

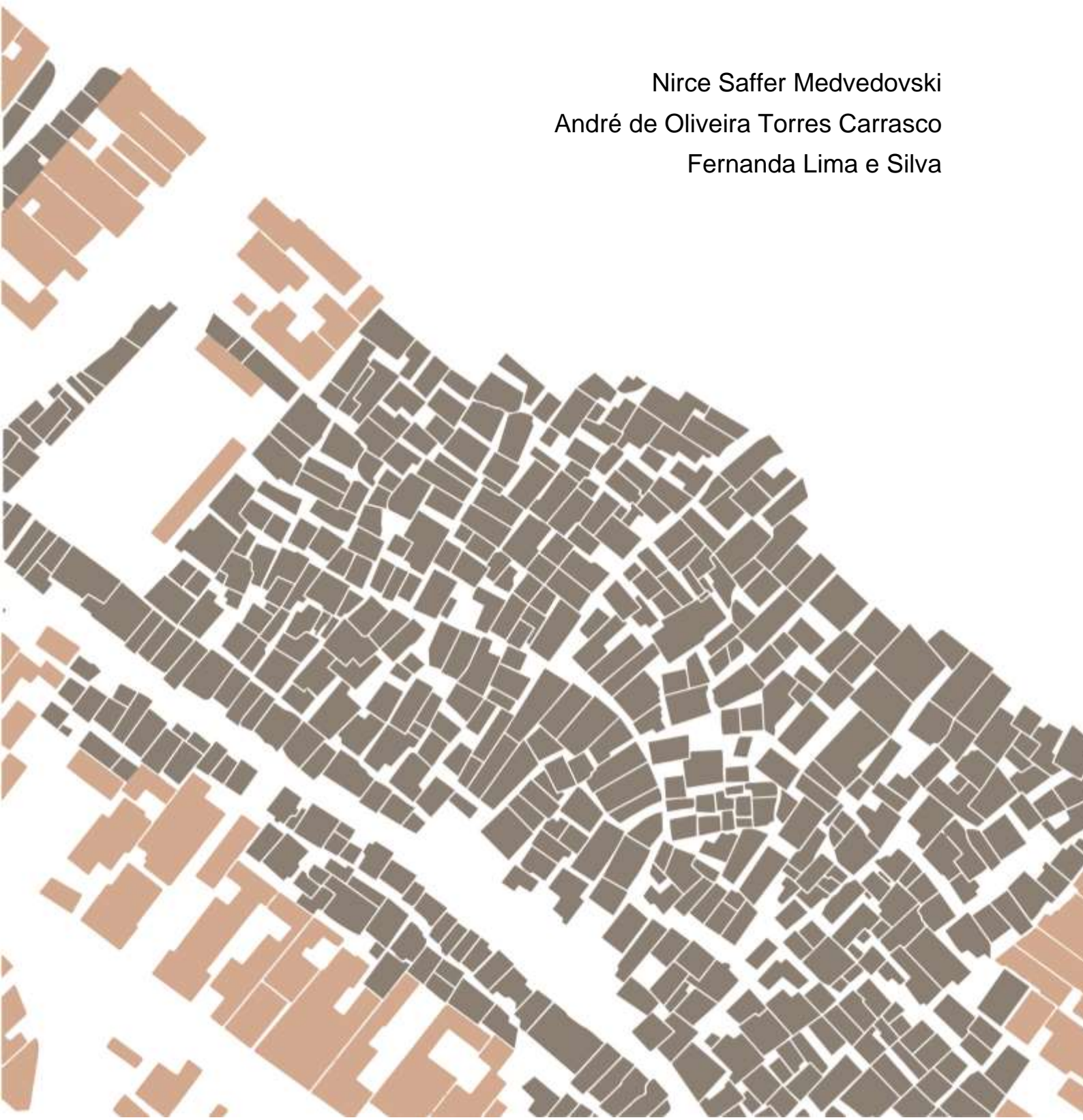
Direito à Cidade e Habitação:

Condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no Município de Pelotas-RS

Nirce Saffer Medvedovski

André de Oliveira Torres Carrasco

Fernanda Lima e Silva



AS METRÓPOLES E O DIREITO À CIDADE
Programa de pesquisa da Rede Observatório das Metrôpoles (2015-2020)

SUBPROJETO DIREITO A CIDADE E HABITAÇÃO
Projeto Direito à Cidade e Habitação: um balanço do PAC Urbanização de
Favelas
Coordenação: Aduino Cardoso (IPPUR/UF RJ) e Rosana Denaldi (LEPUR/UFABC).

**Direito à cidade e habitação: condicionantes institucionais e
normativas para a implementação de políticas (programas e
projetos) de urbanização de favelas – avaliação do ciclo recente**

Coordenação geral: Madianita Nunes da Silva (PPU/UFPR)

NUCLEO UFPeI

CONDICIONANTES INSTITUCIONAIS E NORMATIVAS PARA A IMPLEMENTAÇÃO
DE POLÍTICAS (PROGRAMAS E PROJETOS) DE URBANIZAÇÃO DE
FAVELAS EM PELOTAS – RIO GRANDE DO SUL

Relatório Final (Fevereiro 2021)

FICHA TÉCNICA

Coordenação: Nirce Saffer Medvedovski, André de Oliveira Torres Carrasco
Equipe: Cassius Baumgarten, Fernanda Lima-Silva, Flávia Pagnoncelli Galbiatti, Janice Dutra, Rodolfo Barbosa Ribeiro, Vinícius Thelheimer e Felipe Thofehr.

| | |
|---|-----------|
| Introdução | 5 |
| 1.1 Antecedentes históricos – uma política de acesso precário à moradia e à cidade – Período até 1890 | 7 |
| 1.2. Os cortiços e o incentivo às vilas operárias (1891-1929)..... | 8 |
| 1.3. O crescimento populacional e a habitação em Pelotas pré BNH (1930-1956) | 12 |
| 1.4. Período BNH (1964-1986) | 14 |
| Período Irajá Andara Rodrigues - MDB (1977-1982)..... | 17 |
| Período Bernardo Olavo Gomes de Souza - PMDB (1983-1987) | 20 |
| 1.5. Período pós BNH (1986-2000)..... | 20 |
| Período José Anselmo Rodrigues - PDT (1989-1992) | 20 |
| 1.6. Período PAR (2000-2008)..... | 21 |
| Período Fernando Stephan Marroni - PT (2001-2004)..... | 21 |
| 1.7. Período MCMV (2009 – 2020) | 22 |
| Período Adolfo Antônio Fetter Júnior - PTB (2009-2012) | 22 |
| Período Eduardo Figueiredo Cavalheiro Leite - PSDB (2013-2016) e Período Paula Schild Mascarenhas - PSDB (2017-2020): o foco na regularização fundiária | 23 |
| | |
| 2. PAC Urbanização de Assentamentos Precários em Pelotas-RS: “os projetos fora do lugar” | 29 |
| 2.1 Antecedentes..... | 29 |
| 2.2 Breve histórico das áreas de intervenção no âmbito do PAC UAP em Pelotas | 32 |
| 2.3 O lugar do projeto no PAC UAP em Pelotas..... | 38 |
| 2.4 O urbanismo do PAC: análise das propostas desenvolvidas para as áreas de intervenção | 45 |
| 2.4.1 Farroupilha | 46 |
| 2.4.2 Anglo | 48 |
| 2.4.3 Osório | 49 |
| 2.4.4 Ceval | 49 |
| 2.5 A arquitetura do PAC: o projeto das novas unidades habitacionais | 50 |
| 2.6 Panorama geral | 52 |
| 2.7 Do outro lado do perímetro de intervenção: impactos dos projetos de urbanização no entorno imediato | 53 |
| 2.7.1 Área 01 – Farroupilha | 53 |
| 2.7.2 Área 02 – Anglo | 54 |
| 2.7.3 Áreas 03 e 04 - Ceval e Osório..... | 55 |

| | |
|---|----|
| 2.8 A implementação do PAC UAP em Pelotas: status e desafios | 57 |
| 3. Condicionantes normativas e sua relação com a implementação do PAC UAP. 62 | |
| 3.1 III Plano Diretor | 62 |
| 3.2 Plano Local de Habitação de Interesse Social | 63 |
| 3.3 Lei 6159 de 16/10/2014..... | 65 |
| 3.4 O lugar das condicionantes normativas no PAC UAP Pelotas: entre o local e o nacional..... | 68 |
| 4. Condicionantes institucionais no PAC-UAP em Pelotas..... | 69 |
| 5. Considerações finais | 78 |
| Apêndice | 82 |
| Referências bibliográficas | 86 |

Introdução

O presente relatório apresenta os resultados da pesquisa **Direito à cidade e habitação: condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas de urbanização de favelas no município de Pelotas**. As informações que a subsidiam foram coletadas ao longo de 2020 por uma equipe formada por pesquisadores(as) da pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Pelotas (UFPel) e em Administração Pública e Governo da Fundação Getulio Vargas.

O objetivo do estudo é analisar o histórico da ação governamental em favelas e as condicionantes normativas e institucionais que sustentam estas intervenções no município de Pelotas, assim como investigar de que forma esta trajetória influenciou a implementação do PAC UAP no município.

Pelotas é uma cidade de porte médio, com cerca de 100 mil domicílios, e que se depara com dificuldades para garantir moradia adequada à sua população, principalmente a de baixa renda. Em 2013, 30% dos seus moradores vivia em 156 áreas de urbanização precária – loteamentos irregulares (com pendências relativas à aprovação ou registro), loteamentos clandestinos (parcelamentos realizados à revelia do poder público) e favelas ou vilas (ocupadas informalmente sem parcelamento do solo) (CARRASCO, 2017). As tipologias de urbanização precária mais recorrente são os loteamentos irregulares e clandestinos, e não as favelas. Para lidar com isto, ao longo das últimas décadas, o governo municipal de Pelotas vem desenvolvendo diferentes políticas de habitação de interesse social e mobilizando recursos e habilidades específicas para viabilizá-las.

Apesar do reconhecimento de que o município de Pelotas atua há décadas na área habitacional, é importante destacar que não foram encontrados estudos que sistematizassem de forma abrangente, organizada e continuada a trajetória local desta política pública, principalmente no que tange às intervenções de urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários. Assim, este relatório expressa o esforço da equipe em construir o registro da história recente do planejamento urbano, das intervenções governamentais em loteamentos informais e em assentamentos precários e da política de provimento público de habitação para os setores de menor renda. Temos recortes que trataram das políticas municipais para habitação popular e do planejamento urbano (OLIVEIRA, 1987; MEDVEDOVSKI, 1998; MOURA, 2006; ABUCHAIM, 2012; CHIARELLI, 2014; CARRASCO 2017), que nos auxiliaram a reconstruir a

experiência prévia ao PAC UAP do município de Pelotas, tarefa que deverá ser aprofundada em próximas pesquisas.

Em termos metodológicos, este é um estudo qualitativo que se estruturou a partir da coleta e análise de dados primários e secundários. Os dados primários foram coletados principalmente a partir de nove entrevistas semiestruturadas com profissionais de áreas diversas – engenharia, assistência social, arquitetura – que são especialistas na política habitacional local e/ou que atuaram na Prefeitura Municipal de Pelotas ao longo dos últimos 30 anos, tendo alguns deles atuado diretamente na gestão do PAC UAP no município. As entrevistas foram gravadas, integralmente transcritas e analisadas. Já os dados secundários foram obtidos pela revisão da literatura sobre desenvolvimento urbano e política habitacional em Pelotas, bem como pelo acesso a documentos de domínio público, como leis e projetos de lei, e outros aos quais tivemos acesso mediante solicitação a representantes da Prefeitura, por exemplo projetos de urbanização de favelas e plano diretor.

O relatório estrutura-se em cinco partes, além desta apresentação. A Parte I apresenta a trajetória das ações governamentais voltadas para as áreas de ocupação informal, enfatizando o contexto mais amplo das políticas habitacionais do município. A Parte II traz informações sobre a elaboração e a implementação do PAC UAP em Pelotas, bem como uma análise crítica para cada um dos assentamentos incorporados no programa, incluindo reflexões sobre as propostas de intervenção, as unidades habitacionais e os efeitos dos projetos no entorno imediato. As Partes III e IV expõem reflexões sobre, respectivamente, as condicionantes normativas e as condicionantes institucionais para a implementação do PAC UAP e dos demais programas de urbanização e regularização fundiária de assentamentos informais em Pelotas. Por fim, a Parte V contém as considerações finais e indicações para próximos estudos.

1. Contextualização histórica da política de habitação de interesse social da Prefeitura Municipal de Pelotas

Este breve histórico da política de urbanização e regularização fundiária de favelas precisou ser contextualizado dentro do histórico mais amplo das políticas e programas habitacionais desenvolvidas pelo município de Pelotas. Faz-se necessário antecipar dois pontos sobre esta seção, que contribuem para a compreensão do foco dado. Primeiro, embora existam assentamentos informais em Pelotas, a cidade não tinha experiência significativa com urbanização integrada e integral destes territórios até receber recursos do PAC UAP. Segundo, como será detalhado a seguir, a ação governamental no que tange à política de habitação de interesse social se orientou para a promoção de loteamentos populares, uma provisão habitacional irregular e atrelada às ofertas de recursos federais, e à 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.

Assim, esta seção apresenta as formas de atuação estatal na área habitacional, privilegiadas no contexto pelotense, e analisa como tal configuração local da política habitacional se desenvolveu ao longo das últimas décadas. Além de algumas informações sobre a origem do importante papel que a regularização fundiária apresenta no rol das políticas de provimento habitacional do município, este histórico busca detalhar as ações municipais de promoção e regularização fundiária efetuadas a partir da gestão municipal que se inicia em 1977, quando a cidade tem o maior impacto das políticas públicas do BNH de promoção para os setores de menor renda.

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

Uma informação relevante para entender a escolha do poder municipal por uma política de ampla oferta de terras públicas para loteamentos ditos “populares”, está na origem da atividade econômica que dominou a economia pelotense até finais do século XIX: a produção e a comercialização do charque e a posição estratégica que Pelotas representava para esse comércio. Esta produção ocupava duas grandes áreas da cidade: a beira do canal de São Gonçalo e arroios que nele desaguavam, pela necessidade de água para a produção do charque e possibilidade de acesso ao porto marítimo de Rio Grande, e a área de recebimento, pouso e

venda do gado que vinha para a matança, que se conectava com o hinterland produtor de gado, 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, a dezesseis em 1911 e eram apenas sete charqueadas em 1908 (LONER, 2001, p. 53). Uma série de fatores contribuem para esse declínio, principalmente o fato de que, baseada na mão-de-obra escrava, a produção local não tinha produtividade para concorrer com a saladeril platina de caráter capitalista (SINGER, 1974).

Moura (2006) elenca como elementos importantes para 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, e agora áreas sem valorização para a atividade produtora, uma grande reserva de terras a custos baixos, mas sujeitas a alagamentos e insalubres, onde se irá assentar o primeiro grande loteamento “popular” da década de 40, que originaria o bairro Nossa Sra. de Fátima. Assim a Tablada que 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 e nos anos 70 a 80 (MEDVEDOVSKI, 1998) aos 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 da cidade de Pelotas, no início do século XX, a situação precária das habitações, juntamente com a sequência de epidemias (varíola, peste bubônica, febre tifoide e tuberculose), conduziu o 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. Com o intuito de incentivar as construções das Vilas Operárias, a administração local aprova em 1913 a Lei Municipal nº 81¹, onde:

[...] constava isenção do imposto predial por 6 anos e dispensa das taxas de aprovação de projeto e licença de obra para os imóveis cujos alugueis não ultrapassassem 35\$000 (trinta e cinco mil reis). A mesma lei definia o que seria considerado como uma casa operária: não ter menos do que três aposentos sendo dois dormitórios e uma sala de jantar, além da cozinha. O tanque de lavagem e o bater-closet no exterior (MOURA, 2006, p.108).

