



XIX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR
Blumenau - SC - Brasil

A HABITAÇÃO E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO PERIFÉRICO EM CIDADES MÉDIAS: A INSUFICIÊNCIA DAS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EM PELOTAS/RS

Nirce Saffer Medvedovski (Universidade Federal de Pelotas) - nirce.sul@gmail.com

Arquiteta e Urbanista, Professora Titular da Universidade Federal de Pelotas, Doutora pela FAU/USP, Mestre pelo PRPPUR/UFRGS, Atua no curso de graduação em Arquitetura e Urbanismo e no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo- PROGRAU/U

Fernanda Lima-Silva (Fundação Getúlio Vargas) - emaildefernandalima@gmail.com

Doutora em Administração Pública e Governo pela FGV EAESP e atua como pesquisadora de pós-doutorado do Centro de Administração Pública e Governo - CEAPG FGV EAESP

André de Oliveira Torres Carrasco (Universidade Federal de Pelotas) - andre.o.t.carrasco@gmail.com

Arquiteto e Urbanista. Professor Adjunto da Universidade Federal de Pelotas. Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela FAU USP. Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela FAU/USP. Atua no curso de graduação em Arquitetura e Urbanismo e no Programa de Pós-graduação

A habitação e a produção do espaço urbano periférico em cidades médias: a insuficiência das políticas de habitação de interesse social em Pelotas/RS

INTRODUÇÃO

Desde a década de 1980, os municípios brasileiros assumiram um papel de relevo na política de habitação de interesse social. Naqueles anos, ao mesmo tempo em que se desvelava um processo de desarticulação e fragmentação das políticas habitacionais no governo federal, incluindo a interrupção das atividades do Banco Nacional de Habitação (BNH), como as iniciativas de provisão habitacional e os programas alternativos de consolidação e melhoria de favelas, observou-se um processo de descentralização na área habitacional. Segundo a literatura, neste processo, os municípios assumiram o protagonismo e passaram a financiar e a implementar políticas habitacionais em um contexto de escassos repasses federais (ARRETCHE, 1996).

Nos anos seguintes, e em especial a partir da década de 2000, houve uma retomada da coordenação federativa na área habitacional, que instaurou uma nova ordem nas relações intergovernamentais: ao governo federal cabe estabelecer diretrizes e financiar as políticas, enquanto os governos subnacionais assumem a responsabilidade de implementar os projetos e programas. A disponibilização de recursos federais permite que os municípios alavanquem a realização das ações na área habitacional. Portanto, a política habitacional contemporânea, tal como está estruturada, pressupõe interdependência e cooperação entre governos: além de ser uma responsabilidade constitucionalmente compartilhada, ela apresenta altos custos para sua execução em relação aos escassos orçamentos municipais (GONÇALVES, 2009).

No entanto, é inegável que o governo municipal tem um papel de destaque no desenvolvimento de políticas de habitação de interesse social. Primeiro, porque ele tem atribuição exclusiva no planejamento urbano, decidindo sobre o uso e ocupação do solo e, consequentemente, sobre o acesso à terra urbanizada. Tal acesso é considerado uma das questões centrais no processo de estruturação das cidades: na ausência de um governo que atue para garanti-lo, parte significativa da população acaba “resolvendo” a necessidade de habitação por meio da formação de favelas e assentamentos precários e irregulares, ocupando terras vazias e promovendo a autoconstrução das casas e da infraestrutura local (MARICATO, 1996; ROLNIK, 1997). Segundo, pois o governo municipal se responsabiliza pela implementação local das políticas compartilhadas com os governos federal e estadual. Isso implica reconhecer que a implementação das políticas habitacionais compartilhadas tende a ser influenciada pela forma como os governos locais historicamente se organizaram para promover essas ações. Ao fim e ao cabo, a literatura recente identifica que

existe uma certa dependência da trajetória na execução local da política habitacional, esteja ela relacionada com a provisão habitacional ou urbanização de assentamentos precários (LAVALLE, RODRIGUES, GUICHENEY, 2019; CARDOSO, DENALDI, 2018).

Neste contexto, a literatura tem enfatizado a relevância de se compreender como a resolução da questão habitacional se diferencia entre as cidades brasileiras, por vezes enfatizando como isso impacta na implementação das políticas habitacionais compartilhadas com o Governo Federal (LAVALLE, RODRIGUES, GUICHENEY, 2019; LIMA-SILVA, 2019; CARDOSO, DENALDI, 2018; LEONARDO, 2017). Reconhece-se que, em alguns casos, a organização e a pressão cidadã logrou desencadear respostas estruturadas dos governos locais, com a elaboração de Planos Diretores, Planos Locais de Habitação de Interesse Social e políticas habitacionais que eram, de certo modo, responsivas às necessidades da população. Entretanto, também se argumenta que em muitos outros casos, o capital imobiliário tem tido maior protagonismo no encaminhamento da questão habitacional, resultando em exclusão social.

O presente artigo visa contribuir com esta reflexão. Ele analisa, em perspectiva histórica, a trajetória da política de habitação de interesse social em Pelotas, uma cidade de médio porte localizada no sul do Rio Grande do Sul. A análise se inicia no fim do século XIX e se estende até a década de 2010, com a implementação local do PAC-UAP (Programa de Aceleração do Crescimento - Urbanização de Assentamentos Precários) e do MCMV (Programa Minha Casa Minha Vida). Os resultados obtidos evidenciam a constituição de uma política local de habitação de interesse social que, produzida a partir de incentivos federais e interesses locais, reforça o protagonismo do capital imobiliário e a exclusão social. Ao mesmo tempo, eles evidenciam outros pontos de interesse para o campo dos estudos urbanos e das políticas habitacionais: (i) o caráter fugaz e fragmentado das reivindicações populares, que lograram promover avanços legislativos na década de 1980, mas não conseguiram se mobilizar e promover outras demandas populares de relevo após esse período; (ii) a perenidade da realização de intervenções de habitação de interesse social que não lidam com a precariedade habitacional e urbana de forma integral, (iii) a constituição de um quadro técnico na área habitacional que se envolveu com a elaboração e desenvolvimento de programas de habitação social municipais e intergovernamentais, em que pese sua capacidade técnica-administrativa reduzida, mas que foi aliado da gestão de programas governamentais prioritários, como o PAC-UAP; e (iv) a insuficiência dos incentivos federais para alterar a forma pela qual, historicamente, a questão habitacional se concretiza no município, em particular as ações direcionadas para os assentamentos precários e informais da cidade.

Este artigo está estruturado em duas seções, além desta introdução e de breves considerações finais. A primeira realiza uma contextualização histórica da política de habitação de interesse social da Prefeitura Municipal de Pelotas e a segunda aborda a implementação do PAC-UAP no município.

1. CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DA POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DA PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS

No município de Pelotas, compreender a política de regularização urbanística e fundiária de assentamentos precários requer a sua contextualização no histórico mais amplo das políticas e programas habitacionais desenvolvidas pelo município de Pelotas.

1.1 Antecedentes históricos (até 1890) – uma política de acesso precário à moradia e à cidade

A política habitacional adotada primordialmente pelo governo municipal de Pelotas, marcada pela ampla oferta de terras públicas para loteamentos ditos “populares” e para a construção de unidades habitacionais, encontra suas origens na atividade econômica que dominou a economia pelotense até finais do século XIX: a produção e a comercialização do charque. Esta produção ocupava duas áreas significativas da cidade: a beira do canal de São Gonçalo e arroios que nele desaguavam, pela necessidade de água para a produção do charque e pela possibilidade de acesso ao porto marítimo de Rio Grande, e a extensa área de recebimento, pouso e venda do gado que vinha para a matança, que se conectava com a anterior, a Tablada.

A Tablada era o local onde o gado era exposto e comercializado pelos estancieiros aos charqueadores para abastecer a indústria saladeril. O Logradouro Público da Tablada foi instalado em 1825, tendo o terreno 1.428,8 hectares, em medição realizada em 1851 e seus limites a leste com a fazenda do Monte Bonito, e os terrenos das charqueadas localizadas as margens do São Gonçalo e do Arroio Pelotas. (GUTIERREZ, 2001, p. 171).

No ano de 1888 havia 21 charqueadas em Pelotas. Em 1890 o número desses estabelecimentos já havia se reduzido a dezoito; em 1897 a quinze e a dezesseis em 1911. Em 1908 eram apenas sete charqueadas (LONER, 2001, p. 53). Uma série de fatores contribuem para esse declínio, principalmente o fato de que, baseada na mão-de-obra escravizada, a manufatura local não alcançava níveis de produtividade necessários para concorrer com a indústria saladeril platina de caráter capitalista (SINGER, 1974).

