansão geográfica da produção.

O desenvolvimento capitalista precisa superar o delicado equilíbrio entre preservar o valor dos investimentos passados de capital na construção do ambiente e destruir esses investimentos para abrir espaço novo para a acumulação [...]. Em consequência, podemos esperar testemunhar uma luta contínua, em que o capitalismo, em um determinado momento, constrói uma paisagem física apropriada à sua própria condição, apenas para ter de destruí-la, geralmente durante uma crise, em um momento subsequente (HARVEY, 2005, p. 54).

Dessa maneira, Harvey (2013) aponta a imobilidade do capital fixado enquanto contradição aos capitais fluidos e geograficamente móveis que buscam soluções espaciais de frentes de desenvolvimento de acumulação adicional, de tal forma que “a paisagem geográfica criada pelo capitalismo [estaria] limitada, por isso, a ser o local de instabilidade e contradição e o lugar das lutas de classes” (HARVEY, 2013, p. 25).

Urbanização como investimento produtivo

Surge uma ligação íntima entre o desenvolvimento do capitalismo e o processo de produção dessa paisagem geográfica do capital. Segundo Harvey (2014), “o capitalismo fundamenta-se, como nos diz Marx, na eterna busca de mais-valia (lucro). Contudo, para produzir mais-valia, os capitalistas têm de produzir excedentes de

produção” (HARVEY, 2014, p. 30). É justamente a produção do espaço urbano que se torna o lugar preferencial para absorver, enquanto investimento produtivo, esse capital excedente produzido. Dessa forma, “o capitalismo precisa da urbanização para absorver o excedente de produção que nunca deixa de produzir” (HARVEY, 2014, p. 30).

Contudo, para Harvey (2014), “a absorção do excedente por meio da transformação urbana” tem um aspecto diretamente relacionado à luta de classes, “uma vez que implica uma grande recorrência de reestruturação urbana por meio de uma destruição criativa” (HARVEY, 2014, p. 49). Tal destruição tem necessariamente uma dimensão de classe, são as populações de mais baixa renda, subjugadas de poder político, que sofrem esse processo. “A violência é necessária para construir o novo mundo urbano sobre os escombros do antigo” (HARVEY, 2014, p. 49-50).

Sendo assim, trata-se de estabelecer relações gerais sobre o modo de produção capitalista do espaço. Destacam-se as relações entre Estado e mercado nas formas de atuar, organizar e controlar as relações sociais a partir da dimensão espacial, ao passo que o espaço não deixa de se constituir como espaço preferencial para o investimento produtivo dos capitais excedentes em um movimento que repõe constantemente as contradições desse processo, expressas no ambiente construído e reafirmadas pelo próprio espaço.

1.2. O processo de produção urbana brasileiro

Nesta etapa da pesquisa, busca-se compreender como a urbanização se realiza no caso brasileiro, destacando as particularidades de uma sociedade capitalista periférica (MARICATO, 2014). Para isso, faz-se uma revisão dos processos históricos da formação dessas relações e de sua materialização no território, acercando-se assim das questões apresentadas, considerando a produção do espaço urbano e a articulação de agentes públicos e privados no enfrentamento do problema urbano. Para Maricato (2015), as cidades são expressão das contradições desses processos:

Desigual e combinado, ruptura e continuidade, modernização do atraso, modernização conservadora, capitalismo travado são algumas das definições que explicam o paradoxo evidenciado por um processo que se moderniza alimentando-se de formas atrasadas e, frequentemente, não capitalistas, strictu sensu. As cidades são evidências notáveis dessa formulação teórica, e, nelas, o melhor exemplo talvez seja a construção da moradia (MARICATO, 2015, p. 26).

Lei de terras

Segundo Maricato (2015), a terra, rural e urbana, ocupa lugar central na sociedade. O patrimonialismo, ou seja, o poder social, econômico e político associado à detenção de patrimônios, se aplica também à privatização do Estado, “tratado como coisa pessoal”, e está ligado diretamente à produção do espaço que expressa a desigualdade social histórica e persistente de cada cidade brasileira (MARICATO, 2015, p. 27).

A produção do espaço urbano brasileiro tem como papel central a questão fundiária em todo o processo de produção (MARICATO, 1996). Segundo Maricato, “há uma perfeita articulação entre o processo de extinção do cativeiro do homem e o processo subsequente de escravização da terra” (MARICATO, 1996, p. 35).

Em 1850, foram promulgadas duas leis, uma delas dizia respeito ao fim do tráfico de pessoas escravizadas (Lei 581/1850) e a outra, a Lei 601/1850, Lei de terras, estabelecia que “as terras devolutas poderiam ser adquiridas apenas mediante compra e venda, o que afastava a possibilidade de trabalhadores sem recursos

tornarem-se proprietários. Dessa forma, garantia-se a sujeição do trabalhador ‘livre’ aos postos de trabalho” (MARICATO, 1996, p. 35).

Para Carrasco (2017), essas duas leis de 1850 “determinavam novas regras sobre a organização do mercado de trabalho e sobre a delimitação das formas de acesso à terra” (CARRASCO, 2017, p. 600). A partir desses termos, foram estabelecidas a forma como se desenvolveria o processo de produção do espaço urbano no caso brasileiro, conforme apresenta Maricato (2000):

Os conflitos sociais que marcam todo o século XIX revelam a forte e evidente relação que articula acesso à terra, mão de obra e colonização (MARICATO, 1996). O latifúndio resiste, mais de quatro séculos, a todos os debates e propostas de mudança. O processo de urbanização será marcado fortemente por essa herança. Embora a urbanização da sociedade brasileira se dê praticamente no século XX, sob o regime republicano, as raízes coloniais calcadas no patrimonialismo e nas relações de favor (mando coronelista) estão presentes nesse processo. A terra é um nó na sociedade brasileira...também nas cidades (MARICATO, 2000, p. 150).

Desse modo, as “bases de uma urbanização à margem da lei teriam origem em aparato legal urbano, fundiário e imobiliário, forjado na segunda metade do século XIX” (MARICATO, 1996, p. 38). Assim, enormes contingentes de moradores foram submetidos a se instalarem precariamente em áreas até então desvalorizadas e desocupadas (FERREIRA, 2017).

Modelo desigual e combinado

Para Maricato (1996), foi a partir dos anos 1930 que a industrialização brasileira passou a se afirmar definitivamente, combinando o crescimento urbano industrial com as formas arcaicas de produção agrícola. Sendo assim, “Um ‘pacto estrutural’ entre antigos proprietários rurais e a burguesia urbana garantiram mudanças sem rupturas e a convivência de políticas contraditórias” (MARICATO, 1996, p. 39).

Para Oliveira (1972), não se dá uma ruptura total do sistema, mas sim parcial, possibilitada pela integração de aspectos contraditórios. O autor afirma que a existência de setores pré-capitalistas ao lado de setores capitalistas não seria a responsável pela estagnação econômica do Brasil, mas ao contrário, essa relação seria funcional, na qual o atraso dos primeiros alimentaria os avanços dos segundos, em um processo de integração dialética.

O conceito do subdesenvolvimento como uma formação histórico-econômica singular, constituída polarmente em torno da oposição formal de um setor “atrasado” e um setor “moderno”, não se sustenta como singularidade [...]. O processo real mostra uma simbiose e uma organicidade, uma unidade de contrários, em que o chamado “moderno” cresce e se alimenta da existência do “atrasado”, se se quer manter a terminologia (OLIVEIRA, 1972, p. 7-8).

Nesses termos, segundo Oliveira (1972), dá-se a relação entre os processos de acumulação capitalista pela industrialização e o processo de urbanização no caso brasileiro. Como aponta Carrasco (2011), sobre a integração do aspecto atrasado, a provisão da moradia por autoconstrução de forma precária e rebaixada do processo de produção urbana viabiliza o processo de industrialização, aspecto avançado da relação:

A autoconstrução de moradias nas periferias das metrópoles seria uma das bases do modelo que o processo de industrialização assumiu no Brasil, pois viabilizaria o rebaixamento do custo de reprodução da força de trabalho. Considerando-se que o salário é composto pela cesta de bens necessária para a reprodução da força de trabalho, ou seja, para a sobrevivência do trabalhador, a partir do momento em que o custo da habitação é abstraído dessa cesta, o trabalhador se vê forçado a produzir sua moradia através de seus próprios meios, “legitimando”, de certo modo, esse rebaixamento de seu salário (CARRASCO, 2011, p. 171).

Dessa forma, o processo de industrialização é subsidiado pelo Estado e pelos próprios trabalhadores. Se por um lado o Estado oferece, a partir da transferência de renda de outros setores da economia, subsídio à industrialização, por outro lado, essa relação é sustentada por “recursos da classe trabalhadora, que autoconstruía sua moradia, rebaixando o custo da produção e garantindo competitividade à indústria nacional” (CARRASCO, 2011, p. 171-172).

Urbanização dos baixos salários

A urbanização a partir da industrialização com baixos salários, segundo Maricato (1996), além de refletir nas cidades a forma de industrialização marcada pela intensa exploração da força de trabalho, é também parte das características centrais do processo de acumulação capitalista brasileiro. Por consequência, o processo de urbanização “se institui como polo moderno ao mesmo tempo em que é objeto e sujeito da reprodução ou criação de novas formas arcaicas no seu interior” (MARICATO, 1996, p. 43).

A urbanização dos baixos salários (MARICATO, 1996; 2000) tem como resultado, conforme aponta Ferreira (2017), “formas de produção ‘domésticas’ ou pré-

capitalistas, fundamentais para o processo de acumulação”. Essas ocupam áreas irregulares que “sobram” ao mercado formal, “nas franjas da mancha urbana, mas também à ocupação precária de áreas ambientalmente frágeis e áreas de domínio municipal, não ocupadas ‘de fato’ pelo Estado” (FERREIRA, 2017, p. 24), configurando-se na forma preferencial para abrigar os contingentes populacionais compelidos às cidades, principalmente a partir da segunda metade do século XX.

Se considerarmos que toda a população moradora de favelas invadiu terras para morar, estaremos nos referindo a mais de 20% da população de Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre (LABHAB, 1999), 28% da população de Fortaleza (LABHAB, 1999) e 33% da população de Salvador (SOUZA, 1990). Nas cidades do Norte e Centro-Oeste (Belém, Manaus, Porto Velho, Rio Branco, Cuiabá/Várzea Grande) essa relação pode se revelar mais grave devido ao alto e recente crescimento demográfico decorrente de movimento migratórios. Na cidade de Recife, segundo o próprio IBGE, a população moradora das favelas chega a 40%. Os dados mostram que a invasão de terras é quase mais regra do que exceção nas grandes cidades (MARICATO, 2000, p. 153-154).

Dessa maneira, Maricato (2000) estabelece a fundamentação da articulação da produção do espaço urbano ‘formal’ e ‘informal’, por meio de teorias do fenômeno de desenvolvimento brasileiro, principalmente a teoria de desenvolvimento desigual e combinado, que apresenta o caráter funcional das relações arcaicas e avançadas do desenvolvimento em países periféricos.

“As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias”

Para expressar em síntese a problemática proposta, “As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias” apontam o deslocamento entre as matrizes que fundamentaram o planejamento e a legislação urbana no Brasil e a realidade socioambiental das cidades brasileiras, principalmente das ocupações ilegais e favelas (MARICATO, 2000). Assim é traçado um panorama do planejamento urbano brasileiro, enfatizando criticamente, segundo Carrasco (2011), o papel da disciplina na articulação funcional entre urbanização formal e urbanização informal.

O urbanismo brasileiro (entendido aqui como planejamento e regulação urbanística) não tem comprometimento com a realidade concreta, mas com uma ordem que diz respeito a uma parte da cidade, apenas. Podemos dizer que se trata de ideias fora do lugar porque, pretensamente, a ordem se refere a todos os indivíduos, de acordo com os princípios do modernismo ou da racionalidade burguesa. Mas também podemos dizer que as ideias estão no lugar por isso mesmo: porque elas se aplicam a uma parcela da sociedade reafirmando e reproduzindo desigualdades e privilégios. Para a cidade ilegal não há planos, nem ordem. Aliás ela não é conhecida em suas dimensões e

características. Trata-se de um lugar fora das ideias (MARICATO, 2000, p. 122).

O papel do planejamento urbano no contexto de modernização brasileiro, segundo Maricato (2000), é “um processo político e econômico” que integra de maneira funcional a urbanização formal e a informal, constituindo e expressando, ao mesmo tempo, as desigualdades da sociedade, e que “teve no planejamento urbano modernista / funcionalista importante instrumento de dominação ideológica” (MARICATO, 2000, p. 124).

Em um contexto de modernização retardatária a simultaneidade com o padrão central de desenvolvimento somente se apresentará, de forma generalizada, negativamente. [...] caberá ao planejamento urbano o papel de organizar o processo de produção do espaço urbano a partir da reposição dos pressupostos para a realização da acumulação nos termos possíveis, que o último caso consiste na reposição das desigualdades (CARRASCO, 2011, p. 170-171).

No processo de modernização brasileira, de acordo com Carrasco (2011), o planejamento urbano, assim como a autoconstrução, cumpre um papel importante na produção da urbanização informal, a partir das distinções entre as áreas passíveis de ocupação formal e as áreas destinadas à ocupação informal. No planejamento urbano, “tecnicamente, costuma-se chamar a institucionalização dessa distinção entre áreas passíveis de serem urbanizadas formalmente e áreas que necessariamente seriam urbanizadas informalmente de zoneamento” (CARRASCO, 2011, p. 172).

Para Carrasco (2011), é possível verificar essa formulação a partir do “milagre brasileiro”, período de maior desenvolvimento do planejamento urbano no Brasil, durante a ditadura militar. Nele, por um lado, foram garantidas as condições para o desenvolvimento geral da produção, “por outro lado, [este] colocava-se negativamente, pois, para garantir as condições necessárias para a reposição dos pressupostos da reprodução do capital no contexto urbano, também produziu a urbanização informal” (CARRASCO, 2011, p. 172).

Isso se revela no resultado do ambiente construído no processo de produção do espaço urbano nesse mesmo período, pois, tal como aponta Maricato (2000),

Foi exatamente durante a implementação do primeiro e único sistema nacional de planejamento urbano e municipal e do crescimento da produção acadêmica sobre o assunto que as grandes cidades brasileiras mais cresceram... fora da lei. Boa parte do crescimento urbano se deu fora de qualquer lei ou de qualquer plano, com tal velocidade e independência que é possível constatar que cada metrópole brasileira abriga, nos anos 1990, outra, de moradores de favelas, em seu interior (MARICATO, 2000, p. 140).

Do movimento de reforma urbana ao marco legal

Para Ferreira (2017), por um lado, a eficácia desse planejamento urbano e da legislação funcionalista, implementados principalmente a partir dos anos 1970, pode ser questionada quanto à sua eficiência no processo de produção da cidade. Por outro lado, é inquestionável, também, a partir do mesmo período, a construção teórica acadêmica e de mobilização dos movimentos sociais urbanos acerca desse universo da informalidade, cada vez mais presente na realidade urbana brasileira, o que acarreta, se não uma transformação prática direta, a ampliação da consciência sobre a injustiça socioespacial (FERREIRA, 2017).

Dessa forma, observa Carrasco (2018), as transformações nas atividades de ensino, pesquisa e extensão nas universidades nos últimos 30 anos e as mobilizações realizadas pelos movimentos sociais a partir dos anos 70 estabeleceram um espaço de construção de estratégias para a formulação e a defesa das pautas de reforma urbana. A defesa da reforma urbana, constituída pela disputa do planejamento urbano e pelas lutas urbanas, culminou, entre outros, no Estatuto da Cidade, na criação de um Ministério das Cidades, em políticas públicas e em instrumentos de legislação urbana (CARRASCO, 2018).

Constata Ferreira (2017), a partir dos anos 2000, enquanto reflexo e continuidade desse processo de efervescência na implementação de políticas públicas, um período de amadurecimento das políticas municipais e outras experiências de planejamento e de projeto urbano, em um novo contexto, configurado pela “disponibilização de recursos nunca vistos, em nível federal, para a aplicação em projetos em nível local” (FERREIRA, 2017, p. 32).

Para Maricato (2014), apesar dos avanços nas conquistas institucionais, as cidades pioraram, “não lograram mudar as principais forças que conduzem as cidades brasileiras para a condição de tragédia social e ambiental: a forma desigual e especialmente a forma ambientalmente predatória do mercado fundiário e imobiliário” (MARICATO, 2014, p. 84). É possível constatar a constante reposição, de forma ampliada, dos problemas urbanos enfrentados.

[As] decisões sobre investimentos públicos ou privados nas cidades brasileiras [...] mostra que se mantém a lógica dos fundos públicos subsidiarem a produção de novas localizações para a expansão do mercado imobiliário (ver FIX, 2007; FERREIRA, 2007; MARICATO, 1999). O capital imobiliário mantém [...] o acompanhamento do orçamento público e da

legislação urbanística já que eles incidem nos preços das localizações e, portanto, na valorização ou desvalorização de terrenos (MARICATO, 2014, p. 87).

O desfecho desse processo de mobilização urbana, que culminou em uma série de políticas e legislações urbanas e as suas contradições é o tema abordado na próxima parte da pesquisa, na qual se trata das transformações recentes do processo de urbanização brasileira. Cabe destacar que, mesmo “no contexto de tantas mudanças, [...] alguns aspectos das políticas sociais avançaram e alguns aspectos ligados ao ‘poder do atraso’ ficaram intocados” (MARICATO, 2014, p. 52).

1.3. A disputa do espaço urbano e as transformações recentes

Trata-se de revisar, nesta etapa da pesquisa, as relações entre o processo de produção do espaço urbano e as transformações recentes, principalmente no contexto brasileiro. Essa revisão é feita a partir da leitura das dinâmicas construídas no contexto geral dos processos de urbanização e das particularidades do caso brasileiro, dando destaque às formas de articulação entre agentes públicos e privados.

Transformação da propriedade fundiária em bem ativo financeiro

Para Harvey (2013), é possível observar uma maior complexidade no processo de urbanização como investimento preferencial para absorção do capital excedente à medida que a propriedade fundiária é transformada em um bem ativo financeiro. Dessa forma, de acordo com Carrasco (2018), tem-se uma reorganização espacial das determinações gerais da acumulação, a partir das possibilidades de instaurar localizações de acumulações futuras pelos detentores dos meios de produção.

As relações estabelecidas, segundo Harvey (2013), entre o mercado fundiário e o capital fictício dão as bases para a transformação acima descrita, na qual, com base na teoria da renda fundiária, se descreve a forma como é atribuído o valor à terra e a maneira com a qual passa a capital fictício, a partir da compra da renda fundiária e, portanto, do direito sobre as receitas futuras antecipadas.

A teoria da renda fundiária resolve o problema de como a terra, que não é um produto do trabalho humano, pode ter um preço e ser trocada como uma mercadoria. A renda fundiária, capitalizada como o juro sobre algum capital imaginário, constitui o “valor” da terra. O que é comprado e vendido não é a terra, mas o direito à renda fundiária produzido por ela. [...] O comprador adquire um direito sobre as receitas futuras antecipadas, um direito sobre os frutos futuros do trabalho. O direito à terra se torna, em resumo, uma forma de capital fictício (HARVEY, 2013, p. 532).

Segundo Harvey (2013), da mesma forma como argumentado sobre os processos de financeirização e os processos de produção do espaço urbano, o elemento-chave para essa articulação está na circulação de capital que rende juros em títulos fundiários e que, dessa forma, indica a localização para futura acumulação e atua como força de reorganização e configuração espacial da acumulação.

A circulação do capital que rende juros em títulos fundiários desempenha um papel análogo àquele do capital fictício em geral. Ela indica os caminhos de localização para a futura acumulação e atua como um agente de força catalizadora que reorganiza a configuração espacial da acumulação segundo os imperativos básicos da acumulação (HARVEY, 2013, p. 538).

O processo de financeirização e o processo de produção urbano

Busca-se construir um panorama do processo de financeirização urbana e suas relações com o planejamento urbano e regional, com ênfase no caso brasileiro. Dessa forma, a partir dos autores Klink e Souza (2017), trata-se de observar as relações entre o processo de financeirização e o processo de produção urbana, as dinâmicas socioespaciais e as racionalidades dos agentes públicos e privados como fator determinante.

Os vetores da financeirização, segundo Klink e Souza (2017), expressões do processo de financeirização na articulação com a produção do espaço urbano no caso brasileiro, são: os grandes projetos urbanos, os mecanismos em geral de financiamento e crédito públicos e a atuação territorial do Estado.

No caso brasileiro, as dinâmicas na atuação e na organização do Estado por agentes públicos e privados nesse processo de financeirização da produção urbana indicam os possíveis entraves aos avanços das políticas públicas e das formas de redistribuição do espaço urbano, a partir da determinação do que será concebido e efetivado. Destacam-se, segundo Klink e Souza (2017), tanto os instrumentos progressistas – como Zonas Especiais de Interesse Social, Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios, IPTU Progressivo – quanto aqueles mais voltados aos interesses do mercado – como Operações Urbanas Consorciadas.

É possível ainda, com base em Klink e Souza (2017), apontar particularidades nacionais, com destaque para o papel do Estado através do caráter estratégico do fundo público e da regulação em geral, em um “cenário institucional ainda marcado pela baixa penetração das finanças imobiliárias e pela ausência do mercado de capitais e mercado secundário consolidados” (KLINK; SOUZA, 2017, p. 397). Outro ponto para os autores é a convergência particular da transformação de rendas capitalizáveis na execução de obras e contratação de serviços, e não, propriamente,

na captura de valorização de renda fundiária posterior, na articulação entre agentes públicos e privados por meio de construtoras e incorporadoras e de grandes projetos de renovação urbana.

Inserção crítica nos circuitos avançados e globalizados de mercado

Segundo Rolnik e Klink (2011), apesar da mobilização de gasto público no desenvolvimento de políticas urbanas, o processo de produção do espaço urbano produz em maior intensidade áreas de urbanização precária. Para os autores, isso se deve ao desencadeamento de alguns pontos: a política habitacional baseada no financiamento da casa nova; a dimensão urbana desse processo marcada pela expansão urbana fragmentada e desestruturada; a incapacidade da gestão pública do território, acarretando a transferência de investimento público através da valorização de renda fundiária aos setores privados; e, por fim, a dificuldade de manutenção do ritmo de investimento do mercado imobiliário, subsidiado pelas políticas habitacionais. Este último é explicado pela indisponibilidade de terras urbanizadas demandadas pelo setor privado ao Estado, considerando a incapacidade de sustentar os recursos injetados em urbanização por meio de “programas de intervenção em assentamentos precários” que procuravam justamente “remediar as precariedades produzidas pelo modelo em curso” (ROLNIK; KLINK, 2011, p. 108).

Dessa forma, para Rolnik e Klink (2011), o ambiente construído torna-se um lugar de disputa “entre a inserção nos circuitos avançados e globalizados de mercado para poucos e a negação do direito à cidade para a maior parte dos moradores urbanos” (ROLNIK; KLINK, 2011, p. 99). Os autores, em referência à integração dialética – conceito desenvolvido por Francisco de Oliveira –, ressaltam uma urbanização das cidades em um imbricamento do moderno e do atraso, no qual esse descompasso funcional é marcado pelas características gerais do mercado imobiliário e fundiário que produz continuamente um espaço urbano da produção ilegal de moradias e de um urbanismo segregador (ROLNIK; KLINK, 2011).

A moradia e os processos de financeirização

Considerando os vetores de financeirização (KLINK; SOUZA, 2017), como elementos-chave para o entendimento do avanço dos processos de financeirização sobre a produção do espaço urbano, utilizam-se duas perspectivas que mobilizam diferentes expressões e que se sobrepõem e se complementam para uma aproximação ao caso brasileiro. Por um lado, a moradia – e as políticas habitacionais – como elemento estruturante, com base em Rolnik (2015) e outros autores. Por outro, as operações urbanas – e as políticas urbanas – com fundamento em Ferreira (2017), entre outros.

O avanço do neoliberalismo, “conjunto de políticas adotadas pelos Estados após a crise do desenvolvimento fordista”, a partir do final dos anos 1970, período no qual “uma série de políticas de desmanche dos componentes institucionais básicos que sustentavam o arranjo dos Estados de bem-estar social” (ROLNIK, 2015, p. 30) passou a estruturar as bases pelas quais se deram os processos de financeirização em suas diferentes expressões. Esse avanço se generalizou particularmente nas cidades, em formas e modelos diferentes, nos anos 1980, tornando-se hegemônico nas cidades do capitalismo periférico – que é o caso brasileiro – nos anos 1990, com a disseminação do planejamento estratégico, das cidades-empresa como mercadorias em competição umas com as outras a nível global (FERREIRA, 2017).

Para Rolnik (2015), apesar da generalização do desmonte das políticas habitacionais públicas e sociais, a imposição da insegurança da posse e, por fim, a transformação da casa em mercadoria e ativo financeiro desenvolvem-se em diferentes níveis e formas, a depender das condições em que se encontram as instituições no processo de reestruturação neoliberal. “As formas institucionais herdadas por cada país são fundamentais para a construção de estratégias neoliberais emergentes” (ROLNIK, 2015, p. 30-31).

É possível, conforme Rolnik (2015), perceber três modelos de financeirização do acesso à moradia. Porém, adverte a autora, “trata-se muito mais de tipos ideais abstraídos da especificidade das situações concretas do que propriamente de uma classificação rigorosa” (ROLNIK, 2015, p. 34). Dessa forma, dividem-se em: 1) “Sistemas baseados em hipotecas” – propriedade individual privada via crédito hipotecário, integrada ao mercado financeiro em diferentes níveis; 2) “Modelo de subsídio a demanda” – sistemas baseados na associação de créditos financeiros a

subsídios governamentais diretos para a compra de unidades produzidas pelo mercado; e 3) “Esquemas de microfinanciamento” – inserção das camadas populares no mercado via crédito de alto risco (ROLNIK, 2015, p. 34).

Com destaque para a política pública habitacional do PMCMV, Rolnik (2015) caracteriza a experiência brasileira no segundo modelo abordado, considerando a disponibilização de recursos públicos sob a forma de subsídios para a demanda do atendimento da moradia via mercado. O programa articula agentes públicos e privados, por meio do Estado, incentivando, por um lado, “empresas privadas a se comprometerem com a produção de habitação para moradores de baixa renda” e, por outro, permanecendo “dependente de recursos públicos, mobilizados para subsidiar a aquisição da propriedade por compradores de baixa e média rendas” (ROLNIK, 2015, p. 309).

Em todos os três modelos apresentados por Rolnik (2015), é possível observar uma característica em comum, a apropriação, no sentido da valorização da renda fundiária, pela liberação do lugar original dos assentamentos, por frações do capital financeirizado.

Uma nova dinâmica e um novo papel das terras ocupadas pelos pobres [...]. Na fase financeirizada e rentista do capital, as terras apropriadas sob regimes de posse que não a propriedade individual [...] passam a funcionar como uma reserva, passível de ser ocupada a qualquer momento por frações do capital financeiro (ROLNIK, 2015, p. 166-167).

A insegurança da posse, combinada com a volatilidade dos interesses do capital financeirizado sobre o espaço urbano, é aspecto fundante da condição de transitoriedade permanente (ROLNIK, 2015). Somam-se a esse aspecto, segundo Rolnik (2015), a estigmatização territorial que condiciona o território enquanto zona de indeterminação legal, formada por camadas de legalidade, e o pluralismo jurídico, “desjuridicalização” permanente das situações jurídicas das classes subjugadas (SANTOS, 1980 apud ROLNIK, 2015).

Rolnik (2015) destaca, nesse processo, a presença do Estado na formação, na consolidação e na remoção dos assentamentos em condições de transitoriedade permanente. Na formação, isso se dá por meio da permissão direta ou indireta, documentada ou não, das áreas de instalação dos assentamentos e, para isso, ocorre a mediação do planejamento, como já abordado na pesquisa. Na consolidação, o

Estado está presente no atendimento parcial de infraestrutura urbana e serviços, regulados precisamente por relações clientelistas. Por fim, a remoção dos assentamentos é invariavelmente mediada pelo Estado, que atua de forma a repor, constantemente, o problema de acesso à moradia e ao espaço urbano (ROLNIK, 2015).

O processo de financeirização e as operações urbanas

Para Ferreira (2017), as articulações entre a financeirização e a produção do espaço urbano, nesse contexto liberalizante, estão relacionadas à “consolidação do planejamento urbano como ferramenta de aliança constante entre mercado e Estado no cenário brasileiro” (FERREIRA, 2017, p. 112). Esse contexto é descrito por Harvey (2005) como um momento de transição de uma governança para uma governança empreendedora, impondo às cidades o objetivo da construção especulativa do lugar, a partir de um empreendedorismo urbano.

Segundo Ferreira (2017), a generalização de uma hegemonia liberalizante passa a dominar o debate urbano em diferentes níveis e formas, mas com a orientação comum de reduzir o papel do Estado. Particularmente no caso brasileiro, o ideário neoliberal se tornou hegemônico nos anos 1990, a partir do planejamento estratégico e da cidade-mercadoria. A indução de uma incapacidade do Estado na promoção do investimento público levou, como única saída, às parcerias público-privadas (PPPs), baseadas justamente na flexibilização e excepcionalização da regulação urbana e no controle dos termos em que se daria o investimento na cidade (FERREIRA, 2017).

Nesse contexto, Ferreira (2017) constata a definição de setores da cidade que recebem regras específicas, mediadas pelo planejamento, territórios nos quais o objetivo é criar exceções atrativas ao mercado que mobilizariam um urbanismo alinhado a este, promovendo infraestrutura urbana e remoção de assentamentos precários. Conforme Ferreira (2017), é constituído assim, o instrumento urbanístico das operações urbanas, definido pela “indução de valorização imobiliária através de parcerias público-privadas, associando a criação de oportunidades para ‘empreendimentos de natureza imobiliária’ a ‘objetivos sociais’” (CASTRO, 2006, p. 69 apud FERREIRA, 2017, p. 121). Dessa forma, as operações urbanas se

configuram como uma fórmula mágica (FERREIRA; FIX, 2001; FIX, 2007), permitindo “o investimento público e a manutenção do controle na produção do espaço urbano”. Esse instrumento passaria por sucessivos aperfeiçoamentos “das formas e ferramentas, tornando-as mais complexas e sofisticadas, aumentando o poder dos agentes privados” (FERREIRA, 2017, p. 121). Em 2001, consolidou-se o planejamento da exceção, com a regulamentação das operações urbanas enquanto instrumento no Estatuto da Cidade:

Considera-se Operação Urbana Consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental (BRASIL, 2001 apud FERREIRA, 2017).

De forma geral, estabelece-se, com as operações urbanas, uma maior articulação entre os agentes públicos e privados e a confirmação de uma lógica de produção do espaço urbano mobilizado pela valorização fundiária. Constata-se, também, o acirramento das contradições urbanas considerando os termos regressivos nos quais se realizam os investimentos públicos (FERREIRA, 2017). Enquanto isso, conforme Rolnik e Klink (2011), o processo de produção do espaço urbano gera, mais e em maior intensidade, áreas de urbanização precária.

2. Os conflitos urbanos na cidade de Pelotas

O segundo capítulo trata de revisar o processo histórico de formação e produção do espaço urbano da cidade de Pelotas, com base nos termos apresentados no capítulo anterior, e, dessa forma, identificar as situações urbanas de disputa na cidade. Ao final, desenvolve um panorama sobre o processo de produção do espaço urbano pós Estatuto da Cidade, destacando os principais agentes, as condicionantes legais e institucionais e os resultados.

Está dividido em duas partes. Na primeira, são apresentadas as relações de desigualdade e a urbanização em Pelotas, a partir dos processos históricos, sociais e espaciais que se constituem e são constituídos no processo de produção urbana da cidade, considerando as questões ambientais e sociais e as articulações entre agentes públicos e privados.

As condicionantes legais e institucionais pós Estatuto da Cidade (2001) compõem a segunda parte deste capítulo, na qual se busca aprofundar a revisão sobre as normativas vigentes em Pelotas após esse marco e as relações que se estabelecem suas relações com a produção urbano. Abordam-se os primeiros Planos Diretores da cidade e os modos de enfrentamento aos problemas de infraestrutura urbana e provisão habitacional, de forma a salientar a influência da experiência local na implementação posterior das principais legislações e políticas públicas de provisão habitacional e de infraestrutura urbana.

2.1. As relações de desigualdade e a urbanização na cidade de Pelotas

Busca-se revisar o processo de produção urbana em Pelotas e a constituição das relações de desigualdade, a partir dos processos históricos, sociais e espaciais. De forma a introduzir a discussão sobre a cidade, trata-se de apresentar alguns dados gerais.

O município de Pelotas, que compõe a região sul do estado do Rio Grande do Sul, é considerado uma das capitais regionais do estado, com a quarta maior população. Conforme estimativas do IBGE de 2020, são mais de 340 mil habitantes, sendo que cerca de 92% da população está na área urbana do município. Pelotas está localizada a 261 km de Porto Alegre, a capital do estado. Segundo Pedrotti (2017), outra característica do município é a baixa densidade demográfica, explicada pela extensão territorial da zona rural e pela existência de grandes vazios urbanos na zona urbana.

A localização e a ocupação original de Pelotas

Inicialmente a cidade de Pelotas ocupou, segundo Peres e Polidori (2019), a Encosta do Sudeste, ao sul do estado do Rio Grande do Sul, entre a Serra dos Tapes e às margens do estuário da Laguna dos Patos, conforme a Figura 01.

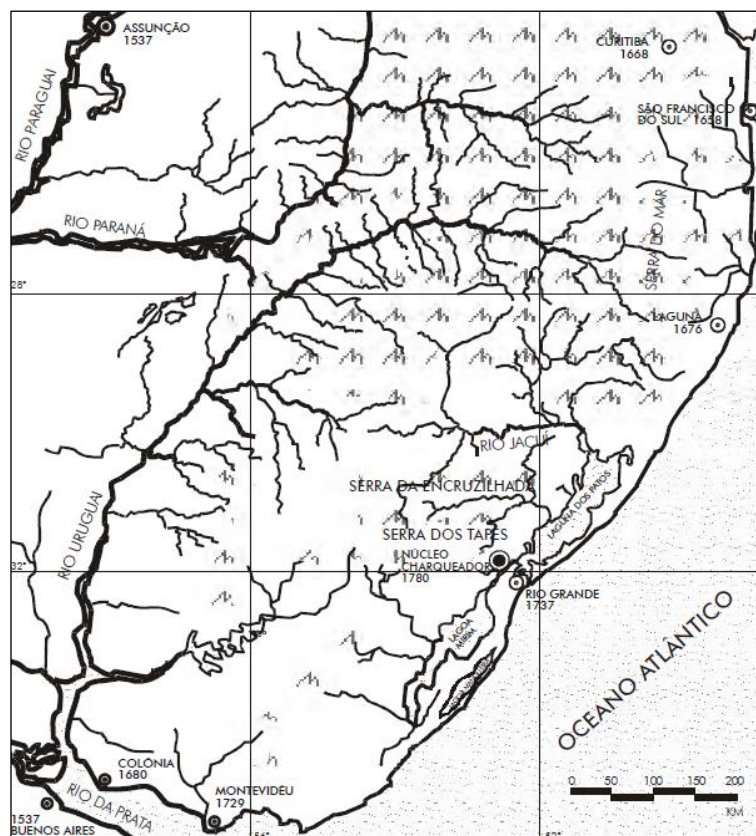


Figura 01 – Localização núcleo charqueador em 1780.

Fonte: GUTIERREZ (2001, p. 19).

Para Oliveira (2012), os recursos hídricos foram aspectos fundamentais para a consolidação do assentamento, situado no encontro do Canal São Gonçalo com o Arroio Pelotas – que conecta a Lagoa Mirim e a Laguna dos Patos, esta última com ligação ao mar –, combinando alta capacidade de comunicação fluvial e proteção natural das disputas territoriais do final do século XVIII e início do XIX.

Dessa maneira, segundo Carrasco (2017), com a expulsão, em 1780, dos espanhóis da cidade de Rio Grande, localizada na abertura da Laguna dos Patos com o mar, distante 50 km da ocupação inicial de Pelotas, se instalou a primeira charqueada à margem do Canal São Gonçalo. Em 1812, foi formalizada a Freguesia de São Francisco de Paula, nome dado à ocupação original da cidade de Pelotas em homenagem ao santo do dia da expulsão dos espanhóis da cidade de Rio Grande (GUTIERREZ, 2001). A Sesmaria de Monte Bonito e a ocupação original são ilustradas na Figura 02.

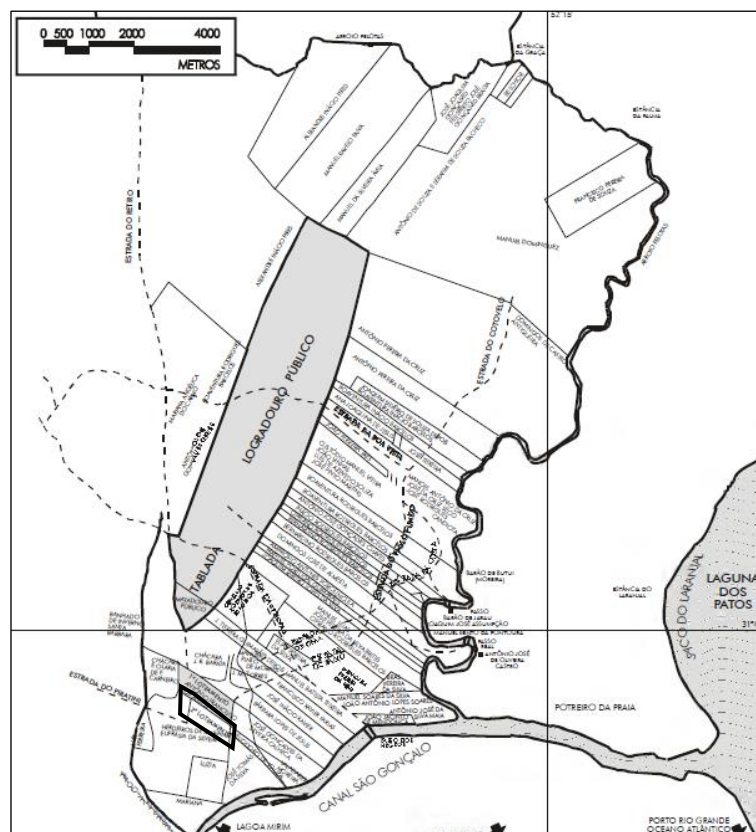


Figura 02 – Ssesmaria do Monte Bonito, núcleo charqueador pelotense.
Fonte: GUTIERREZ (2001, p. 174).

Segundo Gutierrez (2001), a instalação do núcleo urbano teve início no ano de 1810, marcado pela disputa da implantação, vinculada aos interesses das posses de terra. Em 1813, foi definido o acordo entre “capitão-mor Antônio dos Anjos” e o “vigário Felício” e foram iniciadas as obras da igreja; nos anos seguintes, foram projetados o parcelamento do solo e a demarcação dos lotes, das áreas públicas e do sistema viário do 1º loteamento (GUTIERREZ, 2001, p. 165).

Em 1834, o núcleo urbano original foi ampliado em terras cedidas de “Maria Eufrásia da Silveira”, nas quais se estabeleceu o segundo loteamento (Figura 03b), sob condições da destinação de terrenos a serviços públicos (GUTIERREZ, 2001, p.168). Segundo Oliveira (2012, p. 152), a expansão se deu em direção ao sul, aproximando-se do Canal São Gonçalo, e se caracterizou pela conexão feita pela “Rua da Igreja” entre as duas praças e pela implantação de edifícios destinada aos serviços públicos. No mesmo ano, a ocupação passou à categoria de cidade.

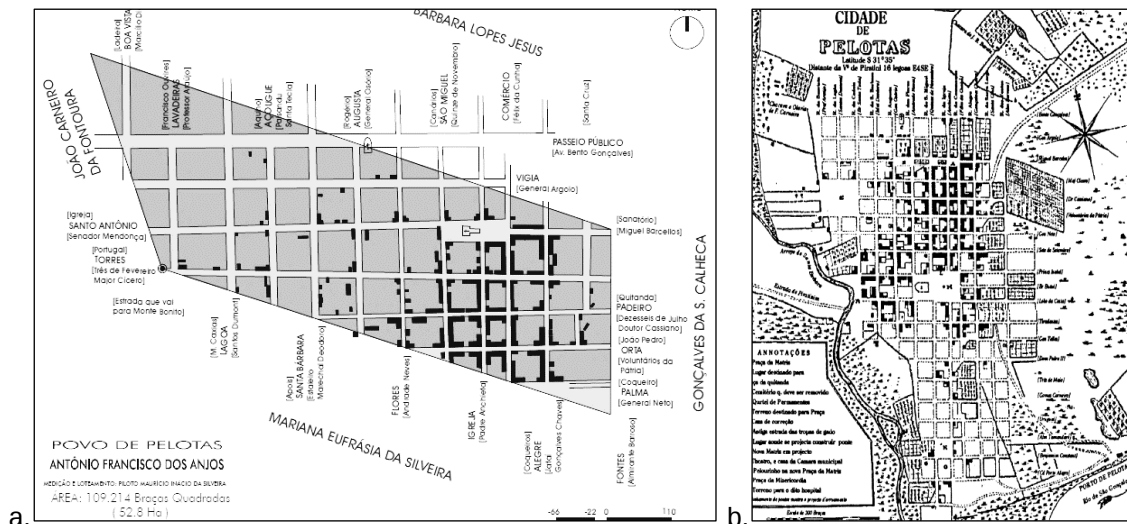


Figura 03 – Primeiro loteamento de Pelotas, 1815 (a); Planta da cidade de Pelotas, 1835 (b).
Fonte: GUTIERREZ (2001, p. 167 (a); p. 169 (b)).