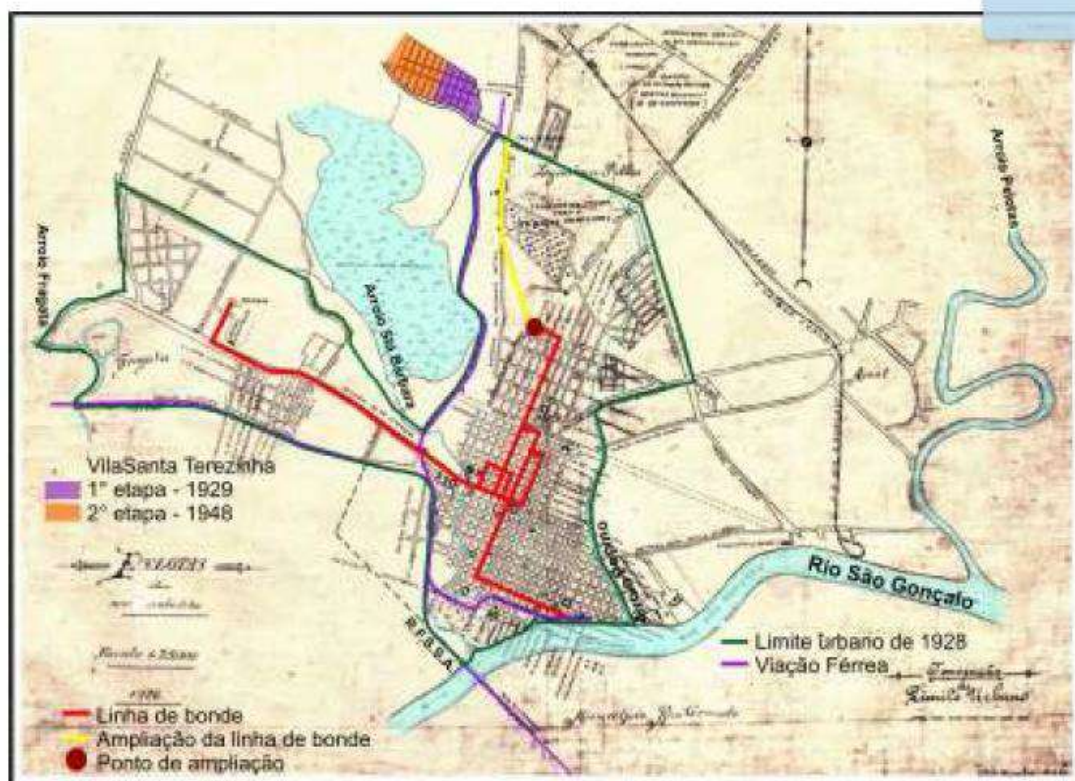
Soares (2002) evidencia que, ao final da década de 20, as casas da classe trabalhadora e dos ricos localizavam-se no centro da cidade, e, posteriormente a essa data, as vilas passaram a se localizar em áreas sem infraestrutura, nas bordas da cidade, locais onde não existiam rede de esgoto. É notório que a ameaça à saúde da população foi utilizada como pretexto para a segregação do espaço urbano, a extinção e a transferência das moradias da classe trabalhadora foram conduzidas pelas ações do município.

A planta montada sobre o mapa de 1926 registra a situação da cidade em 1950, identifica o desenvolvimento da cidade para regiões afastadas do centro, em conjunto com a ampliação das linhas onde trafegavam os bondes², evidenciando a contribuição para que a classe trabalhadora fosse morar mais afastado do centro da cidade (Figura 1).

¹ PELOTAS, Intendência Municipal. Relatório do ano de 1914, apresentado pelo Intendente Dr. Cypriano Correa Barcellos, ao Conselho Municipal em 20/09/1914. Acto 724 de 6 de dezembro de 1913 promulga a lei no 81, de 28 de novembro de 1913.

² O bonde, que levava a frente uma placa dizendo: “Operários”, e que era retirada ao final do serviço, cobria as linhas Circular – Porto e a Parque (Pelotense) – Praça da República, o que reforça quais os locais da cidade que continham maior concentração de trabalhadores. “Regulamento do serviço de bonde elétricos para o transporte das classes operárias”. Documentos da *Light and Power*, 30 de março de 1917. BPP MOURA, 2006

Figura 1- Mapa da cidade de Pelotas, na 1ª metade do século, com as linhas de bonde



Fonte: Mapa base de 1926, do Arquivo Municipal, adaptado por MOURA, Rosa Maria. Op. Cit., 2006:101.

Não foi identificada alguma política habitacional propriamente dita, o problema da habitação apenas passa a ser identificado pelo Estado. De acordo com Bonduki, do final do século XIX até parte do século XX, não foram tomadas medidas diretas para a crise de habitação, e sim, medidas relacionadas ao combate de proliferação de doenças epidêmicas. Porém, as medidas ditas sanitárias, apenas acabavam com os cortiços na região central da cidade, e não forneciam de forma adequada o abastecimento de água e tratamento de esgoto, eficazes no combate das doenças.

Chiarelli (2014) constata que, os principais eixos 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, praticadas por investidores e donos de indústrias.

[...] constava isenção do imposto predial por 6 anos e dispensa das taxas de aprovação de projeto e licença de obra para os imóveis cujos aluguéis não ultrapassassem 35\$000 (trinta e cinco mil reis). A mesma lei definia o que seria considerado como uma casa operaria: não ter menos do que três

aposentos sendo dois dormitórios e uma sala de jantar, além da cozinha. O tanque de lavagem e o bater-closet no exterior (MOURA, 2006, p.108).

Nos finais dos oitocentos já a Intendência determina um perímetro urbano no qual se proíbe a construção de cortiços, jogando a moradia das classes populares para a periferia, para além da malha urbana dotada de infraestrutura. Todavia, a persistência da questão da falta de moradia vai gerar ações por parte da administração local a partir da década de 20, quando a Intendência passa a incentivar a construção das Vilas Proletárias. O município de Pelotas, aprova em 1913 a Lei Municipal nº 81³ que define, inclusive, a tipologia da casa operária, que não deveria ter menos de três aposentos (dois dormitórios, sala de jantar, além de cozinha) e tanque e water-closet no exterior.

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. No período anterior aos planos de saneamento, no final da década de 1920, a produção de vilas, tanto destinadas a baixa renda como aos setores médios se localizava no centro da cidade, mas a partir dessa data as vilas passam a se localizar em áreas sem infraestrutura, nos arredores da cidade, além dos limites das áreas contendo a rede de esgotos (SOARES, 2002). As vilas se apresentavam 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: “... a classe média, emergente neste período, enquanto investidora e, também usuária desses espaços, e a classe baixa, representada principalmente pelos escravos libertos, que, predominantemente, foi usuária destas habitações, através da locação imobiliária”.

³ PELOTAS, Intendência Municipal. Relatório do ano de 1914, apresentado pelo Intendente Dr. Cypriano Correa Barcellos, ao Conselho Municipal em 20/09/1914. Acto 724 de 6 de dezembro de 1913 promulga a lei no 81, de 28 de novembro de 1913.

1.3. O crescimento populacional e a habitação em Pelotas pré BNH (1930-1956)

No início do século XX, ocorre em Pelotas, um processo de aceleração e 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: 81.863, na zona urbana e 45.778, na zona rural, tornando-se a segunda maior cidade do Rio Grande do Sul, ultrapassada apenas pela capital, Porto Alegre. 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 da cidade (CHIARELLI, 2014).

Chiarelli (2014) coloca que ao reconhecer a questão da habitação como um problema, as práticas administrativas do Estado brasileiro, neste período de Autoritarismo Sanitário, vão criar as condições para o esboço de 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 no período seguinte.

Já a partir da década de 40, a expansão horizontal da cidade de Pelotas, junto com a redemocratização pós-segunda guerra e o aumento populacional (Figura 2), trouxe o tema da habitação para a imprensa local sendo pauta recorrente em suas publicações. Em 1946, após aprovação dos decretos federais 9.218/46 e 9.777/46⁴, o executivo e o legislativo municipal são levados a se comprometer mais com o tema habitacional e desenvolver propostas (CHIARELLI, 2012).

⁴ 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.

Figura 2 – Evolução da População de Pelotas (1811-1950)



Fonte: Fundação de Economia e estatística – Censos do RS: 1803-1950. Porto Alegre 1981

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 para os trabalhadores formais na cidade, principalmente seus extratos inferiores. Cita ainda a construção de casas pela Rede Ferroviária Federal para seus trabalhadores e as vilas militares Tuiuti e Humaitá de casas geminadas para os seus quadros médios. Assim, no período que antecede a criação do BNH, são essas as ações federais para minorar o déficit de habitações, política que não atinge a maioria dos trabalhadores da indústria pelotense, pois a maior parte do operariado era constituído de trabalhadores sem qualificação, vinculados a indústria da alimentação, que não requeria muitos trabalhadores especializados. Muitos trabalhadores, predominantemente mulheres, eram “safristas”, que tinham atividade formal somente no período da safra, exercendo outras atividades, como o emprego como domésticas e pequenos serviços no restante do ano. Portanto, segundo Soares (2003), seu salário não lhes permitia participar da política nacional de habitação social.

Em paralelo, a prefeitura municipal efetuou seus próprios programas para urbanização e 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) ⁵.

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 50% das taxas municipais. O segundo loteamento foi o Santos Dumont, iniciado nos anos de 1959 na região da Tablada. Inicia-se, assim, 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)

O período a seguir, de instalação da política centralizadora do BNH, Banco Nacional da Habitação, teve dois momentos marcantes na produção de unidades 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 e promovendo e financiando casas em lotes individuais. No segundo, a COHAB licita a compra de empreendimentos “pacotes”, onde 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 que promove 1.109 unidades. Novamente entra em jogo o estoque de terrenos que a prefeitura possuía de sua grande área da Tablada.

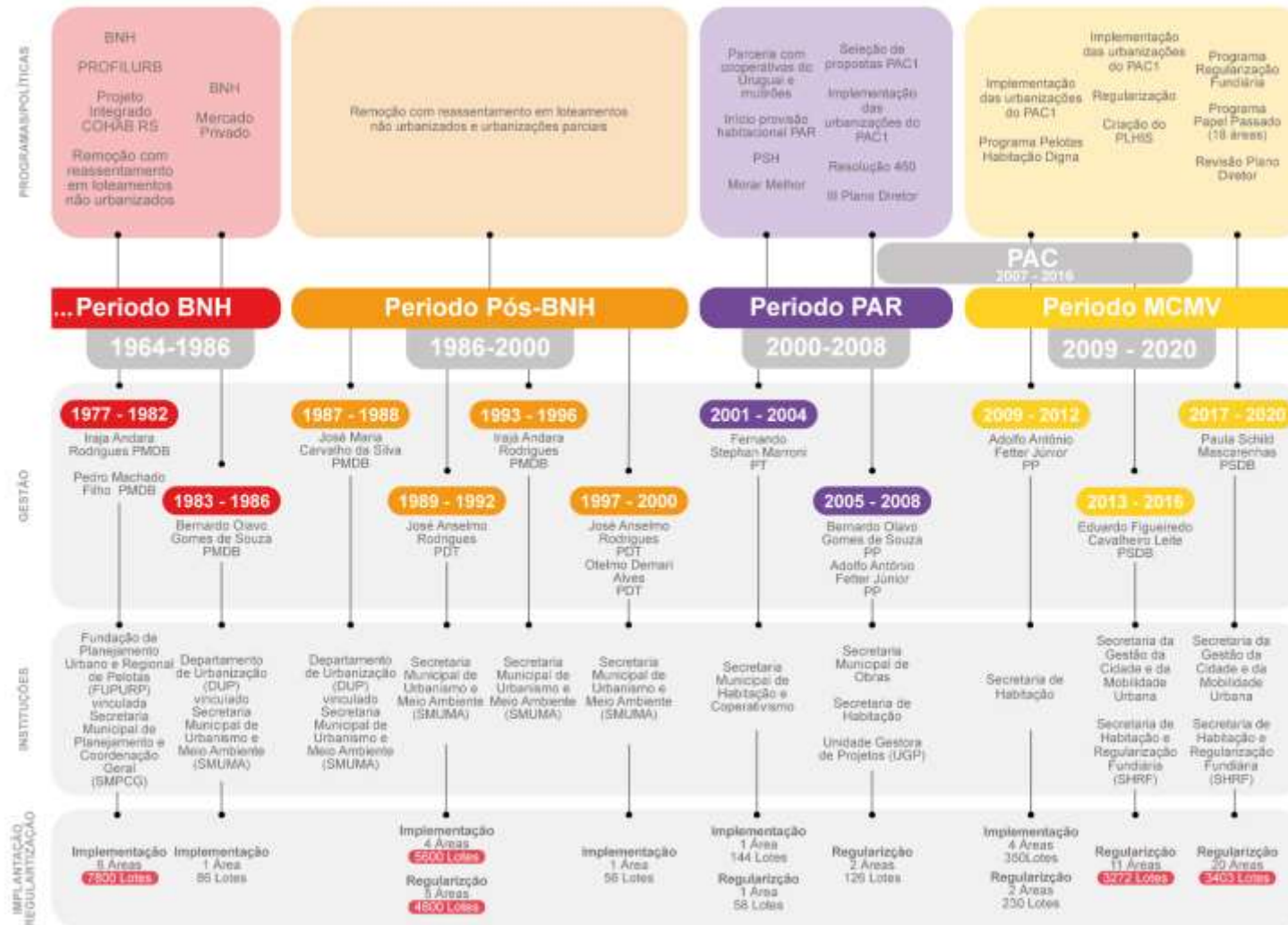
⁵ A região da Várzea, foi ocupada a partir de 1947, apresentando terreno inóspito, de mato, com árvores nativas, banhados e pequenas sangas. O chamado “Canal do Pepino”, que vinha da Zona Norte de Pelotas, cruzava toda a zona da Várzea, deixando águas pluviais estagnadas, juntamente com detritos de esgotos, atraindo sapos que “durante a noite alegravam, ou incomodavam moradores e visitantes com suas vozes características”. Por isso a região era chamada de “Vila do Sapo” Promovido no período do prefeito [Mário David Meneghetti](#) (1952-1956) e continuado pelo Adolfo Antonio Fetter (1956-1960) (FARINHA, CERQUEIRA,2018).

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, apesar do discurso, somente a partir de 1976 a atividade das COHAB é retomada, com injeção real de recursos pelo BNH. Conforme MARICATO (1987), a situação das COHAB 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 da COHAB RS e empresários da construção civil predominantemente de capital local, três grandes empreendimentos denominados Projetos Integrados (ou Projeto Pacote), os conjuntos habitacionais Lindoia, 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).

Os programas de regularização fundiária se iniciam nos finais da década de 80. A seguir efetuaremos as análises dos 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 e Regularização Fundiária em Pelotas -RS – Período 1977-2020 (Figura 3).

Figura 3 - Promoção de moradia 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 a Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SMUMA), operava sobre 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 (Moraes, 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 ocupava a área denominada “Vila dos Agachados”, localizada numa em área adjacente a confluência de duas avenidas estruturantes da cidade ⁶.

Ao final do mandato do prefeito Irajá Rodrigues contabilizou-se a promoção de mais quatro loteamentos, sendo que o Ambrósio Perret e o Pestano receberam famílias removidas de locais de risco (zona do Gasômetro), já os loteamentos Virgílio Costa, Santos Dumont e Quero-Quero além de receber as famílias locais acomodaram pessoas das cidades vizinhas principalmente da cidade de Canguçu. Essas famílias recebiam uma autorização de uso do lote (sem regularização) e posteriormente a infraestrutura de água e energia era realizada. No total foram disponibilizados 7.800 lotes com acesso mediante a figura da posse. (ALVES, 2020).

⁶ A Vila dos Agachados era localizada na atual rotula do supermercado BIG, confluência das avenidas Juscelino Kubitschek e Domingos de Almeida. O nome se referia à altura das precárias habitações situadas no local.

As áreas do Pestano e Ambrósio Perret foram desapropriadas, compradas por baixo valor ou pelo pagamento de dívidas com o município (MORAES, 2020).

Neste período os projetos destes novos loteamentos são 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 resultou na promulgação da 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).

Também foi identificada neste período a criação de um organismo permanente e independente da gestão municipal para o planejamento da cidade, que no entanto teve vida curta⁷: 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)⁸. Segundo Costa (2021), arquiteto contratado para a equipe que desenvolveu a proposta do II Plano Diretor de Pelotas (Lei no 2.565/1980) neste período, a vinda de Edgar Klever foi fundamental para todo 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 o 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 Acelerada⁹, com 3 áreas de atuação: Areal, Fragata e Três Vendas. Através deste

⁷ Extinta em 1984, na gestão de Bernardo Olavo de Souza, assessor jurídico da PMPEL no primeiro governo de Irajá Andara Rodrigues e responsável pela elaboração jurídica do II Plano Diretor de Pelotas. Esse se torna adversário político de Edgar Henrique Klever nas eleições municipais de 1982, cada um em uma sub-legenda do MDB. Bernardo tem maior número de votos e assume o governo municipal, ignorando a “herança” da estrutura de planejamento do antigo aliado.

⁸ LEI Nº 2455 - CRIA A FUNDAÇÃO DE PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL DE PELOTAS. De 26 DE JANEIRO DE 1979.

⁹ Sobre os objetivos do CURA, ver: “Curam-se cidades-uma proposta urbanística da década de 70”. LUCCHESI (2004).

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 COM 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 período de gestão de Irajá Andara Rodrigues é marcante pois é nesse que o primeiro grande loteamento para o setores de 0-3 SM com infraestrutura completa - o Navegantes, é realizado com os recursos do PROFILURB, mobilizando o corpo técnico com projeto urbanístico da própria prefeitura.

Além disso, segundo depoimento de Costa (2021), este loteamento tem relação com o estabelecimento da estrutura viária principal da cidade (o nó viário do BIG e abertura da Av.Juscelino Kubitechek). Estas são ações conectadas, pois os moradores da Vila dos Agachados são removidos para abrir a esta avenida e são relocados 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 (com o centro do poder). Identificou-se uma oportunidade de recurso e a estrutura técnica da prefeitura se mobilizou fazendo o projeto para acessar tal recurso.

Esta gestão municipal teve expressiva promoção de loteamentos populares, seja pela obtenção de financiamentos federais, seja com recursos próprios, mas sendo reduzida sua ação no que tange à formalização e urbanização destes bairros ou 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 incluíam o processo de regularização, nem de urbanização integrada.