Moura (2006) elenca, como elementos importantes para se compreender o declínio das charqueadas, os efeitos da Revolução Federalista de 1893, a abolição da escravatura e as novas relações de trabalho resultante do desenvolvimento capitalista que se processava no país, com introdução da mão de obra assalariada, com forte presença de imigrantes.

Este fato torna as áreas ribeirinhas próximas do São Gonçalo e riachos a ele associados, antes de interesse dos charqueadores, em áreas sem

valorização para a atividade produtora. Uma grande reserva de terras a custos baixos, mas sujeitas a alagamentos e insalubridade, onde se irá assentar o primeiro grande loteamento “popular” da década de 40, que originaria o bairro Nossa Sra. de Fátima. Assim a Tablada passa a ser a grande reserva de terras públicas para vários fins coletivos, públicos e privados, como o hipódromo, clubes sociais, o aeroporto, loteamentos destinados a faixa de 3 a 5 salários-mínimos da COHAB-RS nos anos 60 (MEDVEDOVSKI, 1998) e nos anos 70 a 80 os loteamentos municipais Pestano e Getúlio Vargas.

1.2. Os cortiços e o incentivo às vilas operárias (1891-1929)

Nas últimas décadas do século XIX, a habitação popular passou a ser um dos problemas a exigir atenção na cidade de Pelotas. No início do século XX, a situação precária das habitações, juntamente com a sequência de epidemias, conduziu ao pensamento higienista no planejamento da cidade. Dado a sequência de eventos, a administração municipal passou a atuar de forma a determinar a localização dos cortiços, proibindo a construção dessa modalidade de habitação na região central da cidade (MOURA, 2006).

Moura ressalta que o surgimento das vilas operárias respondia a demanda de moradia e a questão sanitária do momento, que por sua vez retirava a responsabilidade de infraestrutura do poder público. Simultaneamente com essa demanda, há um processo de aceleração e urbanização na cidade, no entanto sem melhorar as condições de vida da população, em particular dos trabalhadores.

Soares (2003) evidencia que, ao final da década de 20, as casas da classe trabalhadora e da elite localizavam-se no centro da cidade, e, posteriormente, as moradias populares passaram a se localizar em áreas sem infraestrutura, nas bordas da cidade.

De acordo com Bonduki (1998), do final do século XIX até parte do século XX não foram definidas políticas específicas para enfrentar a crise de habitação, e sim, medidas relacionadas ao combate à proliferação de doenças epidêmicas. Porém, as chamadas medidas sanitárias, no caso de Pelotas, apenas proibiram os cortiços na região central da cidade, permitindo-os em áreas periféricas e não forneceram de forma adequada o abastecimento de água e tratamento de esgoto, eficazes no combate das doenças, para as localidades habitadas pela população mais pobre.

Chiarelli (2014) constata que os principais eixos viários e caminhos da cidade foram estabelecidos nesse período, definindo então a consolidação e a implantação de loteamentos localizados em áreas distantes do centro e destinados aos trabalhadores. Nesse período o Estado não tinha função promotora na produção de habitação, sendo assim, praticada por investidores e proprietários de indústrias.

No final da década de 1920, a concepção higienista resultou na contratação, pela Prefeitura Municipal, de um plano de saneamento e melhoramentos urbanos realizado pelo engenheiro sanitário Francisco

Saturnino Rodrigues de Brito, coincidindo com o período no qual as moradias populares passaram a ser deslocadas para áreas periféricas (SOARES, 2003). A exploração dessa modalidade de habitação se apresentava como forma de ganho rentista da maior parte dos proprietários de indústrias, comerciantes e setores de alta renda da cidade. Em Pelotas a maior parte dessas “vilas” foram de pequeno porte, (3 a 4 unidades) e em sua maioria sob a forma de casas em fita, o que revelava o pequeno porte dos capitais investidos (MOURA, 2006).

Segundo Almeida (2006) dois extratos estiveram diretamente envolvidos no processo de produção de conjuntos de residências populares, em Pelotas, no início do século XX: uma classe média emergente, que investia e vivia nestes empreendimentos e a população escravizada recém libertada, que passou a acessar estas moradias através do aluguel.

1.3. O crescimento populacional e a habitação em Pelotas pré BNH (1930-1963)

Na primeira metade do século XX, ocorre em Pelotas um processo de aceleração da urbanização e a população passa de 43.591 habitantes no ano de 1900 para cerca de três vezes mais na metade do século, com 127.641 habitantes, tornando-se a segunda maior cidade do Rio Grande do Sul. A cidade apresenta uma diversificação industrial baseada inicialmente na produção de bens de consumo operário, e em 1950 o número de fábricas totalizava 413 estabelecimentos, empregando 6.271 funcionários, sendo que as atividades estavam concentradas na área de alimentos, indústria química e farmacêutica, produção de papel, curtumes, indústria têxtil e indústria de materiais de construção. Há, portanto, uma nova condição da cidade, pressionada pela implantação de novas indústrias, pela densificação populacional e pela necessidade de ampliação da infraestrutura urbana, o que agrava a condição sanitária do município (CHIARELLI, 2014).

Chiarelli (2014) coloca que, ao reconhecer a questão da habitação como um problema, o Estado brasileiro, neste período de Autoritarismo Sanitário, cria as condições para uma ação mais efetiva do Estado através dos Institutos de Aposentadoria e Pensões e da Fundação da Casa Popular, instituições que irão demarcar a conduta do Estado nesse período.

A partir da década de 40, a expansão horizontal da cidade de Pelotas, junto com a redemocratização pós-segunda guerra e o aumento populacional, trouxe o tema da habitação para a imprensa local, que se tornou pauta recorrente em suas publicações. Em 1946, após aprovação dos decretos federais 9.218/46 e 9.777/46¹, o executivo e o legislativo municipal são levados a se comprometer mais com o tema habitacional e a desenvolver propostas (CHIARELLI, 2014).

¹ BRASIL. Decreto-Lei nº 9.218, de 1º de maio de 1946, autoriza a instituição da Fundação da Casa Popular http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del9777.htm. Acesso em 30 de novembro de 2020, e BRASIL. Decreto-Lei nº 9.777, de 6 de setembro de 1946. Estabelece bases financeiras para a "Fundação da Casa Popular" e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del9777.htm. Acesso em: 30 de novembro de 2020.

Entretanto a atuação destes Institutos em Pelotas foi de pequena monta. Entre os anos iniciais da década de 40 e meados da década de 50, Soares (2003) identifica a produção de cerca de 200 unidades em conjuntos de casas e nos primeiros edifícios residenciais em altura da cidade, voltados principalmente para os trabalhadores formais. Assim, no período que antecede a criação do BNH, são essas as ações federais para minorar o déficit habitacional local, que não logram atingir a maioria dos trabalhadores da indústria pelotense, constituída de trabalhadores sem qualificação e vínculos formais.

Em paralelo, a prefeitura municipal efetuou seus próprios programas para a urbanização e a construção de habitações de interesse social, efetuando dois movimentos para atendimento das demandas dos setores de menor renda: o fornecimento de módicos empréstimos para a promoção de casas mínimas com o incentivo à autoconstrução, e a promoção de “loteamentos populares”, com a esporádica construção de “casas populares”. Estes programas foram implementados em 1948, com a criação do Departamento de Habitação Popular (DHB), que tinha como fonte de recursos a venda das casas a serem construídas e um empréstimo dado ao município pela Fundação da Casa Popular. No programa de empréstimos foram construídas 8.151 unidades entre 1948 e 1967.

No segundo programa, foram promovidos dois loteamentos populares, atuando a prefeitura diretamente no mercado imobiliário, adquirindo terras e efetuando o parcelamento. O primeiro loteamento foi realizado em terreno oriundo das antigas charqueadas, em terreno irregular, alagadiço, nas bordas do chamado “Canal do Pepino”, numa região denominada de “Vila do Sapo” (FARINHA, CERQUEIRA, 2018). A Vila do Sapo passa a se denominar “Loteamento Municipal da Várzea” e posteriormente Bairro Nossa Sra. De Fátima, e em 1959 apresentava 915 lotes, vendidos em parcelas por cinco anos e com isenção de imposto predial por 10 anos e de 50% das taxas municipais.