Cabe destacar, segundo Peres e Polidori (2019), a relação intrínseca com o ambiente natural no processo de crescimento urbano, no qual o núcleo urbano localiza-se “sobre o terraço plano e elevado, [evitando] áreas baixas junto aos leitos dos recursos hídricos [de maiores] restrições da paisagem à conversão urbana” (PERES; POLIDORI, 2019, p. 13). Os autores identificaram ainda que o primeiro período de crescimento da ocupação se caracterizou pela expansão concêntrica e alongada, acompanhando os Arroios Santa Bárbara e Pepino, conforme a Figura 04.

A ampliação do núcleo urbano ocorreu a partir do 3º e 4º loteamentos, respectivamente, em 1858, expansão ao norte, e em 1870, a ocupação das áreas baixas ao longo da orla do Canal São Gonçalo (CARRASCO, 2018). Peres e Polidori (2019) consideram esse o segundo período do processo de crescimento urbano, no qual a ocupação urbana se configurou até o início do século XX, marcado pela diferenciação das formas de ocupação, que eram de maior precariedade nas áreas de banhado e várzea dos cursos hídricos e mais consolidadas nas áreas mais altas e ao norte do curso do Arroio Pepino.

essa atividade produtiva, na qual os trabalhadores libertos e aqueles ainda escravizados ocupavam as atividades de maior exploração no canteiro da produção da cidade, o que não ocorreria sem um alto índice de mortes (GUTIERREZ, 2012).

A origem, a cor e a condição de ser livre ou escravo foram determinantes na preservação da vida dos trabalhadores. As dificuldades chegavam a ser fatais para os africanos que conseguiam a liberdade. [...] Para esses, praticamente não existia a vida em liberdade. Os óbitos no hospital foram reveladores do drama e do padecimento dos construtores. O maior percentual de mortes na Misericórdia foi de africanos livres (GUTIERREZ, 2012, p. 15).

A passagem para o século XX foi marcada pela decadência definitiva do charque e, portanto, por uma crise econômica generalizada na cidade, por um elevado crescimento populacional e por um aumento significativo das áreas destinadas à inserção precária dos pobres no espaço urbano. A transição conservadora da propriedade e a busca por investimentos produtivos encontraram, na exploração da habitação precária, um negócio urbano. Dessa forma, a tipologia do cortiço assumiu a primeira forma urbana precária admitida em Pelotas, um instrumento, por um lado, de rentabilidade, por outro, de dominação e disciplinamento dos trabalhadores livres (CARRASCO, 2017).

A ideia de cidade assumida por parte da elite pelotense passava necessariamente pela incorporação da habitação precária como um instrumento de manutenção de seu domínio político, econômico e social, na medida em que essa perspectiva encontrava respaldo em todos os trâmites administrativos e cartoriais vigentes, legitimando a alta rentabilidade de seus poucos investimentos (CARRASCO, 2017, p. 602).

A exploração da habitação precária

A tipologia do cortiço enquanto investimento no espaço urbano e sua inserção no processo de produção urbana foram organizadas e regulamentadas pelo poder municipal por meio das leis municipais de 1881 e 1888. Segundo Carrasco (2017), a primeira restringiu a construção de novos cortiços em um determinado perímetro da área central da cidade e a segunda ampliou esse perímetro de exclusão dos cortiços. Dessa forma, consolidaram-se espacialmente as relações de desigualdade entre centro e periferia, sendo esta última marcada como lugar dos cortiços e, portanto, local “destinado ao papel de território a ser economicamente explorado e socialmente negligenciado” (CARRASCO, 2018, p. 564).

A produção do espaço urbano na cidade de Pelotas passou, ainda no início do século XX, por novas transformações, como alternativa aos cortiços e, devido “às leis e aos códigos existentes, a exploração econômica das casas de aluguel aparecia como socialmente legítima”, essa produção habitacional passou a “envolver questões extra lotes” (CARRASCO, 2017, p. 604). Para a construção dessa alternativa, segundo o autor, se articularam poder público e investidores privados. O primeiro garantia a infraestrutura urbana e a legalidade do investimento e o segundo resolvia, de forma parcial, a demanda crescente por habitação, enquanto valorizava os imóveis lindeiros aos empreendimentos.

Os incorporadores imobiliários, por sua vez, fazem valer sua condição de proprietários dos meios de produção e do capital necessário para investir em um nicho do mercado que lhe dará retorno garantido e socialmente legitimado, além de aliviar a pressão social sobre o poder público no que diz respeito a políticas voltadas à habitação (CARRASCO, 2017, p. 605).

Segundo Moura (2006), a tipologia do cortiço, implantada entre o final do século XIX e início do século XX, enfrentava restrições, sociais e legais que impossibilitavam sua realização enquanto investimento produtivo. Ainda de acordo com a autora, as casas de aluguel, inclusive incentivadas pelo poder público, se localizavam nas áreas de expansão urbana contíguas ao núcleo consolidado, porém incapazes de atender a maioria dos trabalhadores, para os quais a “instabilidade dos empregos associada à má remuneração [...] não comportava o aluguel de uma casa nas áreas consolidadas da cidade” (MOURA, 2006, p. 174-175).

Nesse contexto, as áreas “ao oeste e leste do núcleo consolidado, sem a mesma infraestrutura urbana deste, tornaram-se uma alternativa mais barata e atrativa para os investidores” (MOURA, 2006, p. 174). Foram registradas, em relatório de 1922 ao Conselho municipal, de acordo com Moura (2006), a dificuldade das casas de aluguel em atender a demanda habitacional e a rentabilidade enquanto investimento e, por outro lado, a manifestação de uma alternativa: a comercialização de frações demarcadas de solo para autoconstrução da habitação pelos próprios trabalhadores.

Dessa forma, consolidou-se o processo de suburbanização na cidade de Pelotas, a partir de uma nova alternativa habitacional precária, o parcelamento do solo combinado à autoconstrução (MOURA, 2006).

O loteamento combinado à autoconstrução da moradia

Os primeiros investimentos em forma de parcelamento de terra, segundo Moura (2006), apareceram em 1915 com o termo de vila, o qual representava tanto a conjunto de habitações com ruas internas como, propriamente, o fracionamento de terras para a venda. Dessa maneira, a “Vila do Prado junto com a Vila Gotuzzo e a Vila Simões Lopes” foram anunciadas como “os primeiros exemplos ‘edificantes’ de venda de terrenos para a família operária” (MOURA, 2006, p. 177) fora do núcleo urbano consolidado, conforme é possível observar na Figura 05. A Vila Simões Lopes era o maior dos três projetos, com cerca de 80 quarteirões, com 20 lotes cada, totalizando 1600 lotes (MOURA, 2006).

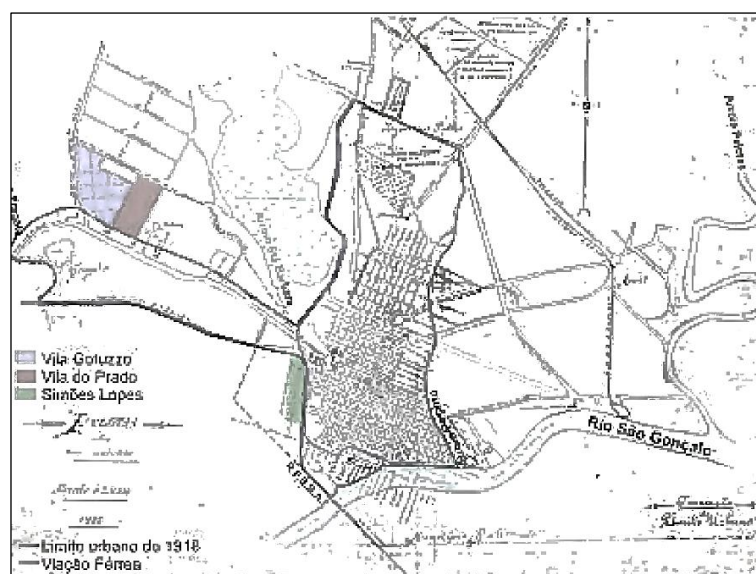


Figura 05 – Mapa com loteamentos, 1926.
Fonte: MOURA (2006, p. 181).

Para Carrasco (2017), o loteamento Simões Lopes estabeleceu “as novas bases sobre as quais o mercado imobiliário, voltado às camadas mais pobres”, se desenvolveria. Carrasco (2017) salienta a presença, no projeto original, de casas de aluguel e equipamentos públicos que logo foram abandonados à medida que se inviabilizaram economicamente frente a uma possibilidade mais atrativa, o loteamento. Dessa forma, o “parcelamento do solo de áreas periféricas (muitas vezes irregular ou ilegal)”, combinado à autoconstrução das habitações, se tornou o “modelo de intervenção que apresentava os menores investimentos e a maior rentabilidade para o especulador” (CARRASCO, 2017, p. 605-606).

Nesse momento, o crescimento urbano compreendeu, segundo Peres e Polidori (2019), um terceiro período desse processo, que se estendeu até a segunda

metade do século XX e se caracterizou pela expansão fragmentada a partir de investimentos isolados em áreas vinculadas às vias de acesso à cidade, que excediam os limites impostos pelos cursos hídricos. Não se trata de uma superação da forma de expansão urbana anterior, mas da sobreposição e da repetição dessas dinâmicas concomitantemente (PERES; POLIDORI, 2019).

Dessa maneira, fundaram-se os termos nos quais se dariam a produção do espaço urbano na cidade de Pelotas a partir desse momento. Para Carrasco (2017), cabe destacar a localização periférica de todos os empreendimentos, com atendimento precário de infraestrutura combinados à especulação imobiliária, tanto com os lotes internos aos novos núcleos como a partir dos vazios urbanos formados no espaço intermitente entre estes e o centro da cidade, “produzindo uma promissora frente de especulação imobiliária futura, na qual as terras se valorizavam na medida em que os bairros populares se adensavam” (CARRASCO, 2017, p. 606).

Os primeiros Planos Diretores

Com destaque ao planejamento, a segunda metade do século XX foi marcada, a partir dos anos 1960, pela implementação do planejamento urbano na cidade. Em 1968 e 1980, foram aprovados, respectivamente, o primeiro Plano Diretor (I PD) e o segundo Plano Diretor (II PD), ambos orientados a organizar e legitimar o processo de produção urbana vigente (CARRASCO, 2017). O planejamento urbano – zoneamento, sistema viário, parcelamento e parâmetros de uso do solo – se tornou a ferramenta “a ser utilizada pelo poder público para administrar os conflitos resultantes da urbanização desigual” (CARRASCO, 2017, p. 607).

Enquanto o I PD (1968) identificava a dispersão da ocupação do território no processo fragmentado e disperso de crescimento da cidade, pontuando a implementação generalizada de loteamentos em áreas periféricas, o II PD (1980) buscava, além de constatar esse processo desordenado de expansão, controlá-lo a partir do delineamento de uma proposta de crescimento urbano (SANTA CATHARINA, 2012).

No entanto, para Carrasco (2018), o processo de produção desse espaço urbano desigual, identificado como desordenado pelos Planos Diretores, se mostrou

como resultado de uma série de alternativas de provisão habitacional e do investimento produtivo, articuladas entre agentes públicos e privados, seguindo a legislação urbanística e os códigos vigentes. “O que os planejadores não puderam compreender naquele momento é que a aparente desordem correspondia, de fato, à ordem imposta pelo sentido profundo dessa regulamentação e do processo produtivo que ela orientava” (CARRASCO, 2018, p. 565).

O processo de expansão urbana

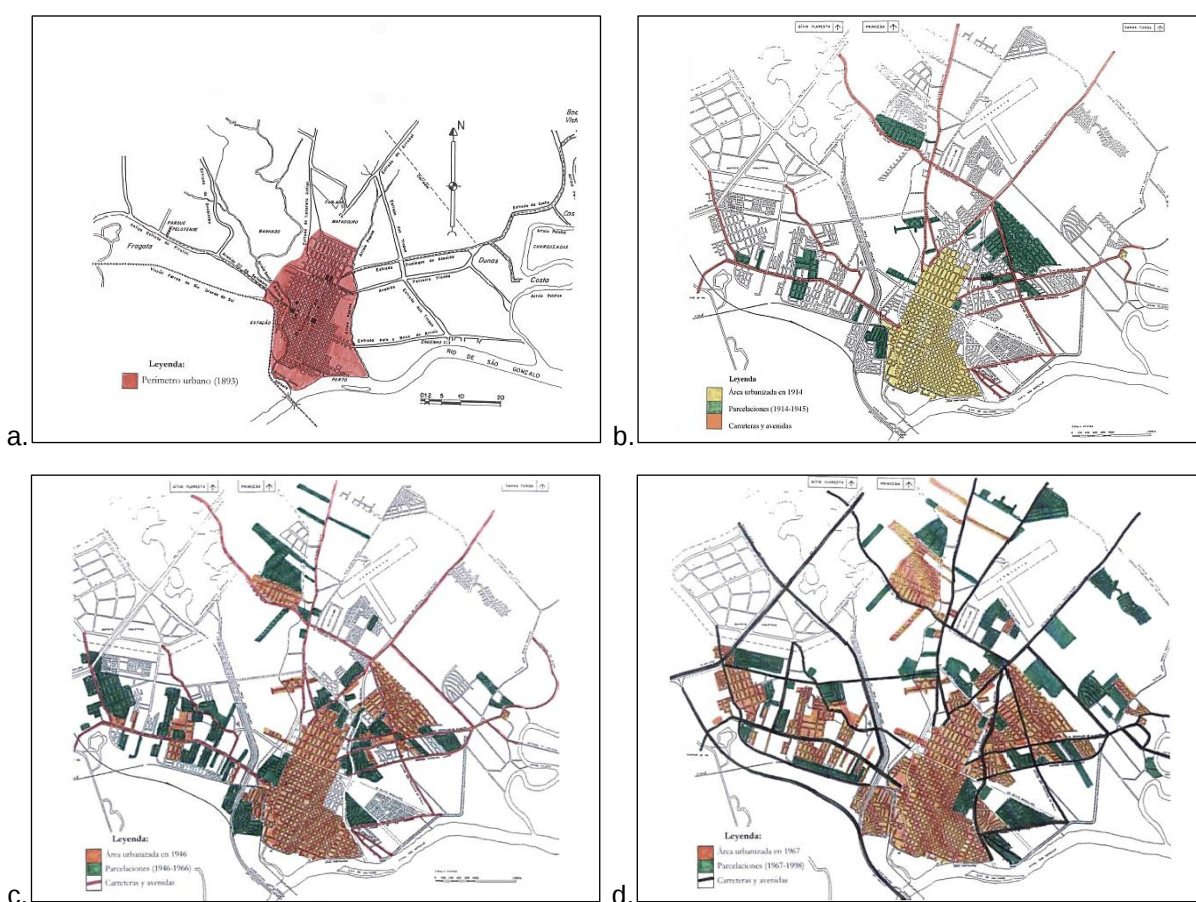


Figura 06 – Mapa comparativo das áreas urbanizadas e loteamentos, respectivamente: a.u.1893 (a); a.u. 1914 e lot. até 1945 (b); a.u. 1946 e lot. até 1966 (c); a.u. 1967 e lot. até 1998 (d).
Fonte: SOARES (2002, p. 63 (a); p. 81 (b); p. 266 (c); p. 370 (d)).

A Figura 06 ilustra o processo de expansão urbana descrito. Para Soares (2002), destacam-se as seguintes etapas desse processo: primeiro a ampliação da zona urbana de 1893 e a rede de caminhos que se configuraram enquanto eixos da expansão urbana (Figura 06a); a implementação, a partir dos anos 1910, dos primeiros parcelamentos do solo (Figura 06b), nos quais a integração entre disponibilidade de transporte aos trabalhadores e empreendimentos imobiliários

permitiu a expansão urbana periférica; a generalização dos loteamentos enquanto investimento produtivo nos anos 1950 e o avanço sobre os espaços urbanos intermitentes aos primeiros parcelamentos, espaços valorizados pelo acesso às redes de infraestrutura (Figura 06c); por último, a implementação, a partir dos anos 1960, dos Planos Diretores Municipais, na organização e na consolidação do processo de produção do espaço urbano, sendo possível identificar também a transição da forma de investimento do parcelamento do solo para a atuação direta na provisão habitacional (Figura 06d).

Al parecer, el modelo de las parcelaciones periféricas que generó una oferta desmesurada de terrenos para la venta daba señales de agotamiento. Entre las razones de este “agotamiento” que produjo el cambio de comportamiento de los promotores inmobiliarios, estaban tanto la novedosa disponibilidad de inmuebles en el mercado inmobiliario, como la actuación del Estado en la cuestión de la vivienda [...] la promoción de viviendas utilizando recursos públicos se convirtió en una inversión atractiva y segura para el capital inmobiliario (SOARES, 2002, p. 371).

A transição para a provisão habitacional

A provisão habitacional a partir dos termos expostos acima é trabalhada na tese *a Habitação Social em Pelotas*, de Chiarelli (2014), por meio da caracterização dos conjuntos habitacionais produzidos no município em diferentes períodos, sobretudo após as políticas viabilizadas pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), são eles: pré-BNH (1956-1965); BNH (1966-1986); pós-BNH, período de transição (1987-2000); Programa de Arredamento Residencial (PAR) (2001-2008); e PMCMV (a partir de 2008).

Na Figura 07a, com base em Chiarelli (2014), são localizados os conjuntos habitacionais no município de Pelotas no período entre 1956 até 2008, classificando-os de acordo com o período e a forma de viabilização: conjuntos implantados na fase pré-BNH (1956-1965); conjuntos promovidos a partir do BNH (1966-1986) – COHAB, promovidos por cooperativas locais e por operadores privados; condomínios do período de transição (1987-2000) – conjuntos via recursos públicos e conjuntos financiados por empresas privadas; e, por fim, conjuntos do PAR (2001-2008), com destaque para a implementação, relativamente mais integrada às redes de infraestrutura da cidade.

A localização dos empreendimentos do PMCMV, ilustrados na Figura 07b, a partir de Pinto (2016), ressalta a forma geral de implementação periférica dos conjuntos, principalmente dos empreendimentos destinados ao atendimento dos trabalhadores de menor renda (faixa 1, até 03 salários-mínimos), e a sobreposição de conjuntos do PAR, dada a sua complementação via PMCMV.

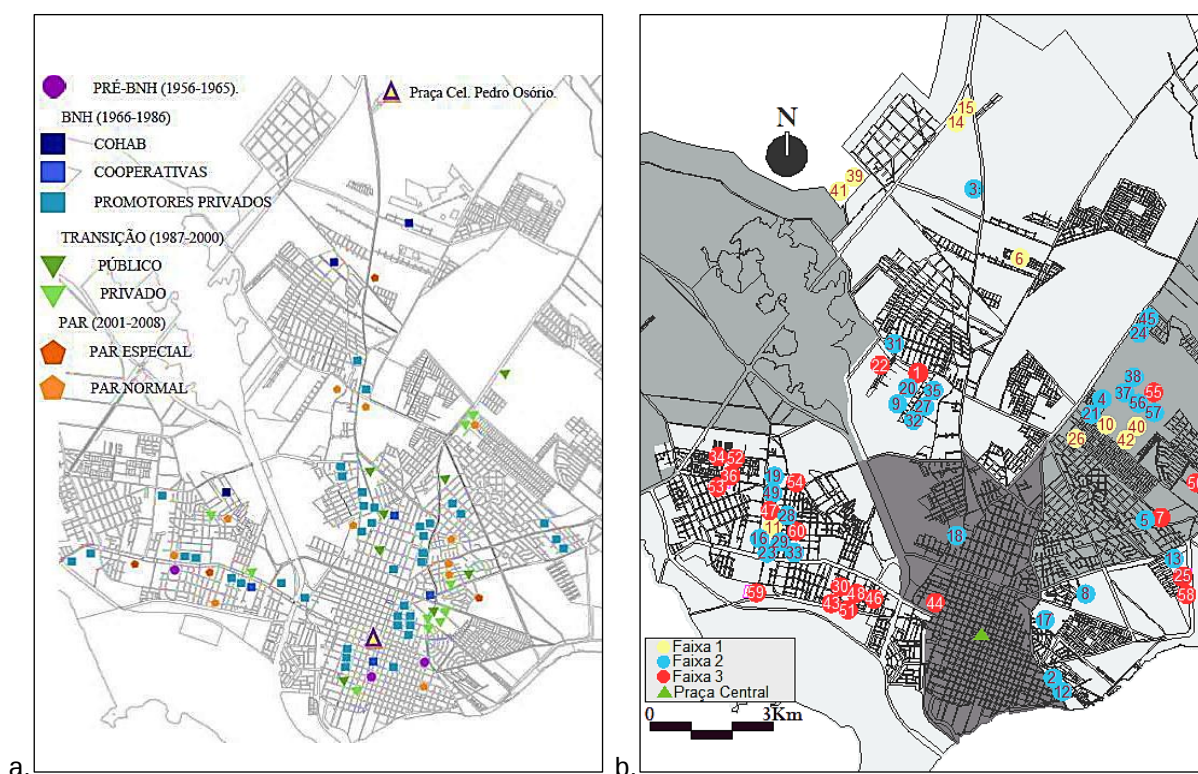


Figura 07 – Mapa localização dos conjuntos habitacionais de 1956-2008 (a); Mapa PMCMV localização em Pelotas, 2014 (b). Fonte: CHIARELLI (2014, p. 163) (a); PINTO (2016, p. 121) (b).

Pós Estatuto da Cidade

A partir dos anos 2000, com a aprovação do Estatuto da Cidade (2001), foi aprovado o terceiro Plano Diretor (III PD) em 2008 e, em 2014, foi realizado o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS). A aprovação dessas legislações marcou o reconhecimento do poder público das “situações urbanas, notadamente relacionadas à pobreza, à precarização do espaço habitado e à desigualdade, ignoradas pelos Planos anteriores”. Apesar das conquistas legais, o III PD (2008) e o PLHIS (2014) não implicaram um “enfrentamento efetivo dos conflitos urbanos observados, tampouco de seus fundamentos” (CARRASCO, 2018, p. 565).

O III PD (2008) regulamentou instrumentos do Estatuto da Cidade, relacionados à função social da cidade, da propriedade e de democratização de gestão urbana,

com destaque para as Áreas de Especial Interesse, nos quais foram definidos parâmetros específicos para cada tema e área. Em 2018, foi revisado o Plano Diretor, modificando parâmetros das Áreas de Especial Interesse, principalmente, na área ambiental. Outros instrumentos não foram regulamentados, nem mesmo na revisão, entre eles, o Parcelamento, a Edificação ou o Uso compulsório, o IPTU Progressivo, o Direito de Preempção e sequer aqueles mais alinhados ao mercado, como as Operações Consorciadas (CARRASCO, 2017).

Funcionalização da produção de espaços precarizados

Em 2017, constatou-se que aproximadamente um terço da população vivia em áreas de urbanização precária, sendo mais de 200 áreas urbanas irregulares, que abrigavam cerca de 100 mil pessoas, segundo dados da Prefeitura Municipal (DIÁRIO DA MANHÃ, 2017). Em contraposição à naturalização desse processo ou à negação de sua existência, observa-se a funcionalização da produção de espaços precários ao processo de produção do espaço urbano.

A produção desse déficit se mostrou funcional em alguns momentos. Afastou os pobres do centro, garantiu o rebaixamento dos custos de reprodução da força de trabalho, consolidou o poder da elite sobre o território, produziu e concentrou riqueza (CARRASCO, 2017, p. 608).

Destaca-se a convivência, na periferia, entre um território preferencial de especulação imobiliária e as áreas de urbanização precarizada. Essa convivência estabeleceu “os termos a partir dos quais foram definidas as relações — sociais, políticas, econômicas, culturais — entre centro e periferia ao longo da história da formação e consolidação desses territórios no município” (CARRASCO, 2017, p. 608).

Dessa forma, a periferia da cidade se consolidou como área em disputa pelo capital imobiliário, dados a proximidade ao centro, os vazios urbanos e o baixo valor relativo. Assim, estabeleceu-se como lugar de choque entre formas avançadas tecnicamente de urbanização e áreas de urbanização precária, acirrando as desigualdades, que se expressam de forma concreta, pelo contraste no acesso a infraestrutura, serviços e reconhecimento de legalidade das ocupações (CARRASCO, 2017).

Em função da disponibilidade de terras passíveis de serem urbanizadas e seu baixo valor relativo, a periferia de Pelotas se transformou no território preferencial para a implantação de empreendimentos imobiliários de grande

escala. Condomínios fechados, conjuntos habitacionais produzidos pelo Programa Minha Casa Minha Vida (CARRASCO, 2018, p. 566).

A forma de produção do espaço urbano vigente se consolidou e reafirmou seus processos, por um lado, no acirramento de empreendimentos imobiliários com as áreas de urbanização precária e, por outro, na constante pressão pela expansão do perímetro urbano. Agravaram-se, segundo Carrasco (2017), os riscos de rebaixamento ainda maior do direito à Cidade e da expropriação dos moradores de áreas de urbanização precária “em um contexto no qual as áreas periféricas se apresentam como as únicas passíveis de serem partilhadas” (CARRASCO, 2017, p. 610)

Desse modo, evidenciam-se as formas como as novas frentes de incorporação imobiliária na cidade de Pelotas se articulam (social, funcional e morfologicamente) com as áreas de urbanização precária adjacentes e as crises e as resistências decorrentes desse conflito.

2.2. Condicionantes legais e institucionais pós Estatuto da Cidade

Esta etapa da pesquisa busca aprofundar as normativas pós Estatuto da Cidade (2001) em Pelotas e as relações que se estabelecem com o processo de produção urbano. Retomando inicialmente o planejamento e as formas de enfrentamento dos problemas identificados no crescimento urbano e da provisão habitacional, com destaque para a influência da experiência local na implementação das principais políticas públicas nesse contexto e na elaboração tanto do III PD (2008) – e sua revisão de 2018 – como do Plano Local de Habitação de interesse Social – PLHIS (2014), entre outras legislações relacionadas ao processo de produção do espaço urbano na cidade.

Os primeiros planos

Como abordado, busca-se retomar o I PD (1968) e o II PD (1980), ressaltando, no primeiro, o reconhecimento das condições do processo de crescimento urbano e do problema habitacional e, no segundo, as tentativas de controle ao reordená-las através da elaboração de uma proposta para o processo de expansão urbana da cidade.

Assim, é possível constatar a instrumentalização do planejamento, por meio da articulação entre agentes públicos e privados. Assim, estabelece-se e legitima-se a organização do processo de produção urbana vigente e constitui-se, a partir do planejamento e da atuação do poder público local na produção do espaço urbano, as condições necessárias à ampliação do investimento produtivo dos proprietários de terra e dos promotores imobiliários.

Cabe destacar, como exposto anteriormente, que foi justamente no momento de inflexão da implementação do planejamento urbano nas cidades brasileiras que as cidades mais cresceram ao largo dessas legislações e instrumentos, como aponta Maricato (2000). É possível observar a generalização dos loteamentos e a consolidação precária dessa forma urbana nesse período na cidade de Pelotas.

Segundo Lima-Silva (2019), nos anos 1980, Pelotas apresenta um agravamento do problema de provisão de moradia, marcado pelo aumento e

consolidação de favelas e loteamentos sem acesso à infraestrutura combinados ao crescimento da população urbana. Sendo assim, “para lidar com essa problemática, o governo municipal adotou três principais estratégias” (LIMA-SILVA, 2019, p. 255).

A primeira estratégia pautava a regularização fundiária, previa a alienação dos terrenos públicos ocupados por famílias de baixa renda através da Lei dos Posseiros de 1981, porém a legislação não avançou e o movimento dos posseiros foi desmobilizado (LIMA-SILVA, 2019).

Durante os anos 1980 e 1990, para Lima-Silva (2019), se generalizou outra forma de enfrentamento pelo poder público: a combinação de remoção de favelas e loteamentos precários com o reassentamento em áreas públicas relativamente distantes da área central da cidade. Essas formas de enfrentamento se configuravam enquanto reposição do problema anterior, os “novos loteamentos não tinham regularização fundiária, nem infraestrutura, e foram alvo de iniciativas pontuais de urbanização” (LIMA-SILVA, 2019, p. 255).

A provisão habitacional pauta a terceira forma de enfrentamento na cidade, de modo que “a promoção de moradias utilizando recursos públicos se converteu em um investimento atrativo e seguro para o capital imobiliário” (SOARES, 2002, p. 371).

Essa última estratégia de enfrentamento expressa o alinhamento entre poder público municipal e setor privado da construção a partir da produção de conjuntos habitacionais e condomínios residenciais. Dessas experiências, destacam-se, tanto pelo número de unidades produzidas quanto pelo aprimoramento das relações entre os setores públicos e privados, as experiências recentes viabilizadas pelo PAR (2001-2008) e pelo PMCMV (2008), os dois programas sob os termos do Estatuto da Cidade (2001).

Tanto os primeiros planos como as estratégias da experiência local no enfrentamento do problema urbano de provisão de infraestrutura e moradia, acima descritos, são elementos fundamentais para o entendimento do processo de produção urbana no contexto pós Estatuto da Cidade, possibilitando identificar em que termos os instrumentos e as políticas públicas do Estatuto seriam aplicados, ou não, na cidade.

O Estatuto da Cidade

Em 1963, segundo Ferreira (2005), o Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana apontava formas de enfrentar a desigualdade urbana e organizar o crescimento urbano, porém a ditadura militar desmobilizou, de forma geral, os movimentos por grandes reformas sociais e, no caso urbano, a suplantou “por um planejamento urbano centralizador e tecnocrático” (FERREIRA, 2005, p. 17). Esse foi o contexto no qual se desenvolveram o primeiro e o segundo plano diretor em Pelotas.

A retomada dos movimentos sociais pela reforma urbana aconteceu ao longo dos anos 1970, reivindicando “a regularização dos loteamentos clandestinos, a construção de equipamentos de educação e saúde, a implantação de infraestrutura nas favelas, etc.” (FERREIRA, 2005, p. 17). Constatam-se, nesse período, as primeiras conquistas da mobilização, como a aprovação da Lei 6766 de 1979, que regula o parcelamento do solo e criminaliza o loteador irregular (FERREIRA, 2005).

Segundo Arantes *et al.* (2011), a mobilização social pautada nas questões urbanas organiza três princípios fundamentais para o processo de reforma urbana dispostos na Plataforma de Reforma Urbana. São eles, a função social da cidade e da propriedade urbana, o Direito à cidade e à cidadania e a Gestão democrática das cidades.

1) Função social da cidade e da propriedade urbana. Fazer prevalecer o interesse comum e social sobre o direito individual e absoluto da propriedade. Trata-se de uma regulação do direito individual, sem infringi-lo. [...] 2) Direito à cidade e à cidadania. O acesso à cidadania é visto de forma integrada ao direito à cidade, com lócus dos serviços e equipamentos urbanos [...] e de direitos complementares: ao lazer, à informação, à liberdade de organização, ao respeito à pluralidade étnica, sexual, cultural e religiosa. [...] 3) Gestão democrática das cidades. [...] Alternativa para as formas autoritárias e/ou paternalistas de ação do Estado: [...] planejar e governar as cidades submetidas ao controle e participação social [...] reconhece a cidade como palco de conflitos e interesses divergentes a serem mediados e ponderados na construção de prioridades das políticas públicas (ARANTES *et al.*, 2011, p. 12).

Consolidou-se, dessa forma, a Emenda de Iniciativa Popular pela Reforma Urbana na Constituinte, inserindo, na Constituição de 1988, os artigos 182 e 183, que estabeleceram instrumentos para controle público da produção do espaço urbano e o princípio da função social da propriedade (FERREIRA, 2005). Porém, a regulamentação definitiva desses dois artigos só aconteceu 11 anos mais tarde, com a aprovação do capítulo da reforma urbana “em uma tramitação que contou com a pressão constante do Fórum Nacional de Reforma Urbana, e que culminou com a

aprovação da Lei 10.257, o Estatuto da Cidade, em julho de 2001” (FERREIRA, 2005, p. 17).

Dessa forma, a partir do marco legal do Estatuto, se estabeleceu a intenção de prover ao Poder Público maior capacidade de regulamentação e controle do desenvolvimento urbano, garantindo com isso uma ampliação na variedade social da produção urbana (FERREIRA, 2005).

Prover habitação de interesse social integrada à malha urbana, [...] proteger antigos moradores mais pobres dos processos decorrentes da valorização imobiliária, [...] permitir a preservação dos espaços públicos como espaços de uso democrático, [...] promover usos habitacionais sociais no mercado imobiliário privado através de ações de indução e incentivo (FERREIRA, 2005, p. 18).

O papel do Estado como regulador da produção urbana foi possibilitado por instrumentos jurídicos e financeiros criados pela Lei 10.257/2001. Instrumentos jurídicos que se relacionam à regulação sobre o uso e a ocupação do solo, por meio de um aparato de leis urbanísticas, e instrumentos financeiros que permitem a criação de fundos públicos e isenções direcionadas (FERREIRA, 2005).

A aplicação dos instrumentos urbanísticos dispostos acima, segundo Ferreira (2005), trata-se de uma tentativa de enfrentamento ao modelo de sociedade e de cidade estruturalmente organizadas de forma desigual, uma tentativa “de reverter a posteriori um processo histórico-estrutural de segregação espacial” e o quadro de desigualdade urbana do processo de produção urbano nas cidades brasileiras, “não se trata, portanto, de uma tarefa simples” (FERREIRA, 2005, p. 18-19).

O Estatuto da Cidade (2001) tornou-se assim o principal instrumento normativo, configurando-se enquanto marco legal para as políticas urbanas das cidades brasileiras, estabelecendo regramentos e instrumentos urbanísticos, sendo “responsável por sistematizar e consolidar uma nova perspectiva em relação à cidade e seus conflitos, assim como uma nova concepção a respeito das possibilidades do planejamento urbano” (MEDVEDOVSKI, CARRASCO, LIMA-SILVA, 2021, p. 62). Isso de tal forma que as condicionantes normativas pós Estatuto da Cidade conformam-se, senão como referência direta ao Estatuto, ao menos enquanto consequência das novas perspectivas apontadas pela legislação (MEDVEDOVSKI, CARRASCO, LIMA-SILVA, 2021).

Na cidade de Pelotas, identifica-se a cronologia das principais normativas e políticas públicas pós Estatuto da Cidade: em 2007, a primeira proposta do PAC Farroupilha, Ceval, Osório e Anglo 01; no ano de 2008, a aprovação do III PD; em 2009, a proposta de complementação do PAC Farroupilha, Ceval, Osório e Anglo 02; a partir de 2009, a implementação do PMCMV; entre 2011 e 2014, a elaboração e a aprovação do PLHIS; em 2014, a implementação da Lei Municipal de Regularização Fundiária; e, no ano de 2018, a Revisão III PD (MEDVEDOVSKI, CARRASCO, LIMA-SILVA, 2021).

A implementação do PAC-UAP em Pelotas

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com objetivo de “superar os gargalos de infraestrutura, aumentar o emprego e melhorar as condições de vida”, teve sua primeira versão entre 2007-2011, organizando-se em 05 eixos de atuação; dentre eles, o eixo de infraestrutura social e urbana, “constituído por três blocos: infraestrutura logística; energética; e social e urbana” (LIMA-SILVA, 2019, p. 108). Desses, o “bloco social e urbano, especificamente em sua modalidade de Urbanização de Assentamentos Precários” (PAC-UAP), bloco cujas formas de implementação na cidade de Pelotas merece destaque nesta pesquisa. Em sua segunda fase, entre 2011-2014, o Programa “foi reordenado e se estruturou em seis eixos”, de tal forma que o PAC-UAP passou a integrar “o terceiro eixo: o Minha Casa Minha Vida” (LIMA-SILVA, 2019, p. 108-109).

PAC-UAP marcou um novo momento na trajetória das intervenções de urbanização de favela no Brasil. Entre 2007 e 2009, no PAC 1, foram contratados 3.113 empreendimentos de urbanização de assentamentos precários e investidos R\$ 20,8 bilhões; entre 2011 e 2014, no PAC 2, foram contratadas 415 novas intervenções de urbanização de assentamentos precários, somando R\$ 12,7 bilhões (BRASIL, 2014) (LIMA-SILVA, 2019, p. 109).

As intervenções propostas a partir do PAC-UAP se orientavam para uma “abordagem da urbanização integrada e almejavam superar as condições de precariedade das favelas”, em uma perspectiva integradora da questão urbana, habitacional, fundiária, social e ambiental (LIMA-SILVA, 2019, p. 110). Dessa forma, o PAC-UAP, em Pelotas, se mostrou como possibilidade de transformação do processo de produção urbana e da experiência local no enfrentamento dos problemas urbanos.

A implementação do PAC-UAP em Pelotas representa a forma com a qual foram efetuadas as políticas públicas na produção do espaço urbano no contexto pós Estatuto da Cidade. O poder público não possuía experiência anterior com intervenções de urbanização integrada, porém o “conhecimento gerado sobre os assentamentos passíveis de regularização e urbanização, as áreas de risco e os terrenos para provisão habitacional”, obtido no processo de elaboração do III PD (2008), contribuiu para a organização de propostas enviadas ao PAC-UAP (LIMA-SILVA, 2019, p. 259).

Foram duas as propostas apresentadas e contratadas na cidade de Pelotas pelo PAC-UAP: a primeira foi “denominada PAC Farroupilha, e abrange a Vila Farroupilha e os loteamentos Ceval, Osório e Anglo, com um repasse de cerca de R\$ 19 milhões”; a segunda, enquanto forma de complementar a primeira intervenção, foi denominada PAC Farroupilha Extensão ou PAC Farroupilha, Ceval, Osório, Anglo, e abrange as mesmas áreas da primeira proposta, contando com cerca de R\$ 7 milhões de repasse federal (LIMA-SILVA, 2019). As propostas apresentadas pelo poder público (Figura 08) são de diferentes tipos de intervenção: “reassentamento e construção de novas unidades habitacionais (Ceval, Osório), remanejamento integral (Vila Anglo)” e, a proposta mais complexa, “urbanização integrada com reassentamento, drenagem e construção de viário na Vila Farroupilha” (LIMA-SILVA, 2019, p. 260).

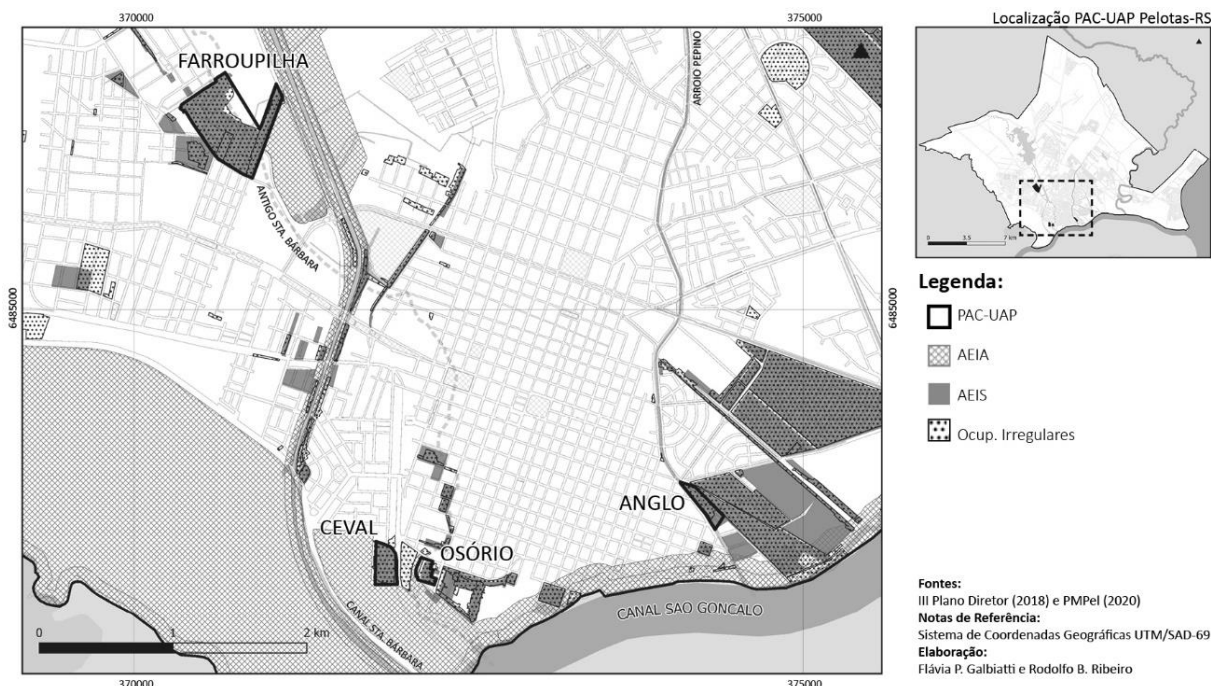


Figura 08 – Mapa localização das 04 áreas PAC-UAP em Pelotas.