1.5. Período pós BNH (1986-2000)

Período José Anselmo Rodrigues - PDT (1989-1992)

A política habitacional ganhou, de fato, destaque e espaço na agenda municipal na gestão do Prefeito José Anselmo Rodrigues, quando foram implantados mais quatro loteamentos populares (Getúlio Vargas, Dunas, Darcy Ribeiro e Governação) num total de 5.600 lotes. A Prefeitura Municipal de Pelotas contrata 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). Para Rocha (2021), a empresa foi contratada pela gestão de Anselmo Rodrigues atendendo ao apelo populista de seu governo e por uma oportunidade criada por um assessor de Anselmo. Este trabalhara junto a empresa Cotasul Ltda. em funções administrativas e conhecia o trabalho que a empresa vinha prestando para muitas prefeituras do Rio Grande do Sul. Além do apelo populista da entrega de lotes regularizados aos eleitores, como muitas prefeituras, se vislumbrava a possibilidade de aumento da arrecadação dos impostos territoriais. Foram georeferenciadas 16 áreas irregulares. Segundo o depoimento de Alves (2020), o diagnóstico resultante apresentava graves erros de cadastramento e identificação dos moradores por parte da empresa.

Conjuntamente deu-se o início do processo de regularização e urbanização de áreas já consolidadas correspondendo aos loteamentos Navegantes II, Ambrósio Perret, Governação (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 cruzeiros¹⁰. Como prática recorrente do município, as famílias eram assentadas nos loteamentos não-urbanizados e posteriormente a infraestrutura de água e energia era realizada (ALVES, 2020), o que frequentemente ocorria na ausência de projetos integrais de urbanização.

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 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 o DUP que antes, se configurava departamento dentro da SMUMA, se converte em 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 secretaria então buscam recursos federais para alavancar a provisão habitacional em Pelotas (ALVES, 2020).

¹⁰ 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.

O período da gestão Marroni é o que apresenta uma visão de planejamento mais ampla, pois se estabelece o conceito de " áreas especiais" para os temas de habitação, patrimônio histórico e meio ambiente na elaboração do III Plano Diretor de Pelotas, aprovado somente na gestão de Fetter Jr (Lei 5502 de 11/09/2008). Este é aplicado aos temas ambientais, de patrimônio e 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 promoção da habitação social, firmou parcerias com o setor da construção civil e trouxe o recém-lançado PAR (Programa de Arrendamento Residencial) para a cidade. Em Pelotas, o Programa PAR implantou 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, 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 no que se refere a habitação social, destinada aos setores de menor renda, 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. (MORAES, 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 MCMV (2009 – 2020)

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

De acordo com o alinhamento político do prefeito Antônio Fetter Junior, acontece a extinção do departamento de Cooperativismo dentro da SMH. Além desse movimento dentro da secretaria, as atribuições de gestão dos recursos do PAC 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 proporcionou a implantação dos Loteamentos Ceval, Anglo, Osório e Mário Meneguetti, sem regularização das famílias sendo este tema detalhado no Item 2 deste relatório. 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 dos 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, 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: PINTO, 2018; CAIXA Pelotas. Elaboração própria.

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

O termo Regularização Fundiária, se destaca novamente em Pelotas no segundo semestre de 2013, na gestão do prefeito recém eleito Eduardo Leite, no 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 do Governo Federal 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.

Figura 4 – Divulgação do Programa “a Casa é Sua” - PMPEL



Disponível em: <https://www.minha-casa.org/2014/02/pelotas-lanca-programa-a-casa-e-sua.html> (Visitado em: 24/08/2020)

Na 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).

O processo de Regularização Fundiária na cidade de Pelotas tem sua origem formal no ano de 2014, com a apresentação de um caderno para o projeto **Realizando Sonhos**, nome dado ao programa de Regularização Fundiária do município. Desenvolvido pela Gerência de Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) da Secretaria de Gestão da Cidade e Mobilidade Urbana

(SGCMU) sob a gestão da secretária Joseane Almeida durante o mandato de Eduardo Leite (Prefeito) e Paula Mascarenhas (Vice-prefeita), o caderno tem como objetivo 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.

O Projeto **Realizando Sonhos** se fundamenta a partir da identificação de 161 áreas irregulares no município de Pelotas por parte do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), finalizado no ano de 2013 (ver Figura 5), 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 à 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).

Figura 5 – Listagem das áreas a serem regularizadas pelo Projeto realizando Sonhos.

| | | | |
|--------------------------------|---|---|--|
| 1 - Querência | 41 - Rua Francisco Ribeiro da Silva | 81 - Rua Henrique Lorea | 121 - Pântano |
| 2 - Novo Milênio | 42 - Atrás dos aptos. Pestano | 82 - Jardim Europa | 122 - Rua Andrade Neves |
| 3 - Muro do Presídio | 43 - Ao lado dos aptos. Pestano | 83 - Massa falida Casarin | 123 - Início da Rua General Osório |
| 4 - Quarteirão COHAB I | 44 - Áreas inst. aptos. Pestano | 84 - Muro Jockey Club | 124 - Rua Paul Harris |
| 5 - Anglo | 45 - Praça Rua encantado | 85 - Rua Juvenal Silveira da Silva | 125 - Oriando da Lagoa - Barro Duro |
| 6 - Doquinhas | 46 - Praça Aratiba | 86 - Sergio Souza Soares | 126 - Rua Minas Gerais - Barro Duro |
| 7 - Salgado Filho I | 47 - Praça Bom Jesus | 87 - Áreas Verdes Toussant | 127 - Rua Nova Prata - Valverde |
| 8 - Ocupação Uruguaí | 48 - Praça Gomes Carneiro | 88 - Vasco Pires | 128 - Praça Encantado - Valverde |
| 9 - Quarteirão 545 | 49 - Praça Virgílio Costa | 89 - Vila dos Tocos | 129 - Ocupação Muro Fiat Casarin |
| 10 - Travessa 554 | 50 - Belo Horizonte | 90 - Vila Jacotet Parte | 130 - Muro do Cemitério |
| 11 - Dois de Abril | 51 - Alvaro da Silva Verneti | 91 - Campo do Liberal | 131 - Margens BR-116 - Fragata |
| 12 - Espanha | 52 - Início da Rua Anchieta | 92 - Vila Elizabeth | 132 - Margens BR-116 - Sítio Floresta |
| 13 - Darcy Ribeiro | 53 - Campo do Vasquinho | 93 - Rua Ulisses Batinga | 133 - Início da Rua General Netto - Telles |
| 14 - Dunas | 54 - Santa Ceicilia | 94 - Vila peres - Rede União | 134 - Estrada da Boa Vista |
| 15 - Osório | 55 - Vila Nova | 95 - Rede - Castilho | 135 - Estrada da Boa Vista |
| 16 - Ceval | 56 - Após Rua Vinte e nove Dunas | 96 - Rua Albuquerque de Barros | 136 - Estrada da Barragem |
| 17 - Asa Branca | 57 - Vila Nova | 97 - Parque do Trabalhador | 137 - Dique Veleiro |
| 18 - Bom Jesus | 58 - Corredor da APA | 98 - Avenida Itália | 138 - Dique entre Tiradentes e Paulo Guylain |
| 19 - Solar da figueira | 59 - Vila Farroupilha | 99 - Avenida Alfredo Theodoro Born | 139 - Dique Egos |
| 20 - Clara Nunes | 60 - Ocupação Ferreira Viana | 100 - Avenida Dom Antonio Zattera | 140 - Dique Rodoviária |
| 21 - Vila da Palha | 61 - Ocupação Hemocentro | 101 - Ao lado da Fábrica Oderich | 141 - Dique Castilhos |
| 22 - Balsa | 62 - Ocupação Manduca Rodrigues | 102 - Rua Pedro Moacir - Rede | 142 - Corredor do Obelisco Rua 29 e D. de almeida |
| 23 - Dulce | 63 - Ocupação L-1 Municipários | 103 - Travessa Um da Zeferino Costa | 143 - Corredor do Obelisco Rua Ildefonso e Rua um |
| 24 - Mário Meneghetti | 64 - Rua Paulo Zanotta da Cruz | 104 - FRAGET - Farroupilha | 144 - Corredor do Contorno - Sítio Floresta |
| 25 - Cristóvão José dos Santos | 65 - Travessa Um da Theodoro Muller | 105 - Avenida Guilherme Minssen | 145 - Avenida Zeferino Costa - Após Quartel |
| 26 - Barão de Mauá | 66 - Avenida Theodoro Muller | 106 - Rua Agapito Fernandes | 146 - Avenida Leopoldo Brod - Cemitério |
| 27 - Rota do Sol | 67 - Quarteirão Telles - Navegantes I | 107 - Rua Vinte - Arco Iris | 147 - Avenida Leopoldo Brod - Frente aptos Pestano |
| 28 - Barro Duro CEEE | 68 - Vila Aurora - Parte | 108 - Rua Dez - Arco Iris | 148 - Ocupação Bachini - Colônia |
| 29 - Vila Francesa | 69 - Vinte e Dois de Maio | 109 - Rua Xavante Fátima | 149 - Ocupação Cascata - Colônia |
| 30 - Governação após rede | 70 - Ruas 1 e 2 Santa Terezinha | 110 - Rua Raul Pompeia - Py Crespo | 150 - Ocupação Santa Silvana - Colônia |
| 31 - Getúlio Vargas | 71 - Início da São Francisco de Paula | 111 - Rua Bezerra de Menezes | 151 - Ocupação Monte Bonito - Pedreira - Colônia |
| 32 - Pestano | 72 - Ocupação ao lado camp. do Osório | 112 - Travessa Nossa Senhora de Lourdes | 152 - Ocupação Monte Bonito - Colônia |
| 33 - Jardim do Prado | 73 - Clube de regatas - Doquinhas | 113 - Rua Lauro Ribeiro | 153 - Ocupação Posto Corrientes |
| 34 - Sanga Funda | 74 - Ocupação Vega | 114 - Rua Onze Sítio Florestal - Rede | 154 - Ocupação Cerrito Alegre |
| 35 - Vinte e dois de maio | 75 - Ocupação em frente ao camp. Osório | 115 - Rua João Manoel | 155 - Ocupação Capão do Almoço |
| 36 - Virgílio Costa - Fragata | 76 - Municipários | 116 - Final da Rua Jacob Brod | 156 - Ocupação Campo do Retiro |
| 37 - Virgílio Costa - BR-116 | 77 - Travessa Um Ferreira Viana | 117 - Rua Clio Fiori Duck | 157 - Ocupação Colônia Maciel |
| 38 - Salgado Filho II | 78 - Ilha da Páscoa | 118 - Rua Bruno Chaves - Rede | 158 - Ocupação Rincão da Cruz |
| 39 - Ocupação do DAER | 79 - Rua Marechal Rondon - Castilho | 119 - Início da Benjamin Constant | 159 - Posto Branco |
| 40 - Ocupação Cruzeiro | 80 - Em frente Anete Ruas - Fragata | 120 - Rua Barão de Mauá | 160 - Rua João Pereira Lima |
| | | | 161 - Rua José Pereira de Lima - Trav. Paulo Zanotta |

Fonte: SGCMU - Caderno de Regularização Fundiária. 2014.

As etapas do processo de Regularização Fundiária, detalhadas no Caderno Regularização Fundiária (2014), tem como referência a experiência vivenciada pela arquiteta Laura Wrege, servidora pública desta secretaria, em uma empresa que prestava serviços de regularização nas favelas do Rio de Janeiro. Esta transfere esse conhecimento para a SGCMU, criando um protocolo de regularização fundiária local (ver Apêndice 1 – Etapas do processo de regularização fundiária em Pelotas – 2014).

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 Municipal de Pelotas em parceria com as Universidades, assim compreende-se a

utilização de recursos próprios da prefeitura com o objetivo de regularizar as áreas irregulares e conceder a propriedade aos posseiros; e o programa *Papel Passado*, que é uma ação da Prefeitura Municipal 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 6 – Programa de Regularização Fundiária – SMCMU – 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 também na gestão do Eduardo Leite os loteamentos Renascer, Travessa Liberdade, Paul Harris, Anglo e Salgado Filho I. É importante destacar que entre essas dezoito áreas irregulares definidas para o programa de Regularização Fundiária com metas de serem entregues até 2016 (Figura 6), seis 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 treze áreas irregulares encaminhadas como metas para regularização até 2016 pelo Programa Papel Passado (Figura 7) nenhuma foi entregue, isso se deu por que a empresa responsável, *3c Arquitetura*, no período de um ano não teve entregas de etapas significativas, o que acarretou a decisão da prefeitura por reincidir o contrato no final de 2016. Incorporadas pela Secretaria Municipal de Habitação e Regularização Fundiária (SHRF), cinco 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 7 – 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 a empresa *Feito Arquitetura e Urbanismo* foi contratada para regulamentar 18 áreas irregulares 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

pavimentação, implementação de EMEIS ou UBS, mas de forma desconectada de uma política de regularização fundiária plena desses loteamentos.

2. PAC Urbanização de Assentamentos Precários em Pelotas-RS: “os projetos fora do lugar”

2.1 Antecedentes

Tomando como referência o trabalho de Maricato (2000), no qual a autora indica que no planejamento urbano brasileiro há uma grande lacuna entre a “retórica e a prática”, gerando, como o título do texto ilustra, “ideias fora do lugar, e o lugar fora das ideias”, argumenta-se que o PAC UAP chegou em Pelotas propondo “projetos fora do lugar”. Tais projetos precisavam se ater às orientações federais, que preconizavam urbanizações integrais e integradas dos assentamentos informais, além de regularização fundiária. No entanto, eles também foram pautados pela trajetória local de política habitacional, marcada por processos que historicamente produziram bairros precarizados, nos quais prevalecia uma situação de incompletude em relação ao direito à cidade, na medida em que tais assentamentos não foram objetos de uma urbanização plena e tampouco de regularização fundiária.

No desenvolvimento de suas reflexões a respeito das “ideias fora do lugar, e o lugar fora das ideias” o texto de Maricato articula dois argumentos fundamentais para a compreensão da constituição e reprodução das desigualdades urbanas nas cidades brasileiras. O primeiro, trata das “ideias fora do lugar” termo cunhado por Roberto Schwarz (2014) e o segundo, trata das relações observadas entre o moderno e o arcaico na economia política urbana brasileira e discutidas por Francisco de Oliveira em sua *Crítica à razão dualista* (2006).

É importante recuperar estas referências porque os “projetos fora do lugar” propostos para Pelotas incorporam estas duas dimensões críticas. A distância entre o discurso, técnico e político, e sua efetivação, apresenta-se geralmente como insuperável, assim como a “integração dialética” (OLIVEIRA, 2006) entre formas avançadas e formas precárias de produção do espaço urbano. Se por um lado programas, planos e projetos parecem sempre estar pairando sobre a realidade urbana local sem efetivamente tocá-la, por outro, este caráter excessivamente abstrato destas propostas e regulamentações parece favorecer o círculo vicioso imposto pelo desenvolvimento urbano desigual e combinado (OLIVEIRA, 2006).

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, já contava com recursos informacionais sobre esses assentamentos na cidade, os quais subsidiaram a elaboração das propostas de intervenção enviadas pela Prefeitura 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 da cidade, a serem urbanizadas por diferentes motivos:

A inclusão da Vila Farroupilha se deu devido ao risco das cheias, a ocupação da Osório pela necessidade de desocupar uma via pública estruturante da cidade e, na área da Ceval, a SEHAB tinha um projeto em curso de mutirão. O Anglo foi incluído porque a prefeitura de Pelotas estava pagando judicialmente para a massa falida do Frigorífico Casarin a segunda e terceira parcelas do terreno, adquirido durante o governo Marroni, e, também, por identificar que parte desta população, assentada na beira de um canal, tinha sério risco de ser atingida pelas enchentes anuais (DUTRA, 2017, p 37).

Complementando estas justificativas, é importante recuperar o relato de Jair Seidel, então diretor da UGP, a respeito da seleção das áreas. Segundo o entrevistado, também 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 também foram tratados como uma possibilidade de se levar melhorias habitacionais, além da pavimentação, para algumas áreas já contempladas com recursos do Banco Mundial. Segundo o entrevistado, 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.

A Tabela 2 apresenta um resumo dos dois contratos assinados, explicitando os significativos investimentos destinados às primeiras urbanizações integradas de assentamentos precários na cidade. O primeiro, o PAC Farroupilha, contou com um investimento de quase R\$ 24 milhões,

somados os recursos federais e a contrapartida municipal, e abrangeu a Vila Farroupilha e os loteamentos Ceval, Osório e Anglo. O segundo contrato, denominado PAC-Farroupilha – Extensão ou PAC Farroupilha, Ceval, Osório, Anglo, se constituiu como um investimento complementar, contendo as mesmas áreas e recursos da ordem de mais de R\$ 7 milhões.

Tabela 2 – Resumo dos contratos do PAC-UAP Pelotas

| Programa | Nome da Operação | Famílias Beneficiadas | Data assinatura | Repasse (em R\$)* | Contrapartida (em R\$)* |
|-------------|-----------------------------------|-----------------------|-----------------|-------------------|-------------------------|
| PAC1- PPI | Farroupilha | 1709 | 2007 | 18.894.066,08 | 4.856.018,32 |
| PAC1- FNHIS | Farroupilha, Ceval, Osório, Anglo | 635 | 2009 | 6.901.820,00 | 1.725.455,00 |
| TOTAL | | 2344 | | 25.795.886,08 | 6.581.473,32 |

Fonte: Adaptado de Lima-Silva (2019), com dados referentes a dezembro de 2017.

* Valores não reajustados pela inflação.