O segundo loteamento foi o Santos Dumont, iniciado em 1959 na região da Tablada. Inicia-se, assim, a opção da política de provimento por parte do poder público municipal de lotes sem urbanização, localizados nas áreas abandonadas pela finalização do ciclo econômico do charque: as regiões dos baixios mais próximos do São Gonçalo e a região da Tablada.

1.4. Período BNH (1964-1986)

Este período, influenciado pela instalação da política centralizadora do BNH, Banco Nacional da Habitação, teve dois momentos marcantes na produção de unidades habitacionais para os setores de menor renda (0 a 3 SM). No primeiro, a Prefeitura inicia uma parceria com COHAB RS, doando terrenos e efetuando obras de urbanização, promovendo e financiando casas em lotes individuais. No segundo, a COHAB licita a compra de empreendimentos “pacotes”, nos quais os custos do terreno, infraestrutura e unidade habitacional passam integralmente aos mutuários (MEDVEDOVSKI, 1998). Acresce-se a estes programas, a produção de lotes urbanizados.

Em Pelotas estes primeiros empreendimentos da COHAB adotam a forma jurídica do loteamento, sendo que a COHAB Tablada entre 1966 e 1976 edifica 1509 casas em 46 hectares e a COHAB Fragata promove 1.109 unidades.

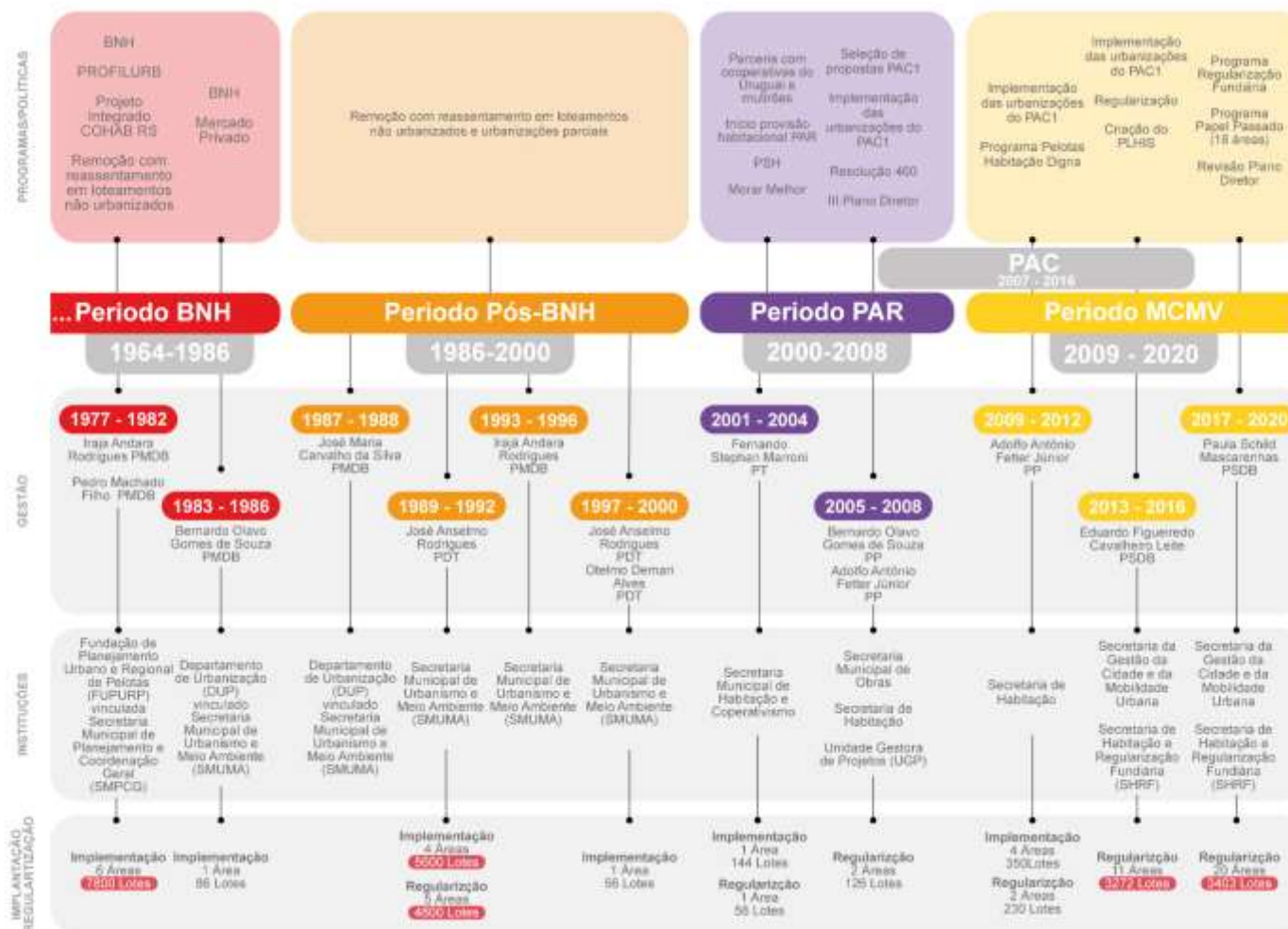
Novamente entra em jogo o estoque de terrenos que a prefeitura possuía de sua grande área da Tablada.

Em 1973, com o lançamento do Plano Nacional de Habitação Popular - PLANHAP, o governo brasileiro reconhece, pelo menos em nível de discurso, o caráter elitista de sua política habitacional. Entretanto, somente a partir de 1976 a atividade das COHABs é retomada, com injeção real de recursos pelo BNH. Conforme MARICATO (1987), a situação das COHABs naquele momento é desastrosa: inadimplência, obras paradas e em processo de deterioração, conjuntos mal localizados e sem infraestrutura, falta de recursos das Prefeituras e empresas públicas em relação à implementação e manutenção da infraestrutura, equipamentos e serviços públicos. Constatada a falência da política anterior, a partir de 1976 as soluções governamentais tomam dois rumos: a produção em "moldes de mercado", praticamente sem subsídio, para as faixas de 3 a 5 SM, e a abertura de novos programas para as faixas de 0 a 3 SM, como os lotes urbanizados e a construção de "casas-embrião".

O período com maior promoção da COHAB-RS em Pelotas ocorre entre os anos de 1978 e 1982, quando foram promovidos, em parceria com empresários locais da construção civil, três grandes empreendimentos denominados Projetos Integrados (ou Projeto Pacote): os conjuntos habitacionais Lindóia, Guabiroba e Pestano, num total de 5.916 unidades. Nesta modalidade os custos da infraestrutura e terreno não são mais subsidiados pelo poder municipal, sendo incorporados aos custos totais do empreendimento e repassados ao adquirente final (MEDVEDOVSKI, 1998).

Dado o histórico de produção pública de loteamentos sem infraestrutura ou regularização da posse, a partir dos anos 80 começam a surgir os programas de regularização fundiária. A seguir analisamos os períodos administrativos dos prefeitos que se destacaram na promoção de novos parcelamentos e de ações de regularização fundiária. Para auxiliar a periodização foi efetuada uma linha de tempo no tema da promoção de moradia, urbanização e regularização Fundiária em Pelotas-RS – Período 1977-2020 (Figura 1).

Figura 1 - Promoção de moradia, urbanização e regularização fundiária em Pelotas-RS



Fonte: Elaboração própria.

Período Irajá Andara Rodrigues - MDB (1977-1982)

Durante a gestão de Irajá Andara Rodrigues, o Departamento de Urbanização (DUP), pertencente à Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SMUMA), operava os assuntos vinculados à habitação. De acordo com Alves (2020), o departamento reunia uma equipe reduzida de oito servidores, sendo eles profissionais de arquitetura e urbanismo, assistência social, engenharia civil, oficiais administrativos e agentes administrativos.

Além desta equipe voltada especificamente para o tema da habitação de interesse social, tal gestão se destacou pelo inédito fortalecimento do planejamento urbano e pela alavancagem de recursos federais e internacionais para serem investidos em questões urbanas prementes. Neste período a gestão promoveu o primeiro loteamento popular com instalação de infraestrutura, o Navegantes I e II, que foi incorporado ao Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB), opção de recursos oferecida pela política pública federal do BNH, destinada a famílias com renda de 1 a 3 salários-mínimos. O projeto do programa concedia o lote com banheiro de modelo único e um tanque voltado para o exterior. Os terrenos, localizados na margem direita do Canal do Pepino num grande vazio urbano, foram doados pelo empresário e produtor rural Genuíno Ferreira (MORAIS, 2020). Este vazio era contíguo ao bairro popular promovido pelo município e ocupado na década de 50, Nossa Sra. de Fátima, nas desvalorizadas áreas remanescentes da atividade charqueadora. O loteamento Navegantes foi projetado pelo arquiteto Roberto Duarte Martins, funcionário do DUP, com o objetivo de abrigar a população que ocupara a área denominada “Vila dos Agachados”, localizada numa área adjacente a confluência de duas avenidas estruturantes da cidade.