Fonte: MEDVEDOVSKI, CARRASCO, LIMA-SILVA (2021, p. 33).

Por outro lado, segundo Lima-Silva (2019), dado “o caráter de dependência da capacidade de implementação em relação à prioridade dos dirigentes políticos e dos principais atores”, sobretudo o setor da construção civil, é possível constatar a impossibilidade da implementação do PAC-UAP na cidade de Pelotas, enquanto prioridade local. Esse caráter de dependência é evidenciado justamente pelo foco dos agentes privados no investimento de maior retorno financeiro e a “facilidade de obtê-lo com o MCMV, principalmente nas faixas 2 e 3, que são as que têm maior rendimento” (LIMA-SILVA, 2019, p. 268).

O caso de Pelotas permite avançar no entendimento do conceito de capacidade de implementação, principalmente pela observação de que nele a urbanização de favelas em nenhum momento da história recente se tornou prioridade. Com isso, e com o recente êxito dos programas de provisão habitacional, houve um fortalecimento técnico e político do setor da construção civil, e uma diminuição da capacidade municipal tanto para planejar e gerir a cidade quanto para implantar ações de urbanização em favelas (LIMA-SILVA, 2019, p. 268).

Com isso, de acordo com Lima-Silva (2019), o resultado é o desmonte gradual da capacidade institucional e o esvaziamento da pauta de urbanização na cidade em favor da consolidação da experiência local voltada à provisão habitacional. Como já apontado, nesse contexto pós Estatuto da Cidade, os principais programas de construção de moradias em Pelotas eram o PAR e PMCMV, de tal forma que “no PAR foram construídas 3.177 unidades habitacionais, e no MCMV, 9.251 unidades” (LIMA-SILVA, 2019, p. 256).

A provisão habitacional, do PAR ao PMCMV

O PAR torna-se a base, segundo Arantes *et al.* (2011), para a concepção do PMCMV, a partir da referência de modelo econômico articulado à provisão habitacional de interesse social, no qual o protagonismo da produção habitacional estava transferido do Estado para empresas privadas – na compra de terras, no projeto, nas decisões de localização e nas formas de construção –, as quais “vendem o produto [unidade habitacional] para o governo, que então o refina para população de baixa renda” (ARANTES *et al.*, 2011, p. 16-17).

O PMCMV, com objetivo de combater o déficit habitacional e, ao mesmo tempo, enfrentar o contexto de recessão econômica frente à “crise econômica mundial”, principalmente, aquecendo o mercado imobiliário e gerando “empregos no setor da construção civil”, produziu, até o final de 2016, cerca de “4,5 milhões de unidades habitacionais [...] [tendo] entregue 3,6 delas, 1,4 destinadas às famílias com renda de até 1.600 reais” – equivalente no período ao valor entre 2 e 3 salários mínimos (SANTO AMORE; CARDOSO, 2018, p. 7). O programa marcava uma “mudança significativa em relação às práticas anteriores de produção habitacional, seja em relação ao desenho financeiro das operações, aos níveis de subsídio e à escala” (SANTO AMORE; CARDOSO, 2018, p. 7).

Segundo Pinto (2016), o PMCMV – criado em 2009, a partir da Lei Federal 11.977, de sete de julho de 2009, por iniciativa do Governo Federal – teve, em sua primeira fase, entre 2009 e 2010, o objetivo de construir um milhão de moradias para famílias com renda mensal de até 10 salários mínimos. A fase 2 do programa, entre 2011 e 2016, a partir da Lei Federal 12.424, de 16 de junho de 2011, teve por objetivo a construção de mais duas milhões moradias, sendo “1,2 milhões para a Faixa 1 [famílias com renda mensal até 3 salários mínimos], 600 mil para a Faixa 2 [famílias com renda mensal de 3 a 6 salários mínimos] e 200 mil para a Faixa 3 [famílias com renda mensal entre 6 e 9 salários mínimos]” (PINTO, 2016, p. 73). Em 30 de março de 2016, foi lançada sua “Fase 3, também com o objetivo inicial da contratação de mais dois milhões de moradias até o final de 2018” (PINTO, 2016, p. 73-74).

O programa apresentou, enquanto resultado de sua produção, uma padronização das unidades habitacionais oferecidas, independentemente das condições e das diferenças territoriais. São constantes a “má localização dos

conjuntos habitacionais nos contextos intraurbanos e a prevalência dos interesses de proprietários de terra e empresas de construção”, de tal forma que a produção do espaço urbano promovida seja “uma urbanização intensa e espraiada”, reaquecendo o mercado imobiliário e, com isso, criando “condições para elevação do preço da terra e dos imóveis” (SANTO AMORE; CARDOSO, 2018, p. 7).

O PMCMV fez parte de um conjunto de políticas públicas dos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016), que constituíram um contexto geral de “taxas muito baixas de desemprego” e “investimentos em infraestrutura e em políticas urbanas de urbanização, habitação, transporte”, responsáveis, direta ou indiretamente, pela melhoria das condições de vida de grande parcela da população brasileira (SANTO AMORE; CARDOSO, 2018, p. 7).

Mesmo nesse período, a relação estabelecida com o Ministério das Cidades (MCidades), “inovação do primeiro mandato do governo Lula, com toda uma nova estrutura operacional – que articula as políticas de habitação, saneamento, transportes e desenvolvimento urbano –”, e que, portanto, poderia pautar a concepção dos programas e políticas públicas voltadas à urbanização e à provisão habitacional, foi deixada de lado na elaboração do programa (ARANTES; FIX, 2009, p. 12). O programa habitacional é elaborado “pela Casa Civil e pelo Ministério da Fazenda, em diálogo direto com representantes dos setores imobiliários e da construção” (ARANTES; FIX, 2009, p. 12). O Estatuto da Cidade, “resultado da luta pela reforma urbana no Brasil”, que poderia ser um elemento definidor dos investimentos, tampouco é priorizado e mobilizado para implementação do programa nos municípios (ARANTES; FIX, 2009, p. 13).

O PMCMV em Pelotas

Na cidade de Pelotas, “o PMCMV possui forte atuação com um grande número de unidades habitacionais produzidas desde seu início” (PINTO, 2016, p. 88). Ressalta-se a produção das unidades habitacionais correspondentes à faixa 1 do programa. Como aponta Chiarelli (2014), “a meta na FASE 1 do PMCMV era de 1500 unidades (faixa de 0 a 3 SM)” e, até a metade de 2012, entre unidades entregues e as que estavam em fase final de execução, “totalizavam 1720 unidades, portanto, naquela data, já estava superada a meta anteriormente projetada” (CHIARELLI, 2014,

p.195). É possível observar a continuidade da experiência local na provisão habitacional a partir do PAR, ao ponto de empreendimentos que estavam em fase de contratação passarem ao PMCMV. Como indica Pinto (2016), “Pelotas já vinha de uma tradição de implantação de vários empreendimentos PAR, e os agentes promotores privados responsáveis pelas execuções deste Programa já apresentavam grande conhecimento de produção de moradia” (PINTO, 2016, p. 89).

O déficit habitacional, segundo Pinto (2016), se tornou elemento fundamental para a implementação do PMCMV em Pelotas. A cidade, segundo o PLHIS (2014), passou a contar com 13.598 moradias precárias, que representavam cerca de 12% do total de moradias, considerando-se “os domicílios improvisados, precários, coabitação e famílias com situação de excessivo aluguel, residentes em edificações alugadas cujo valor deste aluguel ultrapassa um terço da renda desta família” (PLHIS, 2014). Dessa forma, o município se destacou enquanto mercado potencial e passou ao lugar de “grande atratividade para as empresas construtoras e incorporadoras de empreendimentos habitacionais no PMCMV” (PINTO, 2016, p. 87). Cabe destacar, com base em Pinto (2016), que a cidade de Pelotas, além do alto déficit habitacional absoluto, quando comparada às demais cidades brasileiras, também possui o déficit elevado para faixas de famílias com rendas mais altas, igualmente quando comparada ao resto país.

Baseado nas informações do Censo Demográfico de 2000 disponibilizado pelo IBGE, em 2000 a cidade possuía um número de 10.672 domicílios faltantes. Destes, 3.457 (32,39%) domicílios eram de famílias com renda mensal de até três salários mínimos, 4.765 (44,65%) eram de famílias com renda mensal entre três e dez salários mínimos, e 2.450 (22,96%) eram de famílias com renda superior a 10 salários mínimos (PINTO, 2016, p. 88).

De acordo com Santo Amore e Cardoso (2018), ainda que o PMCMV, de forma geral, tenha tido impacto quantitativo, não foi suficiente para o enfrentamento do déficit habitacional brasileiro, tendo em vista que os valores totais aumentaram no período do programa. Os indicadores de precariedade habitacional, coabitação e adensamento de domicílios alugados diminuíram, contudo o ônus excessivo com aluguel cresceu, representando o efeito do aumento do custo da vida urbana (SANTO AMORE; CARDOSO, 2018).

Somou-se a isso, segundo Pinto (2016), o descompasso entre a concentração do déficit nas faixas de menor renda (cerca de 90% da demanda) e a proporção que receberam de somente 40% dos investimentos do PMCMV. Para o autor, isso se deve

a que as faixas de renda mais altas representavam mais lucratividade para as construtoras.

A produção do PMCMV na cidade de Pelotas, nos termos apontados acima, se configurou como forma de investimento preferencial ao capital imobiliário e ao setor da construção civil. Dessa maneira, constata-se a influência desses agentes privados no processo de produção da cidade na relação com o poder público local através de pressões exercidas, seja na alteração da legislação – entre elas o III PD (2008) e sua revisão de 2018 – seja na alocação de infraestrutura urbana, visando a ampliação da rentabilidade dos empreendimentos.

Conforme Pinto (2016), houve pressão para alterar a legislação visando a ampliação da rentabilidade dos investimentos, “no sentido de permitir que empreendimentos” pudessem ser construídos “com extensão territorial bastante superior ao que a legislação do III Plano Diretor de Pelotas permitia para os condomínios fechados” (PINTO, 2016, p. 89). Essa situação foi expressa na aprovação da Lei Municipal nº 5.660, de 30 de dezembro de 2009, na qual se passou a permitir “a implantação de condomínios residenciais de até 35 hectares, praticamente revogando o art. 192 do III Plano Diretor”, que determinava o limite de um hectare para empreendimentos desse tipo (CARRASCO, 2017, p. 609).

Nesse sentido, é possível destacar – quanto à inserção urbana da produção PMCMV em Pelotas, na qual, em termos gerais, principalmente os empreendimentos correspondentes à faixa 1 implantaram-se em áreas distantes, em média, 5 km do centro, com o menor, ou segundo menor, valor relativo do preço da terra (PLHIS, 2014) – questões que superavam negativamente os empreendimentos do PAR (CHIARELLI, 2014). Essa situação se repete ao analisar o atendimento por equipamentos públicos dos empreendimentos PMCMV (CHIARELLI, 2014). Ainda segundo Chiarelli (2014), cabe destacar a viabilização por custos públicos de ampliação do atendimento das redes de infraestrutura para a implantação dos empreendimentos do PMCMV em áreas periféricas, inclusive em algumas situações fora do perímetro urbano, sem atendimento total de infraestrutura.

Em aspectos gerais, o PMCMV em Pelotas se caracterizou pela inserção crítica na cidade e pelo atendimento dos interesses do setor de construção civil e do capital imobiliário. A busca constante pela modificação do ordenamento legal para

implantação dos empreendimentos, a busca de terra urbana de menor valor relativo na cidade, a implantação periférica e sem acesso a infraestrutura e a valorização da terra urbana a partir do atendimento de infraestrutura a custo público são características da forma como o PMCMV se relaciona com o processo de produção do espaço urbano em Pelotas.

Os Planos Diretores nos termos do Estatuto

Com o Estatuto da Cidade (2001), a implantação dos PDs tornou-se obrigatória nas cidades com mais de 20 mil habitantes, porém sua inclusão “na Constituição de 1988 e no Estatuto da Cidade se deu sem o apoio das forças sociais que compunham o movimento de Reforma Urbana”, ausência explicada pela produção intensa e ineficaz de PDs, orientada e financiada pelo governo federal, no período da ditadura militar, conduzindo a desmoralização do instrumento para o movimento pela Reforma Urbana (MARICATO, 2014, p. 55-56).

Segundo Maricato (2014), a tradição dos PDs é marcada pela consolidação e pela ampliação hegemônicas das formas de produção do espaço urbano. Ainda que não tenham sido incluídos pelos movimentos sociais na Emenda Constitucional de Iniciativa Popular de Reforma Urbana apresentada à Assembleia Nacional Constituinte de 1987, os PDs assumiram um papel estratégico no texto da Constituição de 1988 (MARICATO, 2014). Para Maricato (2014), a perspectiva do Ministério das Cidades, quanto à obrigatoriedade da elaboração dos PDs, se tratava de uma oportunidade de ampliar a participação social e o debate acerca das cidades localmente, em cada município.

Burnett (2009), baseado em Maricato (2014), considera que os PDs cumpriram, em sua maioria, o papel de peça discursiva, com conteúdos genéricos, sem total aplicabilidade ou pelo menos sem aplicabilidade daqueles instrumentos que se referem aos interesses sociais de enfrentamento da desigualdade urbana na produção da cidade.

A condição de elemento fundamental dos PDs na implementação do Estatuto da Cidade tem consequências positivas e negativas, segundo Ferreira (2005). As consequências positivas são: tornar “a esfera municipal a mediação do conflito entre

o direito privado e o interesse público”, ampliar o reconhecimento das “necessárias diferenciações entre realidade municipais” e garantir “a discussão da questão urbana no nível municipal”, tornando-a “mais próxima do cidadão, podendo ser mais eficientemente participativa” (FERREIRA, 2005, p. 21).

Por outro lado, as questões negativas são: a transferência da “regulamentação dos instrumentos para uma negociação posterior no âmbito dos Planos Diretores, o estabelecimento de uma nova disputa essencialmente política no nível municipal” e, também na escala municipal, o “próprio texto do Plano Diretor, ao propor os novos instrumentos do Estatuto”, possibilitando a postergação da regulamentação local para etapas futuras (FERREIRA, 2005, p. 21-22).

O princípio de descentralização na Constituição de 1988 está presente no Estatuto da Cidade, que confere aos municípios a aplicação direta de seus instrumentos, a partir de leis locais e, principalmente, através dos PDs (ARANTES *et al.*, 2011). De acordo com os princípios apontados pela Plataforma de Reforma Urbana, é possível destacar instrumentos orientados à consolidação de assentamentos precários e contrários à especulação imobiliária. Entre eles, o IPTU progressivo, a regularização fundiária, o reconhecimento de assentamentos precários – e a garantia de consolidação e integração desses assentamentos à cidade – e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) (ARANTES *et al.*, 2011). Cabe destacar também os instrumentos de democratização da gestão do espaço urbano, na formação de conselhos, audiências, consultas públicas e conferências sobre assuntos de interesse urbano, e a participação no orçamento público (ARANTES *et al.*, 2011).

De forma geral, Arantes *et al.* (2011) apontam que os PDs resultam pouco participativos e têm dificuldades para implementar seus instrumentos, seja pela ausência de legislação a nível municipal e/ou pela derrota dos princípios progressistas nas correlações de forças locais. Por outro lado, estabelece-se como prioridade a implementação de instrumentos orientados para o mercado imobiliário, garantindo flexibilizações e exceções da legislação e de parâmetros urbanos a determinadas áreas da cidade, “tendo como contrapartida benefícios de infraestrutura urbana” – que, em geral, não são realizados, ou quando realizados induzem a valorização da área de exceção estabelecida (ARANTES *et al.*, 2011, p. 14).

O III Plano Diretor na cidade de Pelotas

Em Pelotas, o III PD Municipal, Lei 5.502 de 11 de setembro de 2008, regulamentou as políticas urbanas a nível municipal e os instrumentos do Estatuto da Cidade. Segundo Carrasco (2017), dentro do marco legal e institucional do Estatuto da Cidade, destaca-se o reconhecimento do poder público, nesta versão do PD, de situações urbanas notadamente relacionadas à pobreza, que sistematicamente haviam sido ignoradas pelos planos anteriores. “Reconhecimento que, no entanto, não se traduziu em um enfrentamento efetivo dos conflitos urbanos observados, tampouco de seus fundamentos” (CARRASCO, 2018, p. 565).

O III PD incorporou os princípios da Plataforma pela Reforma Urbana presentes no Estatuto da Cidade, a função social da cidade e da propriedade urbana, o direito à cidade e à cidadania e a gestão democrática das cidades, apresentados em seus conceitos gerais, assim como no uso de instrumentos jurídico-urbanísticos e de planejamento previstos no Estatuto, além dos “instrumentos de regularização fundiária regulamentados pela Medida Provisória 2.220 de 2001” (CARRASCO, 2018, p. 565-566).

Cabe destacar a dificuldade imposta para implementação de instrumentos de maior enfrentamento às desigualdades urbanas. Como apontam, de forma geral, Arantes *et al.* (2011), é possível observar entraves da legislação municipal, assim como na correlação de forças locais. Segundo Carrasco (2017), constata-se a ausência, no III PD, de regulamentação, mesmo na revisão do Plano através da Lei nº 6.636 de 3 de outubro de 2018, dos instrumentos de Parcelamento, Edificação ou Uso compulsório, IPTU Progressivo e Direito de Preempção. Por outro lado, mesmo aqueles instrumentos mais alinhados ao mercado não são implementados, como as Operações Consorciadas.

Dos instrumentos presentes no III PD, destacam-se as “Áreas de Especial Interesse” definidas pelo art. 49 do Plano como “espaços do território municipal que, em razão de suas características ambientais, sociais e de ocupação, bem como dos interesses públicos delas decorrentes ensejam regramento especial” (PELOTAS, 2018, Art. 49), divididas em Áreas de Especial Interesse Ambiental (Natural e Cultural), Social, de Ocupação Prioritária e de Ocupação Restrita.

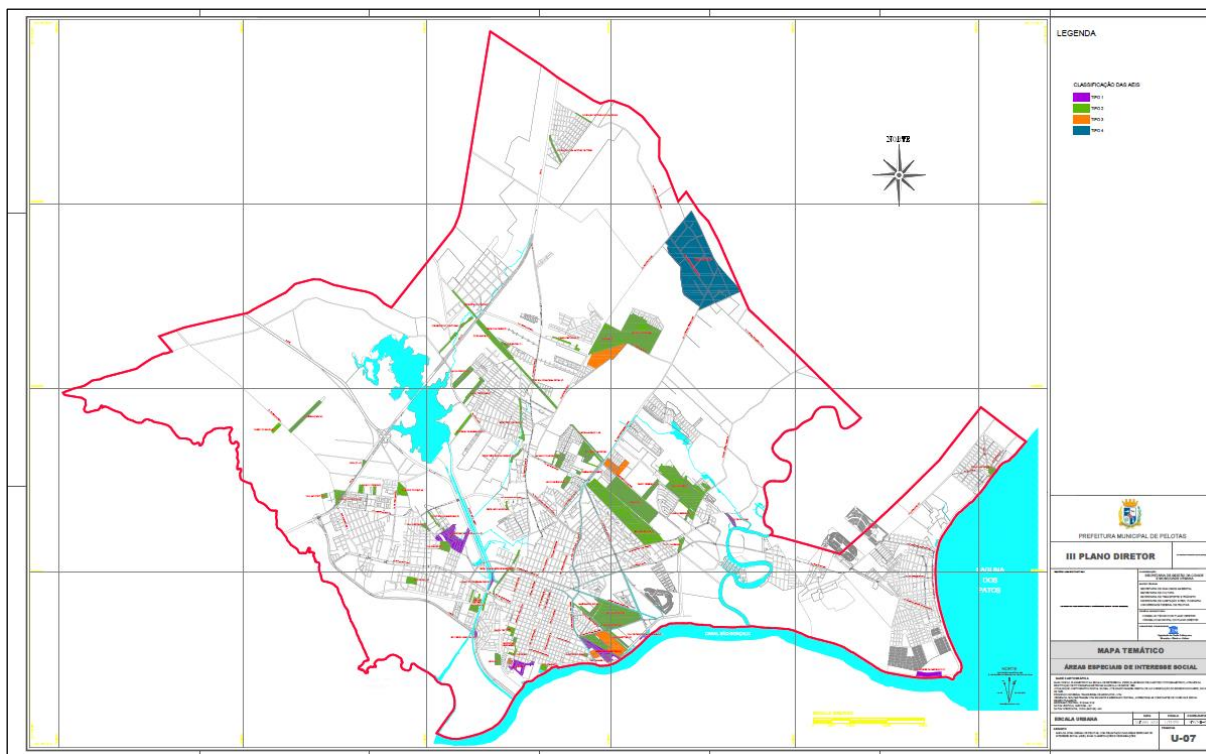


Figura 09 – Mapa anexo da Lei 6636/2018, Áreas de Especial Interesse Social.
Fonte: PELOTAS (2008).

Dessa forma, foram definidas as AEISs, reconhecendo e caracterizando os espaços na cidade, a partir das temáticas apontadas, propondo limites e parâmetros de urbanização.

As AEISs, conforme o art. 87 do III PD, representadas na Figura 09, “são porções de território do Município, destinadas prioritariamente à recuperação urbanística e ambiental, à regularização fundiária e à produção de Habitação de Interesse Social” (PELOTAS, 2018, art. 87), classificadas em: AEISs tipo I, áreas públicas ou privadas ocupadas por população de baixa renda em áreas de preservação ambiental; AEISs tipo II, áreas públicas ou privadas ocupadas por população de baixa renda; AEISs tipo III, glebas e imóveis subutilizados ou não utilizados, destinados à implantação de novos empreendimentos de interesse social e reassentamento de populações removidas; e AEISs tipo IV, áreas ocupadas por população de baixa renda, localizadas na interface urbano-rural (PELOTAS, 2018, Art. 90).

Para intervenção nas AEISs classificadas em tipo I e II, o art. 92, como aponta Carrasco (2017), prevê instrumentos específicos, como a elaboração de Planos de Urbanização. Porém, mesmo com a incidência parcial de políticas públicas direcionadas à provisão habitacional e urbanização – PMCMV e PAC-UAP –, da

mesma forma como a implementação dos instrumentos do III PD, mencionados anteriormente, os Planos de Urbanização não são realizados e as intervenções não seguem os termos expostos no III PD. Sendo os termos “os fundamentos conceituais do instrumento AEIS e a natureza de seu Plano de Urbanização, que prevê, além da definição de um novo regime urbanístico para o perímetro, sua requalificação em termos de infraestrutura e moradia” (MEDVEDOVSKI, CARRASCO, LIMA-SILVA, 2021, p. 63).

A revisão de 2018 do III PD não alterou significativamente o texto da lei no que se refere às AEISs e tampouco as ampliou – com exceção da implementação de duas áreas na região administrativas do São Gonçalo, que será tratada na pesquisa –, ainda que entre o III PD, em 2008, e a revisão, em 2018, tenha se realizado o PLHIS, entre 2011 e 2014. O PLHIS (2014) identifica e descreve as situações de precariedade habitacionais e urbanas na cidade de forma ampliada.

Por outro lado, é possível perceber as alterações em parâmetros de regulação urbanística de áreas específicas da cidade e a redução e a simplificação da regulação das Áreas de Especial Interesse do Ambiente Natural (AEIANs).

Conforme a Figura 10, as AEIANs, incluídas nas Áreas de Especial Interesse Ambiental do PD, estavam caracterizadas no art. 51 como “áreas com atributos especiais de valor ambiental, [...] nas quais o poder público poderá estabelecer normas específicas de utilização para garantir sua preservação e conservação” (PELOTAS, 2008, Art. 51). E, conforme o art. 53 da Lei 5.502/2008, estavam classificadas em:

I - Área Especial de Interesse do Ambiente Natural (AEIAN) Pública; II - Área Especial de Interesse do Ambiente Natural (AEIAN) Particular; III - Área de Preservação Permanente (APP) Ocupada; IV- Área de Preservação Permanente (APP) Degradada; V - Área Ambientalmente Degradada (AAD) (PELOTAS, 2008, Art. 51).

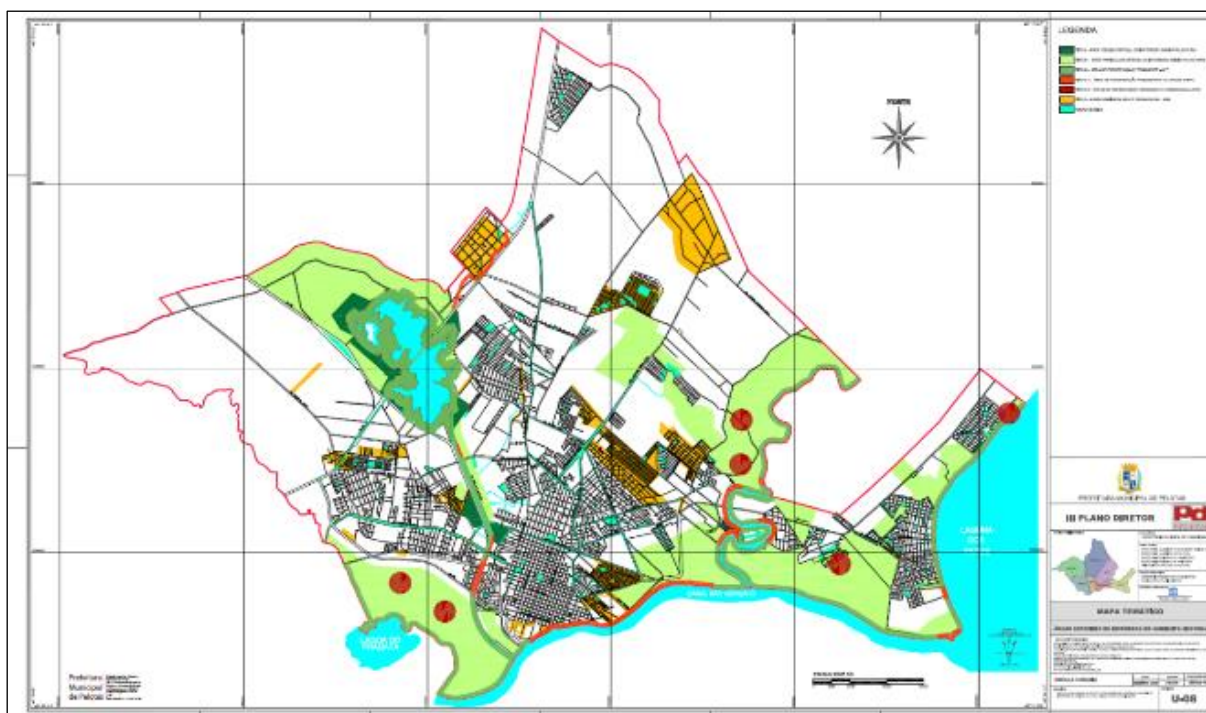


Figura 10 – Mapa anexo da Lei 5.502/2008, Áreas de Especial Interesse do Ambiente Natural.
Fonte: PELOTAS (2008).



Figura 11 – Mapa anexo da Lei 6636/2018, Áreas de Especial Interesse do Ambiente Natural.
Fonte: PELOTAS (2018).

Na revisão de 2018 do III PD, as AEIANs sofreram modificações na sua conceituação, no art. 51, no qual deixaram de estar presentes os objetivos implícitos de preservação e conservação. Da mesma forma, foram modificados os objetivos, apresentados no art. 52, perdendo o caráter propositivo antes assumido na

elaboração de zoneamentos ambientais na escala intraurbana e na proposta de ampliação do sistema de áreas verdes.

Outro ponto é a drástica redução dos tipos de áreas de proteção e sua simplificação (Figura 11), que passaram a não possuir mais diferenciações entre AEIANS Públicas e Particulares, assim como foram extintas todas as áreas antes identificadas dentro dessas categorias (art. 56 e 57). Foi revogado também o art. 60, que instituíra as Áreas de Proteção Permanente Ocupadas (APPOs). Permaneceram apenas as Áreas de Preservação Permanente (APPs), com modificações, que, assim como as AEIANS, deixaram de ter restrições expressas no texto da lei e passaram a ser reguladas por instituição de controle local, como expresso na lei: “dependerão de devida anuência ambiental da Secretaria Municipal de Qualidade Ambiental” (PELOTAS, 2018, art. 53).

Enquanto instrumento de democratização da gestão urbana, o III PD implementou o Conselho Municipal do Plano Diretor (CONPLAD), que apresentou problemas de representatividade desde sua formação. A funcionalização da tomada de decisões no planejamento urbano mostrou-se continuamente alinhada à forma de produção urbana vigente, a partir de alguns pontos: a articulação entre os setores público e privado; o incentivo à provisão habitacional nos termos de ampliação do retorno produtivo dos investimentos das incorporadoras e dos agentes imobiliários; a valorização da renda fundiária pela excepcionalidade jurídica-urbanística; e o investimento em infraestrutura urbana via fundo público. Carrasco (2018) aponta duas situações que expressam a forma pela qual se desenvolveram os trabalhos no CONPLAD:

Na aprovação e legitimação de projetos habitacionais de grande escala localizados em áreas urbanas desprovidas e infraestrutura (em alguns casos fora do perímetro urbano) vinculados ao Programa Minha Casa Minha Vida e a incorporadores imobiliários locais (PINTO, 2016). E no processo de ajustes e correções relativas ao texto de III Plano Diretor ocorrido em 2016, que devido à pressão dos setores imobiliários e da construção civil, resultou em modificações profundas referentes ao potencial construtivo das regiões mais valorizadas da cidade. Em função do acirramento desse conflito, as representantes da Universidade Federal de Pelotas e da Universidade Católica de Pelotas, com o apoio de suas instituições, retiraram-se do Conselho como forma de protesto (CABISTANY, 2016) (CARRASCO, 2018, p. 566).

Os Planos Locais de Habitação de Interesse Social

Com o Estatuto da Cidade (2001), foi criada uma “estrutura federal de gestão da habitação” da qual fazem parte a “Política Nacional de Habitação e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)”, que foram operacionalizadas pela Secretaria Nacional de Habitação e viabilizadas pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e seu Conselho Gestor (CG-FNHIS) (SANTOS e SILVA, 2013, p. 5).

Com base nesse conjunto de normativas, como já abordado, os municípios deveriam estabelecer sistemas locais de planejamento, incluindo os PDs, e, posteriormente, “desenvolverem os planos setoriais, incluindo o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS)” (SANTOS; SILVA, 2013, p. 5). Este plano seria acompanhado por outras iniciativas, como a “criação de um fundo local de habitação de interesse social e um conselho de habitação” (SANTOS; SILVA, 2013, p. 5).

Para Magalhães (2013, p. 18-19), o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) propôs três etapas para realização do PLHIS: uma “Proposta Metodológica, [que] estabeleça participação da sociedade civil e dos demais atores envolvidos na política habitacional”; o “Diagnóstico Habitacional, leitura da realidade do município e suas necessidades, tanto de oferta habitacional quanto de solo urbanizado”; as “Estratégias de Ação, diretrizes e objetivos, prazo de vigência, forma de implementação com detalhamento de programas, ações e metas”, e, principalmente, formas de monitoramento, avaliação e revisão do PLHIS.

Sendo assim, Denaldi (2010) enfatiza e caracteriza os dois elementos fundamentais à elaboração do PLHIS: o diagnóstico do setor habitacional e o plano de ação. Para a autora, o Diagnóstico é a sistematização e a produção de informações sobre o “déficit habitacional (quantitativo e qualitativo)”, a identificação dos assentamentos precários e o levantamento de suas “características urbanísticas, ambientais, sociais e fundiárias” e deve assumir um parâmetro temporal, estimando a “evolução das necessidades habitacionais” e dimensionando “os recursos necessários para enfrentar o problema” (DENALDI, 2010, p. 12). O plano de ação, por sua vez, deve consistir na “definição de estratégias para resolver os principais problemas, especialmente no que se refere à habitação”, apontando, com clareza e

precisão, formas de enfrentamento e articulando as escalas do poder público e as políticas urbanas e habitacionais (DENALDI, 2010, p. 12).

Para além de um plano de regulação territorial, segundo Santos e Silva (2013), a elaboração do PLHIS se destaca pela “produção de um plano de ações e metas, com caráter eminentemente administrativo e matizes técnico-operacionais”, valorizando fontes de recursos, gestão do orçamento e prazos para execução dos programas, bem como instrumentos de gestão compartilhada com a sociedade (SANTOS; SILVA, 2013, p. 9).

A elaboração do PLHIS em Pelotas

O PLHIS foi desenvolvido na cidade de Pelotas entre 2011 e 2014 e se orientou, no nível local, a contextualizar a implementação das políticas urbanas e habitacionais na cidade, “a partir da elaboração de parâmetros geográficos urbanos, sociais e institucionais locais”, estabelecendo, dessa forma, os termos nos quais estas ações se desenvolveriam na cidade (MEDVEDOVSKI, CARRASCO, LIMA-SILVA, 2021, p. 63-64).

Na elaboração do PLHIS, segundo Santos e Silva (2013), buscou-se uma definição ampliada do déficit habitacional. Partindo da definição da Fundação João Pinheiro de déficit quantitativo e inadequação, foram adicionados à metodologia, o déficit por necessidade de relocação, “quantidade e localização das situações de ocupação de áreas de risco e de locais onde a consolidação não é possível” e a inadequação urbanística, que delimita e quantifica “as situações em que há sobreposição de fatores de precariedade, falta de infraestrutura e fragilidade socioambiental” (SANTOS; SILVA, 2013, p. 14).

Dessa forma, o desenvolvimento da identificação e da localização da precariedade urbana e habitacional do PLHIS em Pelotas, segundo Santos e Silva (2013), partiu da análise da localização de população de menor renda que concentrasse maiores demandas por habitação em condições de área construída reduzida e alta densidade. Soma-se a esse primeiro critério a ocupação de “áreas adjacentes às linhas de drenagem, de topografia próxima à cota zero, ou áreas propensas a inundações, onde os leitos de drenagem configuram áreas alagadiças ou

de várzea”. Além disso, “agregaram-se ainda indicadores de qualificação urbanística centrados nos loteamentos (esgoto, recolhimento de lixo, abastecimento de água)”, na qual se articulam três escalas, a interna ao lote, a do parcelamento local e a do ambiente “natural” (SANTOS; SILVA, 2013, p. 14-15).

Assim, na etapa de diagnóstico do PLHIS, foram elaborados, a partir dos critérios expostos acima, matrizes que espacializam uma série de parâmetros relacionados a cada tema em extensa análise documentada pelo relatório do plano. Isso de tal forma que essas informações fossem sintetizadas em três matrizes, representadas na Figura 12: a matriz ambiental, Figura 12a; a matriz de ocupação, Figura 12b; e a matriz de infraestrutura, Figura 12c.

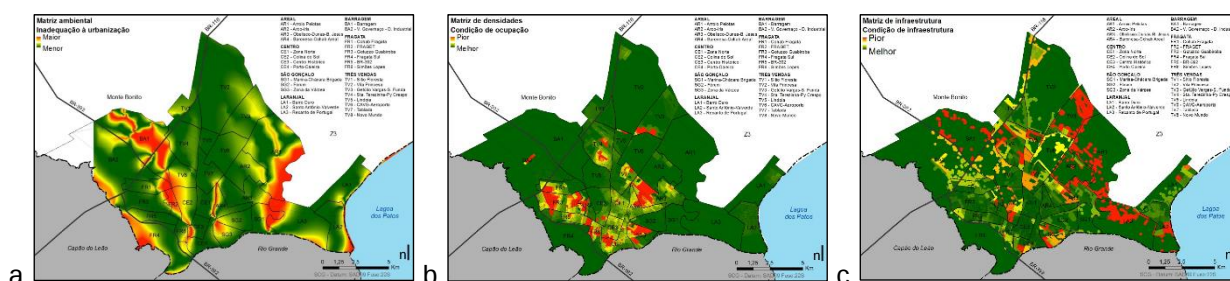


Figura 12 – Mapa Matriz Ambiental de Pelotas (a); Mapa Matriz de densidades de Pelotas (b); Mapa Matriz de inadequação na Área Urbana do município (c).

Fonte: PLHIS (2013, p. 138 (a); 140 (b); 143 (c)).

A sobreposição das matrizes anteriores com a adição das AEISs do III PD (2008) conforma o mapa de Matriz de Precariedade elaborado pelo PLHIS, conforme ilustrado na Figura 13. Dessa forma, estabeleceu-se, por meio do plano, o reconhecimento ampliado das formas de precariedade urbanística da cidade de Pelotas, na qual operam esses três fatores.

Os assentamentos identificados, representados na Figura 13, foram organizados em níveis de precariedade. Foram identificados aqueles de maior confluência dos parâmetros de precariedade levantados pelo Plano, representados com maior intensidade de preenchimento na ilustração. O texto do PLHIS aponta destaques desse mapeamento:

No Bairro Fragata destaca-se os assentamentos nos fundos da COHAB Guabiroba, junto à lagoa de decantação do SANEP. No Bairro Centro as ocupações junto ao leito do Arroio Santa Barbara, tanto mais ao sul no Simões Lopes, como mais ao norte junto à Rodoviária. No Bairro São Gonçalo, as ocupações da Balsa, junto ao antigo Frigorífico Anglo (hoje campus da UFPel) e os loteamentos Navegantes I, II e III. No Bairro Areal o loteamento Dunas. No Bairro Três Vendas, a Santa Terezinha e o Pestano. (PLHIS, 2014, p. 145)

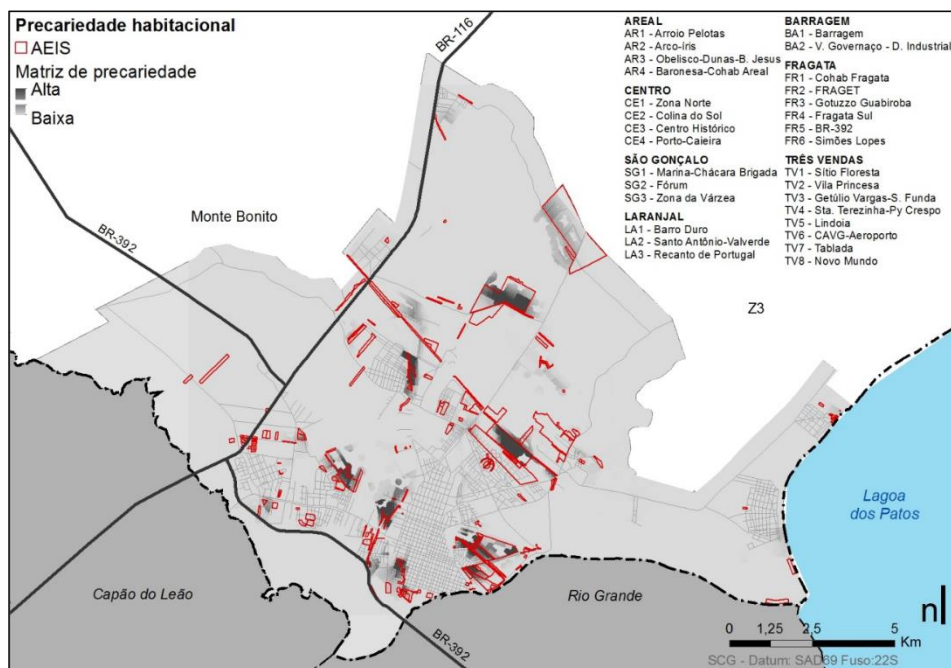


Figura 13 – Mapa matriz de precariedade urbanística e ambiental sobreposição das AEISs.
 Fonte: PLHIS (2014, p. 145).

Como forma de conclusão do diagnóstico e do apontamento dos desdobramentos do PLHIS, Santos e Silva (2013) apresentaram a qualificação das AEISs do III PD (2008), pela correspondência espacial com as áreas mapeadas pelos atributos de precariedade, a fim de que o PLHIS propusesse a classificação das AEISs em graus de precariedade e “de prioridade ou urgência de intervenção” (SANTOS; SILVA, 2013, p. 15-16).

O PLHIS, assim, apresentou de modo ampliado as demandas por infraestrutura urbana e habitação, gerando possibilidades de qualificação na implementação de políticas públicas voltadas à intervenção nas áreas de urbanização precária. Contudo, o texto do PLHIS, segundo Medvedovski, Carrasco e Lima-Silva (2021), apresenta conflitos e certa ambiguidade, no sentido de categorização e dimensionamento do problema enfrentado, sobrepõe enquanto tipologia os núcleos de urbanização precária:

É interessante notar que os núcleos de urbanização precária são caracterizados e identificados como: loteamentos irregulares, favelas, aglomerados subnormais (favelas segundo a definição do IBGE) e assentamentos precários (termo que engloba todos eles). No entanto, a conceituação de cada um destes termos não é desenvolvida, o que, como se percebe, acaba resultando em certa sobreposição de sentidos, dando a ideia de uma falsa equivalência entre fenômenos e formas urbanas distintas. (MEDVEDOVSKI, CARRASCO, LIMA-SILVA, 2021, p. 64)

Portanto, a sobreposição conceitual sobre as tipologias dos núcleos de urbanização precária se mostra problemática quando se delineiam as estratégias de intervenção do PLHIS, nas quais, a partir dos critérios estabelecidos, todas as áreas identificadas estariam em situação de remoção e realocação.