Apesar de integrarem um mesmo contrato, as intervenções nas áreas foram desenvolvidas por diferentes construtoras, como exposto na Tabela 3, que trata exclusivamente da operação contratada em 2007. A operação na Vila Farroupilha se destaca entre as demais por ser receptora da maior parte do investimento e das unidades habitacionais a serem construídas.

Tabela 3 - Dados sobre as contratações do PAC Farroupilha

| Empreendimento | Construtoras | Unidades habitacionais | Valor global* | Data da contratação |
|----------------|---|------------------------|---------------|---------------------|
| Farroupilha | EGEL Empresa Gaúcha de Estrada Ltda.; BKI Engenharia Ltda. | 175 + 90 | 14.009.049,00 | Setembro 2007 |
| Anglo | ACPO Ltda.; Quality Serviços de Engenharia Ltda.; AVS Construções Ltda. | 90 + 20 | 3.175.208,03 | |
| Osório | CPC Construtora Ltda.; Loki Engenharia Ltda. | 79 | 1.803.102,43 | |
| Ceval | TBS Sul Sistemas Construtivos e Arquitetônicos Ltda.; CPC Construtora Ltda.; Quality Serviços de Engenharia Ltda. | 14 | 1.311.371,68 | |

Fonte: Adaptado de Dutra (2017, p. 36) e do Acervo NAUrb – UFPEL, 2008.

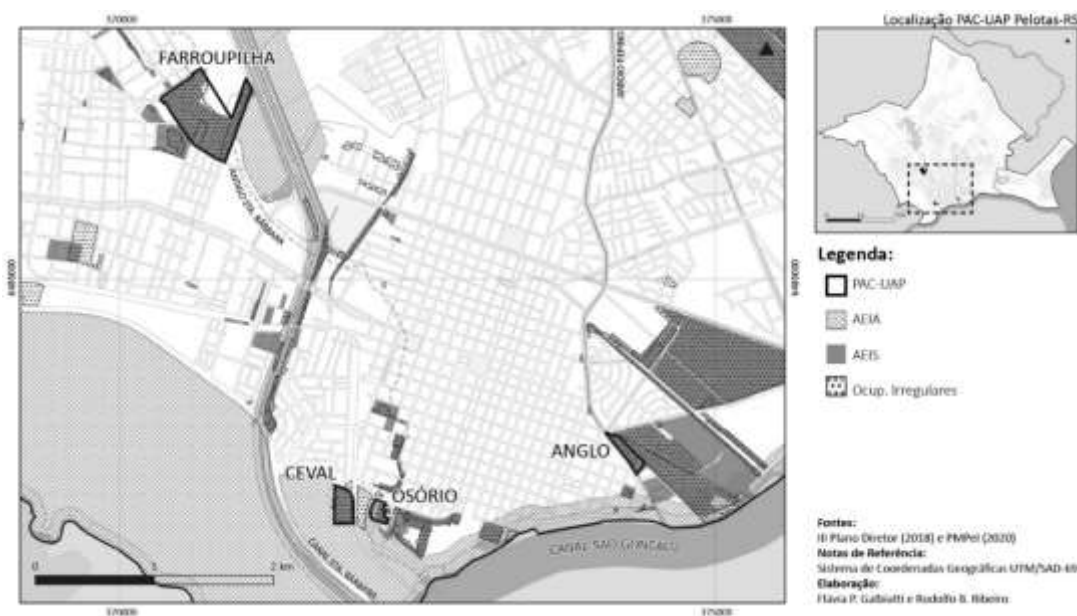
* Valores não reajustados pela inflação.

2.2 Breve histórico das áreas de intervenção no âmbito do PAC UAP em Pelotas

As quatro áreas selecionadas pela Prefeitura Municipal de Pelotas para serem objetos de intervenção no programa PAC UAP 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 entre os anos 50 e 60 do séc. XX, estes assentamentos têm uma história relativamente recente, com sua origem remontando os anos 90 e início dos anos 2000.

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 Canal Santa Bárbara. Segundo Maricato (2000) a ocupação destas áreas por assentamentos precários foi uma prática generalizada nas cidades brasileiras e foi tolerada porque, por um lado, estas terras possuíam um valor de mercado muito baixo, quando não estão totalmente inviabilizadas em virtude de legislação ambiental específica. 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. As quatro áreas são consideradas, pelo III Plano Diretor de Pelotas, como Áreas Especiais de Interesse Social, e por isso, e por isso poderiam ser objetos de Plano de Urbanização específico.

Figura 8 – Localização PAC-UAP Pelotas-RS.



Fonte: elaborado pelos autores.

A seguir serão apresentados alguns aspectos que contribuirão para uma compreensão mais detalhada de cada uma das áreas de intervenção, assim como das soluções urbanísticas e arquitetônicas adotadas para cada uma delas.

Ceval

A área na qual se localiza o Loteamento Ceval, antiga ocupação Ceval, era uma área remanescente da massa falida da indústria de alimentos Ceval, pertencente a Bunge Alimentos, sendo adquirido pela Prefeitura Municipal de Pelotas por volta do ano de 2001 com a finalidade de reassentar famílias que habitavam uma área de risco na BR 392 (SEHAB, 2009). Segundo Jansen (2015), o local estava destinado para a construção de apartamentos voltados à classe média, mas que, por volta de 2002, foi ocupado por moradores antes localizados às margens do Canal São Gonçalo - mais especificamente no cruzamento da Av. Viscondessa da Graça - bairro Simões Lopes - e da BR-392, rodovia que liga Pelotas a Rio Grande. A mobilização para a ocupação teve como motivo principal as constantes enchentes que atingiam as moradias.

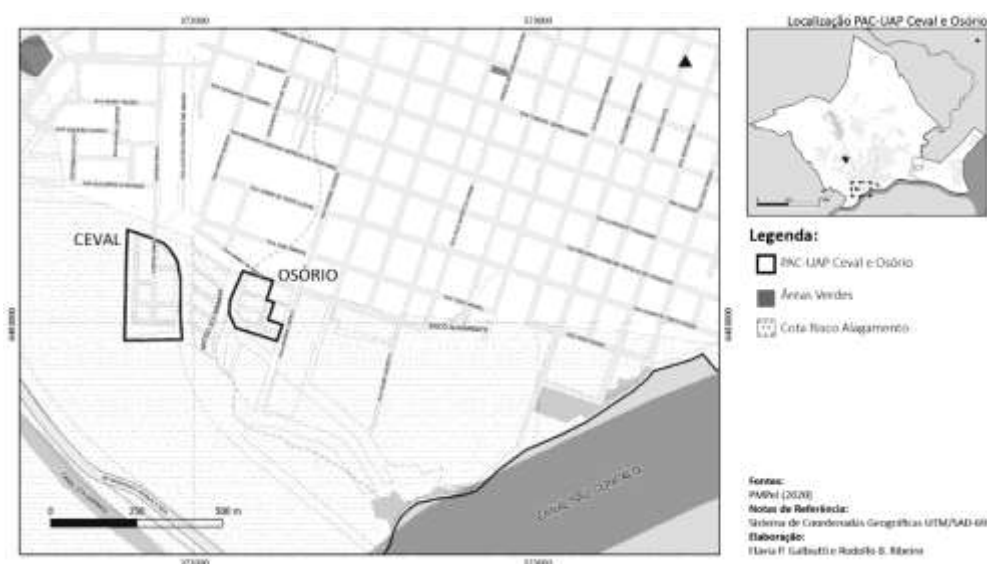
Os ocupantes da área viveram sem assistência do poder público de 2002 até meados de 2006. Nesse período, habitavam casebres de madeira e não tinham acesso a infraestrutura básica. Por não possuírem energia elétrica, o atual Loteamento Ceval era chamado de Vila Fantasma, pois neste período a iluminação era feita por velas. (JANSEN, 2015)

Entre os anos de 2002 a 2006, o poder público ofereceu à comunidade unidades habitacionais localizadas nos bairros Pestano e Sanga Funda, periferia Norte de Pelotas, com a intenção de reassentar as famílias. Contudo as propostas foram rejeitadas pela necessidade dos ocupantes de estarem próximos ao centro da cidade, tendo em vista que o ofício dos moradores – coleta de materiais recicláveis - necessitava proximidade com o centro da cidade.

A ocupação da área e a organização espacial do assentamento foram realizadas de forma espontânea pelos moradores, conforme o relato da moradora: “(...)Cada um tinha pegado um pedaço ai eles vieram em seguida depois que tinham dito tá vamos deixa eles assim, vamo assenta eles assim. Ai vieram e mediram o tamanho dos terreno. Os terrenos têm 7 e não sei o que. (...). Nós temo o termo senão nós não podia nem puxar água.” (JANSEN, 2015, p. 67). É importante notar que inicialmente o assentamento surge a partir de uma ocupação espontânea sem um parcelamento prévio do solo, típica na formação das favelas brasileiras.

Com o propósito de regularizar os lotes dos ocupantes, a prefeitura passou a realizar obras de infraestrutura urbana e a construção de moradias entre os anos de 2006 e 2008. Na mesma época a ocupação foi reorganizada em 7 quadras e 5 ruas, mantendo como via principal a Av. Brasil, resultando um total de 142 lotes, habitadas por 158 famílias (JANSEN, 2015).

Figura 9 - Localização PAC-UAP área da Ceval e Osório.



Fonte: elaborado pelos autores.

No loteamento Ceval foram entregues 22 casas do Programa Morar Melhor, 70 unidades do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (SFH) e 23 pela Resolução 460 na

modalidade blocos de concreto. Posteriormente, no âmbito do PAC UAP, foram implantadas 14 unidades habitacionais, centro comunitário e obras de infraestrutura, drenagem e pavimentação (FREITAS, 2014).

O processo de urbanização do Loteamento Ceval foi marcado por 3 períodos. Entre 2002 a 2006 não se observou a atuação do poder público. A população vivia sem saber se poderia permanecer na região e sem condições básicas de moradia. Em um segundo momento, entre 2006 a 2008, houve uma urbanização rudimentar no formato de loteamento (mais uma vez esta modalidade se impõe) e foi feita uma proposta preliminar de projeto para a construção de 92 casas para os ocupantes a serem produzidas através de mutirões. O terceiro período correspondeu às intervenções do PAC UAP e foi caracterizado por uma incerteza dos moradores sobre a execução do projeto pela prefeitura, o que fez com que durante esse processo de qualificação do loteamento, as pessoas não deixassem suas casas, mantendo a ocupação daquele lugar por desconfiar que a prefeitura poderia abandonar a obra a qualquer instante (JANSEN, 2015).

Osório

A área na qual que se localiza a ocupação Osório foi adquirida pela Prefeitura Municipal de Pelotas no ano de 2003, durante o mandato do prefeito Fernando Marroni (PELOTAS, 2003). O levantamento realizado pela Secretaria de Habitação confirmou que a ocupação existia há mais de vinte anos, embora não tenha sido feito um detalhamento sobre o histórico da população. Foi realizado um levantamento sobre a situação socioeconômica dos habitantes e sobre a acessibilidade aos serviços básicos da cidade. Na época havia um total de 85 famílias envolvidas no projeto, que constituíam um grupo de 306 pessoas, das quais 77% eram do sexo feminino e 33% eram do sexo masculino. A renda média mensal era de até 01 salário-mínimo per capita e havia um baixo índice de escolaridade: 90% dos moradores estava frequentando ou não concluiu o ensino fundamental, 5% estava frequentando ou não concluiu o ensino médio e outros 5% não possuem escolaridade. Percebeu-se também que 90% das residências eram de alvenaria e que não havia acesso aos serviços de abastecimento de água regular, esgotamento sanitário, drenagem pluvial, pavimentação, coleta de lixo, transporte e iluminação pública, além de não existirem creches, escolas ou postos de saúde. (SEHAB, 2009).

A ex-secretária Joseane Almeida comenta a respeito de um projeto para a entrada e saída da cidade de Pelotas pela rua General Osório chamado “Acesso Sul”, que seria uma ideia anterior

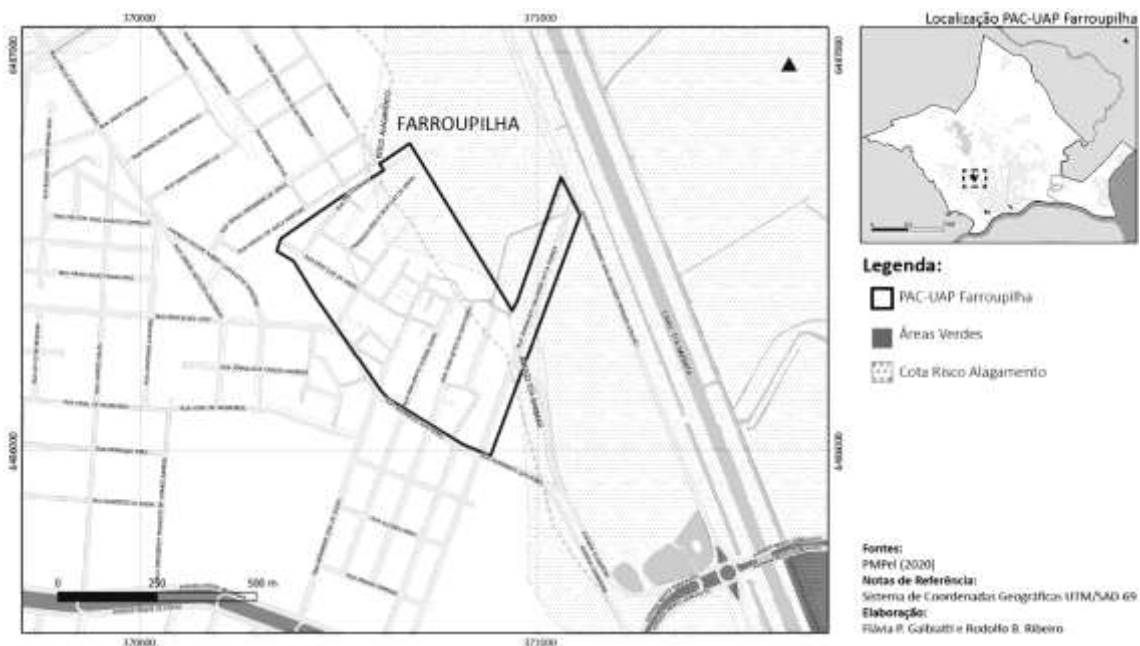
ao PAC e não teria sido realizada pelo fato de que a Ocupação Osório estava neste mesmo local. Desse modo, havia o interesse na remoção e reassentamento da ocupação de modo a viabilizar as obras viárias de interesse da administração municipal. (ALMEIDA, 2020).

Farroupilha

Segundo a Secretaria Municipal de Habitação, a área na qual se localiza a Ocupação Farroupilha é uma área pública irregular ocupada há mais de 30 anos (SEHAB, 2009). A área foi reivindicada para utilização pelo poder público a partir da Lei 5.650¹¹ de 2009 que autorizava o município de Pelotas a receber imóvel em Doação em Pagamento e destinar a área para Projeto Habitacional.

Havia um total de 4803 pessoas vivendo no assentamento Farroupilha. A renda média mensal era de até 01 salário-mínimo per capta, havia alto índice de desemprego e significativo número de pessoas que trabalhavam com a coleta de materiais recicláveis. (SEHAB, 2009).

Figura 10 – Localização PAC-UAP área do Farroupilha.



Fonte: elaborado pelos autores.

¹¹ Pelotas, 2003. Lei Municipal nº 5.650 de 21 de dezembro de 2009.

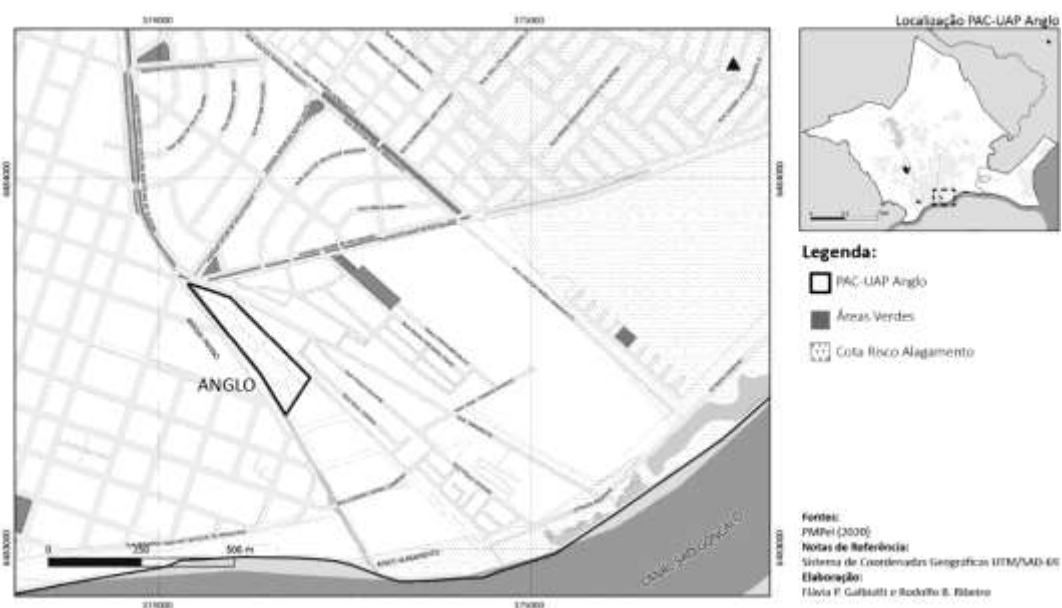
A ocupação caracterizava-se por possuir abastecimento de água tratada, coleta de lixo e iluminação pública. 80% das residências eram construídas em alvenaria e havia uma Unidade Básica de Saúde (UBS-FRAGET), escolas de ensino fundamental (Escola Treptow e Sylvia Melo) e escola de ensino médio (Escola Lima e Silva). A área era frequentemente atingida por enchentes, assim como também não apresentava infraestrutura urbana, rede de esgoto, drenagem pluvial, centro comunitário, posto policial ou creches. O transporte público atendia a via principal da comunidade (SEHAB, 2009).