Ao final do mandato do prefeito Irajá Rodrigues contabilizou-se a promoção de mais cinco loteamentos, sendo que o Ambrósio Perret e o Pestano receberam famílias removidas de locais de risco (zona do Gasômetro), e os loteamentos Virgílio Costa, Santos Dumont e Quero-Quero, além de receber as famílias locais, acomodaram pessoas de cidades vizinhas, como Canguçu. Essas famílias recebiam uma autorização de uso do lote (sem regularização) e a infraestrutura de água e energia era instalada posteriormente. No total foram disponibilizados 7.800 lotes mediante a figura da posse (ALVES, 2020). As áreas do Pestano e Ambrósio Perret foram desapropriadas, compradas por baixo valor ou pelo pagamento de dívidas com o município (MORAIS, 2020).

Neste período os projetos destes novos loteamentos foram desenvolvidos pelo Departamento de Urbanização Popular. Segundo o relato de Moraes (2020), a demarcação dos lotes era realizada pelos técnicos do Departamento e a assistente social efetuava a ficha de cadastro das famílias. A infraestrutura era mínima: a abertura das vias e uma bica de água. Relata, ainda, que na década de 70 a equipe de assistentes sociais era insuficiente para acompanhar os assentamentos.

Foi nesse período, mediante a movimentação social dos posseiros, que foi promulgada a conhecida “lei dos posseiros” (Lei nº 2.643/1981), onde os ocupantes de áreas informais comprovando baixa renda recebiam a concessão dos respectivos terrenos (OLIVEIRA, 1987).

Nesses anos também foi identificada a inédita criação de um organismo para o planejamento da cidade, que, no entanto, teve vida curta: a FUPURP, Fundação de Planejamento Urbano e Regional de Pelotas vinculada à Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral - SMPCG. Foi contratado o arquiteto e urbanista Edgar Klever para organizar a equipe e propor o modelo de fundação independente do governo municipal à semelhança da fundação de planejamento de Curitiba (MEDVEDOVSKI, 2020). Segundo Costa (2021), arquiteto contratado para a equipe que desenvolveu a proposta do II Plano Diretor de Pelotas (Lei no 2.565/1980), a vinda de Edgar Klever foi fundamental para o processo de planejamento urbano da cidade de 1977 em diante. O prefeito eleito, Irajá Andara Rodrigues, fora deputado federal e efetuara forte vínculo com Klever, que trabalhava no Ministério da Agricultura. Klever era uma pessoa com penetração em várias áreas em Brasília, e soube trazer para Pelotas recursos de várias fontes federais e internacionais (COSTA, 2021).

Pelotas foi incluída nos financiamentos do Programa CURA - Comunidade Urbana de Recuperação Acelerada - com 3 áreas de atuação: Areal, Fragata e Três Vendas. Por meio deste programa houve a qualificação das principais radiais da cidade: Juscelino Kubitschek, Ferreira Viana, Fernando Osório, e Domingos de Almeida. Complementando essas ações de abertura de novas frentes de ocupação urbana, foi contratado o projeto do CPM BID - Cidades de Porte Médio, financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento. Quatro linhas de atuação foram implementadas: 1. Atividades produtivas, 2. Infraestrutura Comunitária (escolas, creches, etc), 3. Infraestrutura Urbana (vias coletoras, intra-bairros) e 4. Apoio Institucional (aumento da tributação, IPTU).

Além destes recursos, é nesse período que a prefeitura municipal estabelece a parceria com a COHAB-RS para a licitação das quase 6.000 unidades habitacionais do Projetos Integrados, mobilizando as empresas construtoras locais que pactuam entre si a promoção de três grandes conjuntos habitacionais para a faixa de 3-5 SM.

A importância do mandato de Irajá Andara Rodrigues é notável, pois é nele que se realiza o primeiro grande loteamento para os setores de 0-3 SM com infraestrutura completa, o Navegantes, desenvolvido com recursos do PROFILURB e com a mobilização do corpo técnico da própria prefeitura para elaboração do projeto urbanístico.

Além disso, segundo depoimento de Costa (2021), este loteamento tem relação com o estabelecimento da estrutura viária principal da cidade (o nó viário do supermercado BIG e abertura da Av. Juscelino Kubitschek). Estas são ações conectadas, pois os moradores da Vila dos Agachados são removidos para abrir esta avenida e são realocados para o Navegantes. Concluindo sobre esse período: se estabeleceram duas estruturas na PMPEL - uma de planejamento da cidade (o grupo do Plano Diretor) e uma de projetos executivos (a FUPURP - Fundação de Planejamento Urbano).

Entretanto, não foi elaborado um plano de ação para dar conta do problema habitacional. Houve um "aproveitamento" de oportunidades que foram identificadas pelos contatos mantidos com Brasília. Identificou-se uma oportunidade de recurso e a estrutura técnica da prefeitura se mobilizou fazendo o projeto para acessar tal recurso.

Esta gestão municipal promoveu expressiva promoção de loteamentos populares, seja pela obtenção de financiamentos federais, seja com recursos próprios, mas teve reduzida ação no que tange à formalização e urbanização destes bairros ou na provisão de novas unidades habitacionais.

Período Bernardo Olavo Gomes de Souza - PMDB (1983-1987)

Conforme Alves (2020), o mandato de Bernardo Souza foi marcado por gestão administrativa, organização e setorização das secretarias e busca por recursos para qualificar vias dos loteamentos já consolidados. O Orçamento participativo foi criado pelo secretário de governo, Alceu Salomoni, que teve formação em Planejamento Urbano e Regional junto a um dos pioneiros cursos de planejamento urbano e regional do país: PROPUR/ UFRGS (MEDVEDOVSKI, 2020). Durante o período sucedeu-se o Loteamento Uruguai, que da mesma forma como os anteriores, não incluía o processo de regularização, nem de urbanização integrada.

1.5. Período pós BNH (1987-2000)

Período José Anselmo Rodrigues - PDT (1989-1992)

A política habitacional ganhou, de fato, destaque e espaço na agenda municipal na gestão de José Anselmo Rodrigues, quando foram implantados mais quatro loteamentos populares (Getúlio Vargas, Dunas, Darcy Ribeiro e Governo) num total de 5.600 lotes. Ainda, a Prefeitura Municipal de Pelotas contratou a empresa Cotasul Ltda. para realizar o levantamento e georreferenciamento dos loteamentos e áreas irregulares com o intuito de identificar e regularizar áreas de fragilidade social da cidade (MEDVEDOVSKI, 2020). Além do apelo populista da entrega de lotes regularizados aos eleitores, vislumbrava-se a possibilidade de aumento da arrecadação dos impostos territoriais. Foram georeferenciadas 16 áreas irregulares. Segundo Alves (2020), o diagnóstico resultante apresentava graves erros de cadastramento e de identificação dos moradores por parte da empresa.

Essa gestão também iniciou o processo de regularização e urbanização de áreas já consolidadas correspondendo aos loteamentos Navegantes II, Ambrósio Perret, Governo (até a rede elétrica), Santos Dumont e Quero-Quero. Vale destacar que o processo de regularização foi efetivado mediante a “venda” do lote por um valor simbólico de 1 mil cruzeiros². Como prática recorrente do município, as famílias eram assentadas nos loteamentos não-urbanizados e posteriormente a infraestrutura de água e energia era instalada (ALVES, 2020), o que frequentemente ocorria na ausência de projetos integrais de urbanização.

² Lei nº 3354 - autoriza o Executivo a proceder à regularização de loteamentos de fato, implantados em áreas de domínio do município, bem como à alienação dos respectivos lotes.

A contratação da empresa Cotasul também forneceu a base ao Mapeamento Urbano Básico (MUB) da cidade de Pelotas, a partir dos dados georreferenciados, e o estabelecimento do primeiro marco georreferenciado do município, nas dependências do quartel do Exército na Avenida Duque de Caxias (MEDVEDOVSKI, 2020).