O Plano [...] apresenta suas recomendações a respeito de critérios para a remoção de assentamentos não consolidáveis. Estes critérios são comuns a todos os tipos de urbanização precária apontados anteriormente, independentemente de sua origem, definição e especificidade urbana. São eles: inadequação/irregularidade fundiária por falta de registro, ocupação em faixas de domínios de ruas e estradas, ocupação de APP e ocupações em imóveis públicos (PELOTAS, 2014b). Ainda segundo o Plano, nestes locais deveriam ocorrer remoções com realocação das famílias em outras áreas. (MEDVEDOVSKI, CARRASCO, LIMA-SILVA, 2021, p. 64)

O PLHIS, dessa forma, enquanto estratégia de ação, apresenta dois grandes problemas, segundo Medvedovski, Carrasco e Lima-Silva (2021). O primeiro é que, a partir dos critérios estabelecidos, aponta uma impossibilidade de intervenção para a urbanização e a consolidação dos assentamentos da cidade. O segundo é que tal estratégia provoca a generalização de remoções enquanto solução e, conseqüentemente, sobrecarregaria a demanda por provisão habitacional na cidade (MEDVEDOVSKI, CARRASCO, LIMA-SILVA, 2021, p. 64).

Segundo Denaldi (2013), a produção de informação sobre a precariedade e o déficit habitacional pelo próprio município são importantes insumos de planejamento e gestão da política habitacional local. O PLHIS em Pelotas apresenta amplo levantamento sobre a precariedade urbana na cidade, porém a sobreposição das tipologias dos núcleos de urbanização precária aponta uma dificuldade de adequada mensuração e identificação da precariedade habitacional.

Denaldi (2013) ressalta ainda que os tipos de favelas e loteamentos irregulares podem ser classificados em tipologias de assentamento e intervenção, a partir de critérios de caracterização dos assentamentos correspondentes às categorias de intervenção. As intervenções são aquelas necessárias para alcançar um patamar básico de qualidade habitacional e urbana (DENALDI, 2013).

Tem-se por pressuposto que os critérios para a caracterização dos assentamentos precários devem ter correspondência com as categorias de intervenção. [...] o objetivo das intervenções de urbanização e de integração urbana é garantir um patamar básico de qualidade habitacional e urbana, considerando: a erradicação das situações de risco; a implantação de infraestrutura básica, priorizando o saneamento ambiental; a ampliação da mobilidade e do acesso aos diversos equipamentos urbanos; a adequação

da unidade habitacional; a regularização fundiária; e as ações relativas à inclusão social de seus moradores (DENALDI, 2013, p. 116).

Conforme a Figura 14, Denaldi (2013) apresenta as Tipologias de Assentamento de acordo com a intervenção necessária: Consolidado: dotado de infraestrutura básica, não necessita de intervenções físicas, pode precisar de regularização fundiária e demandas específicas de pós-ocupação, como programas sociais, equipamentos e serviços públicos; Consolidável: apresenta condições favoráveis de recuperação urbana, ambiental e/ou reordenamento urbano, podendo ou não apresentar necessidade de remoção (reassentamento); Não consolidável: não apresenta condições de recuperação urbana, ambiental ou reordenamento urbano, são objeto de remoção e reassentamento em outra área (DENALDI, 2013).

Da mesma forma, na Figura 14, as Tipologias de Intervenção correspondem às categorias de intervenção apontadas por Denaldi (2013) e são definidas em função da lacuna entre as características do assentamento e o conceito de moradia digna: Urbanização: viabiliza a consolidação e a manutenção completa ou parcial do assentamento no local; Urbanização simples: assentamentos de baixa ou média densidade, traçado regular, sem necessidade de obras complexas, remoção até 5%; Urbanização complexa: assentamentos de alta densidade com alto índice de remoções e obras complexas – geotécnicas, drenagem, canalização, contenção e 'criação de solo'; Remanejamento (relocação): reconstrução da unidade no mesmo perímetro da intervenção – a população é mantida no local após substituição das moradias e tecido urbano; Reassentamento (realocação): remoção para outro local, fora do perímetro de intervenção (DENALDI, 2013).

Tipo de assentamento	Tipo de intervenção
Consolidado	
Consolidável	Urbanização Simples Urbanização Complexa Remanejamento (relocação) Reassentamento (parcial)
Não consolidável	Reassentamento (total)

Figura 14 – Tabela com tipologias de assentamento e intervenção.
Fonte: DENALDI (2013, p. 116).

De forma geral, Denaldi (2010) ressalta elementos para o desenvolvimento das estratégias de ação do PLHIS. O primeiro, a articulação de políticas habitacionais e urbanas para a promoção da urbanização e integração de assentamentos existentes,

prevê, para isso, o levantamento do marco regulatório local e, se necessário, a revisão ou elaboração de legislação com perspectiva de promoção de urbanização e regularização desses assentamentos (DENALDI, 2010). O segundo elemento busca garantir a ampliação do acesso à terra para a população de menor renda (DENALDI, 2010). Destaca-se, ainda, a partir de Denaldi (2013), o objetivo do PLHIS de estabelecer “a construção institucional de sistemas permanentes de coleta e atualização de informações” (DENALDI, 2013, p. 123).

Em análise ao PLHIS, conforme Medvedovski, Carrasco e Lima-Silva (2021), em relação às políticas urbanas recentes em Pelotas, com destaque ao PAC-UAP, ainda que sejam apresentados projetos de intervenção integrados propostos como estratégia de atuação pelo PLHIS, não é possível identificar articulação concreta com o III PD ou mesmo com as recentes intervenções a partir de políticas urbanas, caso do PAC-UAP na cidade, e as políticas habitacionais recentes.

O Estatuto e a regularização fundiária

A regularização fundiária foi transformada a partir do Estatuto da Cidade (2001) pela Lei 11.977 de 2009, que instituiu o PMCMV, que contém elementos que regulamentaram os instrumentos de garantia dos direitos possessórios, passando, assim, a se articular, em uma abordagem conjunta com políticas urbanas, como forma de promover a regularização de ocupações juridicamente irregulares e, ao mesmo tempo, o atendimento de infraestrutura básica e de serviços essenciais.

A regularização fundiária em Pelotas

Os loteamentos clandestinos e irregulares marcam o processo de produção urbana da cidade de Pelotas. Procedentes de investimentos privados ou resultantes de intervenções públicas, como abordado anteriormente, compõem uma significativa porção da cidade que apresenta problemas em relação à posse da terra.

Na cidade de Pelotas, a Lei Municipal de 2014 permite ao Poder Executivo Municipal a “alienação de lotes oriundos de ocupações em áreas de domínio do Município, constantes no Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) e que tenham sido regularizadas” (Lei 6.159/2014).

Segundo Medvedovski, Carrasco e Lima-Silva (2021), o texto da lei apresenta problemas que precisam ser analisados. Primeiramente, a legislação determina um contrato de compra e venda entre o posseiro e o Poder Executivo, mostrando-se, dessa forma, incapaz de atender, em termos amplos, a proposta de regularização fundiária. Para os autores, o texto também isenta o Poder Executivo municipal da responsabilidade dos trâmites de registro, impondo-os, junto a seus custos, aos moradores, o que resulta em alta probabilidade de não conclusão do processo de regularização. Por fim, fragiliza as possibilidades de regularização integral dos núcleos urbanos precários ao individualizar os processos (MEDVEDOVSKI, CARRASCO, LIMA-SILVA, 2021).

Em 2017, foi aprovada a Lei Federal 13.465/2017, que possibilitou a reversão desse quadro, isentando o morador dos custos do processo. No nível local, modificou-se a Lei Municipal anterior através da Lei Municipal 6.437/2017, a qual acrescentou o inciso IX ao art. 2º, que autoriza “o Poder Executivo [...] a transferir a propriedade dos imóveis oriundos de regularização fundiária aos moradores” (Lei 6.437/2017). Por outro lado, permanece o desafio de integração urbana efetiva dessas áreas irregulares e, principalmente, da inclusão desses moradores, para além dos processos de regularização fundiária, através de intervenções urbanas e melhoria habitacional.

[A] Lei de Regularização Fundiária Rural e Urbana 13.465, aprovada no Governo Temer, é possível regularizar a propriedade em espaços sem condições de habitabilidade, sem a infraestrutura urbana que os estados e municípios deveriam fornecer. Basta um “de acordo” do município e a disposição dos próprios moradores de arcar com os custos (inclusive da terra, quando vários instrumentos constitucionais garantiriam a terra SEM estes custos). Os moradores de áreas classificadas como regularização fundiária de interesse social (REURB-S), de baixa renda, podem promover a regularização com seus próprios recursos, arcando com todos os custos do projeto e documentações através de financiamento via Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) (GUERREIRO; ROLNIK, 2020).

Em Pelotas, segundo Medvedovski, Carrasco e Lima-Silva (2021), impõe-se o agravamento da situação urbana, a partir dessa perspectiva de regularização fundiária estritamente jurídica, ou seja, os moradores além de arcar com os custos do processo, ao final se veem sem quaisquer melhorias urbanas em sua nova área regularizada. É possível assumir a omissão do executivo municipal de sua responsabilidade institucional de responder às demandas pela qualificação e pela urbanização dessas áreas: “esta questão torna-se ainda mais crítica quando se observa que a irregularidade urbanística a ser confrontada mediante pagamento por parte dos

moradores foi produzida pelo próprio poder público” (MEDVEDOVSKI, CARRASCO, LIMA-SILVA, 2021, p. 66).

3. Áreas de urbanização precária e frentes de incorporação imobiliária

Este capítulo analisa, com base nos termos estabelecidos nos capítulos anteriores, as áreas definidas como objetos do estudo de caso. Dessa forma, espacializa o debate e elabora a busca por relações com elementos concretos das situações urbanas identificadas no processo de produção do espaço urbano da cidade de Pelotas.

A pesquisa consiste na organização de uma tipologia social, funcional e morfológica das situações urbanas definidas para compor a análise como objetos do estudo de caso.

Para a identificação desses objetos, elaboram-se mapas que sobrepõem especialmente análises sociais, ambientais e econômicas da cidade de Pelotas. Por meio do levantamento teórico e documental, faz-se uma revisão disso, definindo áreas de interesse para o aprofundamento da análise.

Pretende-se, assim, possibilitar a identificação das áreas de disputa entre o processo de expansão de frentes imobiliárias e as áreas de urbanização precária, investigando a sobreposição das situações urbanas apresentadas e suas relações com o processo de produção urbano.

Dessa maneira, tem-se a elaboração de mapas que possibilitem análises especializadas de questões sociais, ambientais e econômicas. Apresenta-se o mapeamento da evolução urbana em Pelotas; a renda média por domicílio; a densidade populacional; e as ocupações irregulares, somadas às AEISs e às AEIANS do III PD (2018).

A partir desse último mapa – que apresenta as ocupações irregulares, somadas às AEISs e às AEIANS do III PD (2018) –, desenvolve-se a sobreposição da localização dos empreendimentos imobiliários públicos e privados de média e grande escala, dando ênfase aos conflitos entre as frentes de incorporação imobiliária e as áreas de urbanização precária e de fragilidade ambiental.

Mapas para análise dos objetos de estudo

A Figura 15 ilustra a evolução urbana de Pelotas com base nas áreas efetivamente urbanizadas de 1815 a 2015, sendo possível analisar espacialmente a discussão apresentada anteriormente.

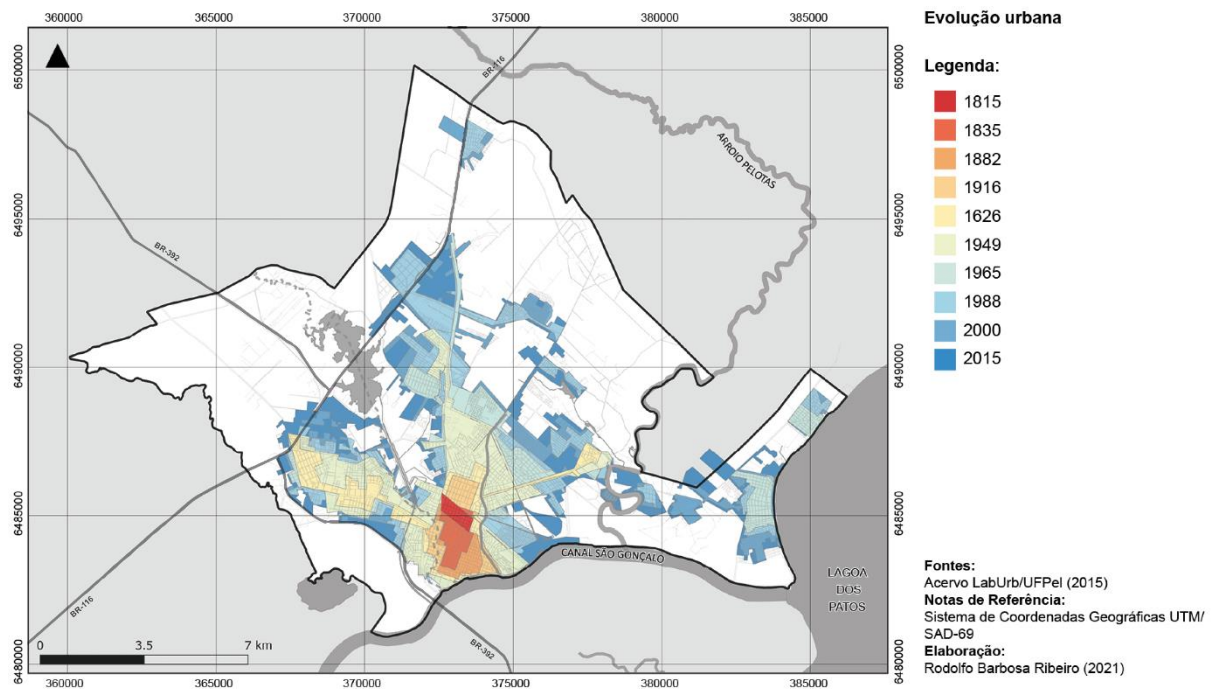


Figura 15 – Mapa evolução da área efetivamente urbanizada.

Fonte: Adaptado pelo autor.

Graças aos dados do Censo IBGE 2010, pode-se espacializar informações de renda por domicílio e densidade habitacional, por setor censitário. Utiliza-se como referência o documento base de informações síntese do Censo, que fornece a média de renda por domicílios e o número de pessoas por área do setor censitário.

Apesar de possibilitar ampliar as perspectivas de análise, é necessário destacar que esse foi o último Censo realizado e, portanto, há defasagem de 12 anos nas informações.

A renda média por domicílio, espacializada na Figura 16, permite analisar a associação entre os espaços periféricos constituídos no processo produção urbana com os setores censitários relativamente de menor renda na cidade.

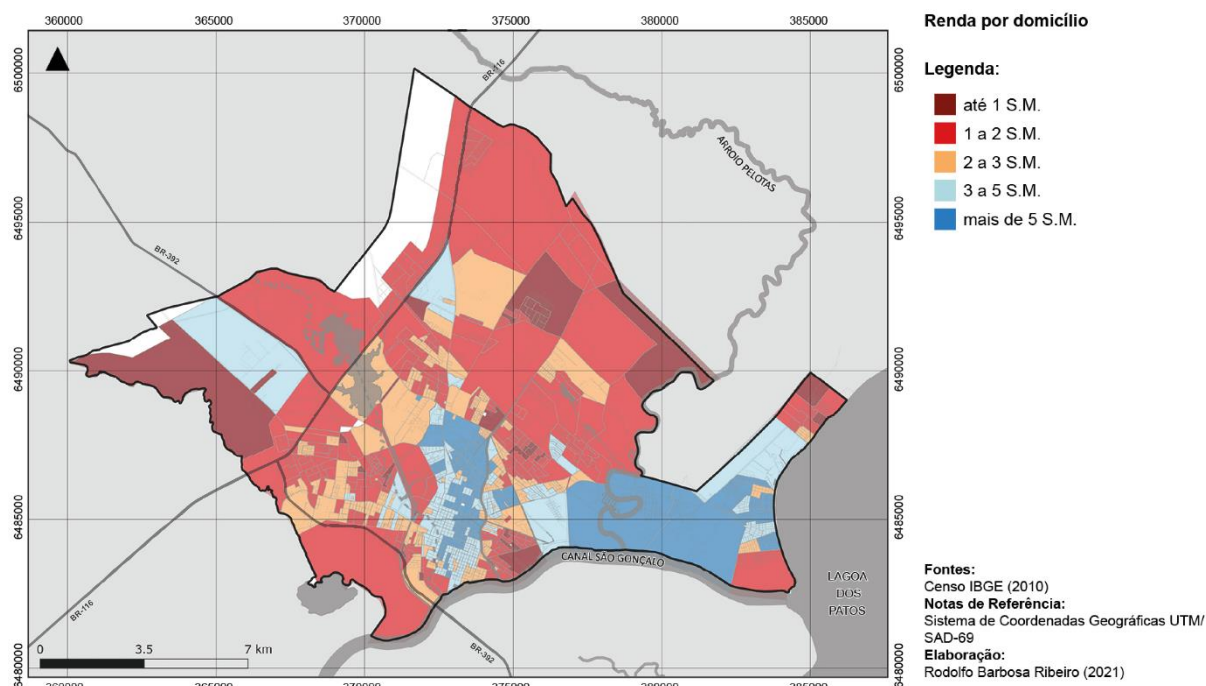


Figura 16 – Mapa de renda média por domicílio.
Fonte: Adaptado pelo autor.

A Figura 17 apresenta o mapa da densidade populacional, tendo em conta o número de habitantes dos setores censitários divididos pela área desses setores. Apesar da relativa baixa densidade da cidade, é possível observar áreas de maior concentração de habitantes, identificadas em áreas de urbanização precária, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais.

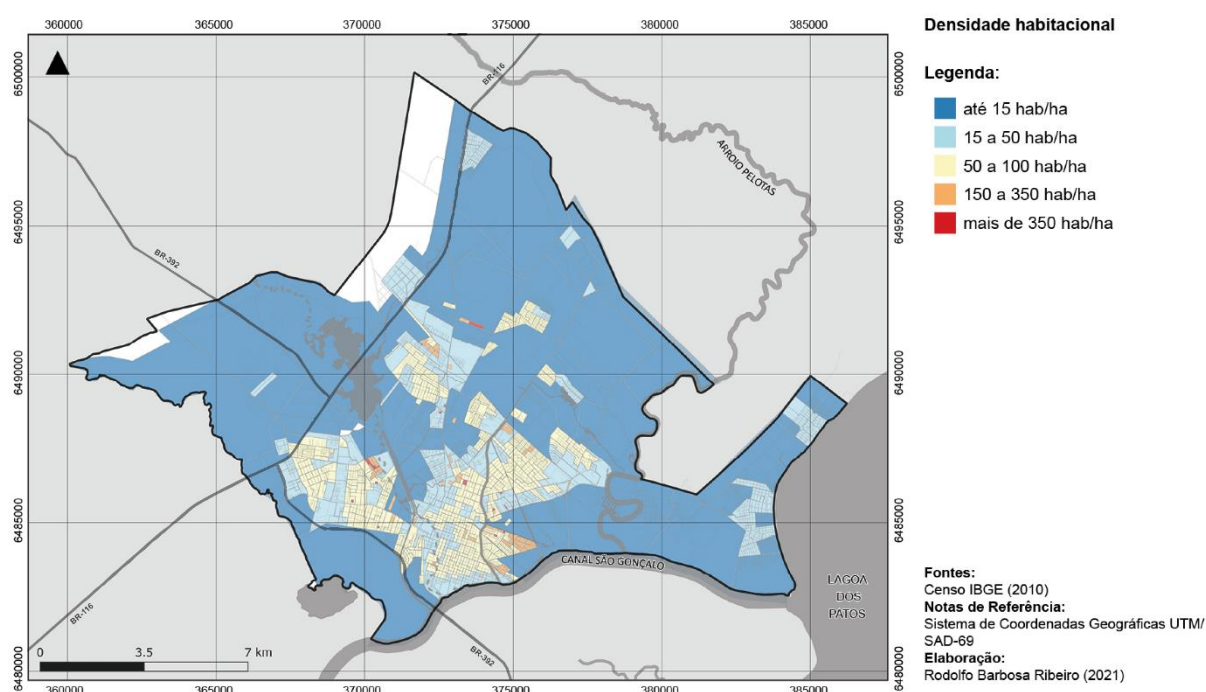


Figura 17 – Mapa de densidade populacional.
Fonte: Adaptado pelo autor.

A Figura 18 mostra as áreas de ocupações irregulares (PMPel, 2020) e AEISs e AEIANs do III PD (2018), destacando, com a sobreposição dessas informações, as regiões de maior precariedade urbana e habitacional combinadas às áreas de fragilidade social e ambiental.

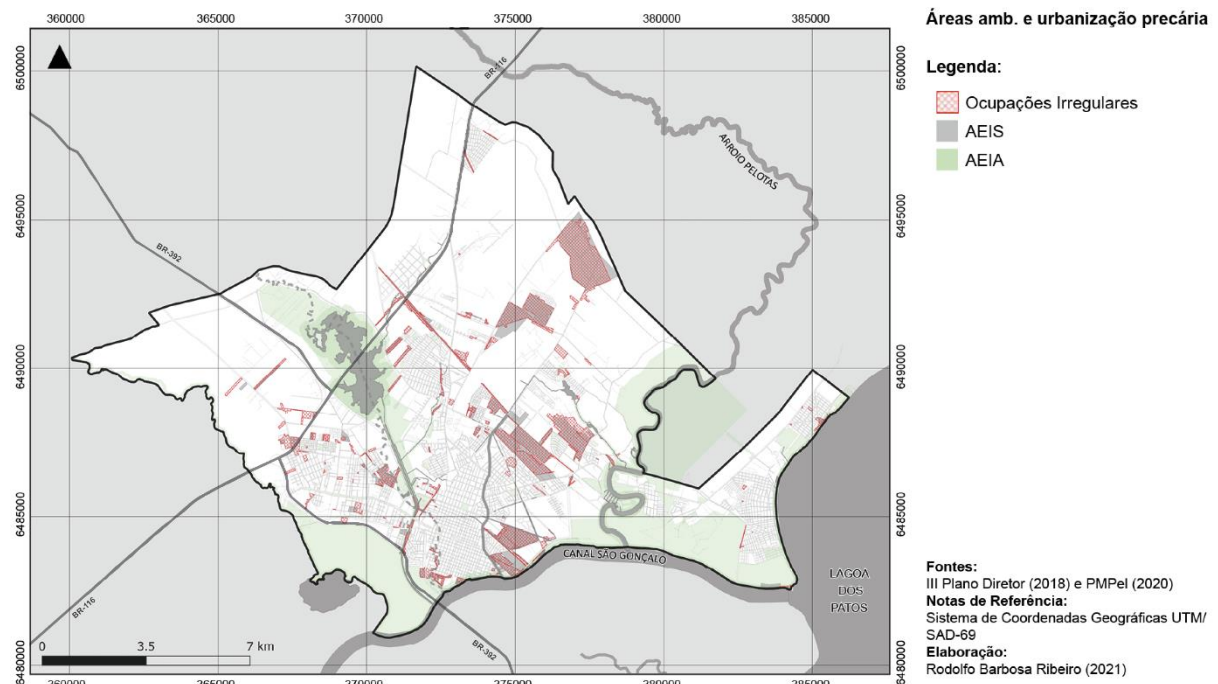


Figura 18 – Mapa de sobreposição de AEISs e AEIANs, III PD (2018), e área urbanização precária, PLHIS (2014). Fonte: Adaptado pelo autor.

No mapa de AEISs, AEIANs e ocupação irregulares, apresentado na Figura 18, são sobrepostas informações das áreas de implementação de empreendimentos públicos e privados de média e grande escala: Conjuntos Habitacionais, Loteamentos e Condomínios – existentes e propostos –, áreas de intervenção do PAC-UAP e empreendimentos do PMCMV (Figura 19).

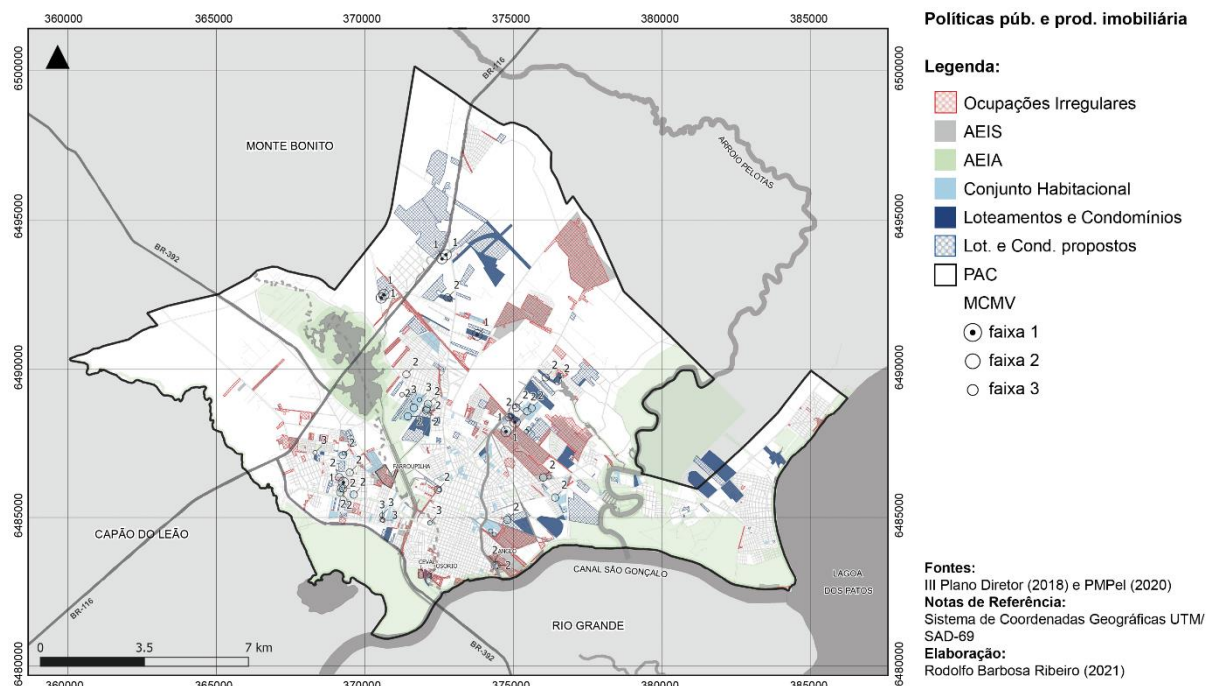


Figura 19 – Mapa de empreendimentos públicos e privados sobreposto ao mapa anterior.
Fonte: Adaptado pelo autor.

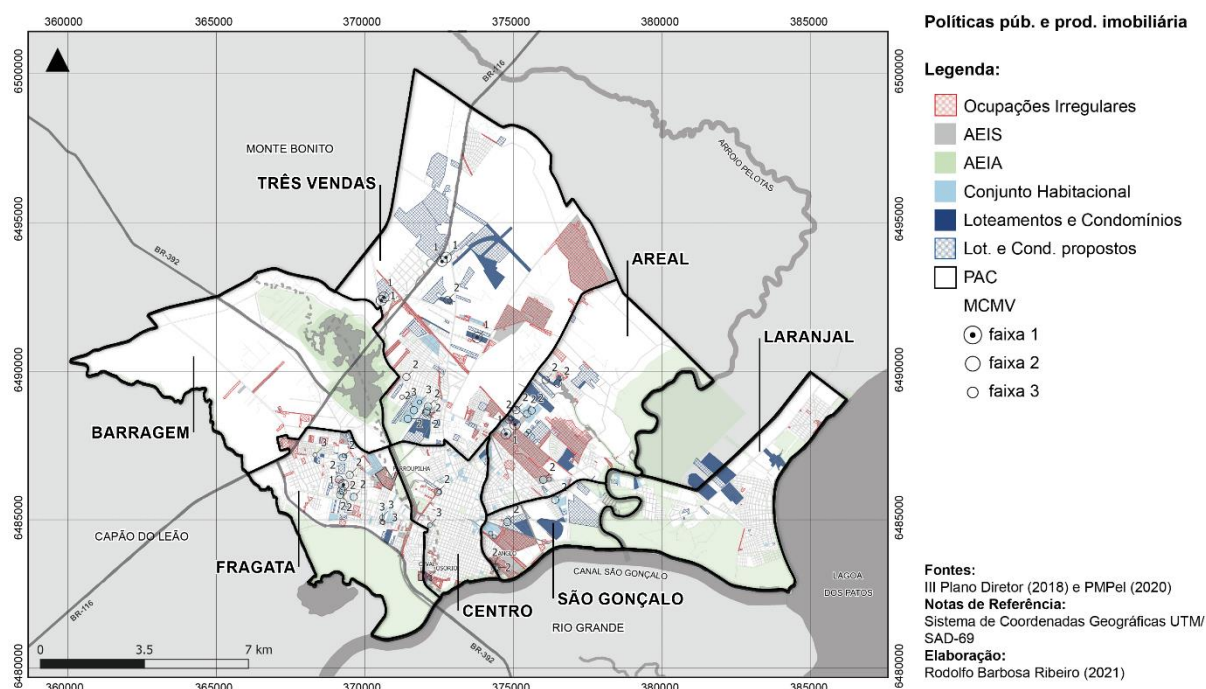


Figura 20 – Mapa com as áreas de estudo proposta.
Fonte: Adaptado pelo autor.

A espacialização das informações possibilita identificar e analisar situações urbanas discutidas nesta pesquisa. Para a escolha dos objetos de estudo, trata-se de utilizar as divisões administrativas propostas pelo III PD (2018). Dessa forma, busca-se observar as diferentes características das situações urbanas constatadas em cada uma das macrorregiões.

De acordo com o III PD, a área urbana do município de Pelotas é composta por sete regiões administrativas:

- Centro: núcleo urbano original da cidade, área mais consolidada e de maior densidade habitacional, com ocupações irregulares em áreas ambientalmente degradadas;
- Fragata: primeiros loteamentos periféricos, área consolidada com alta densidade habitacional relativa e concentração de conjuntos habitacionais;
- Barragem: entorno da Barragem Santa Barbara, com baixa ocupação e área de preservação do ambiente natural;
- Três vendas: concentração de terras públicas, com loteamentos periféricos públicos, baixa densidade e expansão recente do perímetro urbano;
- Areal: área consolidada, com alta densidade habitacional relativa, concentração de ocupações irregulares e loteamentos públicos, presença de vazios urbanos e implementação de empreendimentos imobiliários baixa e média renda;
- São Gonçalo: áreas de banhado à margem do Canal São Gonçalo e do Arroio Pelotas, ocupação histórica relevante para a formação da cidade, com concentração de ocupações irregulares e loteamentos públicos, presença de extensos vazios urbanos relativamente próximos ao centro da cidade e implementação recente de empreendimentos imobiliários para média e alta renda;
- Laranjal: encontro do Canal São Gonçalo com a Lagoa dos Patos, área de preservação do ambiente natural, com baixa densidade habitacional, ausência de políticas habitacionais, marcada pela implementação histórica de empreendimentos imobiliários destinados à média e alta renda.

São definidas como objetos de estudo da pesquisa as regiões administrativas do São Gonçalo e do Laranjal, áreas que apresentam situações urbanas de interesse para a análise. As regiões demonstram diferenças nas formas de expressar as dinâmicas da produção urbana e estabelecem relações de conflitos recentes entre frentes de incorporação imobiliária e áreas de urbanização precária e de ambiente natural.

3.1. A produção do espaço habitado às margens do Canal São Gonçalo

Para a análise do território, busca-se contextualizar o processo de produção habitacional e urbana na macrorregião do São Gonçalo, definida pelo III PD (2018), localizada às margens do Canal São Gonçalo, entre os Arroios Pelotas e Pepino, e delimitada, ao norte, pela Av. Ferreira Viana. Trata-se de identificar elementos que indiquem as diferentes tipologias urbanas e habitacionais correspondentes ao processo histórico de produção do espaço urbano e habitacional nessa região.

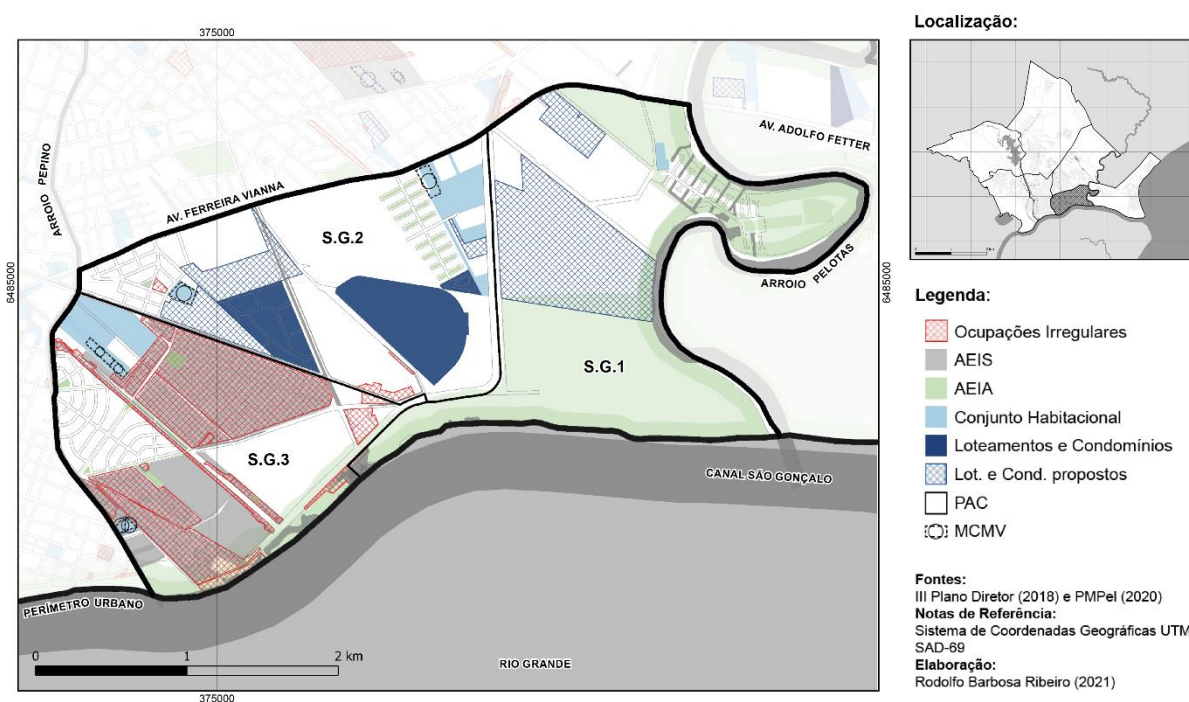


Figura 21 – Mesorregiões administrativas SG.1, SG.2 e SG.3, na macrorregião São Gonçalo.

Fonte: Adaptado pelo autor.

Essa macrorregião está conformada pelas mesorregiões administrativas SG.1, às margens do Arroio Pelotas, SG.2, ao longo da Av. Ferreira Vianna, e SG.3, às margens do Arroio Pepino (PELOTAS, 2018). A área é relativamente próxima ao centro da cidade, teve seu processo de urbanização intensificado a partir dos anos 1950, com a implementação de loteamentos públicos e infraestrutura urbana, estrutura viária e drenagem, e é marcada pelo avanço de incorporação imobiliária para média e alta renda de 2010 adiante.

Segundo o Censo IBGE (2010), é possível analisar a renda média por domicílios, na qual se identifica uma divisão entre áreas de até dois salários mínimos e áreas com mais de três. Em geral, a densidade da Área 01 é baixa (presença de

vazios urbanos), destaque para o loteamento Navegantes, com alta densidade relativa (IBGE, 2010).

A revisão do III PD (2018) determina, na Área 01, três tipos de AEIS: tipo I (áreas ocupadas em AAP) – Balsa/Anglo, Vila de Pescadores da Estrada do Engenho; tipo II (áreas ocupadas) – Navegantes I, II, e III, Menegheti, Ambrosio Perret; e tipo III (glebas e imóveis subutilizados ou não utilizados) – vazios urbanos de interesse social.

As margens do Canal São Gonçalo e do Arroio Pepino são consideradas APPs, com destaque para o fato de que parte significativa está ocupada, principalmente às margens do Canal, configurando-se com APPOs. Coincidem com as áreas de cotas mais baixas e, portanto, mais suscetíveis ao avanço sazonal da dinâmica dos corpos d'água, as AEIANs (PELOTAS, 2018).

As áreas de ocupações irregulares se estabelecem tanto em loteamentos consolidados quanto em áreas ambientalmente fragilizadas. Quanto à produção habitacional e empreendimentos imobiliários, destacam-se o PAC-UAP Anglo, os loteamentos do PMCMV (principalmente faixa 2) e os condomínios e os loteamentos recentes destinados a média e alta renda. É possível salientar a presença de parcelas significativas da região nas quais se conservam vazios urbanos.

As primeiras ocupações

No início do século XIX, na então Sesmaria de Monte Bonito, instalaram-se cerca de trinta charqueadas ao longo do Arroio Pelotas e do Canal São Gonçalo. A produção de charque, atividade marcada pela exploração dos povos negros escravizados, exigia, entre outras construções, aquelas destinadas à habitação: as senzalas, os ranchos e os galpões rústicos (BRASIL, 2018). Segundo Gutierrez (2001), em 1833, as pessoas negras escravizadas representavam 51,7% da população de Pelotas e assumiam todas as tarefas nas charqueadas, em um ambiente de crescente violência e precarização das condições de vida. O processo histórico de negação e continuada invisibilização do período de escravização dificulta o acesso a informações mais precisas sobre as construções destinadas à habitação das pessoas escravizadas.

Como já abordado nesta pesquisa, segundo Gutierrez (2001), as charqueadas foram instaladas, a partir de 1780, em ambas as margens do Arroio Pelotas e no encontro deste com o Canal São Gonçalo – as charqueadas à margem esquerda são assunto tratado na análise sobre a região do Laranjal –, compondo o núcleo charqueador que alcançou seu auge na metade do século XIX.

A macrorregião do São Gonçalo corresponde a uma parte estrutural do núcleo charqueador, a região administrativa está compreendida no lugar de encontro entre a margem direita do Arroio Pelotas e o Canal São Gonçalo.

Quanto às construções destinadas à produção da carne salgada e atividades derivadas e as soluções ao espaço habitado, apenas encontram-se vestígios dessas construções. Estruturas de chaminés, caldeiras e pisos de canchas são encontrados próximos às áreas da atividade charqueadora, ao longo do Arroio Pelotas e do Canal São Gonçalo (GUTIERREZ, 2001, p. 203). Cabe salientar, segundo a autora, a submissão das pessoas escravizadas à ocupação, como forma de moradia, das construções destinadas ao trabalho ou de áreas no seu entorno.

Destacaram-se, na região do São Gonçalo, as charqueadas Calheca, Inácio Xavier e Barão de Santa Tecla e ainda aquelas que foram suplantadas no século XX pelo frigorífico Anglo e pelo engenho Pedro Osório, charqueadas Brutus de Almeida e São Gonçalo respectivamente.

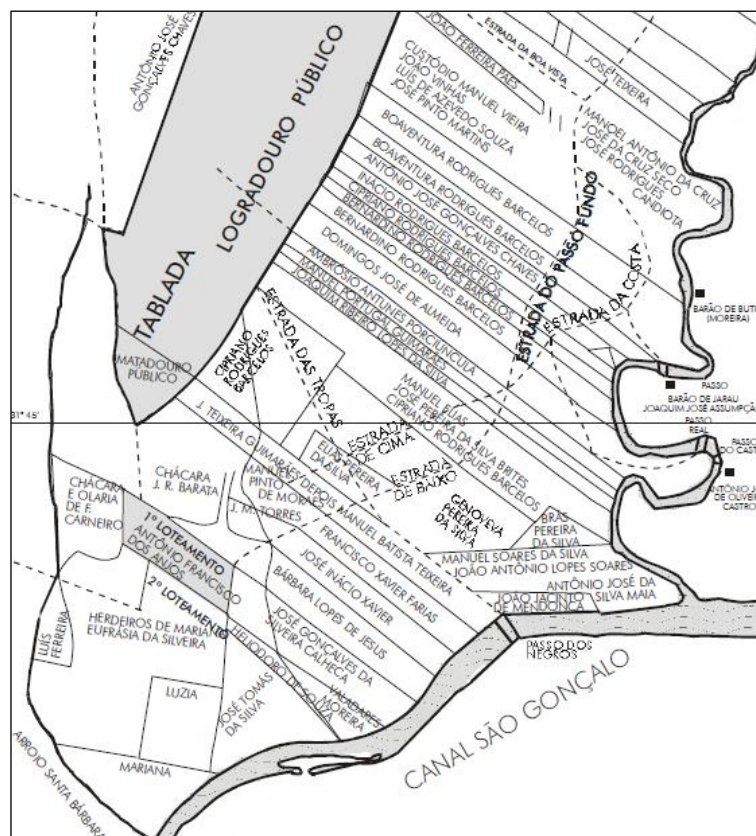


Figura 22 – Sesmaria de Monte Bonito, região à margem do Canal São Gonçalo.

Fonte: GUTIERREZ (2001, p. 164).

Às margens do Canal São Gonçalo, estava o Passo dos Negros, local de entreposto comercial, cobrança de impostos e com função fundamental no tráfico dos povos negros escravizados, base da forma de exploração da atividade charqueadora (GUTIERREZ, 2001). Segundo a autora, o Passo dos Negros articulava, a partir do Corredor das Tropas, os caminhos e as estradas que interligavam o núcleo charqueador, conforme aponta a Figura 22.