Alves (2020) afirma que a ocupação tem diversas origens, dentre elas, o reassentamento de pessoas em situação de risco, frequentemente atingidas por enchentes. A área também foi o destino de pessoas que migraram para a cidade de Pelotas, vindas de cidades menores e da zona rural da região, em um momento no qual a economia local apresentava algum dinamismo relacionado à indústria alimentícia.

Anglo

O atual Loteamento Anglo ocupa um terreno triangular a margem do canal do Pepino e é limitado, em sua outra lateral, pela ocupação da Balsa, área consolidada entre a década de 50 e 60 por trabalhadores do Frigorífico Anglo. (Fig.11).

Figura 11 – Localização PAC-UAP área do Anglo.



Fonte: elaborado pelos autores.

Em 1998 teve início a ocupação do terreno onde atualmente está localizado o Loteamento Anglo. Segundo uma liderança comunitária, já era do conhecimento dessa comunidade que o terreno pertencia à massa falida do Frigorífico Anglo, e que essa seria a chance de terem suas moradias, pois havia a possibilidade de a Prefeitura Municipal de Pelotas comprar ou desapropriar esse terreno. A maioria dos ocupantes eram oriunda de famílias de antigos empregados do frigorífico. A comunidade negociou entre 2001-2004, com a Prefeitura Municipal, na gestão do prefeito Fernando Marroni, a aquisição da gleba ocupada. Em 2007, o loteamento Anglo, foi inserido no PAC Farroupilha e teve início o levantamento de dados cadastrais pelas assistentes sociais contratadas para a execução do PAC UAP sendo que o início das obras de infraestrutura ocorreu em 2009 (DUTRA, 2017). Foram urbanizadas ruas pré-existentes e acrescida uma nova parcela de terreno para abrigar as novas unidades destinadas às famílias a serem relocadas e que ocupavam as margens do canal do Pepino, em precárias condições de moradia. O projeto urbanístico de requalificação e de ampliação da ocupação inicial foi de autoria da equipe da Secretaria de Habitação de Pelotas.

2.3 O lugar do projeto no PAC UAP em Pelotas

O ponto de partida para a análise dos projetos de urbanização de favelas¹² desenvolvidos no âmbito do programa PAC UAP na cidade de Pelotas foram as informações consolidadas no Plano de Trabalho apresentado ao Ministério das Cidades pela Prefeitura Municipal de Pelotas em setembro de 2007 (PELOTAS, 2007).

Este documento sintetiza uma série de informações a respeito das áreas de intervenção, como sua descrição geral, situação fundiária, caracterização física e geográfica das áreas, além da caracterização social, técnica e financeira da proposta, assim como seu cronograma de execução e desembolsos (PELOTAS, 2007).

Das quatro áreas que compunham o objeto da proposta – Farroupilha (área 01), Anglo (área 02), Osório (área 03) e Ceval (área 04) – três (áreas 01, 02 e 04) foram caracterizadas como objetos

¹² Por se tratar de uma pesquisa sobre o PAC Urbanização de Assentamentos Precários e para uniformizar as menções a este tipo de urbanização realizadas ao longo do texto, a partir desse ponto será utilizado o termo “assentamentos precários”, salvo as situações nas quais outros termos forem adotados pelos autores adotados como referências bibliográficas.

de projetos de urbanização integrada de assentamentos precários. E uma (área 03), como objeto de urbanização parcial.

Outra característica comum às quatro áreas é a relativa proximidade com o centro da cidade, distâncias entre 2 e 4 km - Osório 1,8km; Anglo 1,8km; Ceval 2,5km; Farroupilha 3,8km -, e a relação direta com áreas de risco e preservação ambiental - área do Anglo às margens do arroio Pepino e as demais áreas compreendidas no antigo leito do arroio Santa Bárbara.

Em relação à caracterização social e técnica das áreas de intervenção, o documento indica que mais de 90% das famílias beneficiadas tinham renda de até 3 salários-mínimos, que 50% do público alvo trabalhava como catadores de recicláveis e que as áreas apresentavam problemas ambientais relacionados com áreas alagadiças, enchentes e acúmulo de lixo. Além disso, o Plano de Trabalho indicava que a proposta não previa mais de uma tipologia habitacional (o que não se comprovou, pois foram adotadas duas tipologias) e que a área média desta tipologia seria de 23,9m², aspecto que será analisado no decorrer deste trabalho (PELOTAS, 2007).

Ao apresentar uma síntese metodológica para a elaboração de projetos e obras de urbanização de favelas, Bueno (2000) aborda inicialmente os tipos possíveis de intervenção.

De acordo com a caracterização da autora, as intervenções nas quatro áreas do PAC UAP em Pelotas (Farroupilha, Anglo, Ceval e Osório) seriam classificadas como reurbanização de favelas (BUENO, 2000, p.162).

Ainda segundo a autora a reurbanização de favelas seria o processo de demolição, reparcelamento e reconstrução das moradias, atribuindo essa abordagem à uma “aceitação da favela enquanto fenômeno urbano, mas não aceitação da forma e da tipologia urbanística e habitacional” (BUENO, 2000, p.162), com a reconstituição de um modelo urbanístico e arquitetônico que atenda a linguagem dominante.

Uma das questões que poderiam justificar as propostas de remoção são problemas ambientais graves, como inexistência ou precariedade do saneamento básico; conforto térmico e da salubridade das edificações, relacionado à precariedade das construções; e risco de acidentes - inundações, desbarrancamentos, deslizamento de encostas (BUENO, 2000). Importante destacar que nos casos dos projetos desenvolvidos para as áreas Anglo e Farroupilha as remoções e reconstrução das moradias propostos seguem estes critérios expostos pela autora.

Apesar da relevância e pertinência das discussões e definições estabelecidas pela autora, este trabalho, a partir deste ponto, passa a incorporar os conceitos apresentados por Denaldi (2009; 2013) relativos às modalidades de intervenção em assentamentos precários. Esta opção resulta

da intenção de adequar a terminologia adotada àquela incorporada pelos demais grupos de pesquisa envolvidos, assim como da consolidação de uma abordagem mais recente e articulada ao programa estudado.

Conforme já comentado, considerando estas definições, as três intervenções não se caracterizariam, de modo estrito, como substituição total das moradias e de tecido, na medida em que, nas três situações, não houve a remoção total de tecido urbano original. No caso das áreas Anglo e Farroupilha os conjuntos das novas unidades habitacionais foram implantados em áreas antes desocupadas, resultando em novas urbanizações. No caso da área Ceval as novas unidades habitacionais foram implantadas entre as moradias existentes, respeitando a estrutura do tecido urbano consolidado após as intervenções realizadas a partir de 2006.

Em relação ao Ceval, uma situação de ambiguidade precisa ser apontada. Apesar de se caracterizar como uma favela em sua origem, na medida em que se realizou como uma produção material e socialmente precária de espaço urbano, realizada essencialmente para fins de moradia, sem parcelamento prévio do solo, coletiva e na qual a propriedade privada da terra não foi a categoria social dominante das relações entre as pessoas e a cidade, no momento de implementação do PAC este assentamento não deveria ser caracterizado como uma favela – termo utilizado no Plano de Trabalho apresentado pela Prefeitura de Pelotas ao Ministério das Cidades -, na medida em que, segundo apontado no próprio Plano e tendo como referência as intervenções de 2006, a área Ceval é “uma ocupação orientada pelo poder público, mas ainda carente de infraestrutura. O loteamento foi projetado e implantado pelo município” (PELOTAS, 2007, p.2).

Desse modo, este assentamento caracterizava-se, naquele momento, como um loteamento irregular promovido pelo poder público municipal, na medida em que não atendia as determinações da Lei Federal 6766/79 (BRASIL, 2020). Apesar de contar com redes de energia elétrica, abastecimento de água, coleta de esgoto e iluminação pública, na ocasião ainda não contava com pavimentação e rede de drenagem, objetos da proposta do PAC UAP para a área, além de 22 novas unidades habitacionais.

Esta não é uma questão menor, porque há uma correspondência entre o conceito do tipo de urbanização precária e seu produtor. Caracterizar o Ceval como favela poderia contribuir para dissimular a responsabilidade do poder público municipal na promoção de urbanizações precárias na cidade de Pelotas. Este exemplo evidencia a vigência de um círculo vicioso presente nas cidades brasileiras, em geral, e em Pelotas, em particular, no qual o poder público produz urbanizações precárias, que geram demandas de moradia e infraestrutura, que no futuro

deverão ser atendidas pelo próprio poder público. Na cidade de Pelotas esta questão assume uma escala significativa, considerando que, de acordo como o exposto anteriormente, o poder público municipal foi responsável pela produção de uma série de loteamentos irregulares: Pestano (1244 lotes), Getúlio Vargas (1959 lotes), Dunas (2600 lotes), Navegantes I e II (3137 lotes), Sanga Funda (1458 lotes), Bom Jesus (1195 lotes).

Esta particularidade do processo de urbanização precária na cidade de Pelotas reforça a leitura desenvolvida por Bueno (2000), na qual a autora afirma que é preciso reforçar a compreensão de que as obras de urbanização de assentamentos precários não devem ser intervenções pontuais; de que é preciso integração entre um conjunto de intervenções nos bairros, somado à outras políticas de moradia e recuperação urbana ambiental, reconhecendo os projetos nas cidades não apenas como solução de problemas internos aos assentamentos precários. Nas análises que seguem será possível observar como o tema da integração foi problemático nas intervenções do PAC UAP em Pelotas.

A autora também aponta que a urbanização de assentamentos precários deve ser encarada como um processo, com etapas de reivindicação, identificação da área, levantamentos, desenvolvimento de projetos e execução das obras. E depois, o acompanhamento e a manutenção urbana desse espaço em contínua mutação, que demanda a implementação de programas de assessoria técnica para adaptações, ampliações e melhoria das habitações.

Desse modo, se por um lado há uma necessidade de rapidez no desenvolvimento dos trabalhos, diminuindo a convivência entre moradores e as intervenções, por outro, a elaboração de projetos e a execução das obras de urbanização de assentamentos precários se mostram como processos mais demorados quando comparados a outros projetos e obras de arquitetura e urbanismo. Em relação a esse tema, Petrarolli (2015) diferencia aspectos inerentes às obras de urbanização de assentamentos precários entre tempo de projeto e o tempo político local, daqueles que não estão necessariamente atrelados a temporalidades deste tipo de operação, indicando outros fatores que se configuram como problemas que impedem maior agilidade nos processos de execução.

Quanto ao tempo de projeto, a dinâmica de transformação nas áreas trabalhadas “embute um período extremamente curto de obsolescência aos projetos convencionais. Em contraponto, a elaboração de projetos de urbanização é mais lenta do que outros tipos de projeto” (PETRAROLLI, 2015, p.45), devido ao reconhecimento local e a adequação da proposta ao ambiente construído.

Em relação ao tempo político, “a disponibilização de recursos e outras questões políticas e eleitorais são determinantes para execução de obras públicas, o que também confere incongruências entre os tempos” (PETRAROLLI, 2015, p.45). Segundo Lima-Silva (2019), as operações do PAC-UAP em Pelotas sofreram dificuldades adicionais devido à reduzida prioridade direcionada à urbanização de assentamentos precários pelo grupo político que assumiu o poder após 2004, apesar do governo Marroni (2001-2004) ter propiciado avanços na política habitacional e um incipiente desenvolvimento da capacidade institucional local.

Além destes, existem outros fatores que não estão relacionados propriamente a natureza desse tipo de intervenção e que contribuem para o prolongamento do tempo nas obras de urbanização. Segundo Petrarolli (2015) destacam-se nesse sentido as intervenções que não possuem projetos completos e/ou atualizados, as dificuldades de aprovação junto ao agente operador, e os imprevistos em obras. Ainda segundo a autora, o desafio que se coloca, portanto, diz respeito ao desenvolvimento da capacidade de produção de projetos qualificados, que por sua vez se relaciona com um constante investimento no desenvolvimento da capacidade institucional local, justamente o contrário da instabilidade institucional e da diminuição dos recursos humanos no órgão gestor da política habitacional observada na cidade de Pelotas, como aponta Lima-Silva (2019).

Petrarolli (2015) também destaca a importância da qualificação da capacidade institucional em relação aos instrumentos, métodos e técnicas específicas às operações de urbanização de assentamentos precários, tendo a revisão de projetos como uma atividade constante em operações deste tipo. Nesse sentido é preciso destacar a experiência do Programa Bairro Legal, da Prefeitura Municipal de São Paulo. Lançado em 2001, o programa tinha como objetivo promover a urbanização de 21 assentamentos precários no município.

Segundo Samora (2009) os pressupostos, objetivos e metodologia que deveriam orientar o desenvolvimento dos projetos de urbanização e das futuras intervenções foram definidos pela Secretaria de Habitação tomando como referência além de questões técnicas e políticas dadas pela conjuntura daquele momento, a experiência acumulada pela SEHAB sobre o tema ao longo dos anos. Estas referências estavam presentes no Edital e Termo de Referência, das quais devem ser destacadas: integração à cidade, manutenção de características físicas e sociais das comunidades, participação popular em todo o processo, regularização fundiária e qualificação dos espaços públicos (SAMORA, 2009).

Os projetos de urbanismo, arquitetura (novas unidades habitacionais) e infraestrutura foram desenvolvidos por empresas ou escritórios técnicos terceirizados, selecionados através de

licitação. O escopo dos trabalhos envolvia levantamentos básicos, diagnóstico, estudo de alternativas, estudo preliminar, projeto básico e projeto executivo (SAMORA, 2009).

Considerando a quantidade e a diversidade de empresas contratadas, e os pressupostos e objetivos comuns a todas as propostas, o Edital e o Termo de Referência tiveram um papel fundamental no esforço de padronizar procedimentos sem padronizar as soluções, transformando-se em um roteiro para o desenvolvimento dos projetos em todas as escalas, a partir da metodologia definida pela Superintendência de Habitação Popular (SAMORA, 2009). Esta abordagem possibilitou a construção de propostas de urbanismo e de arquitetura adequadas ao contexto de cada área de intervenção, procedimento essencial em um programa de urbanização de assentamentos precários.

No Programa Bairro legal, como resposta à carência de recursos humanos na Secretaria de Habitação e buscando ampliar a escala de atuação, a fiscalização e medição do projeto e obras ficou sob a responsabilidade de empresas gerenciadoras também terceirizadas (SAMORA, 2006). Segundo a autora, as gerenciadoras “são empresas terceirizadas que fiscalizam técnica e financeiramente o desenvolvimento de projetos e obras, auxiliando técnicos municipais neste trabalho” (SAMORA, 2009, p. 94). Elas passaram a operar dentro da estrutura administrativa municipal a partir da gestão Paulo Maluf, passando a executar trabalhos antes feitos por servidores públicos, como preparo de licitações (SAMORA, 2006).

Seguramente a experiência do Programa Bairro Legal não se desenvolveu conforme o idealizado por seus gestores. No entanto, sua forma e seu conteúdo, especialmente em relação à definição das etapas de projeto, à importância dada aos diagnósticos e à contextualização das soluções, nos permitem identificar com mais clareza as fragilidades, relativas a estes aspectos, presentes nos projetos para as quatro áreas do PAC UAP Pelotas. Fragilidades que, por sua vez, guardam estreitas relações com as questões vinculadas à capacidade institucional e a organização geral do processo de projeto apontadas anteriormente por Petrarolli (2015) e Lima-Silva (2019).

No caso de Pelotas, os projetos e obras do PAC UAP foram elaborados pela Secretaria Municipal de Habitação e posteriormente estiveram sob a responsabilidade da UGP – Unidade Gerenciadora de Projetos. Criada em 2006 pela Lei 5302 de 28 de dezembro (PELOTAS, 2006), ainda sob a denominação de Unidade Gestora de Projetos, este novo órgão da estrutura administrativa municipal estava subordinado 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), 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 em 2006 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, enfatizando 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 de que os técnicos da UGP serem predominantemente contratados sem concurso reflete certo desconhecimento ou 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 importa é uma eficiência empresarial abstrata.

É importante destacar que no caso do Programa Bairro Legal as empresas gerenciadoras de projetos fiscalizavam a efetivação de projetos pautados por políticas públicas municipais, construídas a partir de uma abordagem própria daquela gestão sobre o tema das favelas e sua urbanização, consolidada nos editais e termos de referência que orientavam as intervenções. No caso da UGP em Pelotas, aparentemente, seu distanciamento de questões “políticas” locais e sua relativa autonomização em relação às demais instâncias da administração municipal, inclusive de suas perspectivas de atuação sobre os temas urbanos, resultou em uma gestão de projetos e obras que respondia com certa eficiência as exigências e recomendações burocráticas definidas pelo Ministério das Cidades, mas que foi interdita pelas limitações impostas pela realidade local.