1.6. Período PAR (2000-2008)

Período Fernando Stephan Marroni - PT (2001-2004)

Durante o primeiro ano da gestão de Fernando Marroni, após 13 anos em tramitação e mobilização popular, o Congresso Nacional aprova o Estatuto da Cidade (Lei Federal Nº 10.257/01277), o que impacta nas políticas e no discurso do então prefeito.

A lei que consagra o Estatuto tem, como uma das suas características, delegar para os municípios a tarefa de fazer cumprir a função social da cidade e da propriedade urbana, proporcionando um conjunto de instrumentos de intervenção sobre seus territórios, além de uma nova concepção de planejamento e gestão urbanos. A função social da propriedade deve ser regulamentada nos planos diretores municipais, garantido a justa distribuição dos ônus e bônus dos projetos de desenvolvimento urbano, oportunizando acesso à moradia adequada para a população de baixa renda. (CHIARELLI, 2014).

Dessa forma foi criada a Secretaria Municipal de Habitação e Cooperativismo. Seu estruturamento, além de ampliar a atuação, permitiu a organização em cinco setores bem definidos por funções distintas e complementares (Social, Projetos, Cooperativismo, Habitação e Regularização). Marroni e a nova secretária passam, então, a buscar recursos federais para alavancar a provisão habitacional em Pelotas (ALVES, 2020).

O período da gestão Marroni é o que apresenta uma visão de planejamento mais ampla, incorporando o conceito de "áreas especiais" no III Plano Diretor de Pelotas, aprovado somente na gestão de Fetter Jr (Lei 5502 de 11/09/2008). Este conceito é aplicado aos temas ambientais, de patrimônio e de habitação de interesse social, mas não tem continuidade, e no processo de aprovação do Plano Diretor na Câmara, são reduzidas as áreas de AEIS que destinam novas áreas para parcelamento e construção de unidades habitacionais para os setores de baixa renda.

O secretário Paulo Oppa Ribeiro, arquiteto e urbanista defensor do cooperativismo na habitação social, firmou parcerias com o setor local da construção civil e trouxe o recém-lançado PAR (Programa de Arrendamento Residencial) para a cidade. Em Pelotas, foram implantadas, entre 2001 e 2008, 3.181 unidades habitacionais no PAR (3 a 6 SM) e no PAR Especial (2 a 4 SM), sendo 710 formadas por 2 condomínios de casas e 15 conjuntos de condomínios de apartamentos com o total de 2.471 unidades. O resultado foi muito distante do espírito do cooperativismo do Uruguai, referência inicial, mas permitiu o

acesso de um setor de média renda a localizações próximas a equipamentos e serviços urbanos e ao aproveitamento dos vazios urbanos (MEDVEDOVSKI, 2007).

Apesar da significativa produção de unidades do PAR da gestão Marroni, o loteamento Ceval foi o único a ser executado utilizando recursos dos programas PSH (Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social) e Morar Melhor. A área da Ceval foi negociada com a empresa Bungue, multinacional situada na região portuária de Pelotas (MORAIS, 2020).

Por fim, avançando na agenda, foi efetivada a regularização da área conhecida como Quarteirão do Guabiroba e o início da elaboração de estudos e mapeamentos da precariedade habitacional na cidade, para conceber o novo Plano Diretor (ALVES, 2020).

1.7. Período PAC-UAP e MCMV (2009 – 2020)

Período Adolfo Antônio Fetter Júnior - PTB (2009-2012)

Em acordo com o alinhamento político do prefeito Antônio Fetter Junior, nesses anos acontece a extinção do departamento de Cooperativismo dentro da SMH. Além desse movimento dentro da secretaria, as atribuições de gestão dos recursos do PAC-UAP - programa que chega à cidade em 2007 - são transferidas para a UGP (Unidade de Gestora de Projetos). Esta, segundo o depoimento de Jair Seidel, fundador e primeiro coordenador da UGP, passa a concentrar a gestão de todos projetos municipais financiados com empréstimos ou investimentos a fundo perdido pelo governo federal ou organismos internacionais, retirando da Secretaria de Habitação, bem como das demais, sua autonomia original (SEIDEL, 2020).

O PAC Farroupilha tinha como objetivo promover a urbanização dos Loteamentos Ceval, Anglo, Osório e Farroupilha. Já o Loteamento Barão de Mauá contou com recursos do Ministério da Integração para Vítimas da Enchente. No que diz a respeito à regularização fundiária transcorrida no mandato foram contemplados os Loteamentos Guadalajara e Doquinhas.

Além disso, também acontece a implantação do PMCMV (Programa Minha Casa, Minha Vida) com significativa produção de conjuntos habitacionais voltados aos setores de média renda (Faixa 2 e 3). Foram produzidos 11 empreendimentos para a Faixa 1, sendo um loteamento (Eldorado) e os demais condomínios fechados de sobrados e ou apartamentos. Estes correspondem somente a 19,68% das unidades produzidas na cidade, ou seja, há uma inversão entre a oferta e a demanda, pois o déficit identificado pelo PLHIS concentra-se nos setores de menor renda (Tabela 1).

Tabela 1 - Produção do MCMV em Pelotas, Período 2009 – 2018.

Faixa	Número de empreendimentos	Percentual	Número de unidades	Percentual
Faixa 1	11	11,70%	3050	19,68%
Faixa 1,5	15	15,96%	2020	13,03%
Faixa 2	47	50,00%	7471	48,20%
Faixa 3	21	22,34%	2959	19,09%
Total	94	100,00%	15.500	100,00%

Fonte: elaboração própria a partir de dados de PINTO (2018).

Período Eduardo Figueiredo Cavalheiro Leite - PSDB (2013-2016) e Período Paula Schild Mascarenhas - PSDB (2017-2020): o foco na regularização fundiária

Programas de regularização fundiária passam a ter destaque novamente em Pelotas a partir do segundo semestre de 2013, na gestão do prefeito recém eleito Eduardo Leite. Ocorre o lançamento do programa habitacional chamado “A casa é sua” que prometia o incentivo à regularização fundiária e também a construção de moradias do Minha Casa, Minha Vida através de uma parceria com o Banco do Brasil. O programa seria constituído por quatro eixos principais: o *Habita*, que seria responsável pelo cadastramento das famílias; o *Meu Lar no Meu Lugar*, que levaria em consideração a residência atual das pessoas na construção da moradia; um departamento responsável pela *Regularização Fundiária*, que previa a regularização de pelo menos 25 áreas no município; e o *Prioridade a quem mais precisa*, que estabeleceria prioridade para as pessoas que mais precisam de assistência habitacional.

De acordo com entrevista realizada com Joseane Almeida sobre a criação da Secretaria Municipal de Gestão da Cidade e Mobilidade Urbana (SGCMU) e do programa de Regularização Fundiária na cidade de Pelotas (Realizando Sonhos), o primeiro ano do governo Leite tinha a intenção de unificar as políticas de mobilidade, habitação e planejamento urbano:

A Secretaria Municipal de Gestão da Cidade e Mobilidade Urbana (SGCMU) foi criada pelo Prefeito Eduardo Leite, era o resultado da união de três secretarias: SEURB (Urbanismo), Habitação e Trânsito; e passou a existir desde o primeiro dia de seu governo, em janeiro de 2013. A lógica da união fazia todo sentido, pois são assuntos indissociáveis no planejamento da cidade. Claro que também houve um acúmulo de trabalho grande para um único secretário, no lugar de três (ALMEIDA, 2020).

Neste período, o processo de regularização fundiária se inicia em 2014. Um de seus primeiros resultados foi a elaboração do Caderno de Regularização Fundiária (2014), desenvolvido pela Gerência de Áreas Especiais de Interesse

Social (AEIS) da SGCMU, com o objetivo de apresentar o projeto de regularização e suas etapas, assim como esclarecer o que é posse e o que é regularização fundiária, instruindo a população do município a exercer sua cidadania e buscar os seus direitos básicos.

A descrição das etapas do processo de Regularização Fundiária em tal Caderno têm como referência a experiência vivenciada pela arquiteta Laura Wrege, servidora pública da SGCMU, em uma empresa que prestava serviços de regularização fundiária em favelas do Rio de Janeiro. Esta transfere esse conhecimento para a SGCMU, criando um protocolo de regularização fundiária local.