Décadas iniciais do século XX

No século XX, com a decadência da atividade charqueadora, pode-se destacar, como abordado anteriormente com base em Maricato (1996), a transição do trabalho escravizado ao trabalho livre concomitante ao aprisionamento da terra a partir da instituição da propriedade privada. Na atual macrorregião do São Gonçalo, é possível constatar diferentes formas de exploração da habitação precária destinada aos trabalhadores livres e operários, enquanto elemento fundamental ao disciplinamento e reorganização social.

Em 1922, a charqueada São Gonçalo deu origem ao engenho Pedro Osório, estrutura produtiva voltada ao beneficiamento de arroz. Segundo Silveira (2020), o complexo arquitetônico do engenho era composto pela vila operária, escola e campo de futebol. Contudo, de acordo com Britto (2011), apesar dos incentivos e subsídios do poder público, as vilas operárias eram insuficientes e destinadas apenas aos trabalhadores mais qualificados.

Enquanto as moradias destinavam-se aos trabalhadores mais qualificados, aos demais trabalhadores concedia-se certa permissividade de ocupação, próximo aos empreendimentos, em suas extensas propriedades – resquícios das grandes divisões de terra das charqueadas (AGUIAR, 2009).

No entorno do frigorífico Anglo S.A., inaugurado em 1919 e ativo até os anos 1990, suplantando a então charqueada Brutus Almeida, estima-se que, entre os anos 1943 e 1970, de 800 a 1200 pessoas, das quais 80% trabalhavam no frigorífico, habitavam ocupações precárias (atuais ocupações Balsa e Anglo) (BRITTO, 2011). Destacava-se ainda, segundo Britto (2011), a cobrança de taxas e aluguéis, de tal forma que as vilas e as ocupações se configuraram como lugar de controle e domínio da força de trabalho, marcando o ritmo da vida e regulando o cotidiano dos operários e trabalhadores em geral nesse período.

Na escala urbana, nas primeiras décadas do século XX, foram elaborados planos de ordenamento marcadamente higienistas para o crescimento e o saneamento urbano, que desconsideravam essa região da cidade (SOARES, 2002). Segundo Peres e Polidori (2019), o crescimento urbano foi então determinado pelos limites naturais impostos pelos Arroios Pepino e Santa Bárbara (figura 23), ocupando precariamente áreas de cotas mais baixas, propensas a alagamentos e de maior dificuldade de saneamento.

Nem as expansões propostas nem aquelas de fato consolidadas ultrapassam esses limites naturais e avançam sobre às margens do Canal São Gonçalo – com exceção das ocupações junto às atividades produtivas comentadas anteriormente.



Figura 23 – Planta urbana da cidade de Pelotas em 1916.
Fonte: PERES e POLIDORI (2019, p. 12).

Loteamentos públicos e privados combinados a autoconstrução

Somente a partir dos anos 1940, com intervenções estruturais que alteraram o ambiente natural, tornou-se possível a ocupação da atual macrorregião do São Gonçalo (PERES; POLIDORI, 2019). Entre os anos 1940 e 1990, foram realizados investimentos públicos em infraestrutura urbana na cidade, que integraram o Sistema de Drenagem e a Proteção contra Enchentes de Pelotas (SILVA, 2007).

Nessa região, foram realizadas a canalização do Arroio Pepino (1965), a abertura de canais de drenagem e a construção do dique de contenção e do sistema de bombeamento para escoamento das águas pluviais, buscando proteger a cidade “dos efeitos causados pelos alagamentos das áreas baixas e das invasões de água devido às cheias do Canal São Gonçalo” (SILVA, 2007, p. 128).

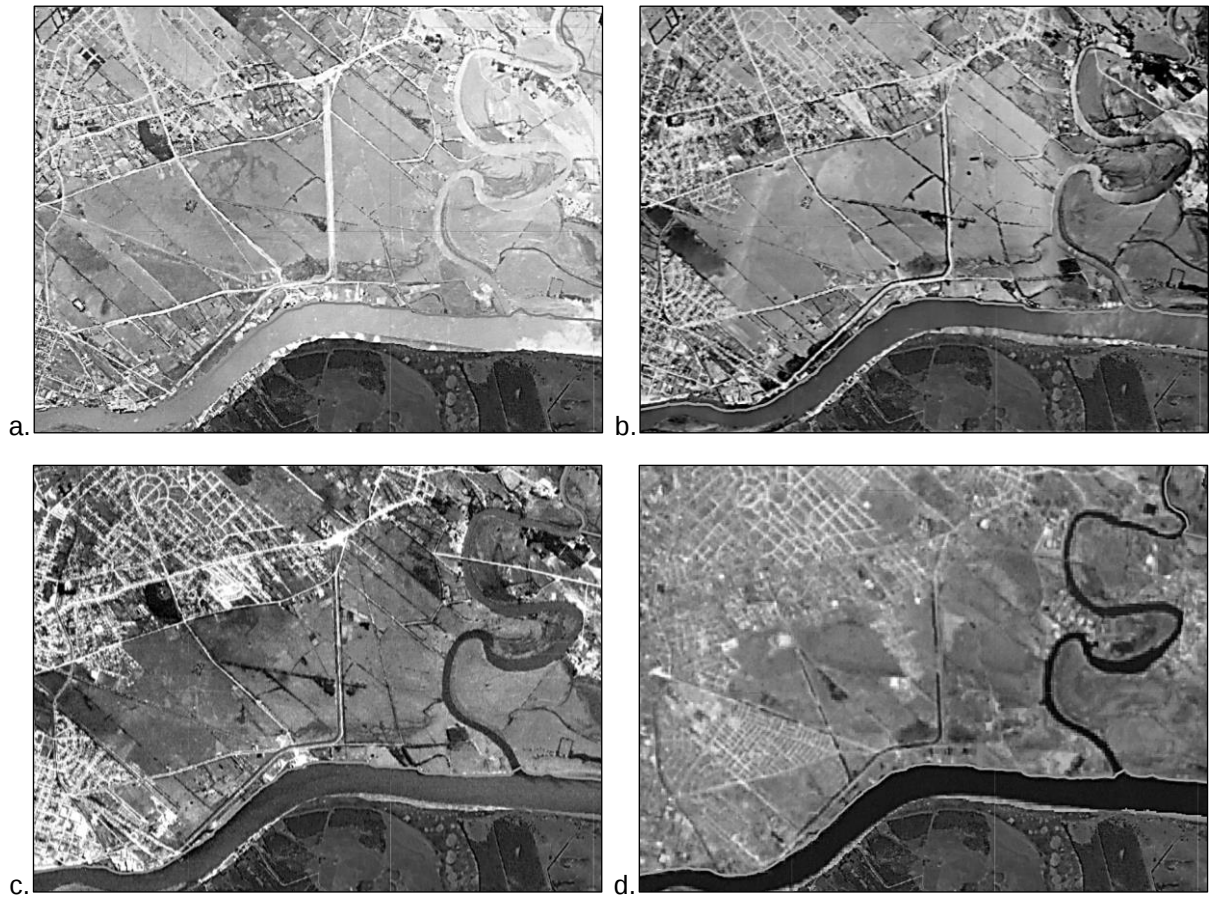


Figura 24 – Série histórica da região do São Gonçalo: 1953 (a); 1965 (b); 1975 (c); 1988 (d).
Fonte: PELOTAS (2020).

Como abordado anteriormente, o início do século XX foi marcado pela transição da exploração da habitação precária na cidade de Pelotas para o loteamento combinado com a autoconstrução da moradia, que se consolidou como forma hegemônica na produção do espaço habitado na cidade. Na atual macrorregião do São Gonçalo, constata-se a apropriação do poder público por essa forma de produção urbana, promovendo, enquanto política habitacional, loteamentos públicos sem atendimento ou com atendimento parcial de infraestrutura básica e sem provisão de moradia.

Tem-se a implementação dos loteamentos municipais da Várzea – N. S. de Fátima, em 1955, e Cruzeiro do Sul, em 1956 (SILVA; POLIDORI, 2008). Entre 1960 e 1980, segundo a Prefeitura Municipal, a expansão urbana esteve relacionada, principalmente, com o parcelamento e a ocupação de áreas vizinhas aos loteamentos populares consolidados. No período entre os anos 1965 e 1986, nessa mesma região, foram executados, também pelo poder público, os loteamentos Navegantes 1, em 1975, e Navegantes 2, em 1986 (PMPEL, 2020). Configurou-se, assim, a forma urbana precária que se consolidou como solução aos problemas urbanos nessa

região, reafirmando, a partir do poder público, a lógica hegemônica na produção do espaço habitado da cidade.

No mesmo período, entre 1960 e 1980, foi possível observar a intensificação e a consolidação das ocupações irregulares nessa região. Além das apresentadas anteriormente, vinculadas às atividades produtivas do Frigorífico Anglo e do Engenho Pedro Osório, aumentaram também as ocupações às margens do Canal São Gonçalo e aquelas relacionadas às condições de infraestrutura geradas pela implantação de loteamentos e pelo sistema de drenagem e proteção contra enchentes de Pelotas.

Observa-se a consolidação das ocupações junto aos empreendimentos na região, como no entorno do frigorífico Anglo e do engenho Pedro Osório. Pode-se destacar também as ocupações justapostas aos loteamentos Fátima, Cruzeiro e Navegantes, as ocupações das áreas aterradas junto à abertura de vias e à implantação do sistema de drenagem, como as que se localizam ao longo do prolongamento da avenida Bento, das ruas Tiradentes (antiga rua da balsa) e Mário Meneghetti (canal de drenagem) e do dique de contenção (ocupações às margens do Canal São Gonçalo) (PLHIS, 2014).

Produção habitacional do final do século XX

Em relação às políticas de provisão habitacional comentadas anteriormente, o primeiro empreendimento realizado na região com financiamento público foi implementado somente após o fim do BNH, em 1989, com a construção do conjunto habitacional Jardim das Acácias (160 unidades habitacionais) (CHIARELLI, 2014).

Nos anos 1980, seguindo a dinâmica hegemônica do processo de produção urbana vigente e buscando a ocupação de áreas afastadas do centro e a captura da valorização fundiária das áreas do entorno, foi inaugurado o Loteamento Umuarama, implantado na zona norte da macrorregião do São Gonçalo, vinculada a uma nova frente de expansão e valorização imobiliária, definida pela abertura da avenida Ferreira Viana / Adolfo Fetter.

A partir dos anos 1980, houve também uma série de flexibilizações sobre a implantação de empreendimentos imobiliários destinados às faixas de média e alta renda em áreas ambientalmente frágeis e deslocadas das áreas centrais da cidade.

Como expressão desse processo, foram implementados o Loteamento Marina Ilha Verde às margens do Arroio Pelotas e residências unifamiliares à margem do Canal São Gonçalo. Nesse período, também foi instalado o clube Veleiros Saldanha da Gama, empresa esportiva e iate clube às margens do Canal.

Destaca-se, segundo Pedrotti (2017), que essa forma de empreendimento imobiliário inaugurou um tipo de investimento produtivo na produção urbana e habitacional, relacionado à apropriação do ambiente natural, ao distanciamento dos centros urbanos e, principalmente, à valorização da restrição do acesso e, portanto, à garantia de exclusividade aos proprietários – essa forma imobiliária é amplamente explorada na macrorregião do Laranjal; trata-se disso a seguir.

De maneira diferente, na região do São Gonçalo, esse período final do século XX, foi marcado pela variedade de formas imobiliárias como investimento produtivo. Como citado anteriormente, a forma de loteamentos destinadas à média e alta renda, compõe o processo urbano junto à implementação de políticas públicas, como loteamentos públicos e conjuntos habitacionais, e à implementação de conjuntos habitacionais autofinanciados, destinados às faixas de média e baixa renda.



Figura 25 – Parcelamento na região do São Gonçalo, entre os anos 1960 e 1990.
Fonte: SOARES (2002, p. 370).

Nessa região, os anos 1990 foram marcados pela implantação de conjuntos habitacionais para faixas de renda intermediárias, baseados em autofinanciamentos como alternativa à ausência de políticas habitacionais e de financiamento nesse período (CHIARELLI, 2014). Em 1995, foram lançados o Jardim das Hortênsias (336

apartamentos), o Village Center I (1000 apartamentos) e o Village Center II (500 apartamentos); em 1996, o Village Center IV (312 apartamentos) (CHIARELLI, 2014).

Transformações recentes pós Estatuto da Cidade

A provisão habitacional subsidiada pelo Estado se intensificou a partir dos anos 2000. Pode-se destacar, nessa região, a partir do PAR, na categoria especial destinada à população de baixa renda – até quatro salários mínimos –, a implementação, em 2008, do Condomínio PAR Terra Sul (180 unidades habitacionais) (CHIARELLI, 2014).

Em 2009, a Prefeitura Municipal, por meio do Programa de Aceleração do Crescimento com a modalidade de Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP), acessou recursos para a urbanização de quatro assentamentos precários na cidade – entre eles, o loteamento Anglo –, executando uma série de melhorias de infraestrutura urbana e a construção de 70 unidades habitacionais para a realocação dos moradores de áreas de risco (MEDVEDOVSKI; CARRASCO; LIMA-SILVA, 2021).

Por fim, o programa federal MCMV, de subsídio e financiamento público para a provisão habitacional, produziu na cidade mais de 9.300 unidades habitacionais até 2015 (LIMA-SILVA, 2019). Nesse período, foram construídos, na macrorregião do São Gonçalo, cinco empreendimentos com um total de 800 unidades habitacionais destinadas à faixa dois do programa, que correspondem às faixas de renda equivalentes a entre três e seis salários mínimos, e dois empreendimentos com um total de 288 unidades destinadas a faixa três, correspondente às faixas de renda equivalentes aos valores entre seis e dez salários mínimos (PINTO, 2016).

Ao mesmo tempo, nesse período de intensificação de produção habitacional a partir das políticas habitacionais e urbanas, ocorreu a implementação de empreendimentos destinados às faixas mais altas de renda nessa região.

Em 2009, foi aprovada a Lei Municipal 5.660/2009, denominada como Lei de Condomínio Horizontal de Lotes. Tal legislação alterou o art. 192 do III PD (2008), que inaugurou a modalidade de condomínio urbanístico e estipulava a área limite de 10 ha. Com a alteração, o artigo passou a denominar a modalidade como condomínio horizontal de lotes, aumentando a área limite para 35 ha, instituindo a área mínima de

10 ha e, ainda, tornando o fechamento essencial para a modalidade, permitindo, para isso, muros de até 3 m de altura em todo o perímetro (PEDROTTI, 2017, p. 80-81).

Em 2010, na região do São Gonçalo, a modalidade de condomínio horizontal de lotes na cidade foi inaugurada pela implementação do empreendimento imobiliário Lagos de São Gonçalo, logo no ano seguinte da aprovação da lei. Cabe destacar a articulação pública e privada no trâmite aprovação dessa legislação. Segundo Pedrotti (2017), o Projeto de Lei que propôs a modificação dessa modalidade imobiliária partiu do Poder Executivo e cumpriu o trâmite no Poder Legislativo e no Conselho do Plano Diretor (CONPLAD). Porém, não sem a atuação direta da incorporadora Idealiza Urbanismo – incorporadora que promoveu três dos quatro condomínios horizontais de lotes nos três anos seguintes: Lagos São Gonçalo (2010) e as franquias nacionais os Alphaville 1 e 2 (2012).

O condomínio Lagos de São Gonçalo tem finalidade exclusivamente residencial, com área total de exatos 35 ha, sendo, dessa área, mais de metade destinada a áreas comuns e áreas livres. A implantação conta com 350 lotes, divididos em 11 quadras e duas tipologias: uma menor, de 390 m², e outra maior, com cerca de 550 m². Sua construção gerou conflitos com ocupações irregulares ao longo do Corredor das Tropas, caminho histórico citado anteriormente, e na continuação da avenida São Francisco de Paula, resultando na remoção parcial das ocupações, marcada por indenizações insuficientes e uso de violência do setor público, de forma geral, e privado, agentes de segurança privada.

Além do condomínio horizontal de lotes Lagos de São Gonçalo, houve a implementação do loteamento Parque Una, complexo imobiliário residencial, institucional e comercial (75 lotes) da mesma incorporadora lançado em 2015, (GUERRA, 2019). Mais recentemente, sobressaem-se ainda empreendimentos imobiliários em fase de viabilização e execução, como a expansão do loteamento Parque Una, os Parques Residencial Porto5, o Residencial São Gonçalo, entre outros.

Como discutido anteriormente na pesquisa, no período pós Estatuto da Cidade, foi elaborado o III PD (2008), mobilizando parcialmente instrumentos jurídicos e urbanísticos, como a elaboração das Áreas de Especial Interesse em diferentes temáticas. É preciso salientar, no entanto, que elementos mais progressivos de enfrentamento das desigualdades urbanas, possibilitados pelo Estatuto, não foram

implementados. No caso do loteamento Parque Una, é possível destacar a forma como o setor privado se apropriou de tais instrumentos. Segundo Pedrotti (2017), tal loteamento fez uso da aplicação da Outorga Onerosa e da Transferência do Potencial Construtivo, transferindo de uma área ambiental com restrições de uso, na mesma região, de cerca de 250 ha – localizada no encontro do Arroio Pelotas com o Canal São Gonçalo –, para permitir a edificação em alturas superiores aos parâmetros definidos pelo III PD (2008).

Pode-se destacar também, como parte desse processo de valorização fundiária, a implantação de empreendimentos comerciais, como o BIG (2004) – hipermercado da rede Carrefour – e o Shopping Pelotas (2013), além da transferência do complexo judiciário para essa região, com os prédios do Foro da Comarca de Pelotas (2005) e do Ministério Público (2009) (GUERRA, 2019).

No período recente, a cidade apresentou a intensificação no processo de crescimento urbano e se evidenciou um aumento significativo de ocupações e loteamentos irregulares (PMPEL, 2021). Em 2018, como já abordado, mais de um terço da população ocupava áreas irregulares na cidade (DIÁRIO DA MANHÃ, 2018). Na região às margens do São Gonçalo, observa-se a densificação e a consolidação das ocupações irregulares existentes e, ainda, a expansão de ocupações em áreas de maior precariedade, sem atendimento de infraestrutura urbana e condições críticas de habitabilidade.

Nessa mesma região, pode-se destacar a confluência entre a existência, por um lado, de extensos vazios urbanos e, por outro, a manutenção da irregularidade e da precarização das ocupações. Evidencia-se também a flexibilização dos instrumentos jurídicos urbanísticos, principalmente dos planos diretores e da sua revisão. Outro elemento presente é a provisão de infraestrutura urbana, priorizando os interesses de agentes privados de incorporação imobiliária voltada às áreas de valorização fundiária futura em contraposição ao atendimento de demandas existentes.

Cabe ressaltar as obras recentes de investimento público em infraestrutura urbana nessa região. Tem-se como exemplo o recente pedido de empréstimo da prefeitura municipal no valor aproximado de R\$ 40 milhões para obras de requalificação de avenidas, entre elas a Ferreira Viana, que conforma a delimitação

espacial da região do São Gonçalo (FERREIRA, 2021), e a pavimentação da Estrada do Engenho (dique de contenção do Canal São Gonçalo), com custo estimado de R\$ 5,8 milhões, obra em parceria com o governo do estado (KLUG, 2021).

Nesse sentido, destaca-se a proposta do poder público municipal de criação do Parque da Orla do São Gonçalo, na Estrada do Engenho, a partir do programa Avançar no Turismo, lançado pelo governo do estado (TORRE, 2022). Com o pressuposto de recuperação de uma área degradada e criação de um parque de lazer localizado próximo ao centro da cidade, e combinado com a pavimentação da Estrada do Engenho, a proposta contribui para os interesses de valorização dessa região.

Uma expressão mais direta desse processo de articulação entre setor público e privado é a sugestão de mudança da Câmara Municipal de Pelotas, atualmente instalada no centro da cidade, para as áreas públicas da expansão do loteamento Parque Una (ROSA, 2021).

Por último, cabe salientar a relativa centralidade da região do São Gonçalo, que se configurou como prioritária na agenda de exploração da produção urbana e habitacional na cidade. A região, em seu processo histórico, apresenta diferentes formas, identificadas pela pesquisa, do processo de produção habitacional e urbano em Pelotas. O contexto atual enfatiza as transformações recentes da produção do espaço habitado na cidade. É preciso ressaltar os elementos de crise desse processo, seja no acirramento da disputa dessas áreas, seja no aprofundamento das condições de precarização do espaço habitado pelos mais pobres, seja na reposição, em níveis sempre elevados, da precariedade e da desigualdade urbana enquanto solução aos problemas urbanos.

As transformações recentes na região às margens do Canal São Gonçalo são expressões da disputa por esses territórios. A coexistência recente entre empreendimentos imobiliários de média e alta renda e assentamentos precarizados evidencia a transição do investimento público e privado na área da exploração da atividade charqueadora, do entreposto comercial, da atividade fabril e da habitação precária, para a valorização e a exploração da renda fundiária a partir da implementação de empreendimentos imobiliários que buscam constituir uma nova centralidade atualmente.

Configura-se assim, uma disputa marcada por intensa pressão pela remoção dos assentamentos precários e apropriação desse território, remoção articulada entre poder público e agentes privados.



Figura 26 – Área de urbanização precária e novos empreendimentos imobiliários (a) e Conjuntos habitacionais e vazio urbanos (b). Fonte: GUERRA (2019, p. 133) (a); PORTO5 (2022) (b).

É necessário destacar as contraposições ao processo hegemônico de produção urbana dessa região, tendo em vista que este não ocorre sem resistência. Nesse sentido, cabe evidenciar as diferentes formas de ocupação de seus moradores, os quais, apesar da continuada precarização das condições de vida, resistem e constroem possibilidade de subsistência nesses contextos.

Além disso, ressalta-se o largo histórico de atuação extensionista da Universidade Federal de Pelotas (UFPe), cuja reitoria foi implantada na região do São Gonçalo, no campus Anglo, onde se localizava o antigo frigorífico. O principal exemplo é o programa extensionista intitulado “Vizinhança”, em atuação desde 2008, que reúne o Laboratório de Estudos Urbanos e Regionais, vinculado ao Departamento de Geografia do Instituto de Ciências Humanas (ICH), e o Núcleo de Arquitetura e Urbanismo, ligado à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAUrb).

Outras atividades mais recentes que expressam essa relação e que se sobressaem pela relação direta com o tema deste trabalho são: o Dossiê pela Patrimonialização do Passo dos Negros, com Grupo de Estudos Etnográficos Urbanos (GEEUR/UFPe); o Movimento Estrada do Engenho Resiste, articulado entre moradores e Universidade na elaboração do Plano Popular da Estrada Engenho (MOVIMENTO, 2021); a organização entre moradores, a assessoria técnica da FAUrb da UFPe e o GEEUR/UFPe, na elaboração do “Plano Popular do Corredor das Tropas: uma contraproposta para a disputa da produção do espaço habitado no Passo

dos Negros, Pelotas/RS” (COLETIVO, 2022). Este plano, aliás, contou com a contribuição da revisão bibliográfica e das análises realizadas nesta pesquisa, que serviram de subsídio para seu desenvolvimento.

A revisão do III PD no São Gonçalo

O planejamento urbano tem papel fundamental na legitimação e na organização dos processos de produção do espaço urbano. Foi dessa forma que foram elaborados os primeiros PDs e mesmo o III PD (2008), já sobre os termos do Estatuto da Cidade (2001). Detém-se aqui na análise da instrumentalização, articulada entre o poder público municipal e o setor privado vinculado à incorporação imobiliária, expressa nas formas com que se revisou o III PD em 2018 e na relação dessas alterações com a disputa na região administrativa do São Gonçalo.

O III PD (2008) regulamentou, a nível municipal, os princípios gerais do Estatuto da Cidade (2001): a função social da cidade e da propriedade, a gestão democrática do território e a garantia do direito à cidade. Como abordado anteriormente, apesar do reconhecimento pelo plano da desigualdade e da precariedade na cidade, o poder público foi incapaz de enfrentar essa situação urbana.

Destaca-se, entre os instrumentos regulamentados pelo III PD (2008), a definição das Áreas de Especial Interesse, alinhada aos princípios enunciados no Estatuto da Cidade (2001). Entre essas áreas, estão a AEIS, a AEIAN e a Área de Especial Interesse Ambiental Cultural (AEIAC).

Contudo, foram, justamente, esses instrumentos que sofreram as alterações mais significativas na revisão de 2018, por meio da retirada de parte de seus conteúdos e da flexibilização da regulação e legislação urbana específica de cada área.

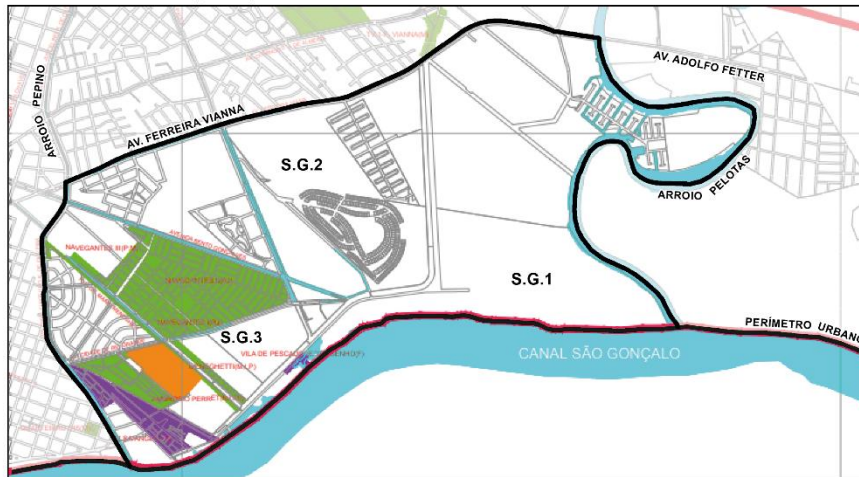
Além disso, analisam-se outros instrumentos jurídico-urbanísticos e de planejamento, entre os quais o Plano de Mobilidade (PlanMob), realizado em 2019. Nele é possível constatar a reafirmação do processo de produção urbana vigente no alinhamento de intervenções públicas às demandas do setor privado em geral e, em particular, aos empreendimentos de incorporação e especulação imobiliária nessa região.

Busca-se apresentar, a partir desses termos, as análises dessas alterações realizadas na revisão do III PD (2018) e as propostas apontadas pelo PlanMob (2019), bem como suas relações com o processo de disputa do território na região administrativa do São Gonçalo.

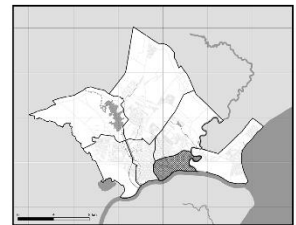
AEIS

As AEIS são “destinadas prioritariamente à recuperação urbanística e ambiental, à regularização fundiária e à produção de Habitação de Interesse Social” (PELOTAS, 2018, p. 43). Na macrorregião do São Gonçalo, é possível identificar as AEIS: tipo I (áreas de preservação ambiental) – Balsa, Anglo e Vila de Pescadores da Estrada do Engenho; tipo II (áreas públicas ou privadas, ocupadas por população de baixa renda) – Navegantes, Meneghetti, Perret; e tipo III (áreas subutilizadas ou não utilizadas, destinadas à implantação de novos empreendimentos e a reassentamentos).

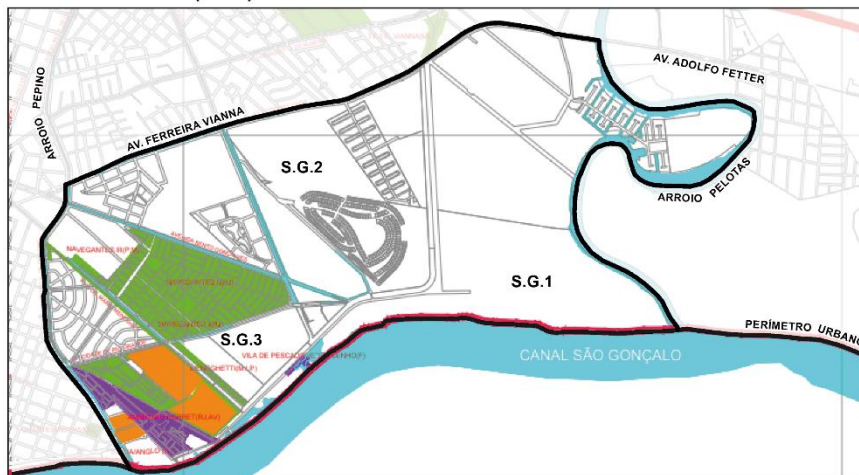
III PD – U07 AEIS (2008)



Localização:



III PD – U07 AEIS (2018)



Legenda:

AEIS - Área Especial de Interesse Social

- Tipo 1
- Tipo 2
- Tipo 3
- Tipo 4

Fontes:

III Plano Diretor (2008) e revisão (2018)

Elaboração:

Rodolfo Barbosa Ribeiro (2022)

Figura 27 – Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) III PD de 2008 e 2018.

Fonte: Adaptado pelo autor.

A Figura 27 apresenta as AEIS delimitadas no III PD (2008) e as alterações de 2018. Destaca-se, na macrorregião do São Gonçalo, o aumento de AEIS tipo III:

AEIS III: Glebas e imóveis subutilizados ou não utilizados e glebas não edificadas, destinados à implantação de novos empreendimentos de

interesse social e ao reassentamento de populações removidas de áreas de risco ou impróprias para moradia (Art. 90 III PD, 2018).

O aumento das áreas de AEIS tipo III aponta para a delimitação de uma área dentro da macrorregião destinada ao reassentamento de moradores, de tal forma que, potencialmente, amplia o atendimento às ocupações irregulares a serem removidas, legitimando esse tipo de operação, e também viabiliza a implementação de empreendimentos imobiliários com subsídio público por meio do programa vigente de produção habitacional, Casa Verde Amarela, cuja regulamentação não contempla a produção habitacional para as faixas de renda mais baixas.

A Figura 28 apresenta as áreas identificadas pelo PLHIS (2014), a partir da matriz de precariedade, na região do São Gonçalo. É possível constatar o adensamento e a ampliação dessas áreas delimitadas como AEIS pelo III PD de 2008.

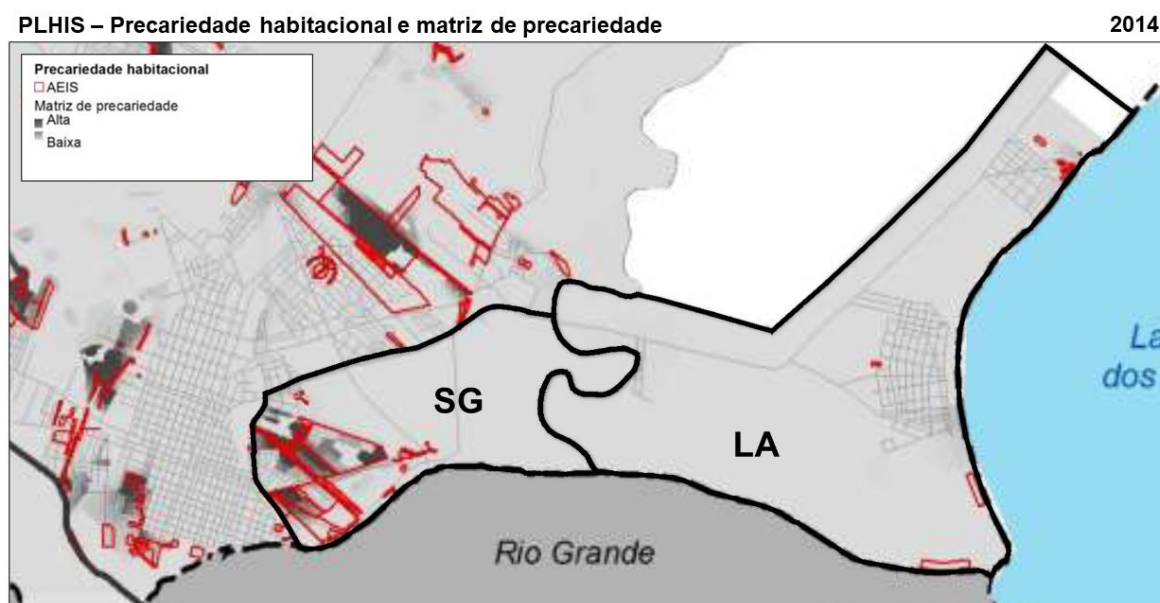


Figura 28 – Matriz de precariedade urbana e habitacional no PLHIS 2014.
Fonte: Adaptado pelo autor.

Contudo, são identificadas outras áreas, não contempladas no III PD de 2008 e negligenciadas na revisão do III PD em 2018, como as ocupações do Dique (Estrada do Engenho), ocupações no Entorno do Campo do Osório, ocupação da rua Xavante e ocupações lindeiras aos loteamentos e conjuntos habitacionais (PLHIS, 2014).

AEIAN

As AEIANs estão concentradas nas áreas próximas ao Canal São Gonçalo e ao Arroio Pelotas. São consideradas APPs, faixas às margens do Canal e do Arroio, sendo em sua maioria, nessa região, APPOs, faixas de preservação com edificações. As AEIANs sofreram modificações expressivas na revisão do PD de 2018, como a redução dos tipos de área de proteção, a exclusão de áreas, a omissão do propósito de preservação e conservação e a retirada da regulamentação do texto do Plano – ficando exclusivamente sob controle da Secretaria Municipal de Qualidade Ambiental.

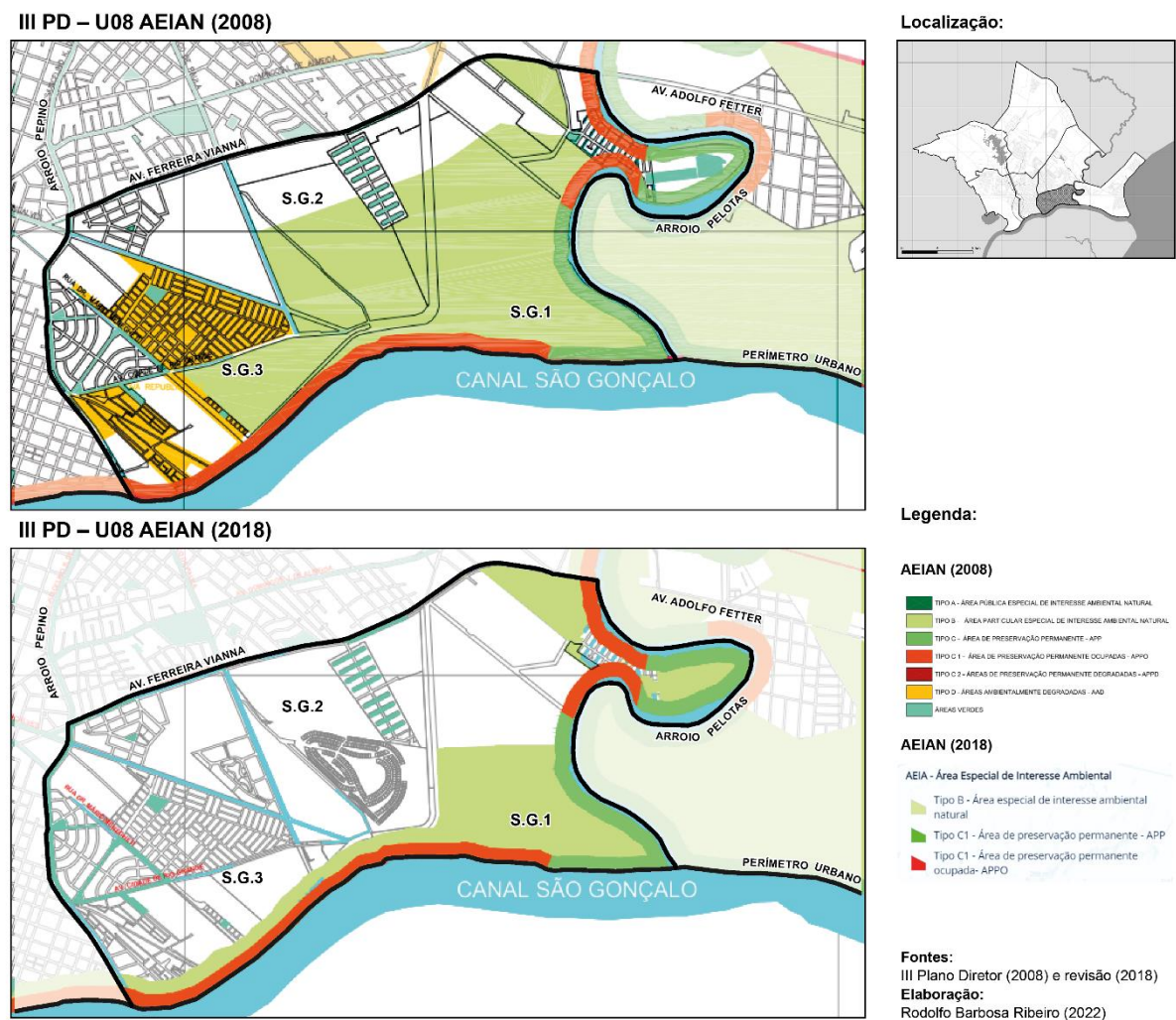


Figura 29 – Áreas Especiais de Interesse do Ambiente Natural (AEIANs) III PD de 2008 e 2018.
Fonte: Adaptado pelo autor.

A Figura 29 apresenta as AEIANs delimitadas no III PD de 2008 e as alterações promovidas pela revisão de 2018 na macrorregião do São Gonçalo. As áreas de proteção foram reduzidas significativamente, passando a ser delimitadas pelo dique (Estrada do Engenho), resultando em uma estreita faixa às margens do Canal e do Arroio Pelotas. Dessa forma, observa-se a flexibilização das formas de ocupação

dessas áreas antes protegidas, fundamentando a possibilidade de expansão urbana recente, comentada anteriormente, sobre essa região.

Comparando a localização das intervenções e dos empreendimentos existentes, propostos e previstos com as mudanças da delimitação das AEIANS da revisão do III PD, constata-se que as áreas suprimidas pela revisão do PD coincidem com o perímetro de empreendimentos imobiliários propostos para a macrorregião do São Gonçalo. Isso reafirma a articulação entre o poder público e o setor privado, com flexibilização da legislação em benefício da implantação dos empreendimentos imobiliários destinados à média e alta renda.

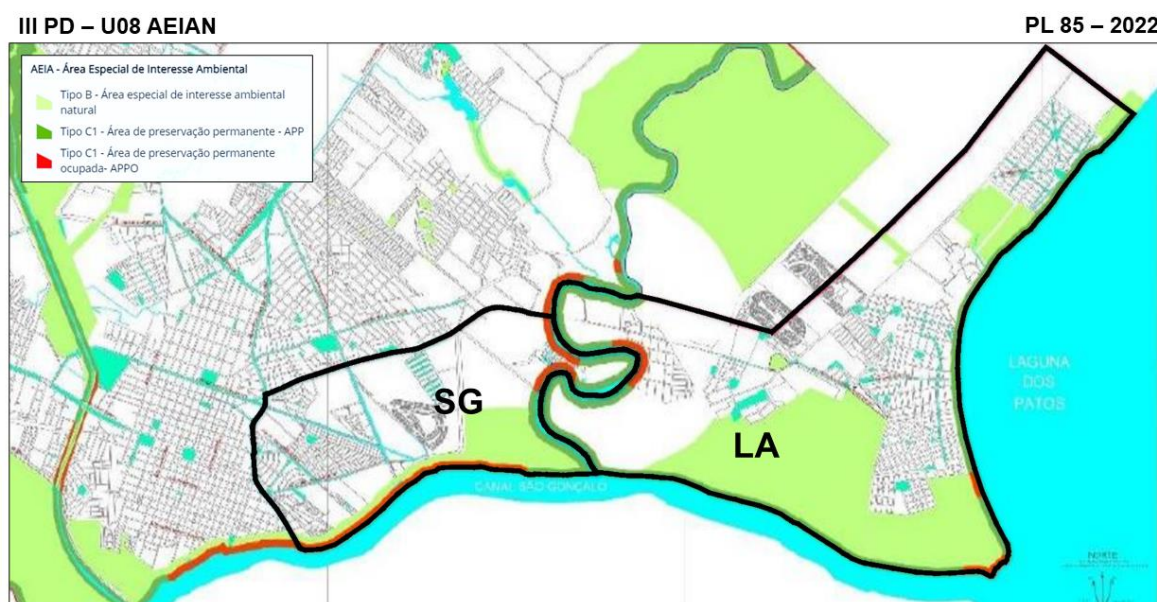


Figura 30 – Modificação proposta pelo PL 85/2022.
Fonte: Adaptado pelo autor.

A relação espacial entre as supressões de AEIANS e a implementação de empreendimentos imobiliários recentes demonstra uma articulação entre setor público e o setor privado na produção do espaço na região do São Gonçalo. Além das modificações do III PD em 2018, ressalta-se, como exemplo da manutenção dessa relação, a proposta recente de alteração da revisão do plano, por meio do Projeto de Lei 85/2022, conforme a Figura 30, que propõe a supressão de AEIANS às margens do Arroio Pelotas e ao longo da avenida Ferreira Viana / Adolfo Fetter.