As formulações apresentadas anteriormente têm como fundamento comum o reconhecimento dos processos sociais que determinam a produção de uma forma urbana particular: a favela. Para se estabelecer uma reflexão consistente sobre as possibilidades de urbanização destes assentamentos, construir metodologias de intervenção e analisar como as condicionantes

técnicas e políticas se articulam nesse contexto é preciso compreender e construir uma interpretação a respeito desse fenômeno social e urbano, visando, inicialmente, superar a noção de que a favela, assim como a pobreza urbana, são condições “naturais”, para em seguida alcançar uma apreensão mais complexa da lógica que envolve sua produção, que em certa medida deverá ser a lógica que orientará sua urbanização (CARRASCO, CALDERAN, MOURA, 2017).

2.4 O urbanismo do PAC: análise das propostas desenvolvidas para as áreas de intervenção

De um modo geral, as soluções de desenho urbano adotadas nas quatro áreas de intervenção apresentam características bastante similares. Inicialmente, a partir das soluções de desenho urbano adotadas, é possível considerar que em todas elas o projeto foi desenvolvido essencialmente como projeto de parcelamento do solo. Dessa forma, uma parte significativa da complexidade da intervenção foi reduzida a uma lógica na qual o lote se converteu na principal dimensão do projeto, determinando de um modo bastante rígido as possibilidades de articulação de todos os demais elementos envolvidos (sistema viário, áreas livres, unidades habitacionais). Esta situação é especialmente evidenciada no tratamento das áreas livres, na medida em que nos quatro projetos as praças e áreas de lazer em sua maioria são basicamente espaços residuais, que sobram do parcelamento proposto.

O predomínio desta lógica do parcelamento também poderia explicar a dificuldade para acomodar o projeto em áreas definidas por um perímetro irregular, típico de favelas. Não por acaso, este problema é mais evidente nos casos que mais se aproximam de uma identificação com a favela enquanto tipologia de urbanização precária, no caso, as áreas Anglo e Farroupilha. São nítidos os choques entre a lógica da regularidade do lote e a lógica da irregularidade geométrica típica de uma urbanização que não foi precedida por um projeto de parcelamento. Nos casos do Ceval e Osório tal choque não existe, pois a lógica da nova intervenção é a mesma que conduziu, ainda que de forma precária, a produção da urbanização original.

Um último aspecto a ser comentado ainda em relação às características comuns aos projetos urbanos em questão é a separação entre projeto urbano e projeto de arquitetura. As propostas definidas para as unidades habitacionais guardam escassas relações com o projeto urbano que definiu sua implantação. São casas genéricas, pensadas para lotes genéricos, que retomam uma

perspectiva em relação à moradia que, apesar de bastante comum no histórico da produção estatal brasileira, é extremamente problemática.

Os conflitos decorrentes do choque entre estas lógicas, observados no caso das intervenções do PAC UAP na cidade de Pelotas, podem ser interpretados, por um lado, como resultado da consagração, em termos projetuais, da experiência do poder público municipal na produção de loteamentos destinados à população de baixa renda. E por outro, da fragilidade em torno da compreensão da favela como fenômeno urbano particular, cuja urbanização exigiria ferramentas e metodologias de projeto próprias.

É importante notar que estes conflitos, observados na (não) efetivação das intervenções propostas pelo PAC, também se relacionam com certa incompatibilidade entre a estrutura de gestão de projetos definida pelo BIRD, a perspectiva de intervenção proposta pelo programa PAC UAP, as condicionantes normativas locais (também derivadas de referências nacionais) e o contexto local no qual todas estas variáveis viriam a se confrontar. Este esforço de promover modernização nas relações de produção do espaço urbano local, ao contrário do esperado, aparentemente foi submetido e se rendeu à trajetória local. Antes de viabilizar a superação positiva das contradições locais, passou a reproduzi-las, movimento que pode ser avaliado como consequência da distância observada entre a retórica técnica e política – essencialmente determinada por uma perspectiva idealizada – e uma realidade urbana e social que impõe limites concretos à sua realização. Não seria exagero afirmar que os “projetos fora do lugar” acabam por repor as contradições fundamentais desta realidade, reforçando sua vigência e definindo sua longevidade.

A seguir serão apresentadas as propostas elaboradas pelo poder público municipal para cada uma das áreas incorporadas no PAC UAP em Pelotas.

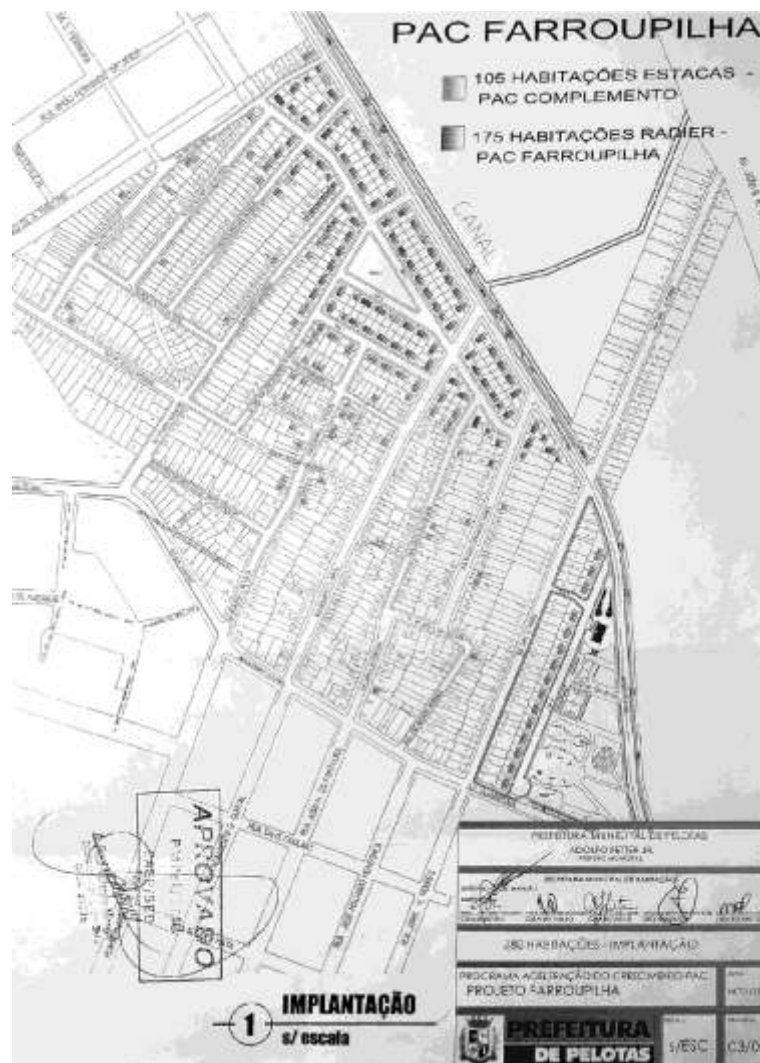
2.4.1 Farroupilha

A proposta desenvolvida para a Área 01 – Farroupilha tem o mérito de considerar e consolidar grande parte da ocupação original, prevendo a implantação das redes de infraestrutura necessárias para superar o cenário de precariedade urbana vigente. A via perimetral proposta deve ser igualmente destacada, pois se trata de um elemento que pode funcionar como barreira para novas ocupações sobre as áreas alagadiças, como elemento de conexão com os bairros vizinhos e também como uma infraestrutura de contenção do avanço das águas sobre as áreas urbanizadas. A urbanização da área localizada entre a nova via perimetral e a ocupação original é uma solução proposta pelo projeto que também faz sentido, na medida em que estabelece

um controle sobre a ocupação de uma das últimas áreas livres remanescentes na área de intervenção.

No entanto, o encontro entre o novo setor e a ocupação original evidencia o conflito entre a lógica da regularidade e a lógica da irregularidade comentadas anteriormente. A praça proposta caracteriza-se nitidamente como um espaço residual, um elemento resultante da necessidade de se promover a acomodação entre espaços de naturezas distintas. Caso tivesse sido concebida efetivamente como uma área livre, um espaço destinado ao lazer ou um elemento conformador da paisagem, possivelmente não teria a forma triangular, de difícil ocupação, ou dimensões tão reduzidas quando confrontadas com o público-alvo esperado.

Figura 12 - Projeto de implantação do PAC Farroupilha



Fonte: PMPel (2010), adaptado pelos autores.

2.4.2 Anglo

No projeto urbano proposto para a Área 02 - Anglo os conflitos entre a lógica da regularidade e a lógica da irregularidade também estão presentes. Novamente é possível observar uma praça triangular cumprindo um papel semelhante àquela existente no projeto da Área Farrroupilha. Se a acomodação entre estas duas lógicas ocorre de um modo menos brusco quando realizada sobre uma área livre, o mesmo não acontece quando encontra uma fita de novas unidades habitacionais. É o que pode ser visto no caso de um dos conjuntos de casas em uma das faces da Rua 04, onde a fita é literalmente quebrada para possibilitar tal acomodação.

Além da praça principal localizada entre as Ruas 01, 05 e Av. Juscelino Kubistchek, uma outra área livre é indicada no projeto, entre as Ruas 05, 06 e Av. Juscelino Kubistchek. Esta, um espaço residual clássico, que teve seu destino definido quando foi implantada fazendo divisa com os fundos dos lotes com frente para a Rua 02: a ocupação.

A integração da área de intervenção com o entorno próximo é facilitada pelas ruas 05 e 06, que dão acesso à Rua Raul Correa que por sua vez leva até a Rua Tiradentes. No entanto, o projeto apresenta dois pontos críticos em relação a esse aspecto. Primeiro, o fato de não prever a continuidade da Av. Juscelino Kubistchek, que, junto à Rua Tiradentes, seriam importantes vetores de conexão do bairro com as zonas centrais da cidade. E a situação das ruas 03 e 04, que terminam em um muro.

Figura 13 - Projeto de implantação do PAC Anglo.



Fonte: PMPel (2010), adaptado pelos autores.

2.4.3 Osório

Por se tratar de um novo loteamento, implantado em uma área com limites mais precisos em relação ao seu entorno próximo, o projeto desenvolvido para a Área 03 – Osório é o que apresenta menos conflitos derivados do contato entre a nova urbanização e sua vizinhança. A proposta estabelece acessos tanto pela Rua Gen. Osório quanto pela Rua Barão de Mauá, definindo uma relação de integração que favorece a incorporação do novo conjunto pelo bairro.

O projeto, no entanto, tem um ponto frágil bastante significativo. A implantação de lotes que fazem divisa com uma área ambientalmente frágil, o braço morto do canal Santa Bárbara, situação que pode favorecer o avanço das ocupações irregulares sobre esta área de interesse.

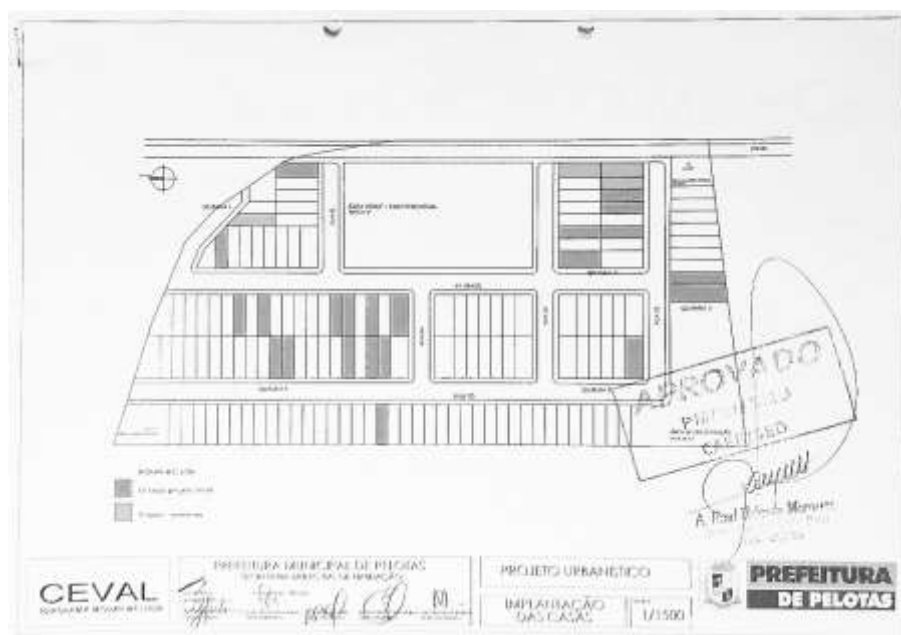
2.4.4 Ceval

A Área 04 – Ceval, conforme já apontado, não foi propriamente objeto de um projeto urbano. A proposta, conforme consta no Plano de Trabalho, limitou-se à complementação da infraestrutura em um loteamento existente e à provisão de 22 novas unidades habitacionais.

Desse modo, ainda que não seja possível analisar as propostas de desenho urbano deste projeto de urbanização, é possível levar adiante uma reflexão a partir de algumas questões que poderiam ter sido consideradas na formulação do Plano de Trabalho para esta área, especialmente aquelas relacionadas à integração do bairro com seu entorno e a questões ambientais.

O poder público, através do PAC UAP, poderia ter avançado na formulação de propostas visando ampliar as possibilidades de integração entre o bairro e sua vizinhança, já que atualmente o loteamento Ceval está confinado entre áreas de proteção ambiental e uma ferrovia, possuindo apenas um acesso, que o conecta com o bairro Simões Lopes. Além disso, a qualificação dos limites do bairro e sua relação com áreas ambientalmente frágeis também se apresenta como uma questão urbana que poderia ter sido abordada, na medida em que a ocupação irregular destas áreas, assim como na Área 03 – Osório, é um fato corrente.

Figura 14 - Projeto de implantação do PAC Ceval.



Fonte: PMPel (2009), adaptado pelos autores.

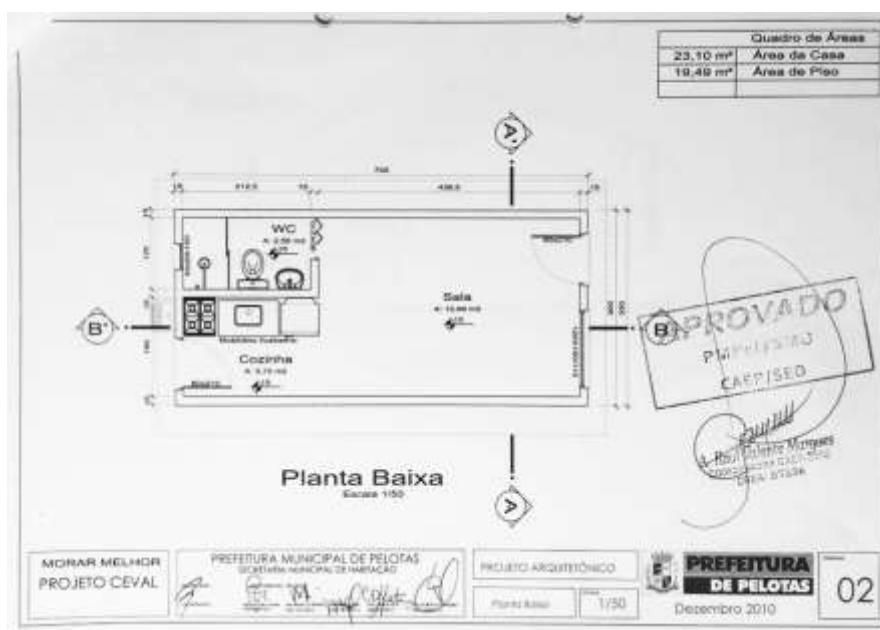
2.5 A arquitetura do PAC: o projeto das novas unidades habitacionais

É possível considerar que no caso da provisão habitacional efetivada pelos projetos do PAC UAP na cidade de Pelotas a lógica da regularidade, da adoção do lote como módulo básico da intervenção, também se refletiu nos projetos das unidades habitacionais. As novas unidades foram pensadas individualmente, uma para cada lote, passíveis de serem repetidas indiscriminadamente. Esta situação reforça a percepção, já comentada, de descolamento entre o projeto de arquitetura das novas unidades habitacionais e o projeto urbano. Descolamento que possibilitou a implantação da mesma unidade em distintas áreas de intervenção (Anglo e Farroupilha).

Esta abordagem por si só poderia ser avaliada como problemática, se considerarmos os resultados de experiências habitacionais que adotaram soluções semelhantes. No caso do PAC UAP em Pelotas ela se torna ainda mais crítica ao adotar a padronização de tipologias habitacionais bastante precárias. Através da produção de moradias a partir desse padrão excessivamente rebaixado o poder público consolida e naturaliza as relações de desigualdade nas quais estas comunidades estão inseridas (CARRASCO, 2015).

Na área Ceval foram construídas unidades habitacionais de 23m² dentro dos quais deveriam se organizar uma sala, um dormitório, um banheiro e uma cozinha. A sala e o dormitório estariam no mesmo ambiente, independentemente do tamanho da família. Não é difícil considerar que oferecer uma moradia desse tipo não significa oferecer uma solução, e sim um problema às famílias atendidas. O poder público repõe o círculo vicioso já identificado em relação a produção de loteamentos. A prefeitura disponibiliza uma moradia cuja ocupação, a longo prazo, envolve necessariamente sua ampliação. Ampliação que provavelmente ocorrerá de forma técnica e materialmente precária. No entanto, diante da tipologia original, não é exagero considerar que é essa produção precária da moradia que vai transformá-la, de fato, numa moradia. Ou seja, é a “favelização”, usualmente criticada pelos agentes públicos, o que resolve o problema habitacional, não o projeto estatal. (SANTO AMORE, 2020).