O Projeto **Realizando Sonhos**, por sua vez, se fundamenta a partir da identificação de 161 áreas irregulares em Pelotas no Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), finalizado no ano de 2013, assim como de uma necessidade da secretaria de organizar e estabelecer um procedimento mais seguro e coeso diante da problemática de irregularidade e habitação que se apresentava, como afirma Joseane Almeida (2020):

No tema da habitação, logo no início começaram a chegar processos de *autorização de termos de posse*, parece que esta era uma prática normal anteriormente, mas, como nova gestora, não conseguia assinar burocraticamente, sem analisar caso a caso, o que levou a um acúmulo de processos rapidamente. O que me fez também pensar que havia algo errado, a entrega de termos de posse individualmente não resolvia o problema e nem melhorava tanto as condições de segurança jurídica. A notícia da demora na assinatura dos termos logo chegou ao gabinete do Prefeito, que me chamou. Então tive a oportunidade de expressar minha contrariedade com a forma a qual era conduzido o processo, daí surgiu a proposta de iniciarmos um novo caminho, através da Regularização Fundiária, que além de resolver coletivamente vários terrenos, também possibilitaria a obtenção de registro em cartório. O método utilizado foi inspirado no exemplo do Rio de Janeiro, tendo em vista que a arquiteta Laura, que trabalhava na SGCMU naquele momento, já tinha trabalhado esse assunto na prefeitura do Rio (ALMEIDA, 2020).

O programa “Realizando Sonhos” tinha o objetivo de diminuir a irregularidade dos loteamentos e ocupações, assim como metas de regularizar 31 áreas até o final de 2016. O projeto se divide em dois programas: o programa de Regularização Fundiária, que abrange 18 áreas e é uma ação da Prefeitura de Pelotas em parceria com universidades locais, que utiliza recursos próprios do poder público municipal para regularizar as áreas irregulares e conceder a propriedade aos posseiros; e o programa “Papel Passado”, que é uma ação da Prefeitura de Pelotas que utiliza recursos do Governo Federal com o objetivo de garantir a regularização administrativa e jurídica da posse dos imóveis para então, beneficiar os moradores dos assentamentos urbanos irregulares.

Figura 2 – Programa de Regularização Fundiária – SGCMU – 2013-2016

18 Áreas (Programa de Regularização Fundiária) - SMGCU			
ÁREA	LOTES	ÁREA	LOTES
1 - Loteamento Dunas	2623	10 - Loteamento Quarteirão 545	81
2 - Loteamento Querência	92	11 - Travessa 554	36
3 - Loteamento Novo Milênio	163	12 - Loteamento Dois de Abril	70
4 - Loteamento Muro do Presídio	36	13 - Loteamento Asa Branca	65
5 - Loteamento COHAB I	36	14 - Loteamento Vila Nova	140
6 - Loteamento Anglo	153	15 - Loteamento Darcy Ribeiro	250
7 - Loteamento Doquinhas	11	16 - Loteamento Osório	79
8 - Loteamento Salgado Filho	200	17 - Loteamento Ceval	142
9 - Ocupação Uruguai	102	18 - Loteamento Espanha	16
TOTAL			4,295

Fonte: SGCMU - Caderno de Regularização Fundiária. 2014.

Foram regularizadas, ainda na gestão de Eduardo Leite, os loteamentos Renascer, Travessa Liberdade, Paul Harris, Anglo e Salgado Filho I. É importante destacar que entre essas 18 áreas irregulares definidas para o programa de Regularização Fundiária (Figura 2), 06 delas foram entregues após o prazo, já no mandato de Paula Mascarenhas. O Loteamento Espanha em 2017 (24 lotes), os loteamentos Ceval (157), Dois de Abril (69), Quarteirão 545 (81) e ocupação Uruguai (143) em 2018 e o loteamento Osório (80) em 2019, quase todos apresentaram um aumento nos lotes regularizados em comparação com os lotes computados em 2013.

Das 13 áreas irregulares encaminhadas como metas para regularização até 2016 pelo Programa Papel Passado (Figura 3) nenhuma foi finalizada, o que acarretou a decisão da prefeitura por rescindir o contrato com a empresa responsável no final de 2016. Incorporadas pela Secretaria Municipal de Habitação e Regularização Fundiária (SHRF), 5 das áreas irregulares que faziam parte do Programa Papel Passado foram entregues após o prazo, também no mandato de Paula Mascarenhas. Os loteamentos Mario Meneghetti (91 lotes), Vila da Palha (126), Governação (174) em 2018 e os loteamentos Balsa (774) e Cristóvão José dos Santos (73) em 2019.

Figura 3 – Programa Papel Passado – SGCMU -2013-2016

13 Áreas (Programa Papel Passado)			
ÁREA	LOTES	ÁREA	LOTES
1 - Loteamento Bom Jesus	899	8 - Loteamento Barro Duro CEEE	48
2 - Loteamento Dulce	185	9 - Loteamento Cristóvão José dos Santos	73
3 - Loteamento Solar da Figueira	326	10 - Loteamento Barão de Mauá	152
4 - Loteamento Clara Nunes	65	11 - Loteamento Rota do Sol	280
5 - Loteamento Vila da Palha	170	12 - Loteamento Mario Meneghetti	250
6 - Loteamento Balsa	617	13 - Loteamento Vila Francesa	480
7 - Loteamento Governação	158		
TOTAL			3,703

Fonte: SGCMU - Caderno de Regularização Fundiária. 2014

A Secretaria Municipal de Habitação e Regularização Fundiária também foi responsável pela regularização dos loteamentos Quarteirão Cohab Salgado Filho (16 lotes), José Luís Quevedo da Silva (16) e Hemocentro (12) em 2017. Em 2018 houve regularização dos loteamentos Rui Bigliardi (19) e Verona (39), em 2019, os loteamentos Pestano (1342), Leopoldo Brod (57), Quarteirão Fragata (27) e Quarteirão Navegantes I (37). No ano de 2020, os projetos em andamento são os loteamentos Clara Nunes (192), Virgílio Costa (18), Barão de Mauá (156), DAER (52), Bom Jesus (300), Getúlio Vargas, Vasco Pires, Sergio Souza Soares e Virgílio Costa.

Em dezembro de 2018 outra empresa foi contratada para regularizar 18 áreas no município de Pelotas pelo Programa Papel Passado. No planejamento estão os loteamentos Sítio Floresta (133 lotes), Vila Perez (449), Corredor do Contorno (171), Santa Cecília (40), Py Crespo (93), Pedro Moacyr (19), Barro Duro CEEE (48), Albuquerque de Barros (58), Travessa José Larroque (95), Parque do Trabalhador (125), Solar da Figueira (326), Vila Dulce (185), Rota do Sol (280), Rua 1 e 2 Santa Terezinha (268), Barragem (62), 22 de Maio (320), Vila Francesa (480), Mario Meneghetti Rua (220), Rua 11 do Sítio Floresta e Santa Cecília.

Todos esses loteamentos tiveram somente o processo de delimitação da poligonal e lotes, com a geração do documento de registro do lote, sem averbação da moradia. O processo restringiu-se à regularização jurídica, não tendo sido realizadas obras de infraestrutura ou requalificação urbana, a não ser aquelas relacionadas a outros programas da PMPEL, como o plano de pavimentação, implementação de EMEIS ou UBS, mas de forma desconectada de uma política de regularização fundiária plena desses loteamentos.