Sublinha-se a imprecisão técnica na proposta de alteração das AEIANS contida no PL 85/2022, bem como a ilegalidade e a incompetência do Poder Legislativo ao fazê-la. Após denúncias, o PL 85/2022 foi retirado e aprovou-se o PL 92/2022, versão revisada da proposta anterior, a qual o Poder Executivo, de forma a dar legitimidade

ao processo, remeteu ao Conselho Municipal de Proteção Ambiental (Compam) (CARVALHO, 2022).

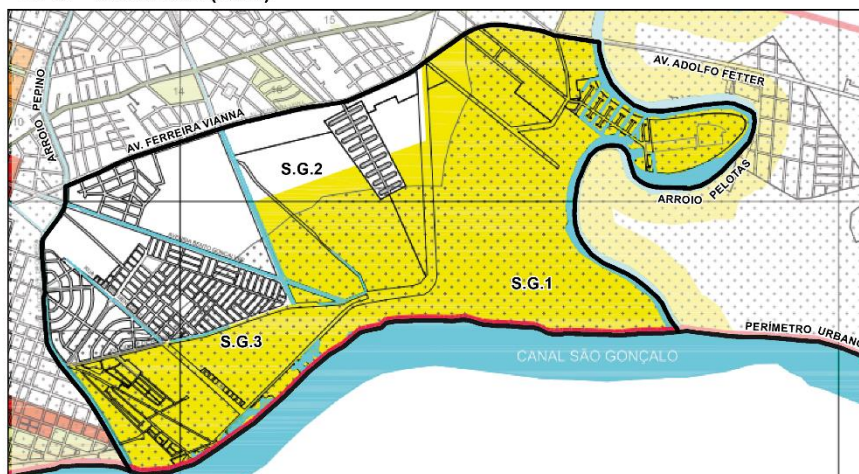
AEIAC

As AEIACs são “aquelas que apresentam patrimônio de peculiar natureza cultural e histórica, que deva ser preservado” (PELOTAS, 2018, p. 22).

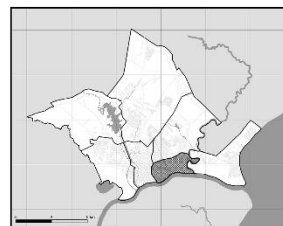
A macrorregião do São Gonçalo está inserida no Sítio de Interesse Arqueológico e na AEIACs do Sítio Charqueador, tendo os Focos Especiais de Interesse Cultural (FEICs) – Charqueadas, Engenho Pedro Osório e Vila Operária e Ponte do Passo dos Negros.

A Figura 31 apresenta as AEIACs delimitadas no III PD de 2008 e as alterações de 2018 na macrorregião do São Gonçalo. Percebe-se uma grande redução da área do Sítio Charqueador. Além disso, após a denúncia ao Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, que relatou os riscos quanto à vulnerabilidade da área frente às investidas de expansão urbana (que previa usos comerciais e residenciais inadequados ao caráter histórico-cultural e patrimonial), foram incluídos nas FEICs: a Vila Operária do Engenho Pedro Osório, na caracterização do conjunto do Engenho, e a Ponte dos Dois Arcos, chamada de Ponte do Passo dos Negros, ainda que as diretrizes das formas de preservação dessas FEICs não tenham sido apresentadas no III PD (GEEUR, 2019).

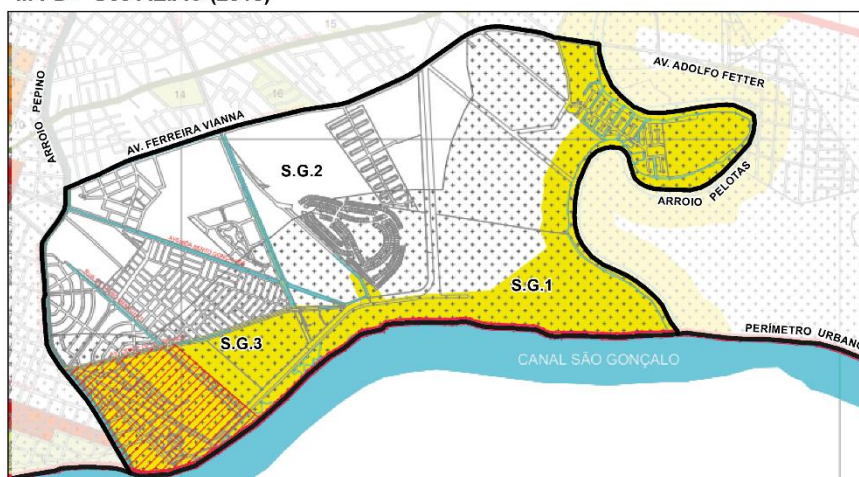
III PD – U09 AEIAC (2008)



Localização:



III PD – U09 AEIAC (2018)



Legenda:

AEIAC (2008)

SÍTIO CHARQUEADOR

SÍTIOS DE INTERESSE ARQUEOLÓGICO

FOCOS ESPECIAIS DE INTERESSE CULTURAL

AEIAC (2018)

AEIAC SÍTIO CHARQUEADOR

ÁREA SOCIAL NA AEIAC SÍTIO CHARQUEADOR

SÍTIOS DE INTERESSE ARQUEOLÓGICO

FOCOS ESPECIAIS DE INTERESSE CULTURAL

Fontes:

III Plano Diretor (2008) e revisão (2018)

Elaboração:

Rodolfo Barbosa Ribeiro (2022)

Figura 31 – Áreas Especiais de Interesse do Ambiente Cultural (AEIAC) III PD de 2008 e 2018.

Fonte: Adaptado pelo autor.

Da mesma forma que se flexibilizaram as AEIANS na região, o mesmo ocorreu com as AEIACs. O perímetro de redução das áreas de proteção de ambos os casos inclusive coincide parcialmente. A Figura 32, que indica o Sítio Charqueador pelo III PD revisado em 2018, reafirma o alinhamento descrito acima. Destacam-se a sobreposição da área identificada enquanto função social desse sítio e a ampliação da AEIS tipo III (Figura 04), bem como a homogeneização do tratamento proposto a ele em detrimento ao reconhecimento de diferentes contextos históricos e etnográficos, ameaçando a permanência e a existência destes, conforme apontado no Dossiê pela Patrimonialização do Passo dos Negros (GEEUR, 2019).

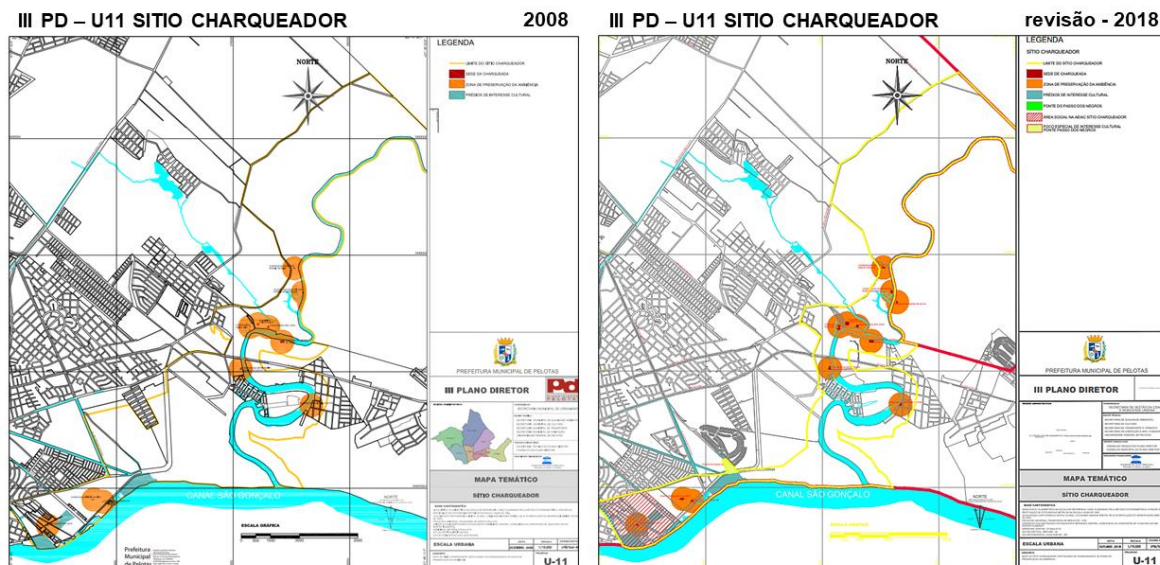


Figura 32 – Sítio Charqueador no mapa U-11 III PD na revisão de 2018.
Fonte: Adaptado pelo autor.

Outros instrumentos de políticas urbanas e planejamento

Analisa-se outros instrumentos jurídico-urbanísticos que apresentam indícios de articulação entre intervenções públicas e setores privados, principalmente o setor imobiliário.

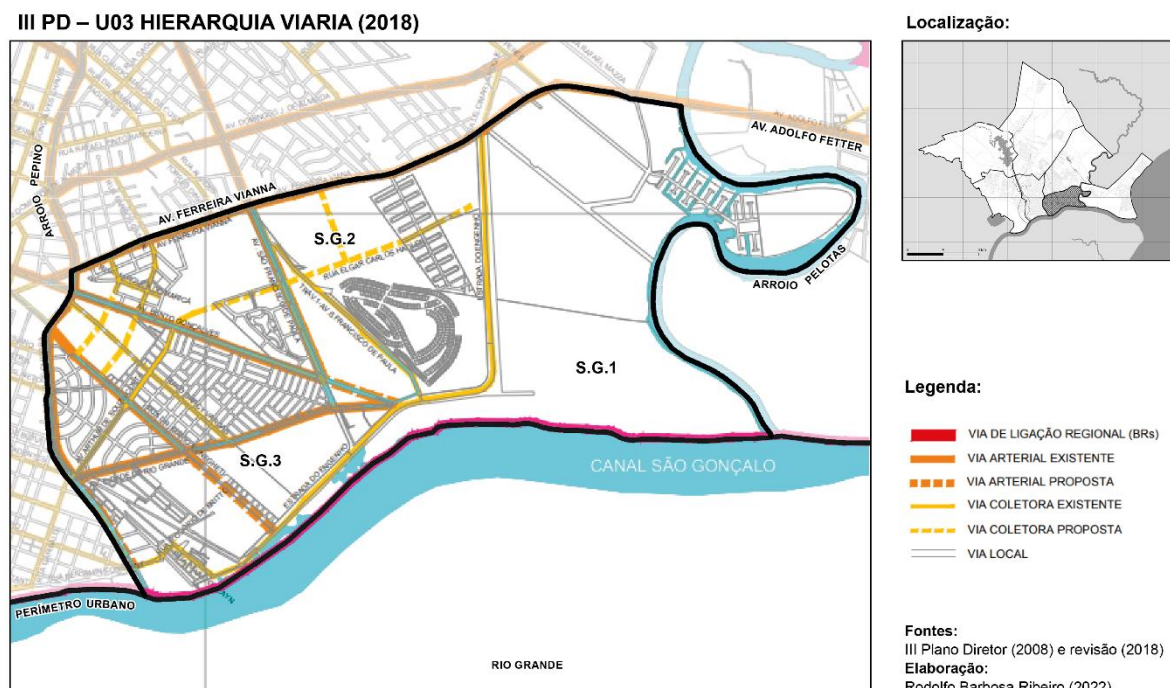
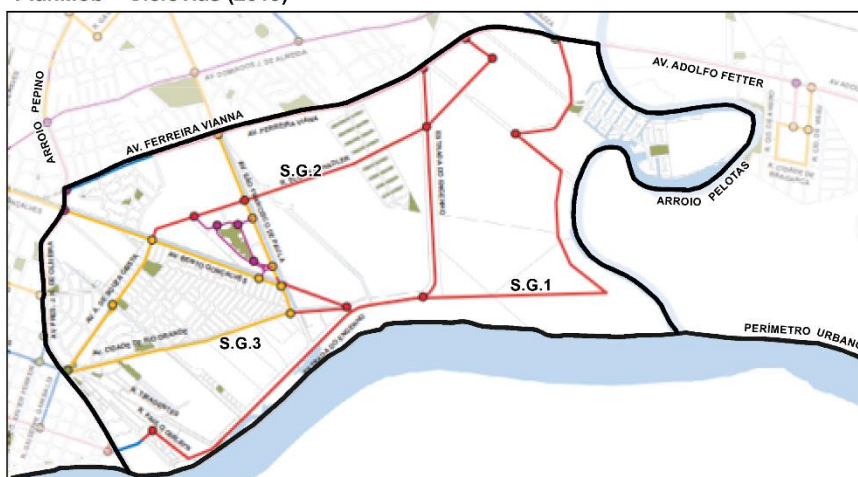


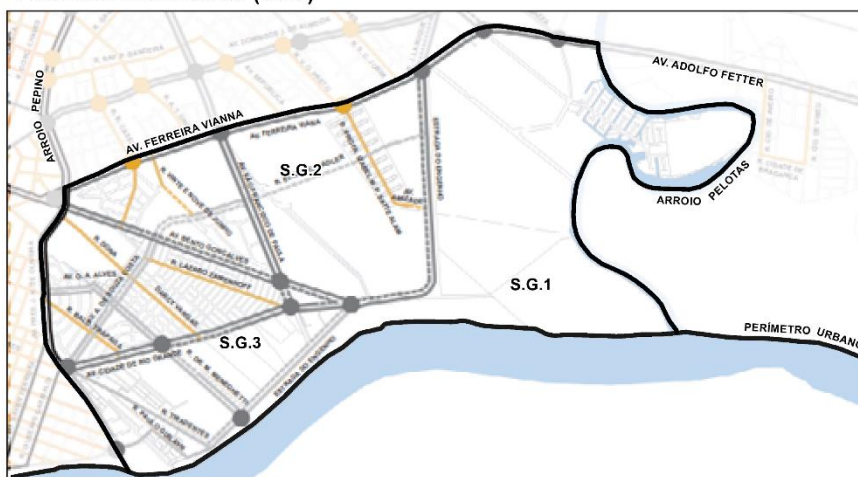
Figura 33 – Mapa de hierarquia viária do IIIPD (2018).
Fonte: Elaborado pelo autor.

Sobre a hierarquia viária, ainda nas revisões do III PD (2018), identificam-se proposições de implementação de vias, conforme a Figura 33. Na região do São Gonçalo, sobressai-se a proposta de vias coletoras, paralelas e perpendiculares ao eixo avenida Ferreira Viana / Adolfo Fetter, atravessando vazios urbanos e reconfigurando a circulação entre lotes nos quais estão previstos empreendimentos imobiliários. Esses projetos foram modificados no PlanMob, em 2019, que reafirmou o alinhamento entre as intervenções públicas e os empreendimentos de incorporação e especulação imobiliário na região do São Gonçalo. Na Figura 34, são apresentadas as propostas de sistema ciclovitário e viário em geral.

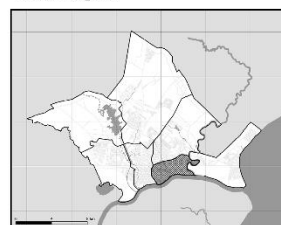
PlanMob – Ciclovias (2019)



PlanMob – Viário Geral (2019)



Localização:



Legenda:

Proposta ciclovias

- Ciclovias Existentes (2)
- Intervenções em Cruzamentos até 2020 (1)
- Intervenções em Cruzamentos até 2024 (1)
- Intervenções em Cruzamentos até 2028 (1)
- Intervenções no Sistema Ciclovitário até 2020 (1)
- Intervenções no Sistema Ciclovitário até 2024 (1)
- Intervenções no Sistema Ciclovitário até 2028 (1)

Propostas vias gerais

- Via Arterial Estruturante - velocidade máxima de 60 Km/h (1) (3) (5)
- Via Arterial Estruturante Proposta - velocidade máxima de 60 Km/h (5) (20)
- Via Arterial Principal - velocidade máxima de 60 Km/h (1) (5)
- Via Arterial Principal Proposta - velocidade máxima de 60 Km/h (5)
- Via Coletora Preferencial - velocidade máxima de 40 Km/h (1)
- Via Coletora Preferencial Proposta - velocidade máxima de 40 Km/h (10)
- Via Coletora - velocidade máxima de 40 Km/h (1)
- Via Coletora Proposta - velocidade máxima de 40 Km/h (10) (20)

Fontes:

PlanMob (2019)

Elaboração:

Rodolfo Barbosa Ribeiro (2022)

Figura 34 – Propostas de intervenção para o sistema viário e para ciclovias do Plano de Mobilidade.
Fonte: Elaborado pelo autor.

Para o sistema ciclovitário, cabe ressaltar a consolidação da Estrada do Engenho e do projeto do Parque da Orla do São Gonçalo enquanto investimento público de valorização dessa região. Destaca-se a intenção de criação de uma alça de ciclovias que avance sobre o encontro do Arroio Pelotas e do Canal São Gonçalo,

apontando uma possível frente de avanço imobiliário e apropriação da paisagem dessa área de ambiente natural protegida.

Em relação ao planejamento do sistema viário, é possível identificar alterações entre o planejamento do III PD (2018) e o PlanMob (2019). Principalmente no que refere às vias que incidiriam nos vazios urbanos, percebe-se a adaptação da projeção da malha viária aos desmembramentos recentes.

Destaca-se a intervenção de qualificação da Estrada do Engenho e da continuação da avenida São Francisco de Paula, além da abertura da via Elgar Hadler, enquanto propostas de rearticulação da circulação viária na região, conectando empreendimentos que compõem a frente recente de incorporação imobiliária.

Apesar de haver propostas de vias arteriais e coletoras, qualificação e reordenação de vias existentes e proposição de expansão, o Plano não reconhece situações urbanas de precariedade nessa região e, portanto, não incorpora possíveis soluções para essas áreas.

Assim, o PlanMob reitera a articulação entre o setor público e o setor privado no desmembramento e na reconfiguração dos extensos lotes privados nessa região, possibilitando assim maior acessibilidade e disponibilidade desses lotes em porções menores, abrindo, dessa forma, novas frentes de incorporação e especulação imobiliária.

3.2. A produção do espaço habitado em direção à Laguna dos Patos

Busca-se contextualizar o processo de produção habitacional e urbana na macrorregião do Laranjal, definida pelo III PD (2018), localizada a leste da ocupação central da cidade, à margem esquerda do Arroio Pelotas e ao longo da orla do Canal São Gonçalo e da Laguna dos Patos, delimitada ao norte pelo perímetro urbano (PELOTAS, 2018). Trata-se de identificar elementos que compõem as tipologias urbanas e habitacionais correspondentes ao processo histórico de produção do espaço habitado nessa região.

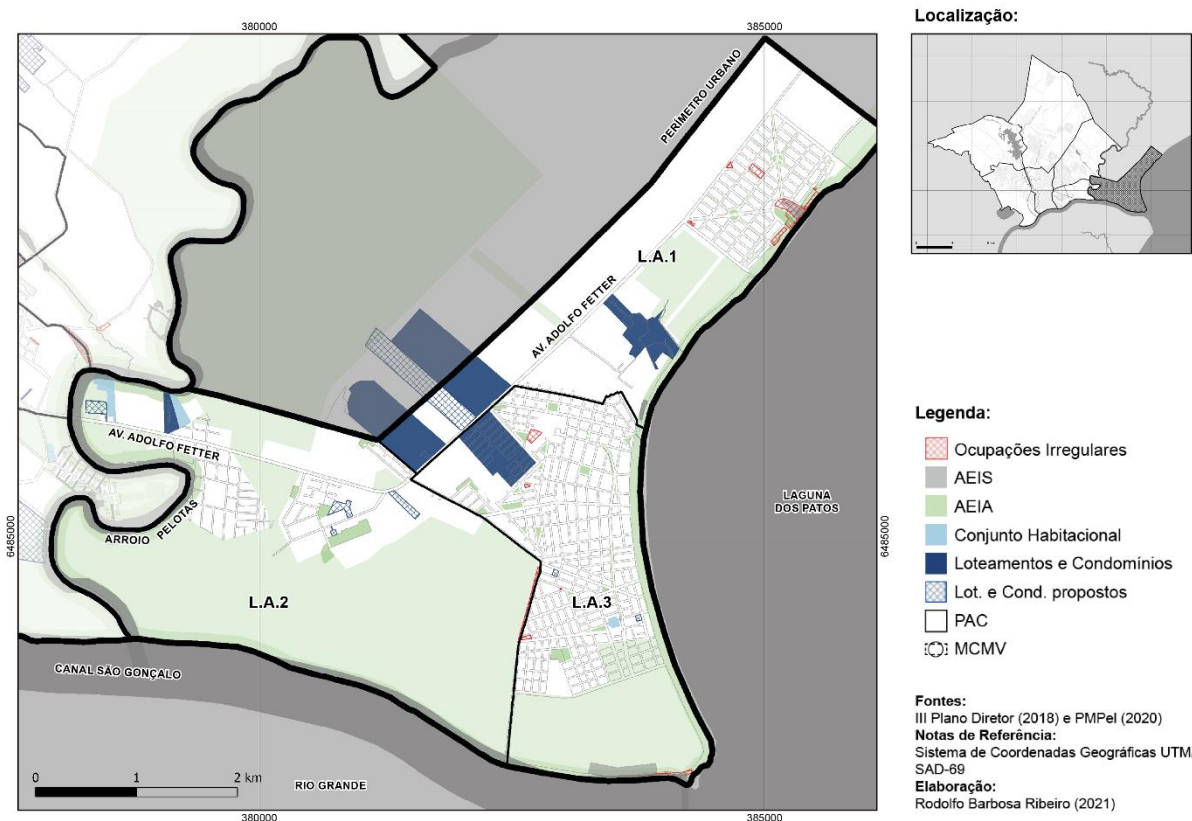


Figura 35 – Mesorregiões administrativas LA.1, LA.2 e LA.3, na macrorregião Laranjal.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Conformada pelas mesorregiões administrativas LA.1, localizada na orla norte da Laguna dos Patos e limitada pelo perímetro urbano; LA.2, situada à margem do Arroio Pelotas e ao longo da avenida Ferreira Viana / Adolfo Fetter; e LA.3, instalada à margem do Canal São Gonçalo e da Laguna dos Patos. A macrorregião delimitada pelo III PD (2018) está compreendida entre o Arroio Pelotas e a Laguna dos Patos (PELOTAS, 2018). A partir dos anos 1950, consolidou-se o caráter de balneário com a implementação de loteamentos com essa finalidade. A partir dos anos 1980, houve

o avanço de incorporações imobiliárias para média e alta renda com a consolidação e a qualificação, via investimento público, da via de acesso avenida Ferreira Viana / Adolfo Fetter (RUAS, 2012).

Segundo o Censo IBGE (2010), é possível analisar a renda média por domicílios. A mesorregião LA.2 destaca-se com média superior a 5 salários mínimos, e as mesorregiões LA.3 e LA.1 dividem-se em áreas de média superior a 3 salários mínimos e áreas de concentração de rendimentos médios inferiores a 2 salários mínimos. Salientam-se, nesta situação, as áreas correspondentes ao loteamento Barro Duro, na LA.1, e o Pontal da Barra, em LA.3. Em geral, a densidade urbana é baixa, menor que 15 hab./ha, alcançando patamares entre 15 e 50 hab./ha nas áreas mais consolidadas da orla da Laguna dos Patos (IBGE, 2010).

A revisão do III PD (2018) determinou, na macrorregião do Laranjal, a incidência de apenas dois tipos de AEIS: tipo I (áreas ocupadas em AAP) – Vila de Pescadores no Pontal da Barra – e de tipo II (áreas ocupadas) – Ocupação junto à Praça Aratiba, no Barro Duro, à margem da Laguna dos Patos.

As margens do Arroio Pelotas, do Canal São Gonçalo e da Laguna dos Patos são consideradas APPs. Mas, ainda que parte significativa da orla da Laguna esteja ocupada, apenas os trechos nos quais estão situados o loteamento do Recanto de Portugal – no Arroio Pelotas – e as ocupações do Pontal da Barra – no Canal São Gonçalo e na Laguna dos Patos se configuram como APPOs (PELOTAS, 2018). Destaca-se a demarcação de AEIANs nas áreas de cota mais baixa, nas áreas de dunas e nas regiões de mata nativa junto à orla da Laguna e às margens do Canal e do Arroio (PELOTAS, 2018).

Na macrorregião do Laranjal, identifica-se menor incidência de áreas de ocupações irregulares, as quais se estabelecem nos lindes dos loteamentos consolidados, assim como em áreas de ambiente natural fragilizadas, como o Pontal da Barra e a orla norte da Laguna. Quanto à produção habitacional e empreendimentos imobiliários, destacam-se os condomínios e os loteamentos recentes destinados à média e alta renda. É possível salientar a presença de parcelas significativas da região nas quais se conservam vazios urbanos, dentro e fora de áreas de preservação ambiental.

Formação inicial do território

A macrorregião do Laranjal corresponde a uma parcela da Sesmaria de Pelotas de 1758 e foi marcada por uma forma diferente de ocupação em relação a Sesmaria de Monte Bonito, na qual foi implementado o núcleo charqueador que deu origem à cidade de Pelotas (GUTIERREZ, 2001). A Sesmaria de Pelotas, segundo Gutierrez (2001), situava-se entre as margens dos Arroios Corrientes e Pelotas e ao longo da costa da Laguna dos Patos.

A instalação de charqueadas na Sesmaria de Pelotas ocorreu no mesmo período que na Sesmaria de Monte Bonito, porém em menor número e, em sua maioria, à margem esquerda do Arroio Pelotas. De acordo com Gutierrez (2001), apesar disso, a Sesmaria de Pelotas apresentava maior contingente de população escravizada.

A tipologia do espaço dessa atividade produtiva baseada no trabalho escravizado na Sesmaria do Laranjal dividia-se em duas áreas: a primeira se destinava à criação de gado e às atividades produtivas do charque e a segunda sediava a residência e pequenos cultivos (GUTIERREZ, 2001). Segundo a autora, a forma de habitação destinada às pessoas escravizadas separava-se entre essas duas áreas. Aqueles que executavam tarefas de ofício e trabalhos domésticos se acomodavam no pavimento térreo das residências, enquanto aqueles que se dedicavam ao processo de produção do charque ocupavam áreas próximas aos galpões de trabalho ou os próprios galpões (GUTIERREZ, 2001). Porém, como já abordado, o processo histórico de invisibilização do período de escravização dificulta o acesso a informações sobre as formas de habitação.

Além disso, Gutierrez (2001) apresenta a construção de prédios urbanos nesse período como investimento produtivo alternativo à atividade charqueadora. A autora constata a exploração dessa atividade pela presença de olarias nas áreas produtivas das charqueadas e pelo registro de pessoas escravizadas nos canteiros de obras, combinado ao caráter sazonal da salgação de carnes e à quantidade de propriedades urbanas destinadas a diferentes formas de exploração imobiliária por parte dos proprietários de terra charqueadores. Constata-se assim a exploração do investimento na produção do espaço habitado da cidade na entressafra da atividade charqueadora nesse período.

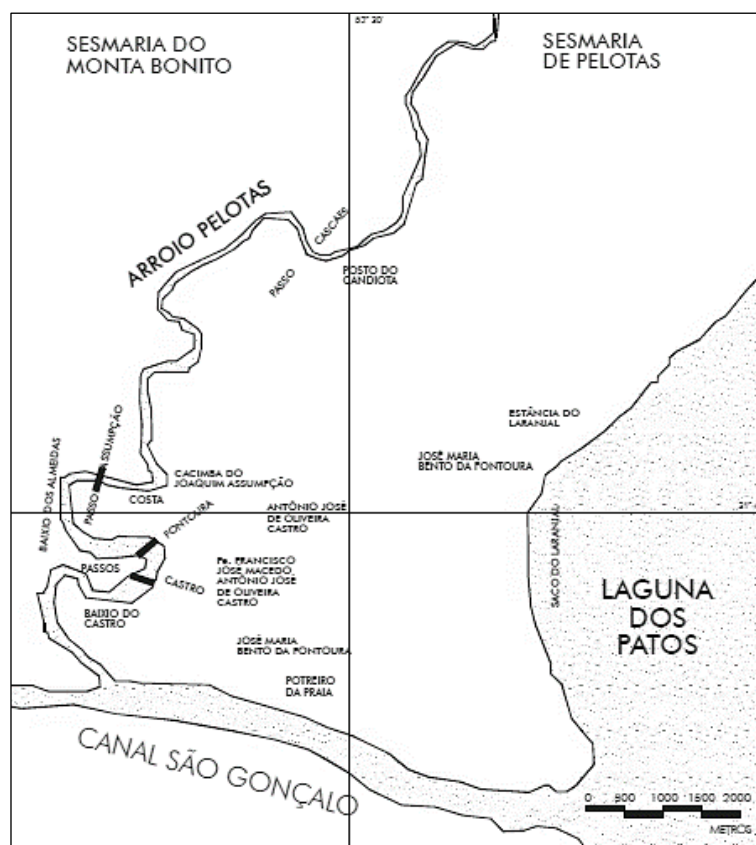


Figura 36 – Charqueadas na margem esquerda do Arroio Pelotas, estância do Laranjal.
Fonte: GUTIERREZ (2001, p. 78).

Dessa forma, a Sesmária de Pelotas, ao longo do século XIX, originou cinco estâncias – Patrimônio / Sá; Graça; Palma; Galatéia; e Laranjal / Nossa Senhora dos Prazeres – e sete charqueadas – sendo que apenas uma delas se localizava à margem da Laguna; as outras seis situavam-se à margem esquerda do Arroio Pelotas, nas seguintes estâncias: Graça, Palma e Laranjal (Moreira, Costa, Fontoura e Castro) (GUTIERREZ, 2001).

Com a decadência da atividade charqueadora, segundo Gutierrez (2001), houve a manutenção das propriedades de terra entre herdeiros, conservando, por um lado, as estâncias e as atividades agrícolas e, por outro, a promoção de loteamentos urbanos, seguidos de outros produtos imobiliários, tanto às margens do Arroio Pelotas como ao longo da orla da Laguna dos Patos.

As primeiras décadas do século XX

No início do século XX, a Estância do Laranjal, herdada pela família Assumpção, promoveu a substituição parcial das atividades agrícolas para explorar parte da orla da Laguna dos Patos para o desenvolvimento de práticas de balneabilidade (RUAS, 2012). Segundo a autora (2012), a utilização do ambiente natural da orla da Laguna como balneário teve influência das praias uruguaias e do Balneário Vila Siqueira – iniciativa dos anos 1890, atual balneário do Cassino, em Rio Grande.

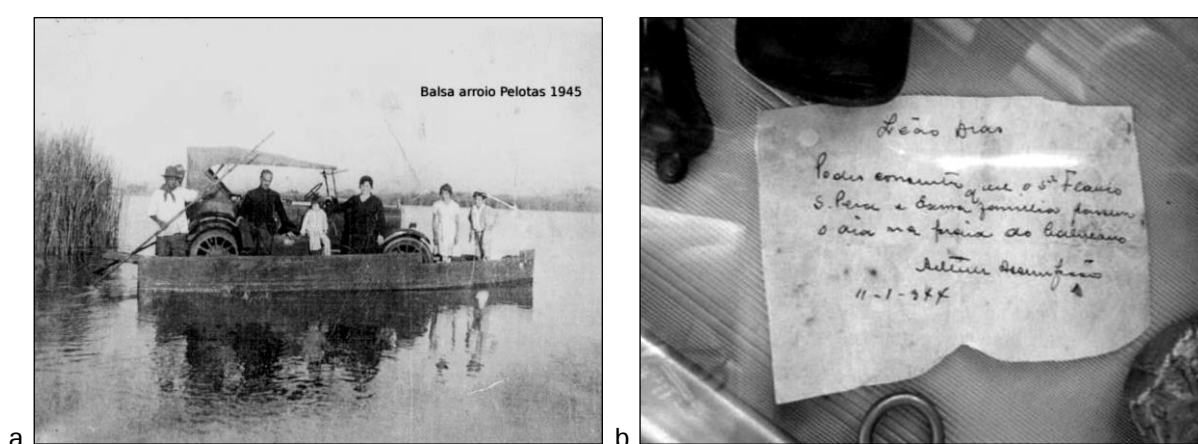


Figura 37 – Travessia no Arroio Pelotas, em 1945 (a), e autorização de acesso (b).

Fonte: RUAS (2012, p. 124 (a); p. 125 (b)).

Cabe salientar nesse período, segundo Peres e Polidori (2019), os condicionantes impostos para a ocupação e o uso do território pelos limites e ambientes naturais, dentre esses, o Arroio Pelotas e as áreas de cotas mais baixas, propensas a alagamentos e com maior dificuldade de saneamento.

Até os anos 1940, o acesso à região do Laranjal e ao balneário era precário, feito por balsa, em vias não pavimentadas, sem infraestrutura na orla e somente com autorização dos proprietários (RUAS, 2012). Em função disso, manteve-se a característica predominantemente rural entre a margem esquerda do Arroio Pelotas e a orla da Laguna, ainda que se consolidasse, nesse período, o uso sazonal de balneário.

Loteamentos privados e as intervenções de infraestrutura urbana

Em 1948, o poder público aprovou a lei orgânica municipal de incentivo ao turismo, buscando proporcionar as condições de promoção de infraestrutura para o acesso à região do Laranjal, fazendo uso dos termos sanitaristas desse período de “higiene e conforto” (SOARES, 2002, p. 349). Sob esses termos, de acordo com o autor, em dezembro do mesmo ano, foi inaugurada a primeira ponte sobre o Arroio Pelotas, consolidando o acesso ao Laranjal, ainda que não seria esse o traçado definitivo para o balneário. Destaca-se a articulação dos proprietários de terra com o poder público a partir das doações de áreas que contemplaram o traçado executado (SOARES, 2002).



Figura 38 – Ponte do Arroio Pelotas.
Fonte: RUAS (2012, p. 135).

A qualificação do acesso à região do Laranjal inaugurou a promoção imobiliária pretendida para o balneário, a partir da possibilidade de implantação de loteamentos. Dessa forma, observa-se a realização do investimento produtivo de transformação de terra rural, dos grandes proprietários, em lotes urbanos de uso exclusivo.

O primeiro loteamento foi o Balneário Santo Antônio, com área corresponde a aproximadamente 165ha, cuja primeira etapa se deu em 1948 (490 lotes em 32 quadras) e a segunda, em 1952 (908 lotes em 40 quadras). É possível destacar a dimensão menor dos lotes na segunda etapa em comparação à primeira (SOARES, 2002).

Em 1958, foi iniciada a implantação do Balneário Valverde, com projeto de 95 ha (459 lotes em 73 quadras), porém com a execução de somente 40 ha (817 lotes em 42 quadras) (SOARES, 2002). Identifica-se a relação estabelecida com o balneário Santo Antônio, dando continuidade à estrutura viária e à implementação justaposta ao empreendimento anterior.

O terceiro loteamento foi o Balneário Nossa Senhora dos Prazeres, com projeto inicial de 114ha, com redução no projeto executado para cerca de 69 ha (1522 lotes em 76 quadras). Executado em etapas, foram disponibilizadas 38 quadras na década de 1950 e as demais foram implantadas ao longo das décadas de 1960 e 1970 (SOARES, 2002).

Dessa forma, os Balneários Santo Antônio e Valverde conformaram um núcleo urbano, enquanto o Balneário Nossa Senhora dos Prazeres estava localizado mais ao norte da orla da Laguna. Segundo Soares (2002), o Balneário Nossa Senhora dos Prazeres se consolidou enquanto condição periférica, com infraestrutura precária, destinando-se a pessoas de menor faixa de renda. Destaca-se a promoção do balneário dos prazeres:

La creciente moda de las actividades de ocio en las playas llevaba a que incluso la población de bajos ingresos deseara frecuentar los balnearios. El Balneario dos Prazeres representó entonces una clara y evidente distinción social en los espacios de ocio de la ciudad. Los terrenos eran más baratos, a la vez que más distantes de la ciudad, con la cual presentaban además una conexión más precaria: la Estrada do Laranjal presentaba mejoras solamente en su tramo hasta el Balneario de Santo Antonio. La población pelotense no tardó en ironizar la situación, apodando el nuevo “balneario” de “Barro Duro”. Sin embargo, con esta nueva promoción la elite pelotense logró mantener a los pobres alejados de sus espacios de reposo (SOARES, 2002, p. 355).

De acordo com Soares (2002), o processo de incorporação do Balneário dos Prazeres se diferenciou dos demais balneários. Segundo o autor, o proprietário da terra comercializou total ou parcialmente o loteamento a terceiros, para que esses o revendessem ao público de mais baixa renda. Com isso, responderam a demanda por terrenos relativamente mais acessíveis e se eximiram da promoção de infraestrutura e serviços básicos.

A partir dos anos 1970, ocorreu a expansão do Balneário Valverde, primeiro com a criação do loteamento Novo Valverde e, posteriormente, na década de 1980, com a proposta do loteamento Pontal da Barra (RUAS, 2012). As propostas se

configuram como expansões dos loteamentos existentes, avançando em direção à margem do Canal São Gonçalo.

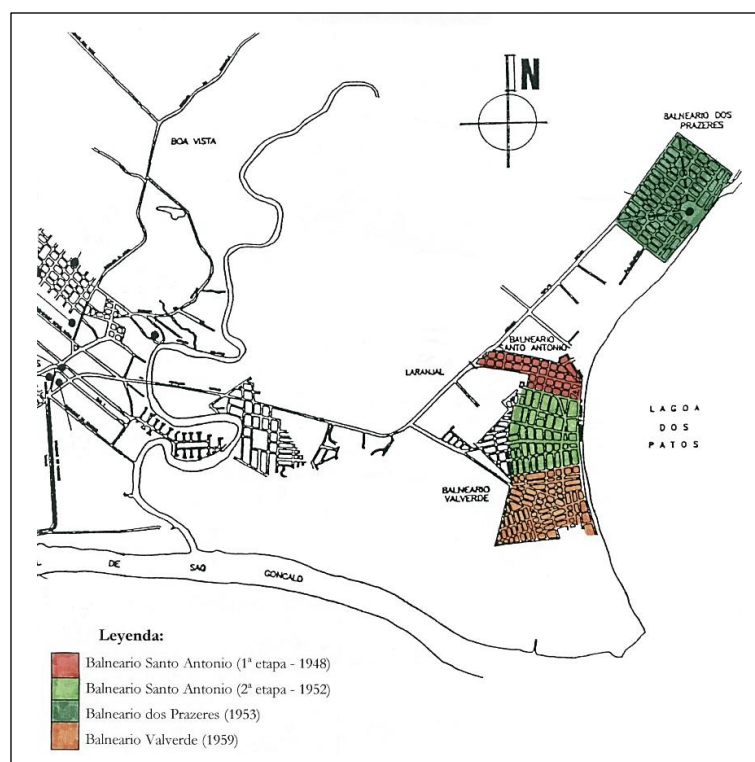


Figura 39 – Balneário do Laranjal.
Fonte: SOARES (2002, p. 350).

Como abordado anteriormente nesta pesquisa, esse período foi marcado na cidade de Pelotas pela promoção imobiliária do loteamento enquanto investimento produtivo preferencial, tanto pelo parcelamento e pela comercialização dos lotes como pela captura da valorização futura de vazios urbanos propositalmente intermitentes à implementação desses empreendimentos imobiliários.

Para Soares (2002), a implementação dos loteamentos balneários foi uma operação imobiliária que articulou estratégias de planejamento e crescimento urbanos a longo prazo, envolvendo, para isso, promotores imobiliários, proprietários de terra e poder público. Isso foi feito de modo que a consolidação dos loteamentos junto à laguna estabelecesse um eixo de expansão da cidade, com valorização fundiária devido ao investimento público em infraestrutura (SOARES, 2002). Para consolidar esse eixo de crescimento urbano, no final dos anos 1970, segundo Ruas (2012), foram realizadas pelo poder público municipal as obras de duplicação, pavimentação e execução do traçado definitivo da avenida Ferreira Viana / Adolfo Fetter, incluindo a substituição da ponte sobre o Arroio Pelotas.

Quanto às ocupações irregulares, sobressaiu-se, a partir da década de 1970, a formação da ocupação da Vila de Pescadores da Barra, que se estabeleceu ao longo da orla do Pontal da Barra, no encontro do Canal São Gonçalo e da Laguna dos Patos (NEDEL, 2015). A Vila de Pescadores da Barra é a ocupação irregular mais antiga no Laranjal e se consolidou como entreposto comercial pesqueiro da região (RUAS, 2012).

É possível observar também a formação de ocupações irregulares justapostas ao perímetro de implantação dos loteamentos balneários, com destaque para a ocupação das áreas livres projetadas para o loteamento Balneário dos Prazeres (PLHIS, 2014).

Final do século XX e o aperfeiçoamento do modelo

A estrada do Laranjal – avenida Ferreira Viana / Adolfo Fetter – constituiu-se como zona preferencial para promoção imobiliária nos anos 1980. Segundo Soares (2002), isso ocorreu pela confluência de diferentes fatores, entre eles a facilidade de acesso ao centro da cidade, a partir da qualificação e da abertura do sistema viário, além da possibilidade de exploração dos diferenciais de paisagem natural da região. Destacam-se, também, os extensos vazios urbanos ao longo da avenida, principalmente no trecho entre a ponte sobre o Arroio Pelotas e a orla da Laguna.