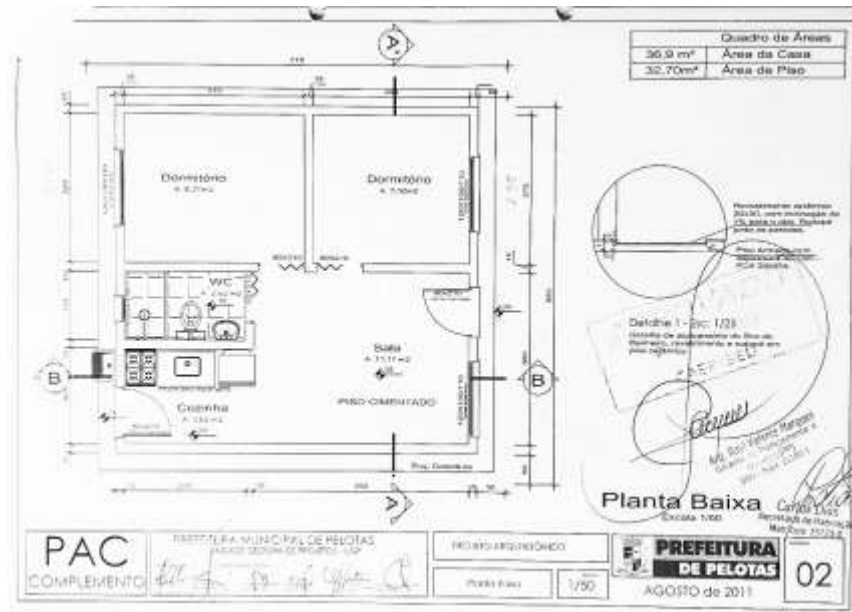
Figura 15 - Projeto da unidade habitacional do PAC Ceval.



Fonte: PMPel (2010), adaptado pelos autores.

No caso das áreas Anglo e Farroupilha, ao disponibilizar uma unidade habitacional de 37m², o projeto de urbanização estabelece as mesmas relações, porém menos acirradas em virtude da área maior e do programa de necessidades ampliado, pois estas casas possuem dois quartos, uma sala, uma cozinha e banheiro todos separados.

Figura 16 - Projeto da unidade habitacional do PAC Anglo e Farroupilha.



Fonte: PMPel (2011), adaptado pelos autores.

Tanto na tipologia proposta para o Ceval quanto naquela proposta para as áreas do Anglo e Farroupilha é possível identificar uma abordagem essencialmente quantitativa da questão habitacional, que por sua vez, se articula com uma perspectiva excessivamente limitada da ideia de projeto. Conforme comentado, o poder público municipal segue repetindo, na escala da moradia, a prática consagrada na escala urbana: produz uma solução precária, que cria uma demanda (assistência técnica/ melhorias habitacionais), que precisará ser atendida no futuro pelo próprio poder público. Entre a produção original e o atendimento futuro, os moradores têm duas opções: viver em uma sub habitação ou “se virar” e buscar, através de meios próprios, transformá-la em um espaço habitável.

2.6 Panorama geral

A análise dos projetos desenvolvidos no âmbito do PAC UAP na cidade de Pelotas indica que nem mesmo um programa de urbanização de assentamentos precários de abrangência nacional, que disponibilizava um volume significativo de recursos para as intervenções nos municípios e estruturado técnica e institucionalmente a partir do Ministério das Cidades foi capaz de alterar a trajetória local no que diz respeito à forma de abordagem e capacidade técnica para promover urbanizações voltadas à população de mais baixa renda. A lógica de produção de parcelamentos urbanisticamente precários prevaleceu sobre qualquer possibilidade de compreensão e

apropriação técnicas das especificidades dos projetos de urbanização de favelas. É possível considerar que o PAC UAP não foi visto pelo poder público como uma oportunidade para ao menos se iniciar um processo de formação e amadurecimento dos quadros técnicos municipais, a partir do qual seria possível se construir uma cultura local de projeto e intervenção nestes tipos de assentamentos distinta daquelas consagradas até aquele momento.

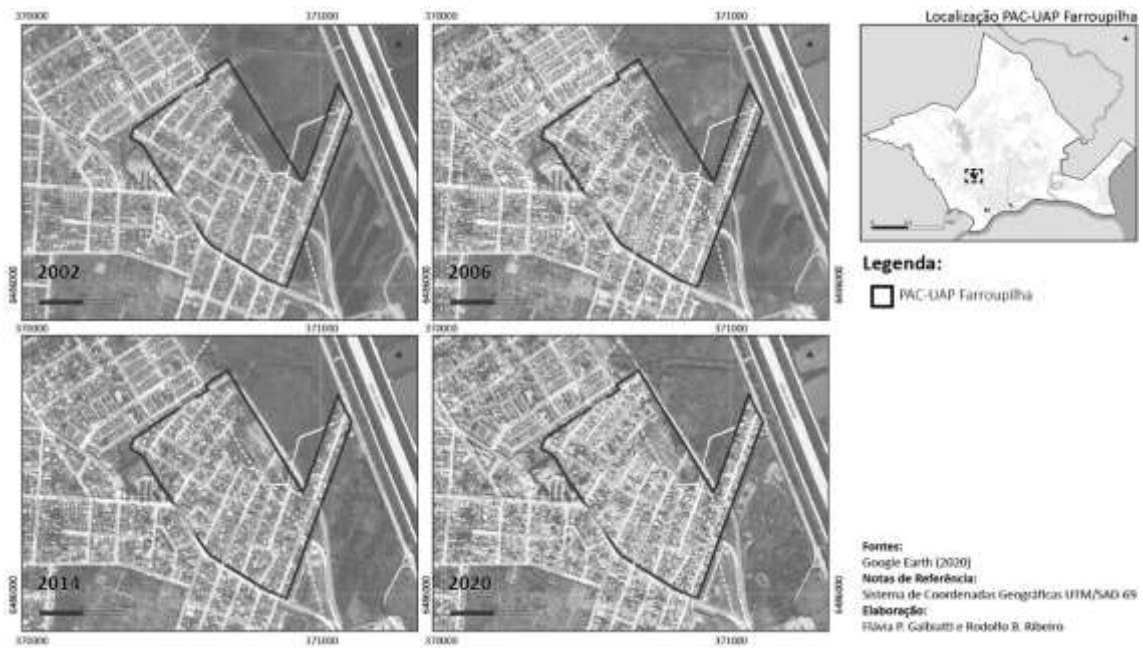
É importante destacar que no PAC UAP na cidade de Pelotas, apesar dos impasses e limitações observados em seu processo de desenvolvimento e resultados finais, a prática projetual de arquitetura e urbanismo não foi suprimida. Ela foi rebaixada e limitada para atender as relações produtivas, sociais e políticas que orbitavam em torno do modelo de cidade vigente. 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.

2.7 Do outro lado do perímetro de intervenção: impactos dos projetos de urbanização no entorno imediato

A partir da análise da série histórica de fotos aéreas de cada uma das regiões, da sobreposição de dados do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) de 2013 e das informações disponibilizadas pela Prefeitura Municipal de Pelotas relativas às ocupações irregulares no ano de 2020, é possível verificar que nas quatro áreas de intervenção do PAC-UAP em Pelotas, após os projetos e obras realizados pelo poder público, houve um aumento na quantidade de áreas ocupadas e urbanizadas irregularmente.

2.7.1 Área 01 – Farroupilha

Figura 17 - Imagens aéreas da região do PAC Farroupilha em 2002, 2006, 2014 e 2020.

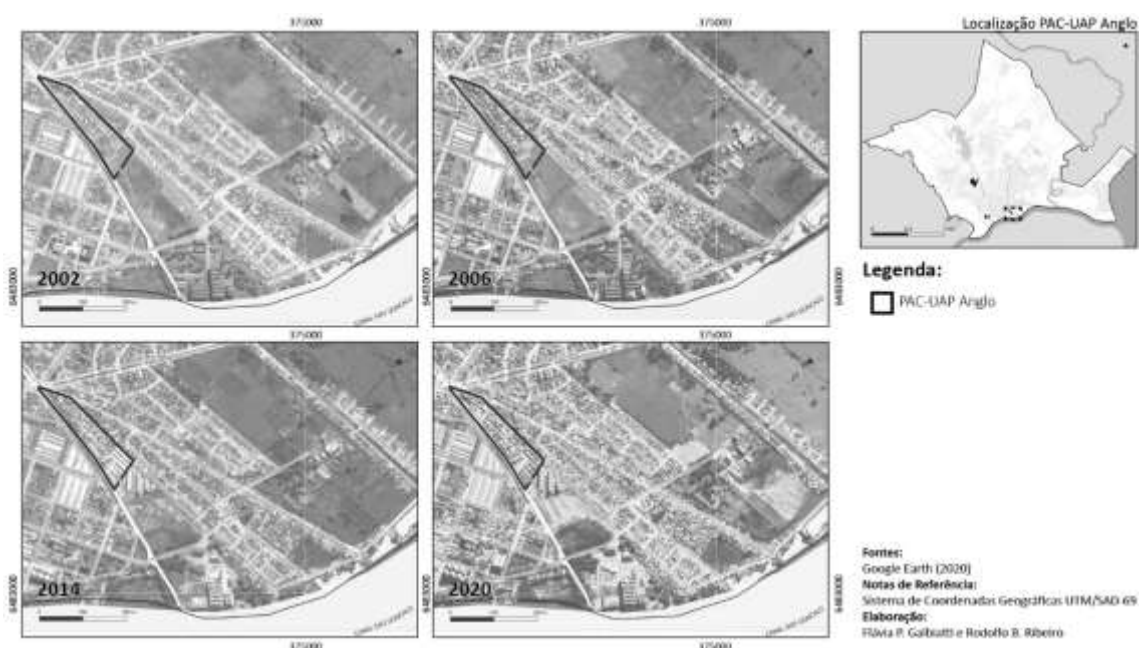


Fonte: Google Earth (2020), adaptado pelos autores.

Na área da Vila Farroupilha, a proposta de intervenção consistia na ampliação dos serviços de infraestrutura urbana, a construção de unidades habitacionais, e de uma via perimetral (PELOTAS, 2007). No entanto, a intervenção, “caracterizou-se pela baixa execução, explicada tanto pela complexidade de desenvolver uma urbanização integrada quanto pelo porte da intervenção” (LIMA-SILVA, 2019, p. 262). Através da análise das imagens aéreas de 2002, 2010 e 2020, é possível perceber a obra da perimetral iniciada, inclusive sendo ocupada por moradias; sua posterior remoção, e, também, a intensificação da ocupação dessa área, mesmo apresentando cota de risco para alagamentos. Nesse período observa-se a ampliação das ocupações irregulares em outras áreas do entorno.

2.7.2 Área 02 – Anglo

Figura 18 - Imagens aéreas da região do PAC Anglo em 2002, 2006, 2014 e 2020.



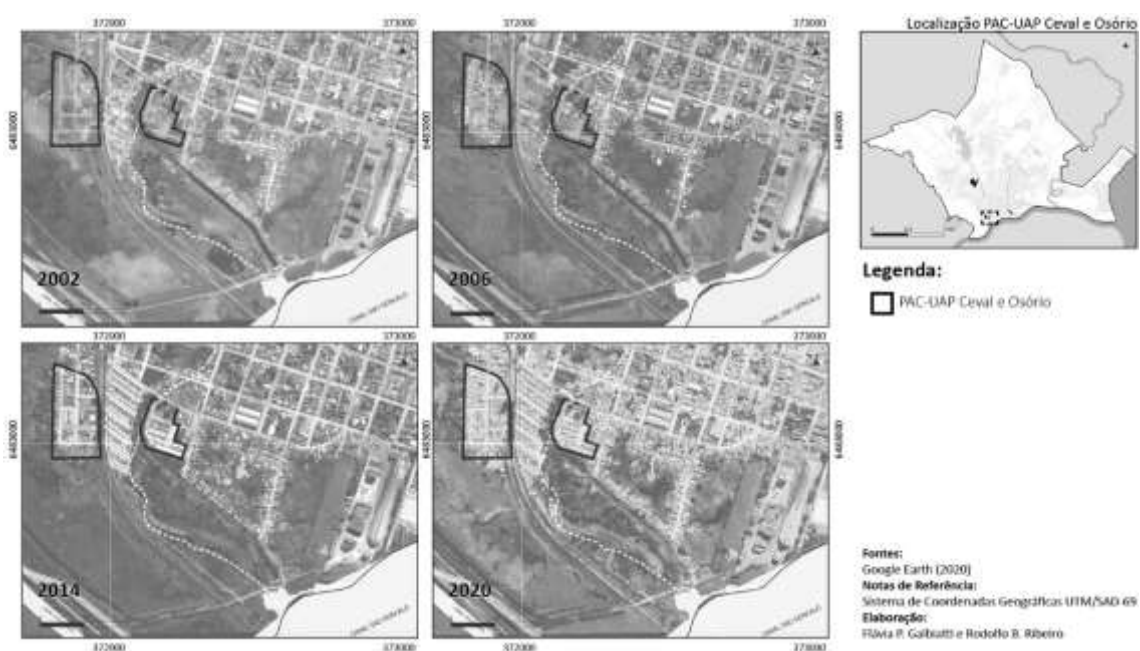
Fonte: Google Earth (2020), adaptado pelos autores.

A intervenção do PAC na área do Anglo, segundo o plano de trabalho, teve como objetivo a reurbanização de favela, construção de unidades habitacionais e liberação das margens do arroio Pepino (PELOTAS, 2007). A proposta de intervenção incluiu a liberação da Av. JK, via estruturante do município. Contudo, conforme comentado, a intervenção não concluiu o cruzamento com a rua Tiradentes, então ocupado por habitações consolidadas.

É possível perceber pela série histórica (2002, 2010 e 2020) de imagens da região e pelos levantamentos das áreas de ocupação irregular (PLHIS, 2013; PELOTAS, 2020) a dimensão da intervenção do PAC-UAP, acompanhada pelo aumento de áreas de ocupações irregulares. No mesmo período observa-se a implementação de infraestrutura e reestruturação da Av. Juscelino Kubistchek, a realização de obras de pavimentação na região, a implantação de equipamentos públicos e a conversão do antigo frigorífico Anglo, que começou a receber as atividades da UFPel. É importante considerar que estas intervenções, alheias ao PAC UAP, também podem ter contribuído para a consolidação de um ambiente favorável à expansão de ocupações irregulares.

2.7.3 Áreas 03 e 04 - Ceval e Osório

Figura 19 - Imagens aéreas da região do PAC Ceval e Osório em 2002, 2006, 2014 e 2020.



Fonte: Google Earth (2020), adaptado pelos autores.

A proposta da intervenção para a área da Ceval foi a pavimentação e drenagem do loteamento existente e a construção de 26 unidades habitacionais. Na intervenção na área da Osório, localizada na mesma região, foi proposta a construção de 79 unidades habitacionais e do centro comunitário (PELOTAS, 2007). Diante da análise das séries históricas de fotos aéreas da região, ela se destaca por representar o maior aumento relativo à quantidade de ocupações irregulares, quando comparadas com as demais áreas de intervenção PAC-UAP.

Apesar da proximidade da implantação urbana proposta para essas duas áreas, a incapacidade de integração entre os projetos e entre estes e a malha urbana são evidentes. Destaca-se a falta de projeto para requalificação ambiental e áreas livres na região, identificado na desconsideração da implantação em áreas ambientais fragilizadas - antigo leito do arroio Santa Bárbara e área de banhados -, e, também, nos usos consolidados como campo de futebol e áreas livres, observados nas imagens aéreas (2002), ignorados na proposta. Mesmo na proposição de áreas verdes na área da Ceval, insuficientes e descaracterizadas, aparecem ocupadas posteriormente.

2.8 A implementação do PAC UAP em Pelotas: status e desafios

Como mencionado anteriormente, os projetos urbanos e de arquitetura elaborados pela Prefeitura Municipal de Pelotas adotaram perspectivas centradas nos lotes, que não refletiam a complexidade e as especificidades e demandas dos territórios, incluindo a sua conexão com o restante da cidade. Esta estratégia, embora insuficiente para responder aos problemas multifacetados encontrados nos assentamentos precários, quando somada à existência de territórios pouco densos e de terrenos disponíveis no perímetro das intervenções, poderia, em tese, contribuir para a implantação célere das urbanizações. Contudo, como se nota na Tabela 4, os resultados da implementação do PAC UAP ficaram aquém das expectativas. A execução financeira, entendida como a porcentagem dos recursos destinados às obras que foi efetivamente gasta, era baixa em ambos os contratos em dezembro de 2017: o primeiro havia atingido cerca de 40% de execução, enquanto o contrato complementar, menos de 10%.