2. A IMPLEMENTAÇÃO DO PAC-UAP NA CIDADE DE PELOTAS

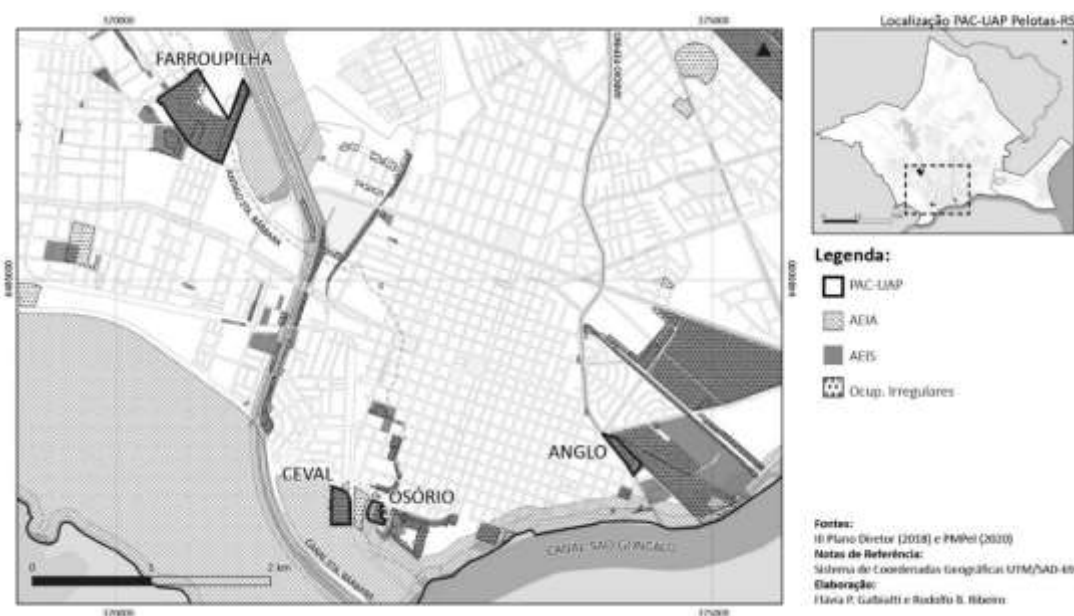
Em 2007, quando foi lançado o PAC-UAP, a prefeitura de Pelotas não possuía experiência prévia com o planejamento e a execução de projetos de urbanização integrada de assentamentos precários. Todavia, possuía informações sobre esse tipo de assentamento, que subsidiaram a elaboração das propostas de intervenção enviadas para a seleção de projetos do PAC. O desenvolvimento do III Plano Diretor, iniciado em 2001 e finalizado em 2008, havia produzido conhecimento sobre os assentamentos precários do município que eram passíveis de regularização e urbanização, as áreas de risco e os terrenos para provisão habitacional (LIMA-SILVA, 2019). Assim, quando o Governo Federal anunciou a seleção de projetos, a Secretaria Municipal de Habitação acessou essas informações; rapidamente preparou propostas e as apresentou ao Ministério das Cidades. Este esforço foi exitoso e a Prefeitura assinou dois contratos com o Governo Federal no âmbito do PAC-UAP, que incluíam quatro áreas a serem urbanizadas.

Em relação à seleção destas áreas, é importante recuperar o relato de Jair Seidel, então diretor da UGP. Segundo o entrevistado, foi considerado, na

ocasião, que as intervenções do PAC poderiam contribuir para a complementação de projetos e obras vinculados a contratos anteriores. Naquele momento, na cidade de Pelotas, havia um investimento significativo em obras de pavimentação, resultantes de um contrato com o Banco Mundial. Desse modo, os projetos do PAC UAP foram tratados como uma possibilidade de se levar melhorias habitacionais, além da pavimentação, para algumas áreas já contempladas com recursos do Banco Mundial. Conforme Seidel, os projetos de pavimentação foram encarados, naquele momento, como indutores de melhorias futuras que, por sua vez, tiveram no PAC uma possibilidade de se viabilizar. Mais do que indutores, esses projetos, ao interferirem diretamente no tecido urbano, deram visibilidade a algumas das áreas escolhidas para o projeto do PAC em Pelotas, revelando parcelas da cidade até então pouco visibilizadas.

As quatro áreas selecionadas pela Prefeitura para serem objetos de intervenção no programa PAC-UAP – Farroupilha, Anglo, Osório e Ceval - localizam-se nos quadrantes Sul e Sudoeste da cidade, nas regiões administrativas São Gonçalo, Centro e Fragata, situadas em regiões de urbanização consolidada, próximas ao centro administrativo e comercial da cidade. Com exceção da área do Anglo, cuja ocupação teve início nas décadas de 1950 e 1960, estes assentamentos têm uma história relativamente recente, com sua origem remontando aos anos 90 e início dos anos 2000. As quatro áreas são consideradas, pelo III Plano Diretor de Pelotas, como Áreas Especiais de Interesse Social, e, por isso, poderiam ser objeto de Plano de Urbanização específico.

Figura 4 – PAC UAP Pelotas: áreas de intervenção



Fonte: Elaboração própria.

Em todos os casos, no entanto, sua inserção nas relações de tempo e espaço da cidade de Pelotas coincidem com momentos de oscilação da estrutura econômica e produtiva local. Outro ponto em comum entre as quatro áreas é sua localização em áreas ambientalmente frágeis, a saber, regiões de várzea próximas ao Canal São Gonçalo e ao Canal Santa Bárbara. É possível identificar

certo consenso em torno da compreensão de que a ocupação destas áreas foi tolerada porque, por um lado, estas terras possuíam um valor de mercado muito baixo. E por outro, sua ocupação acabava por responder a uma demanda por moradia impossível de ser atendida pelo poder público, reduzindo relativamente a pressão social sobre o Estado.

2.1 PAC-UAP: a urbanização de assentamentos precários é apresentada ao contexto local

Em Pelotas, os projetos do PAC UAP foram elaborados pela Secretaria Municipal de Habitação e posteriormente estiveram sob a responsabilidade da UGP. Criada em 2006 pela Lei 5302 de 28 de dezembro (PELOTAS, 2006), ainda sob a denominação de Unidade Gestora de Projetos, estava subordinada à então Secretaria Municipal de Coordenação e Planejamento e tinha como objetivo coordenar todas as atividades relativas aos projetos de desenvolvimento financiados pelo BIRD. No ano de 2009, através de Lei 5551 de 20 de janeiro (PELOTAS, 2009), o órgão tem seu nome alterado para Unidade Gerenciadora de Projetos e passa a figurar entre seus objetivos, além daqueles definidos originalmente, a coordenação de todas as atividades relacionadas ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Segundo Seidel (2020), a criação da UGP foi uma exigência do BIRD para a liberação dos recursos para os projetos locais de desenvolvimento. Havia a perspectiva de separar a gestão destes projetos e recursos das estruturas administrativas tradicionais (secretarias), visando superar possíveis intervenções políticas sobre estas operações e enfatizar questões “técnicas” e gerenciais.

É possível compreender a criação da UGP como um esforço, por parte do BIRD e da gestão municipal, de promover uma modernização conservadora, pautada por uma perspectiva neoliberal, nos processos de concepção e gestão de grandes projetos urbanos no município. A negação da política, e suas contradições, enquanto âmbito de reflexão e ação sobre a cidade e a adoção de uma visão empresarial da produção do espaço urbano reforçam essa interpretação. Em relação aos projetos de urbanização de favelas desenvolvidos para o PAC-UAP, o fato dos técnicos da UGP serem predominantemente contratados sem concurso reflete certa desconsideração do conhecimento já acumulado pelo serviço público, em todas as suas instâncias, relativo aos contextos de intervenção. Além disso, também de acordo com Seidel (2020), as soluções desenvolvidas para os projetos de urbanização passam a ser tratadas como um detalhe menor em um contexto no qual o que importava era a eficiência burocrática.

No caso da UGP, aparentemente, seu distanciamento de questões “políticas” locais e sua relativa autonomização em relação à participação popular e às demais instâncias da administração municipal, resultou em uma gestão de projetos e obras que respondia com certa eficiência às exigências e recomendações burocráticas definidas pelo Ministério das Cidades, mas que

apresentou importantes limitações no que diz respeito à construção de alternativas urbanísticas adequadas à realidade local.

No entanto, se por um lado os projetos de urbanismo eram vistos como detalhes menores diante das outras variáveis envolvidas nas propostas globais, por outro eles não puderam ser totalmente suprimidos, pois compunham o universo de instrumentos necessários para se viabilizar o acesso a recursos federais. Nestas intervenções, não seria exagero afirmar que o lugar destinado ao projeto foi o de se converter em um instrumento de acomodação e mediação entre políticas progressistas nacionais, estruturadas a partir de uma tradição de intervenções em assentamentos precários conformada a partir do acúmulo de experiências e reflexões desenvolvidas em distintos momentos e regiões do país, e práticas conservadoras locais, voltadas à manutenção de um modelo urbano funcional à estrutura social vigente.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo analisou o histórico da questão habitacional e das respostas promovidas pelo poder público municipal para lidar com ela na cidade de Pelotas. Seus resultados contribuem com a expansão do conhecimento sobre a diversidade da questão habitacional e da resposta governamental entre as cidades brasileiras de porte médio. De um lado, eles evidenciam a constituição de uma política local de habitação de interesse social que, produzida a partir de incentivos federais e interesses locais, reforça o protagonismo do capital imobiliário e a exclusão social. Historicamente, a ação governamental no que tange à política local de habitação de interesse social se orientou para a promoção de loteamentos populares, provisão habitacional irregular e atrelada às ofertas de recursos federais e ao protagonismo do capital imobiliário, e promoção da regularização fundiária dos assentamentos precários, ainda que este processo tenha ocorrido de forma incompleta e, muitas vezes, não resultando em títulos de propriedade ou acesso a infraestrutura e serviços básicos.