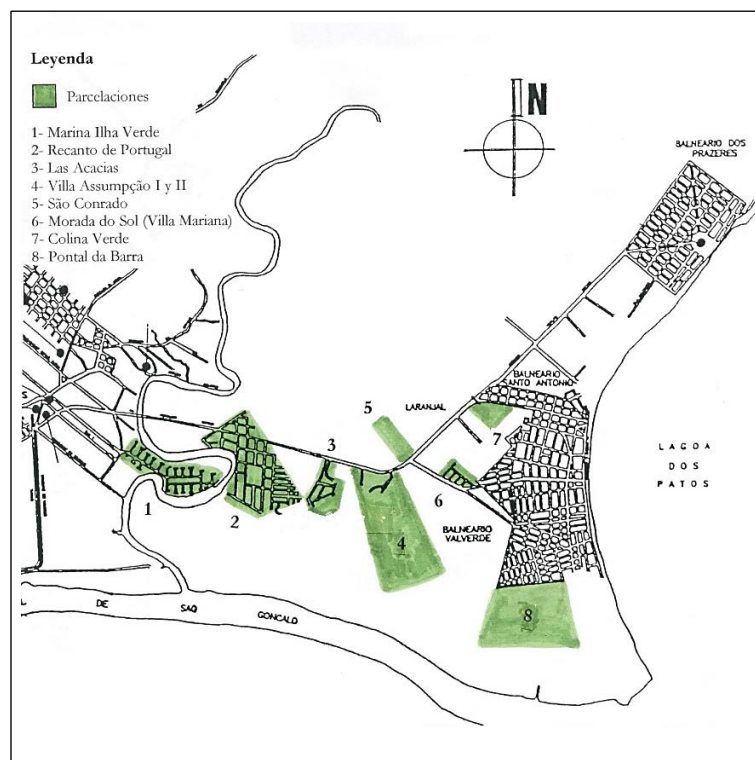


Figura 40 – Parcelamento na estrada do Laranjal.
Fonte: SOARES (2002, p. 441).

Em 1979, sob a mesma gestão municipal promotora das melhorias de infraestrutura de acesso à região do Laranjal, de forma a legitimar e organizar o processo de expansão urbana, a região foi incorporada ao perímetro urbano pelo II PD (1980) (SOARES, 2002). Dessa forma, segundo o autor, os promotores imobiliários passaram a operar seguindo os parâmetros da área urbana tradicional.

Nesse contexto, foram implementados os loteamentos Colina Verde (189 lotes) e Morada do Sol (123 lotes). Sobressai-se, nesses dois empreendimentos, a localização contígua aos loteamentos balneários, diferenciando-os dos demais loteamentos propostos nesse período (SOARES, 2002).

Em 1981, foi implementado o loteamento Recanto de Portugal (711 lotes), inaugurando as promoções imobiliárias ao longo da estrada do Laranjal, na área da antiga charqueada Castro, na margem esquerda do Arroio Pelotas (SOARES, 2002).

Nesse período, foi intensificada a promoção imobiliária fora da região central da cidade destinada às faixas de renda mais altas, abrindo frentes de incorporação de loteamentos em locais de acesso dificultado, ou propositadamente restrito, realizando o valor especulado de vazios urbanos e apropriando-se do ambiente natural (PEDROTTI, 2017).

Segundo Soares (2002), distinguem-se a inauguração de loteamentos destinados às mais altas faixas de renda e as ‘urbanizações exclusivas’. Entre esses, o já comentado loteamento Marina Ilha Verde, em 1981, à margem direita do Arroio Pelotas – na região administrativa do São Gonçalo.

Nesse sentido, em 1982, surgiu, na região do Laranjal, o loteamento Las Acácias, com área superior a 10 ha e lotes mínimos de 600 m². A implantação propôs um único acesso, a partir da estrada do Laranjal, e a descontinuidade do traçado viário, com a proposição de áreas verdes no perímetro do loteamento. Igualmente, o loteamento Porta do Sol, propôs, nesse mesmo período, acesso único pela avenida Ferreira Viana / Adolfo Fetter e, posteriormente, foi regulamentado como condomínio urbanístico de lotes pela legislação local.

Salienta-se a continuidade da implantação de empreendimentos imobiliários de mesmo formato na região, como a Vila Assumpção I (16,41 ha) em 1986, e a Vila Assumpção II (46,10 ha) em 1991, lindeiros ao loteamento Las Acácias (SOARES, 2002). Esses foram seguidos de loteamentos menores, mas também destinados às faixas de renda mais altas, como o loteamento São Conrado em 1989 (69 lotes), o loteamento Golden Village em 1995 (27 lotes) e o loteamento Villa Bela em 1995 (64 lotes) (SOARES, 2002).

Com a retomada das promoções imobiliárias na região do Laranjal nos anos 1990, o então prefeito de Pelotas, Irajá Rodrigues (responsável pela gestão municipal do final dos anos 1970 e promotora dos investimentos de infraestrutura na região), comprou a área e deu continuidade à proposta do loteamento balneário do Pontal da Barra – iniciado na década de 1980 (SOARES, 2002). Segundo o autor, a proposta contava com 2.268 lotes divididos em diversas etapas e, diferentemente dos demais investimentos imobiliários na região, propunha lotes menores e buscava a adesão de moradores de menor faixa de renda.

Contudo, o loteamento do Pontal da Barra foi marcado por irregularidades no processo de licenciamento, denúncias aos órgãos ambientais, embargos e sucessivas retomadas de obras. Com isso, foi executado apenas parcialmente. A terraplanagem proposta foi realizada entre os anos 1990 e 2003 de forma irregular, causando danos irreversíveis ao ambiente natural – aterro em áreas de banhados, diques de contenção, canais de escoamento, etc. (RUAS, 2012). Segundo Ruas (2012), a partir

de 2003 foram propostos diferentes empreendimentos para o local, buscando, sem sucesso, reunir forças políticas e econômicas para superar os embargos ambientais.

Nesse mesmo período, quanto às ocupações irregulares, consolidou-se a ocupação da Vila dos Pescadores do Trapiche, situada ao longo da margem da Laguna, em faixa de domínio público e lindeira aos loteamentos Novo Valverde e Pontal da Barra, utilizando-se das obras de movimentação de terra inacabadas, desse último, para sua instalação (NEBEL, 2015).

Segundo Pedrotti (2017), os anos 1990 antecederam a implantação dos condomínios urbanísticos de lotes, com pequenos condomínios horizontais de casas que anunciaram essa forma de produção do espaço, tendo como exemplo, na região do Laranjal, o Condomínio Costa Doce, implementado na orla da Laguna em 1995.

O setor imobiliário pós Estatuto da Cidade

Destaca-se a ausência de implementação, na região do Laranjal, de políticas habitacionais subsidiadas pelo Estado tanto antes do Estatuto das Cidades, como abordado até aqui, quanto depois dele. Da mesma forma, diferentemente da região administrativa do São Gonçalo, no Laranjal não são praticadas iniciativas de loteamentos públicos sem provisão habitacional, mesmo essa tendo sido uma política marcante da municipalidade no processo de produção do espaço urbano na metade final do século XX. Esse fato pode indicar que essa região vinha sendo preservada de uma urbanização mais intensa e reservada para incorporações destinadas às faixas de renda mais altas, em geral mais rentáveis.

O período recente, a partir do ano 2000, foi marcado pela continuidade de investimentos imobiliários no formato de loteamento, porém apresentando gradativamente diferentes características. Um exemplo é o loteamento Bugainville (2000), parcelamento que apresenta estrutura viária e fundos dos lotes delimitados por muros contínuos, assemelhando-se aos condomínios urbanísticos de lotes. Os loteamentos Arroio Pelotas (2011), Vila Judith (2012) e Residencial Amarilis (2017) se assemelham aos loteamentos dos anos 1980, porém apresentam maior integração ao sistema viário e lotes relativamente menores (Pelotas, 2020).

Em 2008, salienta-se a retomada do empreendimento de loteamento do Pontal da Barra. Segundo Nebel (2015), os promotores buscam a viabilização da proposta por meio da implantação de um complexo turístico e hoteleiro denominado “Hotel Cavalo Verde”, para, segundo eles, “explorar o potencial turístico da região” e “atrair investimentos para a cidade”, com um “projeto de alto padrão, moderno e arrojado” para turistas com alto poder aquisitivo (NEBEL, 2015, p. 165). De acordo com a autora, a realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014 foi utilizada como justificativa para o investimento, uma vez que Pelotas concorreu à subsede desse evento.

Pode-se destacar, nesse período, a atuação dos promotores articulada ao poder público municipal com a implementação do “Programa de Requalificação da Orla da Lagoa”. A proposta de intervenção teve como objetivo requalificar os espaços públicos, garantindo “acessibilidade, lazer, arborização, infraestrutura e ordenação de uso e ocupação junto à orla” da Laguna (NEBEL, 2015, p. 165).

Por meio do programa de requalificação, ampliaram-se o calçadão e a avenida da praia em direção ao Pontal da Barra e, dessa forma, subsidiou-se a argumentação para a remoção da ocupação irregular, consolidada com cerca de 40 famílias da Vila dos Pescadores do Trapiche (NEBEL, 2015). Segundo a autora, mobilizaram-se ações judiciais no Ministério Público responsabilizando a Prefeitura Municipal a remover os moradores e desocupar a área, com a justificativa dessa se configurar área de risco (orla da laguna) somada a caracterização de área de preservação permanente.

Dessa forma, a ocupação irregular foi submetida ao processo de reintegração de posse com reassentamento parcial e insuficiente dos moradores. De acordo com Ruas (2012), os moradores mais recentes e sem relação comprovada com a pesca foram realocados no loteamento de casas Eldorado, distante cerca de 18 km e implementado pela faixa 1 do PMCMV. Já os moradores mais antigos e relacionados com atividade pesqueira foram realocados na ocupação da Vila de Pescadores da Barra, no Laranjal.

Quanto às ocupações irregulares, conforme dados da Prefeitura Municipal (2020), na região administrativa do Laranjal no período recente, é possível perceber a mesma dinâmica observada na cidade de Pelotas, na qual constata-se o aumento de área construída nas ocupações e na expansão dos perímetros, assim como o

adensamento pelo crescimento do número de moradores. Destaca-se, na Vila de Pescadores da Barra, a provisão parcial de infraestrutura urbana, devido, justamente, à realocação dos moradores da Vila de Pescadores do Trapiche.

Em 2009, foi aprovada a Lei Municipal 5.660/2009, denominada Lei de Condomínio Horizontal de Lotes. Como abordado anteriormente, ela modifica a forma de condomínio urbanístico do III PD (2008), com as principais alterações sendo o aumento significativo de área limite do empreendimento, de 10 ha no III PD (2008) para entre 10 ha até 35 ha na nova legislação, e a condição essencial de fechamento do empreendimento com o entorno urbano.

Tal legislação altera o art. 192 do III PD (2008) – que inaugurou a modalidade de condomínio urbanístico e estipulou a área limite de 10 ha –, passando a denominá-la condomínio horizontal de lotes, aumenta a área limite para 35 ha, institui a área mínima 10 ha e, ainda, torna essencial o fechamento, permitindo, para isso, muros de até 3 m de altura em todo o perímetro (PEDROTTI, 2017, p. 80-81).

A modalidade de investimento imobiliário de condomínio horizontal de lotes foi inaugurada na região do São Gonçalo no ano seguinte à implementação da lei, com a implantação do condomínio Lagos de São Gonçalo – abordado anteriormente.

Na região do Laranjal, em 2011, foi promovido o condomínio Veredas Altos do Laranjal, com 454 lotes (dois tipos de lotes, lote menor com 322 m² e o lote maior com 745 m²), ocupando área de 35 ha – área limite para a modalidade estipulada pela Lei de Condomínio Horizontal de Lotes. Segundo Pedrotti (2017), a gleba original do empreendimento correspondia a 50 ha e, para a adequação à Lei dos condomínios, na área voltada para avenida Ferreira Viana / Adolfo Fetter, foram criados lotes comerciais e a área de fundos foi vendida para o empreendimento lindeiro, o condomínio Porta do Sol.

No ano seguinte, ocorreu a implementação dos condomínios Alphaville – uma franquia de alcance nacional – Pelotas 1 e 2, com o total de 556 lotes residenciais (média de 400 m²) e 21 comerciais (média de 600 m²) (PEDROTTI, 2017). O Alphaville 1, com área de 27 ha (273 lotes residenciais e 10 comerciais) e o Alphaville 2 com, 25 ha de área (283 lotes residenciais e 11 lotes comerciais) (PEDROTTI, 2017).

Dessa forma, observa-se a divisão do condomínio em dois para viabilizar juridicamente sua implantação com área superior a 51 ha. Assim, “o desmembramento da gleba maior em duas glebas menores, e consequentemente a separação jurídica do projeto em: Alphaville Pelotas 1 e Alphaville Pelotas 2” estabeleceram um artifício administrativo para sua aprovação (PEDROTTI, 2017, p. 104).

Nesse sentido, a permissão de implementação de condomínios interligados possibilita, de fato, a implantação de condomínios sem área máxima, de tal forma que se torna possível aprovar inúmeros condomínios separados, mas “que na prática podem estar todos interligados, com acesso irrestrito entre os condôminos” (PEDROTTI, 2017, p. 105).

Destacam-se, também, as propostas em implementação do condomínio urbanístico Riviera com 525 lotes e do condomínio urbanístico Estância do Laranjal, esse último com características particulares de exploração e apropriação do ambiente natural e cultural.

Nesse período, foram implementadas uma série de condomínios urbanísticos de lotes de menor expressão, seja pelo menor porte do empreendimento, seja pela readequação de loteamento existente na nova modalidade. São condomínios urbanísticos como o Dom Domingo Marine (2011), o Residencial Charqueadas (2010) e o Porta do Sol – este último implantado nos anos 1980 e readequado como condomínio urbanístico de lotes sob a nova legislação municipal nos anos 2000 (Pelotas, 2020).

Segundo Pedrotti (2017), são características desses empreendimentos a realização do valor especulado de vazios urbanos pelo acesso à infraestrutura pública, pela apropriação do ambiente natural e pela capacidade de mobilização de intervenções públicas e privadas na região, assim como a flexibilização da legislação urbana, constituindo-se como áreas de exceção e, portanto, de vantagens relativas ao investimento produtivo.

É possível salientar a implementação de empreendimentos comerciais e de serviços, de forma geral incentivados pelos diferentes empreendimentos imobiliários em lotes direcionados ao uso comercial voltados às margens da avenida Ferreira Viana / Adolfo Fetter, constituindo a avenida o caráter de eixo comercial.

Sobressaem-se os empreendimentos comerciais e de serviços propostos de forma a estabelecer novas centralidades na região, por exemplo a proposta do “Hotel Cavalo Verde”, projetado junto ao loteamento Pontal da Barra – comentado anteriormente. Observa-se, nesse sentido, na avenida Ferreira Viana / Adolfo Fetter, a Escola Santa Mônica (2018), implantada em lote comercial, do condomínio Veredas Altos do Laranjal, com área superior a 2,6 ha – instituição privada de ensino básico e médio, direcionada ao público de média e alta renda.

Cabe ressaltar as obras recentes, via investimento público e PPPs, em infraestrutura urbana concentradas nos balneários Santo Antônio e Valverde, sob justificativa de estímulo ao turismo na orla da Laguna e de qualificação das práticas de balneabilidade, atividades de lazer sazonais e eventos culturais.

Nesse contexto de investimento em estrutura para turismo e valorização da orla, ocorreu, como já abordado, entre 2006 e 2011, o “Projeto Orla da Lagoa”. Com a proposta de qualificação da orla dos balneários Santo Antônio e Valverde, o projeto compreendeu “questões de acessibilidade, lazer, arborização, infraestrutura e ordenação de uso e ocupação junto à orla” (RUAS, 2012, p. 171). A intervenção, segundo a autora, reafirmou as desigualdades entre as ocupações na região do Laranjal, justamente por não enfrentar os conflitos socioambientais estabelecidos.

É possível observar a continuidade dessa lógica nas intervenções mais recentes na região. Pode-se destacar, entre as obras de infraestrutura viária, a qualificação das avenidas Arthur Augusto Assumpção e Senador Joaquim Assumpção – terceiro acesso ao núcleo mais consolidado de balneários –, além de trechos da avenida Espírito Santo e da rua São Borja, tendo como justificativa o incentivo ao caráter de atrativo turístico da orla para o “desenvolvimento econômico e social” no Laranjal (MAGALHÃES, 2021a). Segundo a reportagem, a partir dessas obras, as avenidas Arthur Augusto Assumpção e Senador Joaquim Assumpção se estabeleceram enquanto alternativa para o fluxo de mobilidade com destino à orla dos balneários Santo Antônio e Valverde.

Da mesma forma, foi elaborado pelo poder público municipal um letreiro para a orla do Laranjal. O projeto, além do letreiro, também envolvia pavimentos de madeira, paisagismo, mobiliário, espaços para comercialização de comidas de rua e alargamentos de passeios (MAGALHÃES, 2022). Nesse sentido, por meio de

investimentos públicos em parceria com a iniciativa privada, a requalificação do trapiche da orla da Laguna, incluindo, também, a qualificação do acesso junto à orla com proposta de alargamentos de passeio, paisagismo e mobiliários (MAGALHÃES, 2017). Além disso, por meio do Programa Avançar no Turismo, do governo do Estado, foi proposta a conexão entre o Balneário Valverde e o Balneário Santo Antônio ao Balneário dos Prazeres, a partir da construção de uma passarela de madeira à beira da Laguna dos Patos (TORRE, 2022).

Outro elemento do processo de produção urbana e habitacional no Laranjal trata-se da apropriação da paisagem natural e da valorização da renda fundiária a partir desse diferencial (RUAS, 2012, p.168). A flexibilização da legislação urbana na região, combinada à permissividade e à seletividade das fiscalizações das formas de ocupação do solo, proporciona o gradativo avanço de empreendimentos imobiliários sobre áreas de proteção ambiental.



Figura 41 – Pontal da Barra (a) e Orla da Laguna dos Patos (b).
Fonte: RGS Turismo (2017) (a); Diário da Manhã (2015) (b).

Estabelece-se, dessa modo, o ambiente natural enquanto principal elemento de conflito nessa região, pela articulação entre poder público e agentes privados. E, como abordado para a região do São Gonçalo, é necessário destacar as formas de contraposição ao processo hegemônico de produção urbana da região do Laranjal.

Nesse sentido, ressalta-se como exemplo a resistência dos moradores da Vila de Pescadores do Trapiche ao processo de remoção, apresentada anteriormente. Tem-se também a Vila de Pescadores da Barra, assim como, a ocupação de outras áreas de urbanização precária na região.

Destaca-se a articulação entre universidades e movimentos sociais, pautada pela temática ambiental, no enfrentamento das ameaças aos ambientes naturais dos

biomas Mata Atlântica e Pampa. São exemplos desse processo o Centro de Estudos Ambientais (CEA) mobilizado contra a implementação do loteamento Pontal da Barra, a oposição às alterações recentes do III PD e a luta pela criação da Unidade de Conservação no Pontal da Barra (CEA, 2022).

A revisão do III PD no Laranjal

Como apresentado anteriormente, é possível observar a utilização do planejamento urbano para legitimar e organizar os processos de produção do espaço habitado. Dessa forma, busca-se apresentar, a partir da leitura da aplicação da legislação sobre a região administrativa do Laranjal, a instrumentalização articulada entre poder público municipal e setor privado vinculado à incorporação imobiliária, com ênfase no III PD (2008) e nas modificações realizadas na revisão de 2018.

Da mesma maneira que se elabora a análise da região administrativa do São Gonçalo, detém-se aqui na macrorregião do Laranjal, analisando-a a partir da observação dos instrumentos regulamentados pelo III PD (2008) e modificados em 2018. Trata-se de analisar a implementação das Áreas de Especial Interesse: AEIS, AEIAN e AEIAC. De forma a complementar a análise, investiga-se também outros instrumentos jurídico-urbanísticos e de planejamento, como o PlanMob e o PLHIS, entre outros.

AEIS

Na região administrativa do Laranjal, o III PD (2008) identifica a incidência de dois tipos de AEIS: tipo I (áreas ocupadas em AAP), a Vila de Pescadores do Pontal da Barra, e tipo II (áreas ocupadas), a Ocupação junto à Praça Aratiba, no Balneário dos Prazeres à margem da Laguna dos Patos.

A Figura 42 apresenta as AEIS delimitadas no III PD de 2008 e as alterações promovidas pela revisão de 2018 na macrorregião do Laranjal. A revisão do III PD (2018) manteve essas duas áreas, mas não incluiu nenhuma outra. Cabe destacar que o PLHIS, realizado em 2014, a partir da matriz de precariedade, identificou outras três áreas desconsideradas pela revisão do III PD (2018).

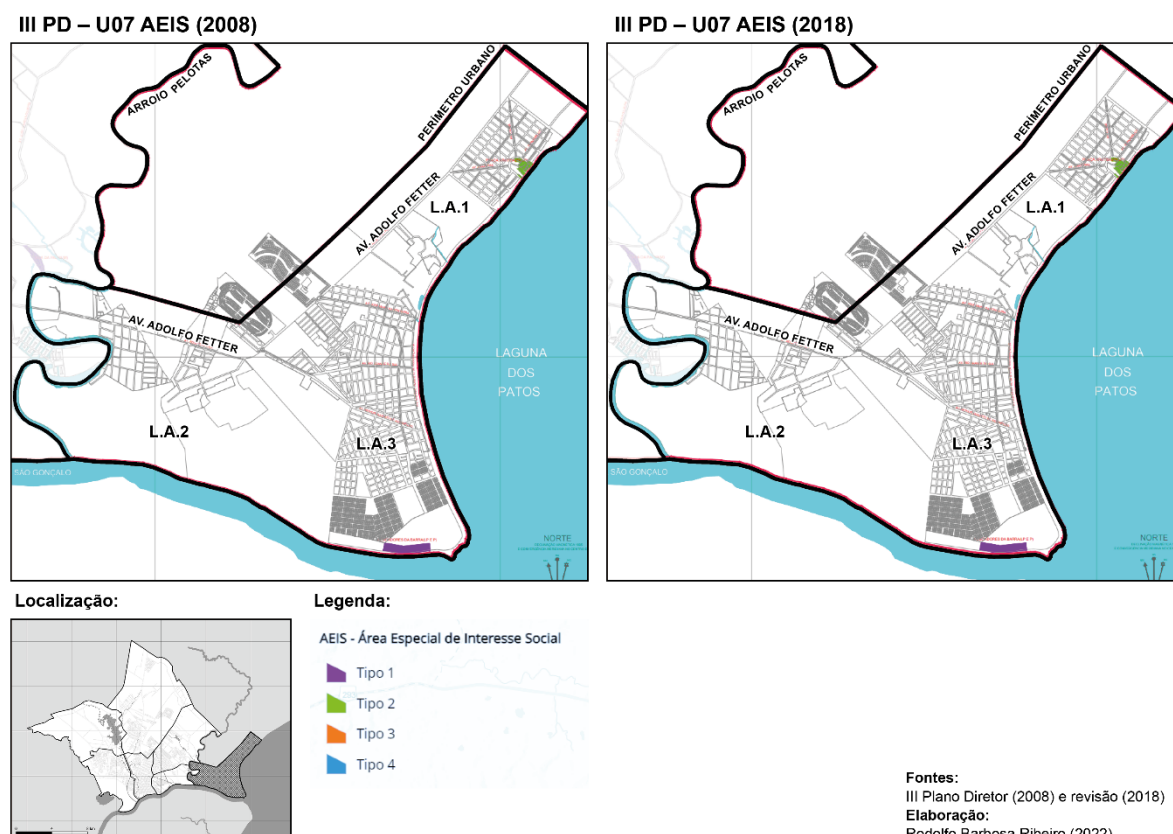


Figura 42 – Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) III PD de 2008 e 2018.
Fonte: Adaptado pelo autor.

A Figura 43 apresenta as cinco áreas identificadas pelo PLHIS na região do Laranjal (2014), a partir da matriz de precariedade – duas das quais já compreendidas pelo III PD de 2008, a Vila de Pescadores no Pontal da Barra e a Ocupação Praça Aratiba –, sinalizando seu adensamento e seu crescimento.

Outras três áreas identificadas, não contempladas no III PD de 2008, foram ignoradas na revisão do III PD em 2018: a Vila de Pescadores do Trapiche, com destaque para a manutenção dessa área mesmo tendo sido submetida aos processos de remoção e realocação, como comentado anteriormente, e as outras duas áreas identificadas, que apontam o reconhecimento, ainda que inicialmente, de ocupações recentes localizadas nas bordas dos loteamentos consolidados, fenômeno que também já foi apontado aqui.

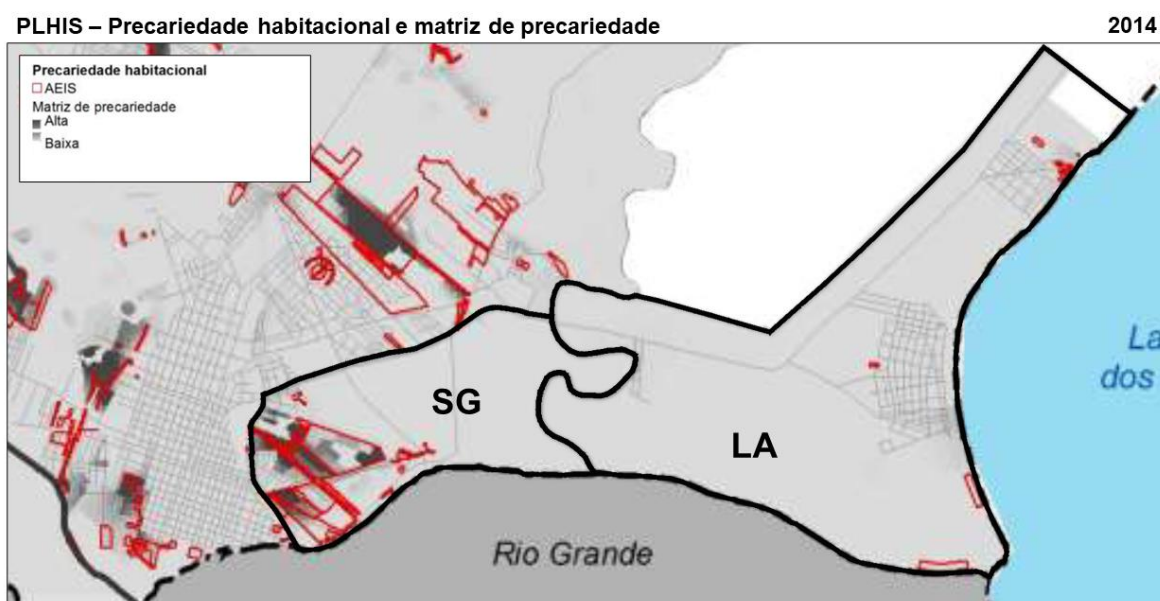


Figura 43 – Matriz de precariedade urbana e habitacional no PLHIS 2014.
 Fonte: Adaptado pelo autor.

AEIAN

Na região do Laranjal, as AEIANs estão demarcadas nas áreas remanescentes de cota mais baixa, áreas de dunas e regiões de mata nativa junto à orla da Laguna e às margens do Canal São Gonçalo e do Arroio Pelotas, delimitadas pela área efetivamente urbanizada. Quanto às APPs, são assim consideradas as margens do Arroio Pelotas e do Canal São Gonçalo e a orla da Laguna dos Patos. Observa-se que parte significativa da orla da Laguna está ocupada, porém apenas os trechos nos quais estão situadas as ocupações do Pontal da Barra configuram-se como APPOs.

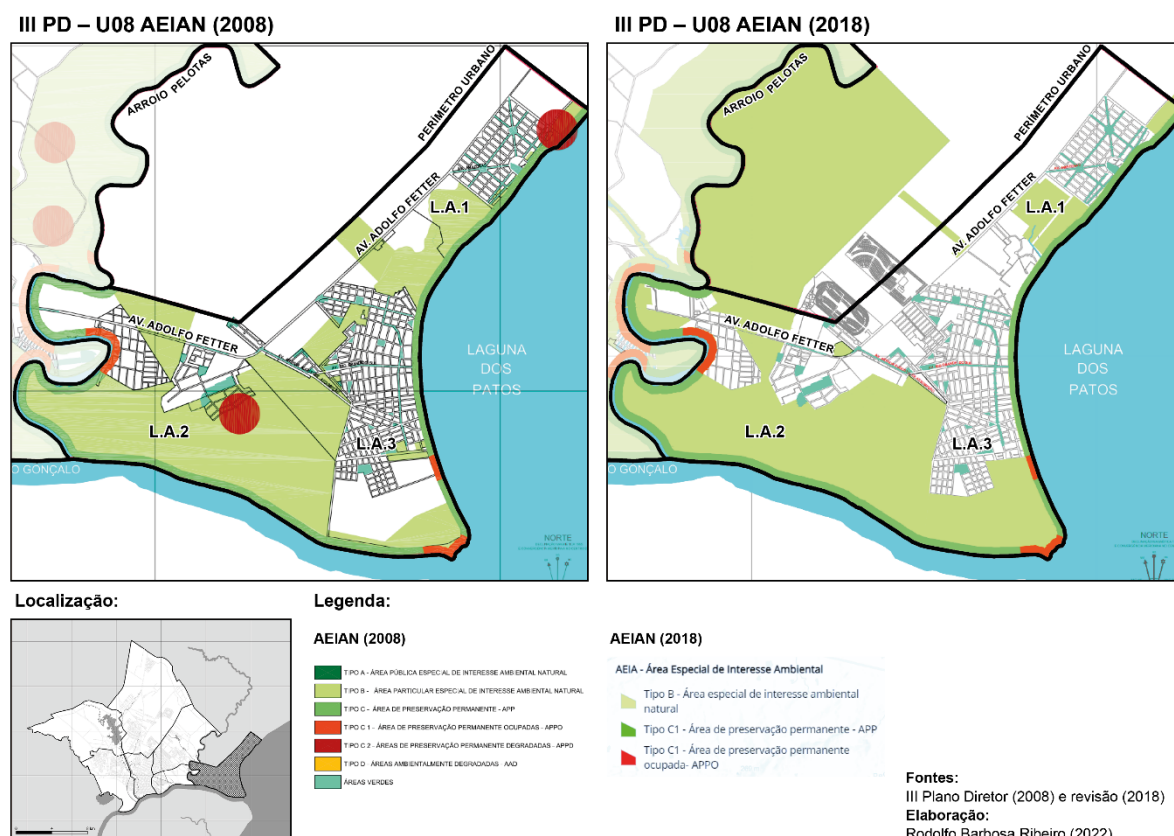


Figura 44 – Áreas Especiais de Interesse do Ambiente Natural (AEIANs) III PD de 2008 e 2018.
Fonte: Adaptado pelo autor.

Como já tratado nesta dissertação, as AEIANs sofreram modificações expressivas na revisão do PD de 2018, resultando não somente na redução das áreas, mas principalmente na retirada da regulamentação expressa no texto do plano. A Figura 44 apresenta as AEIANs delimitadas no III PD de 2008 e a revisão de 2018 na macrorregião do Laranjal. As APPs e as APPOs não sofreram alterações, enquanto as AEIANs foram modificadas na forma e no conteúdo. Apesar da ampliação das AEIANs, como a região do Pontal da Barra, o entorno do Arroio Pelotas e ao longo da avenida Ferreira Viana / Adolfo Fetter, foram suprimidas áreas significativas, com destaque para a região entre o Balneário Santo Antônio e o Balneário dos Prazeres.

Evidencia-se a relação espacial das supressões de AEIANs com a implementação de empreendimentos imobiliários recentes, assim como com as áreas vazias intermitentes valorizadas pela implementação de infraestrutura urbana. Dessa forma, é possível identificar uma articulação entre os setores público e privado na produção do espaço na região. Para além das modificações do III PD em 2018, destaca-se o Projeto de Lei 85/2022, como já exposto, que apresenta proposta de

supressão de AEIANS às margens do Arroio Pelotas e ao longo da avenida Ferreira Viana / Adolfo Fetter.

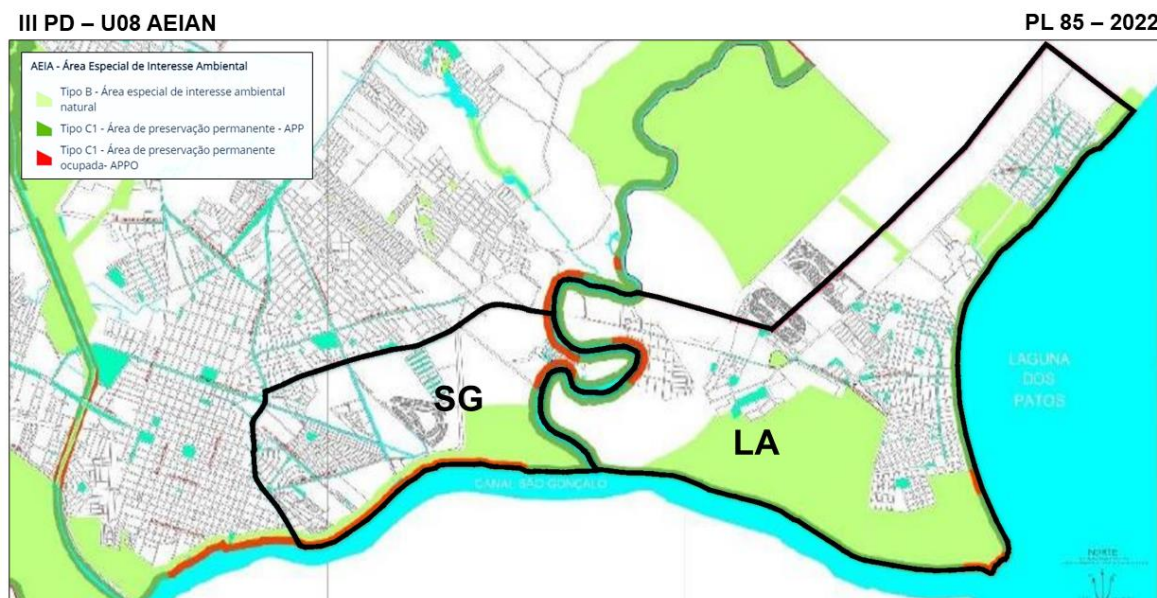


Figura 45 – Modificação proposta pelo PL 85/2022.
Fonte: Adaptado pelo autor.

Como já mencionado, a proposta enfatiza, além de imprecisão técnica, a ilegalidade e a incompetência do Poder Legislativo para propostas de alteração das AEIANS. Após denúncias, o PL 85/2022 foi retirado e aprovou-se o PL 92/2022, versão revisada e encaminhada para legitimação ao Compam (CARVALHO, 2022).

Sendo o Laranjal uma área de particular diversidade do ambiente natural e, por isso, de essencial preservação, pode-se perceber a flexibilização da legislação para legitimar a ocupação de áreas antes protegidas, possibilitando a expansão urbana recente, apresentada anteriormente, e se configurando assim como principal elemento de conflito no processo de produção urbano e habitacional na região.

AEIAC

No que se refere às AEIACs, a macrorregião do Laranjal, assim como a São Gonçalo, também está inserida no Sítio de interesse Arqueológico e na AEIAC do Sítio Charqueador.

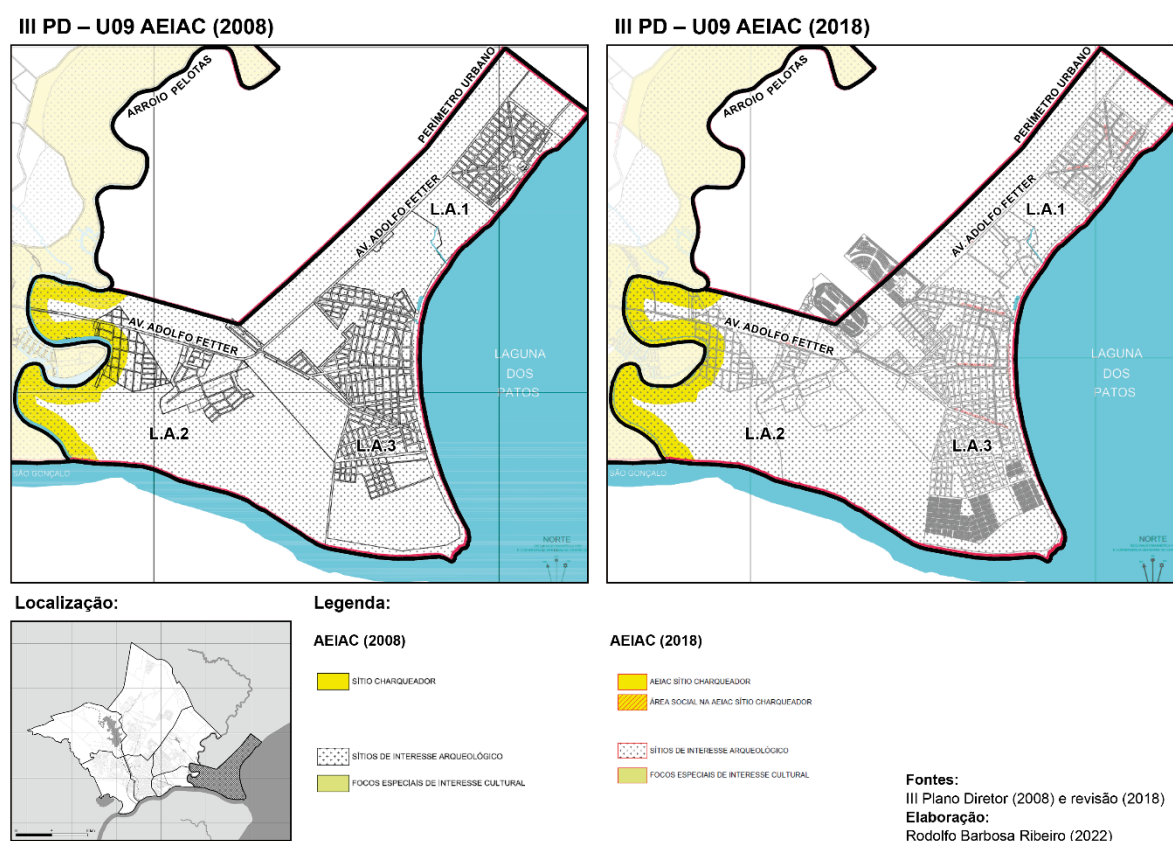


Figura 46 – Áreas Especiais de Interesse do Ambiente Cultural (AEIACs) III PD de 2008 e 2018.
Fonte: Adaptado pelo autor.

A Figura 46 apresenta as AEIACs delimitadas no III PD de 2008 e as alterações de 2018 na macrorregião do Laranjal. Apesar da grande supressão da área do Sítio Charqueador na região do São Gonçalo, na região do Laranjal a área delimitada em 2008 foi mantida nas alterações de 2018. Os conjuntos preservados na orla da Laguna não foram incluídos ao sítio charqueador, sequer como FEIC. Na região, constata-se elementos e edificações como, por exemplo, a sede da estância do Laranjal, considerada a “primeira moradia de Pelotas edificada aproximadamente no ano de 1758” (PEDROTTI, 2017, p. 91).

Outros instrumentos de políticas urbanas e planejamento

É possível observar, em outros instrumentos jurídico-urbanísticos, sinais de articulação entre intervenções públicas e setor privado, principalmente o setor imobiliário.

Ainda sobre as revisões do III PD (2018), conforme a Figura 47, sobre a hierarquia viária, na qual se apresentam propostas de implementação de vias,

destaca-se, na região do Laranjal, a via coletora paralela ao eixo avenida Ferreira Viana / Adolfo Fetter. Porém, a implementação dessa proposta foi inviabilizada pela implantação dos condomínios horizontais de lotes Veredas Altos do Laranjal e Alphaville 1 e 2, que inclusive parcialmente estão fora do perímetro urbano. A proposta de via, dessa forma, foi descartada pelo Plano de Mobilidade (2019) e suplantada por uma alternativa.

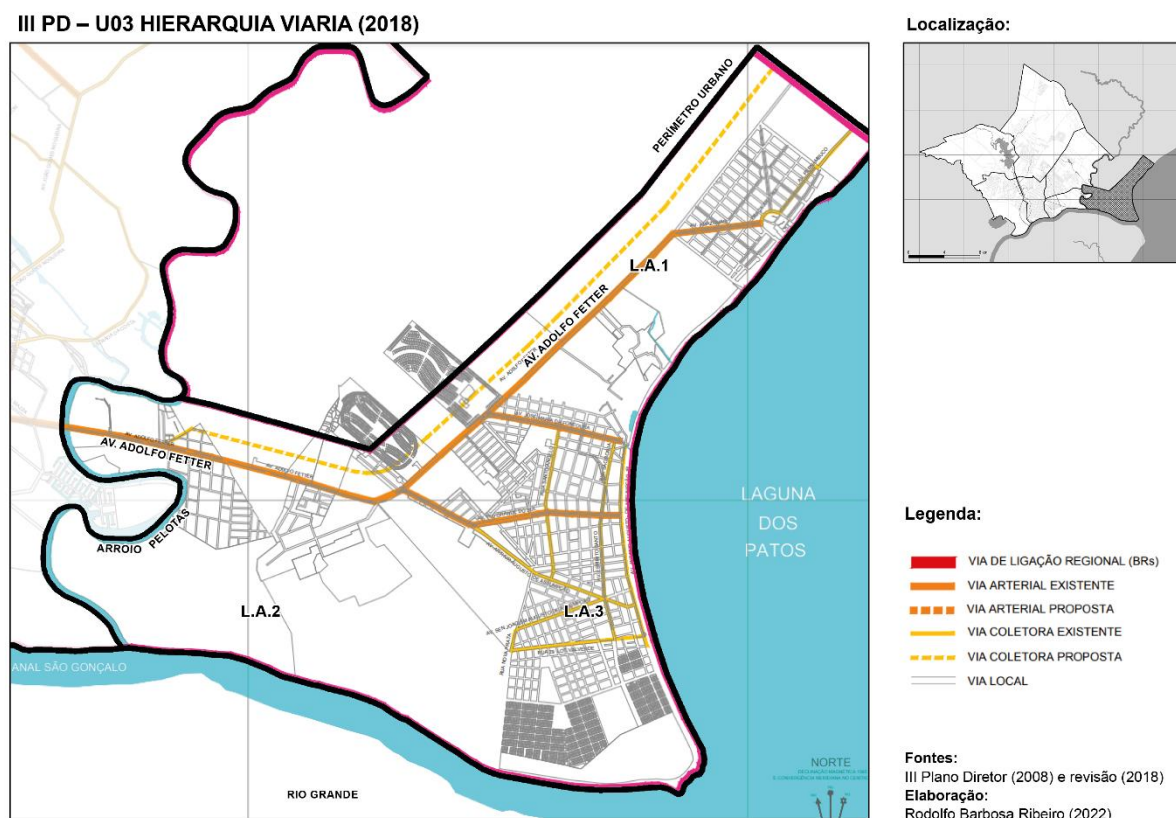


Figura 47 – Mapa de hierarquia viária do IIIPD (2018).
Fonte: Elaborado pelo autor.

A partir do PlanMob (2019), constata-se o alinhamento de intervenções públicas às demandas do setor privado, em particular os empreendimentos de incorporação e especulação imobiliária na região do Laranjal. Na Figura 48, destacam-se as propostas de sistema cicloviário e viário em geral.

A proposição para o sistema cicloviário aponta duas observações possíveis: a primeira está na relação estabelecida com as intervenções públicas – citadas anteriormente – de qualificação das áreas mais consolidadas junto à orla da Lagoa e a segunda está orientada à valorização dos vazios intermitentes, principalmente com a ideia de implementar uma estrutura cicloviária que conectasse os limites dos balneários Santo Antônio e dos Prazeres.

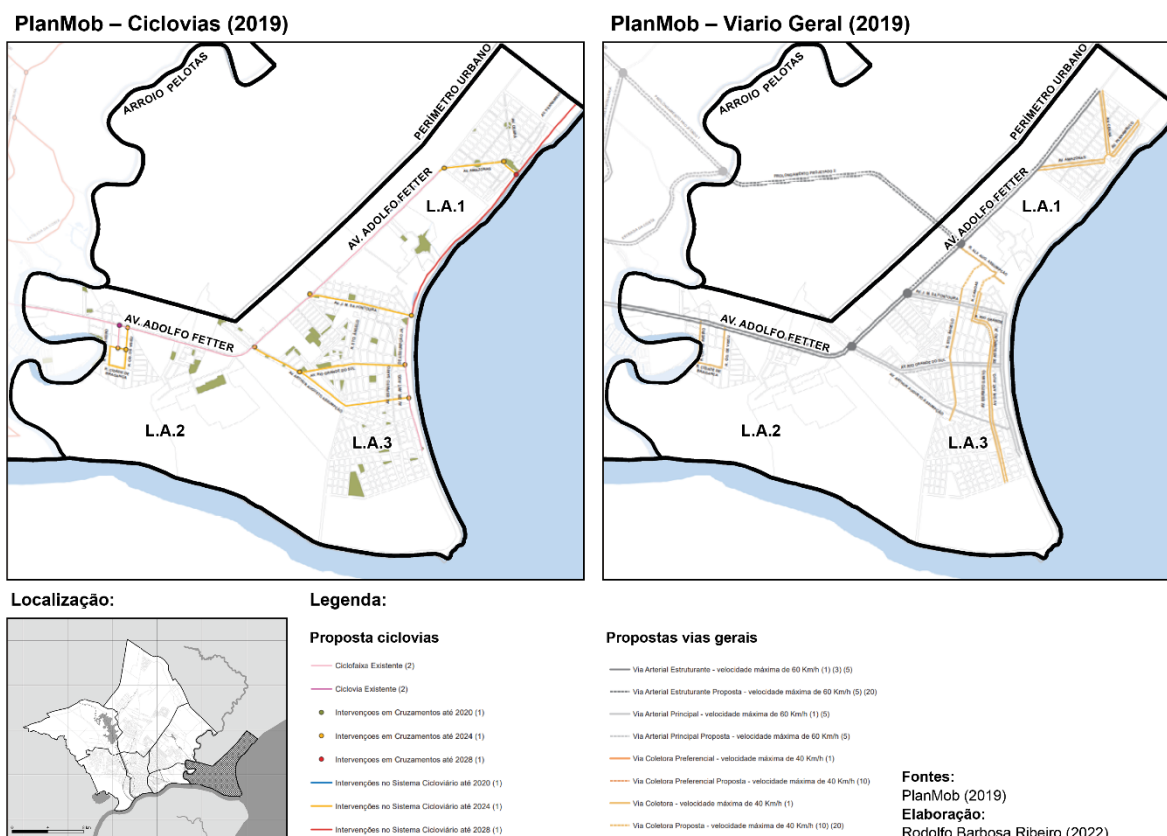


Figura 48 – Mapa de propostas dos sistemas de ciclovias e viário do PlanMob (2019).

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quanto ao planejamento do sistema viário, é possível constatar a consolidação do eixo da avenida Ferreira Viana / Adolfo Fetter na categoria de via arterial estruturante, com proposta de implementação da duplicação, justamente no trecho entre os balneários Santo Antônio e dos Prazeres. Da mesma forma, foram propostos acessos aos loteamentos consolidados e às vias da orla da Laguna e às paralelas a ela, reafirmando a concentração de investimentos públicos na região. Além dessas vias internas aos loteamentos existentes e mais consolidados, observa-se a sugestão de consolidar vias internas aos grandes lotes que compõem a área vazia entre os balneários.

Cabe destacar também o prolongamento sugerido para a avenida Leopoldo Brod, configurando-se como eixo paralelo à avenida Ferreira Viana / Adolfo Fetter, o que aponta a intenção de expansão do perímetro urbano e a incorporação de grandes glebas rurais, inclusive corrigindo a inserção dos condomínios horizontais de lotes Veredas Altos do Laranjal e Alphaville 1 e 2, atualmente com maior porção da área de implantação fora do perímetro urbano.

Considerações Finais

De forma a percorrer o trabalho, elencando pontos de destaque para mobilizar uma reflexão sobre a discussão apresentada e as relações possíveis com as áreas de estudo da pesquisa, identificam-se aqui alguns elementos para orientar a discussão.

Inicialmente deve ser destacado o cenário no qual os movimentos históricos em torno da formação e da consolidação da cidade de Pelotas consagraram o processo de produção do espaço urbano como sua principal atividade produtiva.

Para isso, outro elemento deve ser evidenciado no debate realizado no trabalho. Trata-se das diferentes formas de exploração da habitação precária observadas ao longo desta história, fenômeno que, por sua vez, relaciona-se diretamente ao processo de produção da cidade.

Cabe evidenciar a inserção precária dos trabalhadores mais pobres na cidade e a desigualdade como expressão do processo hegemônico de produção do espaço habitado. Quanto a isso, mobiliza-se a discussão sobre as formas de enfrentamento público a essas situações urbanas.

Da mesma maneira, a articulação entre o setor público e o setor privado nesse processo e os conflitos nas disputas no território entre as áreas de urbanização precárias e as frentes de expansão imobiliária configuram-se em elementos essenciais da análise das áreas de estudo, a região do São Gonçalo e do Laranjal.

O processo de produção do espaço urbano como principal atividade produtiva

Pelas análises apresentadas, é possível considerar o processo de produção do espaço urbano na cidade em Pelotas como uma das principais formas de investimento produtivo desde a fundação da nucleação original. Além da centralidade da articulação entre o poder público e o setor privado – latifundiários, proprietários urbanos e promotores imobiliários – e da transição das formas de investimento, marcadas pela busca de menor custos e maior rentabilidade, destaca-se, nesse cenário, a forma de

loteamento periférico combinado à autoconstrução, à promoção habitacional subsidiada e/ou promovida pelo Estado e, mais recentemente, às incorporações imobiliárias destinadas às faixas de renda média e alta.

A implantação do núcleo original da cidade foi marcada pela disputa por sua localização, vinculada diretamente aos interesses dos proprietários de terra. Além disso, o processo de produção urbano e habitacional se estabeleceu como atividade produtiva complementar às atividades charqueadoras, ambas baseadas na exploração do trabalho escravizado.

A passagem para o século XX foi marcada pela decadência definitiva do charque e pela consequente crise econômica na cidade. Isso, combinado ao processo de modernização conservadora da sociedade, resultou no elevado crescimento populacional e no aumento significativo das áreas destinadas à inserção precária dos pobres no espaço urbano. Nesse contexto, foram instauradas formas de exploração da habitação precária como alternativas de investimentos produtivos na cidade.

Dentre as formas de investimento produtivo para a exploração da habitação precária, é possível destacar as tipologias de cortiços, casas de aluguel e vilas operárias. Chamam a atenção o nível de precariedade e a incapacidade de atendimento da maioria dos trabalhadores – principalmente em virtude da incompatibilidade de renda e condições de trabalho com as modalidades casa de aluguel e vilas operárias, ainda que estas tenham sido subsidiadas pelo poder público.

Como superação do modelo de investimento em habitação precária, buscando alternativas de maior rentabilidade, o parcelamento do solo de áreas periféricas combinado à autoconstrução das habitações se tornou a forma hegemônica de produção na cidade e se consolidou enquanto modelo de menor investimento e maior rentabilidade, mantendo-se vigente até as primeiras décadas do século XXI.

A forma loteamento periférico combinado à autoconstrução se generalizou, avançando sobre os vazios urbanos resultantes dos primeiros parcelamentos, sendo inclusive apropriada pelo poder público enquanto política habitacional. Com a aprovação dos primeiros PDs, o I PD e o II PD, orientou-se a forma de produção urbana vigente a partir da organização e da legitimação desses processos.

A metade final do século XX introduziu uma alternativa à forma de exploração da habitação precária: a provisão habitacional subsidiada pelo Estado. O loteamento e a provisão habitacional foram legitimados pelo planejamento urbano – e esta foi ainda subsidiada pelo Estado por diferentes políticas públicas, como Banco Nacional da Habitação, Programa de Arrendamento Residencial e PMCMV.

Nesse contexto, uma abordagem superficial sobre o déficit habitacional e a ausência de políticas voltadas às áreas de urbanização precária conduziu as políticas públicas à afirmação do protagonismo da modalidade de provisão habitacional, priorizando os investimentos do município na produção habitacional em larga escala.

Sob os termos do Estatuto da Cidade, foi elaborado o III PD. Ainda assim foram mantidas as dificuldades impostas para implementação de instrumentos de maior enfrentamento às desigualdades urbanas.

O III PD de Pelotas não regulamentou os instrumentos urbanísticos de enfrentamento das situações urbanas de precariedade, como Parcelamento, Edificação ou Uso compulsório, IPTU Progressivo, Direito de Preempção. Por outro lado, também não implementou aqueles mais alinhados ao mercado, como as Operações Consorciadas.

As Operações Consorciadas caracterizam-se como setores da cidade com regras urbanas específicas, mediadas pelo planejamento, configurando-os como territórios de exceção, nos quais o objetivo é criar opções atrativas ao mercado imobiliário. No entanto, mesmo sem a implementação desse instrumento, é possível constatar, na cidade de Pelotas, a criação de áreas de exceção por meio da articulação entre poder público e setor privado na alocação de infraestrutura urbana via fundo público ou PPPs e a constante pressão por modificações na legislação em determinadas áreas da cidade.

Para exemplificar essas relações, ressalta-se a confluência entre a existência de extensos vazios urbanos e a manutenção da irregularidade e da precarização das ocupações na região do São Gonçalo. Evidencia-se também a flexibilização dos instrumentos jurídico-urbanísticos, principalmente dos PDs e de suas revisões. Outro destaque é a provisão de infraestrutura urbana priorizando os interesses de agentes privados de incorporação imobiliária voltada às áreas de valorização fundiária futura em contraposição ao atendimento de demandas existentes.

São exemplos dessas intervenções obras de ampliação e qualificação do sistema viário, modificações de flexibilização e supressão dos instrumentos do plano diretor, bem como articulação entre incorporadoras e poder público, desde a pressão pela proposição de legislações até as relações diretas, como o caso da sede da Câmara de Vereadores dentro de um empreendimento imobiliário

A forma hegemônica de exploração da habitação precária

Além disso, também é possível constatar a partir da pesquisa, a consolidação da forma hegemônica de exploração da habitação precária na cidade: o parcelamento do solo periférico combinado à autoconstrução da moradia. Destacam-se também as diferentes formas de dominação e disciplinamento por meio da submissão dos trabalhadores às tipologias de cortiços, casas de aluguel e vilas operárias. Soma-se a isso a retomada do rebaixamento do nível de precariedade das formas de habitação a partir da rentabilidade, seja pela exploração do loteamento combinado à autoconstrução como investimento produtivo, seja pelas políticas públicas, seja pelas ocupações irregulares. Além disso, a pesquisa possibilita a compreensão sobre a relação do Estado com as formas de enfrentamento do poder público municipal dessa situação urbana.

A atividade fabril, com incentivo público para as vilas operárias, mostrou-se insuficiente na capacidade de promover soluções habitacionais aos trabalhadores, soluções necessariamente rebaixadas pela retomada das formas impostas no período escravagista.

Nesse período da primeira metade do século XX, concedia-se aos trabalhadores certa permissividade de ocupação das áreas próximas aos empreendimentos – áreas remanescentes da acumulação de terras do período escravagista. Um exemplo desse processo na região São Gonçalo é o entorno do frigorífico Anglo S.A., que foi habitado de forma precária pelos seus trabalhadores, dando origem às ocupações da Balsa e Anglo.

A partir desses processos, no início do século XX, houve um expressivo crescimento populacional e o aumento das áreas destinadas à inserção precária dos

pobres no espaço urbano. Nesse contexto, a exploração da habitação precária constituiu uma forma alternativa de investimento produtivo.

O cortiço foi a primeira forma urbana precária admitida na cidade de Pelotas, configurando-se como instrumento de rentabilidade e, ao mesmo tempo, de dominação e disciplinamento do gradativo aumento de trabalhadores livres. Destaca-se a modalidade de habitação dos cortiços, tipologia caracterizada pelo nível precário das condições de habitabilidade, constituída inicialmente para submeter e disciplinar os gradativos contingentes de trabalhadores livres na região central, posteriormente inviabilizados pelos planos higienistas.

As casas de aluguel e mesmo as vilas operárias, alternativas incentivadas pelo poder público, foram incapazes de atender a maioria dos trabalhadores e realizar-se como investimento produtivo. Como alternativa à exploração da habitação precária, foi implementado o parcelamento do solo em áreas periféricas combinado à autoconstrução das habitações. É possível perceber a apropriação do poder público municipal por essa forma de produção urbana, por meio da promoção de loteamentos públicos sem ou com parcial atendimento de infraestrutura básica e sem provisão de moradia

A lógica hegemônica na produção do espaço habitado da cidade se reafirmou via poder público, seja por meio das políticas públicas implementadas, seja por meio da organização e da legitimação dos instrumentos de planejamento urbano dessa forma de produção do espaço. O mesmo vale para a implantação e a consolidação das ocupações irregulares lindeiras aos loteamentos públicos e privados, para as áreas providas de infraestrutura urbana e, posteriormente, para a implementação de conjuntos habitacionais.

Dessa forma, Pelotas alcançou em 2018 a marca de mais de 200 áreas urbanas irregulares, tendo cerca de um terço da população vivendo em áreas de urbanização precária. A manutenção dessa situação urbana, em especial a irregularidade das áreas precárias de inserção dos pobres na cidade, se configurou, mediada pelo planejamento urbano, como área de reserva submetida aos interesses do capital imobiliário.

As formas de enfrentamento dessa situação urbana pelo poder público municipal foram marcadas pela regularização fundiária em áreas públicas, insuficiente

e sem capacidade de realização. Outro elemento foi a criação de loteamentos públicos, reproduzindo a mesma lógica de precarização, para o reassentamento de ocupações provenientes de áreas de urbanização irregular, pressionadas pelos interesses imobiliários na cidade, configurando-se como reposição em níveis sempre mais elevados desses problemas urbanos e habitacionais. Por fim, a remoção dos assentamentos, invariavelmente mediada pelo Estado, que atuou de forma a repor, constantemente, o problema de acesso à moradia e ao espaço urbano.

Soma-se a isso a prioridade da forma de enfrentamento dos problemas urbanos e habitacionais a partir da generalização da solução de provisão habitacional, a partir da promoção de moradias subsidiadas pelo Estado. É possível constatar o alinhamento entre poder público municipal e setor privado a partir da produção de conjuntos habitacionais e condomínios residenciais, principalmente viabilizados recentemente pelos programas públicos PAR e PMCMV.

Articulação entre investimentos públicos e privados no período recente

As relações entre o poder público e o setor privado na produção do espaço urbano na cidade de Pelotas, em particular nas áreas definidas como parte do estudo de caso, especialmente aquelas identificadas no período pós Estatuto da Cidade, são elementos a se destacar no trabalho.

Das políticas públicas, ressalta-se a experiência da modalidade Urbanização de Assentamentos Precários, do PAC, na cidade de Pelotas, que demonstra tanto a incapacidade do poder público quanto a orientação dos agentes privados para o investimento de maior rentabilidade e, portanto, o esvaziamento dos processos de urbanização em favor da provisão habitacional.

Quanto aos programas públicos direcionados à habitação, cabe salientar a forma com que se estabeleceram as diretrizes na implementação do PMCMV, priorizando as faixas 2 e 3 em detrimento a faixa 1, justamente por oferecer relativamente maiores rendimentos aos investimentos. Frisa-se ainda a implementação de política marcada pela simplificação da solução de redução do déficit habitacional com operação da promoção indeterminada de provisão habitacional.

A articulação observada entre o poder público e os setores privados foi expressa também na legislação e nas formas como o planejamento urbano vem se realizando na cidade. O III PD evidenciou o reconhecimento das áreas de urbanização precária e de desigualdade urbana em Pelotas, porém demonstra incapacidade de mobilização de instrumentos no enfrentamento dessas situações urbanas. A revisão do III PD expressa, de forma direta, a adaptação do planejamento às demandas do setor imobiliário, com flexibilização, supressão e modificações de diretrizes urbanas em áreas específicas, principalmente no que se refere às áreas de proteção ambiental. É possível observar a flexibilização da legislação para legitimar a ocupação de áreas protegidas, de essencial preservação e particular diversidade do ambiente natural.

Vale ressaltar também outras normativas, como a Lei dos Condomínios Horizontais de Lotes, proposta apresentada pelo Poder Executivo que atendeu diretamente interesses do setor imobiliário com modificações das legislações. Outros instrumentos de planejamento urbano apresentam elementos dessas relações. O PlanMob, por exemplo, aponta qualificação e ampliação de sistema viário relacionadas justamente às áreas de influência de recentes frentes imobiliárias na cidade. Outro instrumento de planejamento, o PLHIS identifica e aprofunda o reconhecimento a partir de extensa investigação das áreas de precariedade, porém as generaliza, apresentando como solução novamente a provisão habitacional em detrimento das possibilidades de urbanização, melhoria habitacional, entre outros.

As intervenções urbanas via fundo público e, também, aquelas de investimento por meio de PPPs demonstram a mobilização das intervenções urbanas em direção ao desenvolvimento do processo de produção urbano hegemônico. Salienta-se principalmente as intervenções de sistema viário e de promoção e qualificação de espaços públicos em áreas determinadas da cidade alinhadas ao interesse de valorização fundiária do setor imobiliário.

Disputa pelo território

A disputa pelo território se evidencia por meio do choque entre o avanço de empreendimentos imobiliários destinados às rendas altas e médias e as áreas de urbanização precária. É possível considerar, a partir das análises desenvolvidas, que

essa disputa é mediada invariavelmente pelo Estado, articulado aos setores privados, funcionalizando políticas públicas, legislação e intervenções urbanas. Pode-se ainda acrescentar, logo da pesquisa nas áreas dos estudos de caso, um elemento fundamental dessas relações de conflito: a apropriação do ambiente natural. A expansão do perímetro urbano e o avanço sobre vazios urbanos caracterizam o modelo hegemônico de produção do espaço urbano na cidade de Pelotas.

As formas como as novas frentes de incorporação imobiliária em Pelotas se articulam (social, funcional e morfologicamente) com as áreas de urbanização precária adjacentes e as crises e as resistências decorrentes desse conflito deram forma à análise a qual foram submetidos os objetos de estudo de caso. Isso foi feito a fim de identificar e analisar essas crises e resistências dos conflitos entre novas modalidades de incorporação imobiliária e as áreas de urbanização precária nas regiões do São Gonçalo e Laranjal.

Na região do São Gonçalo, foi possível constatar elementos do processo de produção do espaço habitado da cidade de Pelotas, a partir da ocupação histórica vinculada às atividades produtivas; à produção de loteamentos combinados com a autoconstrução; e, posteriormente, à produção habitacional subsidiada; sendo todas essas articuladas, em maior ou menor escala, com a especulação imobiliária. Sendo assim, transformou-se essa área, entre outras áreas periféricas da cidade, em território preferencial para a implantação de empreendimentos imobiliários, devido à disponibilidade de terras passíveis de serem urbanizadas e ao seu baixo custo relativo.

Diante desse contexto, evidencia-se o papel do Estado, nesse caso o poder público municipal, alinhado aos interesses do mercado imobiliário, atuando na mobilização de recursos públicos na região e na formatação de arranjos institucionais funcionais aos interesses da iniciativa privada – como as alterações na legislação, na condução do planejamento etc. Além dos investimentos em urbanização, o poder público também viabilizou a implantação de diversos empreendimentos habitacionais nessa região, sejam loteamentos públicos municipais sejam conjuntos habitacionais com subsídio do Estado.

Na região do São Gonçalo, também se destaca a presença de ocupações irregulares. Pode-se perceber a participação omissa do poder público municipal,

negando a provisão ou a qualificação de infraestrutura urbana, equipamentos e serviços públicos nessa área. Soma-se a isso, configurando o conflito no território, o recente interesse do setor imobiliário nessa região para implantação de empreendimentos para média e alta renda.

No caso da região do Laranjal, o processo de produção do espaço habitado se constituiu a partir da ocupação histórica vinculada às atividades produtivas das charqueadas e das estâncias, à criação de balneários e à transformação de zona rural em urbana, à consolidação da forma loteamento como principal investimento produtivo e à legitimação dos condomínios com maior ou menor implementação de investimento público de infraestrutura articuladas com a especulação imobiliária. Contudo, diferentemente de outras regiões da cidade de Pelotas, a produção do espaço urbano no Laranjal foi marcada pela ausência de políticas habitacionais. Vale destacar na região do Laranjal a centralidade do conflito permanente das diferentes formas de ocupação com o ambiente natural.

É possível observar o papel desempenhado pelo poder público municipal, articulado aos interesses do setor privado, atuando na mobilização de recursos públicos na região, em um contexto no qual a provisão de infraestrutura urbana estava relacionada diretamente com a valorização fundiária. Salienta-se a relação dessa região com o ambiente natural e a necessidade de manutenção das áreas de preservação, em conflito direto com as flexibilizações recentes da legislação relacionadas às áreas de expansão da exploração de empreendimentos imobiliários. Outro elemento fundamental na ocupação urbana do Laranjal é o caráter histórico marcadamente relacionado ao interesse do setor imobiliário para implantação de empreendimentos destinados às faixas de média e alta renda.

É dessa forma que se observa o processo de produção do espaço habitado em Pelotas, a partir da pesquisa sobre a região do São Gonçalo e do Laranjal. Diante disso, ressaltam-se as relações de conflito entre novas modalidades de incorporação imobiliária destinadas às rendas altas e médias e as áreas de urbanização precária e de apropriação do ambiente natural. Essa disputa é mediada pelo Estado em articulação com os setores privados, funcionalizando políticas públicas, legislação e intervenções urbanas.

Referências Bibliográficas

AGUIAR, Marlise Sanchotene de. **Um olhar sobre o palimpsesto urbano: processo de formação e diferentes construções no tempo de um patrimônio arquitetônico às margens do Canal São Gonçalo (Pelotas/RS)**. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2009.

ARANTES, Pedro Fiori; FIX, Mariana. **Minha Casa, Minha Vida, o pacote habitacional de Lula**. 2009. Disponível em: <http://www.correiodacidade.com.br/content/blogcategory/66/171/> Acesso em: 23 abr. 2015.

ARANTES *et al.* **Reforma urbana e autogestão na produção da cidade**. In: **BENINI, E., et al. Gestão pública e sociedade: fundamentos e políticas públicas de Economia Solidária**. 1 ed. São Paulo: Outras Expressões. 2011. P. 81-119.

BRASIL. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Ministério da Cultura. **Parecer da relatora do Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural ao processo de tombamento nº 1.512-T-03**. Conjunto Histórico de Pelotas. 2018.

BRASIL, Lei 10.257/2001. **Estatuto da Cidade**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm Acesso em: 28 abr. 2021.

BRITTO, Natalia Daniela Soares Sá. **Industrialização e Desindustrialização do espaço urbano na cidade de Pelotas (RS)**. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande. Rio Grande, 2011.

BURNETT, Carlos Frederico Lago. **Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista: A fetichização dos Planos Diretores Participativos**. Tese (Doutorado). Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas – UFMA, São Luís.

CARRASCO, André de Oliveira Torres. **Os limites da Arquitetura, do Urbanismo e do Planejamento Urbano em um contexto de modernização retardatária: As particularidades desse impasse no caso brasileiro**. Tese (Doutorado). Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo – FAU-USP, São Paulo, 2011.

CARRASCO, André de Oliveira Torres. **O Processo de Produção do Espaço Urbano na Cidade de Pelotas: Subsídios para uma reflexão sobre o desenvolvimento das relações de desigualdade entre centro e periferia**. Oculum Ensaios Revista de Arquitetura e Urbanismo, V.14, n.3, p. 595-611, 2017.

CARRASCO, André de Oliveira Torres. **Limites e contradições do planejamento urbano: a construção de perspectivas superadoras a partir da elaboração do**

Plano Popular da Estrada do Engenho. Oculum Ensaios Revista de Arquitetura e Urbanismo, V.15, n.3, p. 557-579, 2018.

CARVALHO, Micael. **Município encaminha projeto de lei ao Compam.** Prefeitura Municipal de Pelotas, 08 set. 2022. Disponível em: [https://www.pelotas.com.br/noticia/municipio-encaminha-projeto-de-lei-ao-compam#:~:text=Nesta%20quinta%20feira%20\(8\),do%20Ambiente%20Natural%20\(AEIAN\)](https://www.pelotas.com.br/noticia/municipio-encaminha-projeto-de-lei-ao-compam#:~:text=Nesta%20quinta%20feira%20(8),do%20Ambiente%20Natural%20(AEIAN).). Acesso em: 10 set. 2022.

CEA. **Remanescente do Banhado do Pontal da Barra deve ser protegido.** Centro de Estudos Ambientais, 21 set. 2022. Disponível em: <https://ongcea.blogspot.com/2022/09/remanescente-do-banhado-do-pontal-da.html>. Acesso em: 30 set. 2022.

CHIARELLI, Lígia Maria Ávila. **Habitação social em Pelotas (1987-2010): influência das políticas públicas na promoção de conjuntos habitacionais.** Tese (Doutorado) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS). Porto Alegre, 2014.

COLETIVO de moradores do Corredor das Tropas. **Plano Popular do Corredor das Tropas: uma contra-proposta para a disputa da produção do espaço habitado no Passo dos Negros, Pelotas/RS.** Pelotas, 2022.

DENALDI, Rosana. **Plano de ação integrada em assentamentos precários.** In: Ministério das Cidades. Ações integradas de urbanização de assentamentos precários. 1 ed. Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança de Cidades, 2010. Cap.1, p. 09-30.

DENALDI, Rosana. **Assentamentos precários do tipo favela e loteamento: identificação, dimensionamento e tipologias de intervenção.** In: DENALDI, Rosana. Planejamento habitacional: notas sobre a precariedade e terra nos Planos Locais de Habitação. 1 ed. São Paulo: Annablume, 2013. P. 97-126

DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Lúcia Matos de; ROSSI, Pedro. **Economia para Poucos: Impactos Sociais da Austeridade e Alternativas para o Brasil.** São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

ENGELS, Friedrich. **Sobre a questão da moradia.** 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

FERREIRA, João Sette Whitaker. **A cidade para poucos: Breve história da propriedade urbana no Brasil.** In: Simpósio Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização. Bauru, 2005.

FERREIRA, Michele. **Prefeitura busca R\$ 40 milhões de financiamento.** Diário Popular, 25 set. 2021. Disponível em: <https://www.diariopopular.com.br/politica/prefeitura-busca-r-40-milhoes-de-financiamento-164697/>. Acesso em: 25 jan. 2022.

FERREIRA, Paulo Emilio Buarque. **O filé e a sobra. As favelas no caminho do capital imobiliário.** Tese (Doutorado). Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo – FAU-USP, São Paulo, 2017.

FIX, Mariana. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil.** Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. 2011.

FIX, Mariana; PAULANI, Leda Maria. **Considerações teóricas sobre a terra como puro ativo financeiro e o processo de financeirização.** Brazil. J. Polit. Econ., São Paulo, v. 39, n. 4, p. 638-657, Dec. 2019. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572019000400638&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 10 maio 2021.

GEEUR - GRUPO de Estudos Etnográficos Urbanos. **Dossiê pela Patrimonialização do Passo dos Negros.** Universidade Federal de Pelotas. Pelotas, 2019.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar Projetos de Pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GUERRA, Helena Duarte da Silva. **Projeto e discurso: uma análise sobre os novos produtos do setor imobiliário.** Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Pelotas. Pelotas, 2019.

GUERREIRO, Isadora Andrade. **Casa Verde e Amarela, securitização e saídas da crise: no milagre da multiplicação, o direito ao endividamento.** LabCidade, FAU-USP, 2 set. 2020. Disponível em <http://www.labcidade.fau.usp.br/casa-verde-e-amarela-securitizacao-e-saidas-da-crise-no-milagre-da-multiplicacao-o-direito-ao-endividamento/>. Acesso em: 30 abr. 2021.

GUERREIRO, Isadora Andrade; ROLNIK, Raquel. **Regularização fundiária Verde e Amarela: endividamento e precariedade.** LabCidade, FAU-USP, 8 set. 2020. Disponível em <http://www.labcidade.fau.usp.br/regularizacao-fundiaria-verde-e-amarela-endividamento-e-precariedade/>. Acesso em: 30 abr. 2021.

GUTIERREZ, Ester Judite Bendjouya. **Negros, charqueadas e olarias: um estudo sobre o espaço pelotense.** 2 ed. Pelotas: UFPel, 2001.

GUTIERREZ, Ester Judite Bendjouya. **Construtores escravizados, libertos e livres: hospitalizações e sepultamentos. Misericórdia de Pelotas. RS (1848-1888).** In: Seminário Nacional de História da Ciência e da Técnica, 13º, 2012, São Paulo.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço.** São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, David. **A liberdade da cidade** - GEOUSP - Espaço e Tempo, São Paulo, Nº 26, pp. 09 - 17, 2009.

HARVEY, David. **Os limites do capital**. São Paulo: Boitempo, 2013

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. 1 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

KLINK, Jeroen; SOUZA, Marcos Barcellos de. **Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro**. Cadernos Metrópole, v.19, n.39, p.379-406, 2017.

KLUG, Aline. **Avenida à beira do São Gonçalo próxima de sair do papel**. Diário Popular, 31 jul. 2021. Disponível em: <https://www.diariopopular.com.br/geral/avenida-a-beira-do-sao-goncalo-proxima-de-sair-do-papel-163092/>. Acesso em: 28 nov. 2022.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Brasileiro de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

LEFEBVRE, Henri. **A re-produção das relações de produção**. Porto: Escorpião, 1973.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LIMA-SILVA, Fernanda. **Prioridade política e capacidade burocrática: a implementação do PAC – urbanização de assentamentos precários**. Tese (Doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2019.

MAGALHÃES, Inês. **Planos Locais de Habitação na estratégia da Política Nacional**. In: DENALDI, Rosana. Planejamento habitacional: notas sobre a precariedade e terra nos Planos Locais de Habitação. 1 ed. São Paulo: Annablume, 2013. P. 13-28.

MAGALHÃES, Tânica. **Começa a instalação do letreiro 3D no Laranjal**. Prefeitura Municipal de Pelotas, 15 maio 2022. Disponível em: [https://www.pelotas.com.br/noticia/comeca-a-instalacao-do-letreiro-3d-no-laranjal#:~:text=%20Letreiro%20Laranjal%20%E2%80%93%20localizado%20nas%20proximidades,met%C3%A1lica%2C%20fixada%20em%20concreto%20armado](https://www.pelotas.com.br/noticia/comeca-a-instalacao-do-letreiro-3d-no-laranjal#:~:text=%20Letreiro%20Laranjal%20%E2%80%93%20localizado%20nas%20proximidades,met%C3%A1lica%2C%20fixada%20em%20concreto%20armado.). Acesso em: 13 set. 2022.

MAGALHÃES, Tânica. **Obras da Prefeitura modernizam o Laranjal**. Prefeitura Municipal de Pelotas, 21 jul. 2021. Disponível em: <https://www.pelotas.rs.gov.br/noticia/obras-da-prefeitura-modernizam-o-laranjal>. Acesso em: 13 set. 2022.

MAGALHÃES, Tânica. **Prefeitura recupera trapiche do Laranjal**. Prefeitura Municipal de Pelotas, 08 dez. 2017. Disponível em: <https://www.pelotas.com.br/noticia/prefeitura-recupera-trapiche-do-laranjal>. Acesso em: 13 set. 2022.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo**. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARICATO, Ermínia. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias, planejamento urbano no Brasil**. In: ARANTES, O. VAINER, C. MARICATO, E. Cidade do Pensamento Único: Desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000. Cap.4, p.121-192.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MARICATO, Ermínia. **O nó da terra, tribuna livre da luta de classes**. Folha de São Paulo, revista Piauí, 2008. Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/o-no-da-terra>. Acesso em: 21 jan. 2020.

MEDVEDOVSKI, Nirce Saffer; CARRASCO, André de Oliveira Torres; LIMA-SILVA, Fernanda. **Direito à Cidade e Habitação: Condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no Município de Pelotas-RS**. Pelotas; 2021. Disponível em: https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2021/04/Relatorio-Final_Pelotas_UFPEL.pdf. Acesso em: 04 maio 2021.

MOURA, Rosa Maria Rolim de. **Habitação Popular em Pelotas (1880-1950): Entre políticas públicas e investimentos privados**. Porto Alegre, 248 f. Tese (Doutorado) Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS). Porto Alegre. 2006.

MOVIMENTO Estrada do Engenho Resiste. **Plano Popular Estrada do Engenho: Proposta de um plano de ação habitacional e urbano da comunidade (PPEE)**. 2 ed. Pelotas, 2021.

NEBEL, Gitana Cardoso da Silveira. **Conflito ambiental relacionado a processos especulativos e imobiliários no Pontal da Barra, Pelotas/RS**. Novos Rumos Sociológicos (Norus). V.3, n.4, p. 155-175, 2015.

OLIVEIRA, Ana Lucia Costa de. **O portal meridional do Brasil: Rio Grande, São José do Norte e Pelotas no período colonial (1737 a 1822)**. 350 f. Tese (Doutorado) Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Porto Alegre, 2012.

OLIVEIRA, Francisco. **A Economia Brasileira: Crítica à Razão Dualista**. In: Estudos CEBRAP 2, Edições CEBRAP, 1972.

PEDROTTI, Wagner Barbosa. **Os condomínios fechados sob a perspectiva do direito à cidade em Pelotas/RS**. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio Grande. Rio Grande, 2017.

PELOTAS. Lei 5502 de 11/09/2008. **Institui o Plano Diretor Municipal e estabelece as diretrizes e proposições de ordenamento e desenvolvimento territorial no Município de Pelotas, e dá outras providências.** Pelotas: Prefeitura Municipal de Pelotas, 2008.

PELOTAS. **Plano Local de Habitação de Interesse Social.** Pelotas: Prefeitura Municipal de Pelotas, 2014.

PELOTAS. **Plano de Mobilidade Urbana de Pelotas.** Junho de 2019. Disponível em: <https://www.pelotas.rs.gov.br/plano-mobilidade>. Acesso em: 20 jun. 2021.

PELOTAS. Lei 6.636 de 03/10/2018. **Altera a Lei Municipal nº 5.502 de 11 de setembro de 2008, que dispõe sobre plano diretor de Pelotas, e dá outras providências.** Pelotas: Prefeitura Municipal de Pelotas, 2018.

PELOTAS. **Geoprocessamento, Secretaria Municipal de Gestão da Cidade e Mobilidade Urbana.** Pelotas: Prefeitura Municipal de Pelotas, 2020.

PERES, Otávio Martins; POLIDORI, Maurício Couto. **Crescimento urbano e hidrografia natural: conflitos e articulações no espaço-tempo.** In: Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, XVIII, 2019, Natal.

PINTO, Jones Vieira. **Contribuições para estudo do “Programa Minha Casa, Minha Vida” para uma cidade de porte médio, Pelotas-RS: caracterização das empresas construtoras e incorporadoras privadas e inserção urbana.** Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2016.

PNAD 2015. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira, Coordenação de População e Indicadores Sociais.** Rio de Janeiro: IBGE, 2016

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: **Pelotas possui mais de 200 Áreas Irregulares.** Diário da Manhã, 05 set. 2017. Disponível em: <http://diariodamanhapelotas.com.br/site/regularizacao-fundiaria-pelotas-possuimais-de-200-areas-irregulares/>. Acesso em: 25 jan. 2020.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças.** São Paulo: Boitempo, 2015.

ROLNIK, Raquel; KLINK, Jeroen. **Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: porque nossas cidades são tão precárias?** Novos Estudos, n. 89, p.89-109, 2011.

ROSA, Rafaela. **Câmara de Vereadores será no Parque Una.** Prefeitura Municipal de Pelotas, 23 out. 2021. Disponível em: <https://www.diariopopular.com.br/politica/camara-de-vereadores-sera-no-parque-una-165524/>. Acesso em: 15 jan. 2022.

RUAS, Keli Siqueira. **A Orla Lagunar de Pelotas-RS: Conflitos Socioambientais, Atores e Processos**. Dissertação (Mestrado) - Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2012.

SANTA CATHARINA, R.T. **Ordenanças urbanas e ideia de cidade: o primeiro e o segundo plano diretor de Pelotas e os temas do urbanismo do século XX**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) — Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2012.

SANTO AMORE, Caio. **Caio Santo Amore e o desafio concreto de ser um arquiteto útil**. Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil, 24 mar. 2017. Disponível em: <https://www.caubr.gov.br/o-desafio-concreto-de-ser-um-arquiteto-util/>. Acesso em: 18 set. 2022.

SANTO AMORE, Caio; CARDOSO, Fernanda Simon. **Assessoria e Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social no Brasil**. Coloquio Internacional de Geocrítica Las ciencias sociales y la edificación de una sociedad post-capitalista, XV, 2018, Barcelona.

SANTO AMORE, Caio; LEITÃO, Karina. **O espaço existe, o espaço importa: impactos da austeridade fiscal na provisão de habitação social e na urbanização de favelas**. In: DWECK, E. OLIVEIRA, A. L. ROSSI, P. Economia para Poucos: Impactos Sociais da Austeridade e Alternativas para o Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2018. Cap.10, p.215-241.

SANTOS, Alexandre Pereira; SILVA, Tiago Holzmann. **Elaboração dos planos locais de habitação de interesse social: o planejamento da habitação como laboratório para a gestão pública**. Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, XV, 2013, Recife.

SILVA, Claudio Santos da. **Inundações em Pelotas/RS: o uso de geoprocessamento no planejamento paisagístico e ambiental**. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Centro Tecnológico, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2007.

SILVA, Juliana Gadret; POLIDORI, Maurício Couto. **Evolução urbana, parcelamento do solo e fragmentação**. Revista Projectare, n. 2, p. 99-109, 2008.

SOARES, Paulo Roberto Rodrigues. **Del proyecto urbano a la producción del espacio: morfología urbana de la ciudad de Pelotas, Brasil. (1812-2000)**. Barcelona, 507 f. Tese (Doutorado) Universidade de Barcelona. Barcelona, 2002.

TORRE, Tatiana de la. **Pelotas é contemplada com R\$ 7,8 milhões para investimento em turismo**. Prefeitura Municipal de Pelotas, 20 jan. 2022. Disponível em: <https://www.pelotas.com.br/noticia/pelotas-e-contemplada-com-r-78-milhoes-para-investimento-em-turismo>. Acesso em: 10 set. 2022.