De outro lado, os resultados evidenciam outros pontos de interesse para o campo dos estudos urbanos e das políticas habitacionais, com destaque para os elementos da trajetória da política habitacional nesta cidade de médio porte que podem auxiliar na compreensão do que ocorre em cidades com perfis semelhantes, ainda pouco compreendidas pela literatura em comparação com capitais, cidades de grande porte e os municípios “pioneiros”, que se destacaram pelo protagonismo na proposição e desenvolvimento de políticas habitacionais, pelo caráter inovador das ações e pela luta popular.

Primeiro, o caráter fugaz e fragmentado das reivindicações populares, que lograram promover avanços legislativos na década de 1980, mas não conseguiram se mobilizar e promover outras demandas populares de relevo após esse período. Segundo, embora tenha assentamentos informais, a cidade de Pelotas não tinha experiência significativa com urbanização integrada e integral destes territórios até receber recursos do PAC UAP. Ao longo dos anos, o poder público municipal enfatizou o desenvolvimento de ações governamentais, como a provisão habitacional e a constituição (e posterior

regularização fundiária) de loteamentos populares desprovidos de infraestrutura urbana, que não lidavam com a precariedade habitacional e urbana de forma integral e responsiva às demandas populares.

Terceiro, destaca-se a constituição de um quadro técnico na área habitacional que se envolveu com a elaboração e desenvolvimento de programas de habitação social municipais e intergovernamentais, em que pese sua capacidade técnica-administrativa reduzida, mas que foi aliado da gestão de programas governamentais prioritários, como o PAC-UAP. Quarto, chama-se a atenção para a insuficiência dos incentivos federais para alterar a forma pela qual, historicamente, a questão habitacional se concretiza no município, em particular as ações direcionadas para os assentamentos precários e informais da cidade.

Por fim, ressalta-se que a análise efetuada neste artigo contém limites, tendo em vista que a realidade dos municípios brasileiros, incluindo o heterogêneo grupo dos municípios de médio porte, apresenta uma rica diversidade de contextos e situações que não está coberta pelo caso de Pelotas. Trabalhos futuros podem contribuir para ampliar o conhecimento sobre o histórico da questão habitacional em diferentes municípios brasileiros, corroborando, revisando ou aprimorando as proposições aqui efetuadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Joseane da Silva. Ex-secretária Municipal da Mobilidade e Gestão Urbana 2003-2015. *Entrevista* concedida a Nirce Saffer Medvedovski, Vinicius Thelheimer e Felipe Thofehn. Pelotas, 12 out. 2020.

ALMEIDA, Liciane. *Casas de Renda- Os conjuntos residenciais pelotenses no início do Século XX*. Monografia. Curso de Pós- Graduação em Artes, Especialização em Patrimônio Cultural. Universidade Federal de Pelotas. Pelotas, 2006.

ALVES, Jorge Augusto. Funcionário público municipal. Secretaria de Habitação e Regularização Fundiária. *Entrevista* concedida a Nirce Saffer Medvedovski e Vinicius Thelheimer. Pelotas, 22 jun. 2020.

ARRETCHE, M. T. Desarticulação do BNH e autonomização da política habitacional. In: AFFONSO, R. de B. A.; SILVA, P. L. B. (org.) *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: FUNDAP, 1996.

BONDUKI, Nabil Georges. *Origens da habitação popular no Brasil: Arquitetura moderna, Lei do inquilinato e difusão da casa própria*. 2. ed. São Paulo: Estação Liberdade / Fapesp, 1998.

CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. (Eds.). *Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC*. 1 ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

CHIARELLI, L. M. A. *Habitação social em Pelotas (1987-2010): influências das políticas públicas na promoção de conjuntos habitacionais*. 2014. Tese (Doutorado em História) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

COSTA, Armando Rodrigues da. Ex Funcionário público municipal, Professor aposentado da UFPEL. *Entrevista* concedida a Nirce Saffer Medvedovski em 26 janeiro de 2021.

FARINHA, Alessandra Buriol; CERQUEIRA, Fábio Vergara. A trajetória do catolicismo na Várzea, em Pelotas-RS: o caso do Padre Pedro Balduino Rambo, S.J. *INTERAÇÕES*, Belo Horizonte, Brasil, v. 13. n. 23, p.151-173, jan./jul.2018.

GONÇALVES, R. R. *Políticas habitacionais na federação brasileira: os estados em busca de seu lugar*. 2009, 155 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Faculdade Getúlio Vargas, São Paulo, 2009.

GUTIERREZ, E.J.B. *Negros, charqueadas e olarias um estudo sobre o espaço pelotense*. 2a ed. Pelotas: UFPEL, 2001.

LAVALLE, A. G.; RODRIGUES, M.; & GUICHENEY, H. Agência local e indução federal: A operação da política municipal de habitação em Recife e Curitiba. *Revista de Sociologia e Política*, v. 27, n. 71, p. 1-27, 2019.

LEONARDO, V. S. *Do desenho nacional à dinâmica local: a implementação do Programa Minha Casa Minha Vida em Maringá (PR)*. 2017, 365 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Faculdade Getúlio Vargas, São Paulo, 2017.

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

LONER, Beatriz. *Construção de classe: operários de Pelotas e Rio Grande (1888-1930)*. Pelotas: Ed. Universitária/UFPEL/Unitrabalho, 2001.

MARICATO, Ermínia. *A política habitacional do regime militar*. Petrópolis, Vozes, 1987.

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

MEDVEDOVSKI, Nirce Saffer. *A vida sem condomínio: configuração e serviços públicos urbanos em conjuntos habitacionais de interesse social*. Tese

(Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas) Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

MEDVEDOVSKI, N. S.; MOURA, R. M. G. R. M. *Áreas Especiais de Interesse Social – A universidade como parceira na definição das políticas municipais de habitação social no contexto do PDP – Plano Diretor Participativo*. 2007. (Relatório Técnico do Grupo de Trabalho das Áreas Especiais de Interesse Social). Núcleo de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade Federal de Pelotas.

MEDVEDOVSKI, Nirce Saffer, Professora do Programa de Pós graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFPEL. *Entrevista* concedida a Vinicius Thelheimer. 22 junho 2020.

MORAIS, Mara Medeiros de. Funcionária pública municipal, responsável pelo Patrimônio Imobiliário Municipal – Áreas públicas. *Entrevista* concedida a Nirce Saffer Medvedovski e Fernanda Lima-Silva. 29 julho 2020.

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

OLIVEIRA, Ana Lucia Costa de. *Movimento social dos posseiros na cidade de Pelotas – RS*. Trabalho para disciplina “Participação popular na construção e gestão do espaço urbano”, da Profa. Dra. Maria da Gloria Gohn. PROGAU. Fev. 1987.

PELOTAS. *Lei 5302 de 28/12/2006*. Cria a Unidade Gestora de Projetos - UGP, e dá outras providências. Pelotas: Prefeitura Municipal de Pelotas, [2006].

PELOTAS. *Plano de Trabalho*. Plano de trabalho apresentado ao Ministério das Cidades dentro do Programa de Urbanização Regularização Integração de Assentamentos Precários. Pelotas: Prefeitura Municipal de Pelotas, [2007].

PELOTAS. *Lei 5551 de 20/01/2009*. Altera a redação da Lei Municipal 5302 de 28/12/2006, que criou a Unidade Gestora de Projetos - UGP, e dá outras providências. Pelotas: Prefeitura Municipal de Pelotas, [2009].

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 de Mestrado defendida na Universidade Federal de Pelotas, no Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Pelotas, 2018.

ROLNIK, R. *A Cidade e a lei* - legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel, Fapesp, 1997.

SEIDEL, Jair. Funcionário da Prefeitura Municipal de Pelotas, coordenou a Unidade Gerenciadora de Projetos (UGP). *Entrevista* concedida a Nirce Saffer Medvedovski e Fernanda Lima-Silva. 21 outubro de 2020.

SGCMU. Secretaria de semana Gestão da Cidade e Mobilidade Urbana. *Caderno de regularização fundiária*. 2014.

SINGER, Paul. *Desenvolvimento econômico e evolução urbana*. São Paulo: Editora Nacional, 1974, pp. 162-163.

SOARES, P. R. R. Estado y vivienda urbana en Brasil: las políticas de vivienda en la ciudad de Pelotas, 1946- 1967. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2003, vol. VII, núm. 146(087). Disponível em [http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(087\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(087).htm). Acesso em 20 de agosto de 2020.