Tabela 4 – Status das urbanizações de favelas no PAC-UAP Pelotas

| Programa | Nome da Operação | Situação da obra | % Execução financeira | Problemas na implementação |
|-------------|-----------------------------------|------------------|-----------------------|---|
| PAC 1 PPI | Farroupilha | Paralisada | 40,78 | Atraso na aprovação para licitar a obra (2011), empresas que faliram, defasagem do valor do repasse |
| PAC 1 FNHIS | Farroupilha, Ceval, Osório, Anglo | Paralisada | 9,63 | |

Fonte: Adaptado de Lima-Silva (2019), com dados referentes a dezembro de 2017.

Uma melhor compreensão destes resultados somente é alcançada quando a implementação local do programa é olhada a partir da literatura que trata dos desafios gerais do PAC-UAP. Embora tenha sido o maior investimento, até hoje, realizado pelo governo federal em uma política de urbanização de favelas, diversas análises têm apontado os entraves e as dificuldades na implementação do PAC-UAP, destacando a reduzida capacidade institucional dos municípios como fator explicativo, particularmente as falhas na elaboração dos projetos e na gestão das intervenções (CAMPANHONI, 2016; CARDOSO, DENALDI, 2018; DENALDI et al., 2014; 2016; PETRAROLLI, 2015). Outros fatores explicativos apontados indicam (i) a rigidez do modelo de repasse e operacionalização deste programa, que complexifica o planejamento e a gestão dos contratos, (ii) problemas relacionados com contratações e licitações de empresas construtoras, muitas delas desprovidas de experiência prévia em favelas e assentamentos irregulares, (iii) e o

descompasso entre a constante transformação do território e a complexidade da elaboração de projetos em terrenos ocupados informalmente.

De acordo com Lima-Silva (2019), todos esses problemas de implementação do PAC-UAP identificados pela literatura foram encontrados em Pelotas, contribuindo para atrasos e paralisações na execução das obras. Seguindo a argumentação da autora e dialogando com os termos utilizados nesta pesquisa, a prefeitura não contava com as condicionantes institucionais adequadas para intervir em assentamentos precários quando foi selecionada para implementar o PAC-UAP. A equipe responsável pelo programa era reduzida e não tinha experiência prévia com urbanização integrada de assentamentos precários, nem com a coordenação de um arranjo de implementação que envolvia múltiplos atores atuando nestes territórios. Esses profissionais também se depararam com dificuldades inquietantes no que tange à relação com os moradores das áreas em urbanização e a processos de licitação e contratação de construtoras e de prestação de contas junto ao órgão operacionalizador, a Caixa Econômica Federal. Como exemplo desta dinâmica, na qual os desafios gerais da implementação se refletiam claramente no contexto pelotense, Dutra (2017), ao tratar do desenvolvimento do PAC Anglo, afirma:

(...) que foram muitos os motivos que atrasaram o andamento das obras do PAC – Anglo, entre eles, os processos burocráticos das contratações das empresas pela prefeitura, a falta de inscritos nas Concorrências Públicas para iniciar a obra, as irregularidades no Relatório de Fiscalização do município de Pelotas, o abandono e reincidência do contrato da empresa Pérgola Arquitetura Construção e Restauração Ltda., e a suspensão das obras da ACPO devido ao atraso das tramitações dos documentos junto à CAIXA (DUTRA, 2017, p. 70).

Em resumo, o município de Pelotas, assim como outras centenas de cidades que assinaram contratos com o Governo Federal no PAC UAP, enfrentou dificuldades consideráveis para lidar com os problemas de implementação e conseguir ‘operacionalizar’ o programa, particularmente no que tange aos procedimentos burocráticos com a CAIXA e às licitações e acompanhamento do trabalho das construtoras. No entanto, é preciso atentar para dois pontos essenciais da implementação do programa em Pelotas, que ainda não foram abordados.

Por um lado, é necessário um olhar mais refinado para como o contrato se desenrolou de forma distinta nas diferentes áreas de intervenção, nas quais os resultados alcançados foram bastante variados. Como pode ser visto na tabela 5, as ações planejadas e relacionadas com habitação e infraestrutura dos Loteamentos Ceval, Anglo e Osório - intervenções menores, menos complexas e custosas - já foram implantadas, enquanto outros tipos de demandas incluídas no PAC ainda seguem em desenvolvimento. A regularização fundiária desses assentamentos, por exemplo, “(...) está em andamento, sendo executada com recursos do Município e estando em

fase final de conclusão, com toda a documentação de averbação das unidades habitacionais já em análise pelo Cartório de registros” (SEPLAG, 2020).

Já a intervenção na Vila Farrroupilha enfrentou inúmeras dificuldades, foi interrompida e, até o momento atual, ainda não foi retomada, continuando como um “processo que se arrasta em função da infraestrutura, que é deficitária ali, todo o investimento primeiro em infraestrutura, pra depois a concretização do programa das unidades habitacionais” (Lima-Silva, 2019, p. 262). Como se nota na tabela 5, ainda há muitas intervenções planejadas e não executadas nesta área. Elas incluem desde obras de infraestrutura básica, como drenagem e redes de água e esgoto, até a construção de novas unidades habitacionais e da Casa de Bombas. A baixa taxa de execução financeira do PAC-UAP na Vila Farrroupilhas pode ser melhor compreendida tanto pela complexidade de desenvolver uma urbanização integrada e integral em um território ocupado informalmente, sem planejamento e com uma população maior do que a das demais áreas, e que, ademais, demanda intervenções de infraestrutura de maior porte, como a Casa de Bombas, quanto pelo porte da intervenção, com valor estimado de R\$ 14 milhões, quase três vezes maior do que o investido nos outros territórios.

Tabela 5 – Balanço do PAC UAP em Pelotas: intervenções finalizadas, em implementação (recursos municipais), a serem retomadas e postergadas*

| | Finalizadas | Em execução | A serem retomadas | Postergadas |
|--------------|---|---|--|--|
| Osório | Centro Comunitário, Construção de 69UH; Pavimentação, drenagem, rede de esgoto e sinalização, concluindo a infraestrutura necessária. | Regularização fundiária; Trabalho Social (pós-ocupação) | | |
| Anglo | Centro Comunitário; Construção de 90UH; Terraplanagem, pavimentação, drenagem e energia elétrica, concluindo a infraestrutura necessária | Regularização fundiária; Trabalho Social (pós-ocupação) | | 20 UHs |
| Ceval | Centro Comunitário; Construção de 14UH; Terraplanagem, pavimentação e drenagem Construção de Galpão de Reciclagem; Capeamento da R. Tiradentes | Regularização fundiária; Trabalho Social (pós-ocupação) | | |
| Farrroupilha | Centro Comunitário | | Trabalho Técnico Social; Obras de pavimentação, rede de água potável, rede de esgoto, rede de drenagem, rede de iluminação pública, praças e áreas verdes; Conclusão da Avenida Coletora, principal via do loteamento, e de 20 UHs | 265 UHs e Construção de uma Casa de Bombas |

Fonte: adaptado de SEPLAG (2020).

* As informações apresentadas se referem ao combinado dos dois contratos do PAC UAP Pelotas.

Recentemente, em junho de 2020, a Secretaria de Planejamento e Gestão do município de Pelotas, atual responsável pela implementação do PAC UAP, iniciou novo diálogo com o Governo Federal para retomar as obras de requalificação urbana na Vila Farroupilha. Dado o tempo de paralisação das obras e a defasagem do orçamento inicial, que não foi reajustado desde 2007, a proposta da Prefeitura, resumida na Tabela 5, consiste na solicitação de alterações das intervenções contratuais previstas e na utilização do saldo remanescente dos contratos para efetuar as obras de infraestrutura básica e construir 20 unidades habitacionais novas na Vila Farroupilha. O investimento na Casa de Bombas está previsto para ser realizado com recursos do Programa Avançar Saneamento, ao passo que que as demais unidades habitacionais estão provisoriamente sem previsão de financiamento, dada a insuficiência dos recursos remanescentes nos contratos e a negativa do Governo Federal ao requerimento de migrá-las para o Programa Minha Casa Minha Vida (SEPLAG, 2020).

Por outro lado, ainda que o PAC UAP seja uma política pública de difícil operacionalização, alguns municípios tiveram resultados, em termos de execução financeira, melhores do que outros. Ou seja, diante de problemas similares, algumas gestões municipais conseguiram superá-los, enquanto outras foram por eles imobilizadas. A cidade de Pelotas é um dos casos em que, quando confrontada com as consideráveis dificuldades de execução das urbanizações integradas e integrais de assentamentos precários, não conseguiu mobilizar, criar ou ativar recursos e habilidades na medida necessária para contornar, superar ou minimizar estes problemas. As seções seguintes tratam, respectivamente, das condicionantes normativas e institucionais que sustentam as intervenções governamentais em assentamentos precários e favelas no município de Pelotas, oferecendo subsídios para compreender este resultado na implementação local do PAC UAP.

3. Condicionantes normativas e sua relação com a implementação do PAC UAP

Inicialmente, como forma de estabelecer um panorama mais claro e preciso a respeito das relações entre as duas fases do PAC UAP na cidade de Pelotas e as condicionantes normativas que operavam neste contexto, foi produzida uma linha do tempo situando as duas fases do programa na cronologia de implementação da legislação pertinente.

Desse modo, temos o seguinte cenário:

2001 – Estatuto da cidade

2007 – PAC Farroupilha/Ceval / Osório / Anglo 01

2008 – III Plano Diretor

2009 – PAC Farroupilha/Ceval / Osório / Anglo 02

2009 – Programa Minha Casa Minha Vida

2011/14 – PLHIS

2014 – Lei Municipal de Regularização Fundiária

2018 – Revisão III Plano Diretor

O Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257 de 10 de julho de 2001, deve ser compreendido como a principal estrutura normativa a partir da qual foram estabelecidos os demais regramentos e instrumentos urbanísticos estudados. O Estatuto foi 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. É possível considerar que o PAC UAP, assim como as demais condicionantes normativas analisadas neste capítulo, tem o Estatuto da Cidade como base conceitual. Mesmo que não se apresentem como resultados diretos da nova legislação, seguramente podem ser analisados como consequências das novas perspectivas e concepção apresentadas por ela.

3.1 III Plano Diretor

Na cidade de Pelotas, o III Plano Diretor, Lei 5502 de 11/09/2008, foi o instrumento da política urbana responsável por regulamentar, no nível da legislação municipal, os demais instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade.

Considerando que o Plano foi aprovado no segundo semestre de 2008, e que, possivelmente o período de seu desenvolvimento coincidiu com os primeiros momentos de implementação dos projetos do PAC, parece pertinente a delimitação das áreas de intervenção como Áreas Especiais de Interesse Social.

Desse modo, sobre estas áreas, além dos instrumentos gerais previstos pelo Estatuto da Cidade, também estariam incidindo instrumentos específicos das AEIS, com destaque para o Plano de Urbanização de AEIS, previstos pelos artigos 18 e 92 do Plano Diretor. Ainda segundo o texto da lei, estes Planos de Urbanização deveriam ser elaborados sob a responsabilidade do CONPLAD, Conselho do Plano Diretor, além de ser objeto de regulamentação específica.

Considerando 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, os projetos para as áreas do PAC UAP poderiam ter sido concebidos como Planos de Urbanização destas AEIS, articulando, de um modo mais efetivo, um programa federal, a legislação urbanística local e os espaços institucionais apropriados.

No entanto, os sete anos passados entre a promulgação do Estatuto da Cidade e a implementação do III Plano Diretor no município determinou que o PAC UAP fosse iniciado ainda tendo como base o II Plano Diretor, aprovado em 1980, em um momento no qual os instrumentos de planejamento urbano anteriores ao Estatuto da Cidade estão em franca decadência.

Desse modo, é possível considerar que em relação a esse instrumento urbanístico específico, o Plano Diretor, as condicionantes normativas incidentes sobre o PAC UAP são bastante frágeis, pois o Plano que traria elementos do Estatuto da Cidade (regularização fundiária, ZEIS, Plano de Urbanização, etc.) pertinentes para o Programa ainda não havia sido aprovado e o Plano anterior estava visivelmente obsoleto.

3.2 Plano Local de Habitação de Interesse Social

O Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS – foi desenvolvido entre os anos de 2011 e 2014, em um momento posterior à implementação dos projetos do PAC UAP. Mesmo não tendo influenciado diretamente este programa de urbanização, é possível considerar que ambos se conectam enquanto elementos que contribuem para uma melhor compreensão da forma

como o poder público municipal formulou seu entendimento em torno das possibilidades de intervenção em áreas de urbanização precária. Se por um lado o PAC UAP trouxe para Pelotas uma experiência de projeto e intervenção já consagrada nacionalmente (urbanização de favelas) o PLHIS teria a oportunidade de contextualizar tal prática a partir de parâmetros geográficos, urbanos, sociais e institucionais locais, definindo os termos a partir dos quais se desenvolveriam as experiências futuras.

Mesmo distanciando-se dessa perspectiva bastante idealizada, a partir do PLHIS foi possível sistematizar e consolidar algumas análises e proposições a respeito das possibilidades de intervenção em áreas de urbanização precária.

Em seu diagnóstico é possível observar um esforço, mesmo permeado por conflitos e certa ambiguidade, no sentido de se categorizar e dimensionar o problema. 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.

Situação que se manifesta no momento em que o Plano, possivelmente apontando para futuras intervenções delineadas nas estratégias de ação descritas na parte propositiva do documento, apresenta suas recomendações a respeito de critérios para a remoção de assentamentos não consolidáveis (pg. 149). 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.

Esta abordagem apresenta alguns problemas. Inicialmente é preciso destacar o fato de que, segundo estes critérios, possivelmente pouquíssimas favelas seriam urbanizadas, pois as origens dessa tipologia de urbanização precária relacionam-se justamente com a ocupação de áreas desprezadas ou inacessíveis ao mercado imobiliário. Além disso, ela também produziria uma grande quantidade de remoções, situação que, além de gerar um impacto social bastante negativo, exigiria do poder público a formulação de programa de provisão de moradias voltado ao atendimento desta demanda.

Nesse aspecto o PLHIS apresenta um contraponto em relação às ações do PAC UAP, na medida em que as intervenções do programa federal estiveram voltadas principalmente à qualificação e consolidação de núcleos urbanos precários, nas quais as ações de remoção e provisão foram relativamente pontuais (ainda que apresentando soluções bastante discutíveis).

Em relação as estratégias de ação propostas pelo PLHIS, destacam-se os Projetos de Intervenção Integrada, os quais deveriam abarcar um amplo processo de mapeamento e diagnóstico, urbanização e regularização fundiárias de núcleos urbanos precários. Novamente não se observa alguma referência aos Planos de Urbanização de AEIS previstos pelo III Plano Diretor, e tampouco alguma articulação, conceitual ou crítica, com as experiências prévias do PAC UAP.

3.3 Lei 6159 de 16/10/2014

Esta Lei autoriza o poder executivo da cidade de Pelotas a alienar lotes públicos oriundos de regularização fundiária. A análise do seu texto permite a identificação de alguns problemas que precisam ser discutidos em uma pesquisa que se propõe a trabalhar sobre o tema da urbanização e regularização de assentamentos precariamente urbanizados (PELOTAS, 2014).

A legislação determina que se estabeleça um contrato de compra e venda entre o “posseiro” e o poder executivo, no qual o primeiro se compromete a pagar pelo lote em questão o valor correspondente a 04 Unidades de Referência do Município (URM), relativos à data de assinatura do contrato. Esta quantia poderia ser parcelada em até dez prestações fixas. Somente após a quitação destas parcelas o poder público emitiria uma Autorização de escritura para que o contratante (posseiro) possa encaminhar o registro definitivo do imóvel junto a um cartório (PELOTAS, 2014). Inicialmente, é possível observar que se trata essencialmente de uma lei que viabiliza a venda de terras públicas e não de um instrumento jurídico que aborda a regularização fundiária em termos amplos, considerando suas dimensões técnicas, sociais e administrativas. O texto também revela uma perspectiva que isenta o poder público municipal de maiores responsabilidades relativas à titulação final dos lotes, impondo a cada morador, individualmente, a responsabilidade pela finalização dos trâmites cartoriais. Como consequência, esta abordagem fragiliza uma concepção de intervenção integral, focada na regularização de todo o núcleo urbano, que passa a se caracterizar como uma regularização lote a lote. Finalmente, ainda é possível identificar certa contradição no que diz respeito à responsabilidade do poder executivo em relação ao desenvolvimento e controle do processo de urbanização no município. Parece estranho que a instituição, ou o ente federativo,

constitucionalmente responsável por planejar e fiscalizar este processo, garantindo seu desenvolvimento de forma qualificada, decida cobrar dos cidadãos valores relativos às consequências do não cumprimento de suas próprias responsabilidades. Esta situação ainda poderia ter sido revista a partir da promulgação da Lei Federal 13465 de 2017, na medida em que este novo instrumento legal indica a possibilidade de isenção de custos e emolumentos de atos registrares relacionados à regularização fundiária urbana (BRASIL, 2017), mas como será visto adiante, isto não ocorreu

É preciso questionar o fato de que a lei municipal exige uma contrapartida financeira por parte dos moradores, na sua ampla maioria de baixa renda, impondo restrições econômicas ao acesso a um direito estabelecido por lei federal. 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.

Esta imposição por parte da Prefeitura de Pelotas instituiu uma barreira econômica aos processos de regularização fundiária. Mesmo com as etapas técnicas concluídas (levantamento planialtimétrico, definição do novo parcelamento, cadastro e acompanhamento sócio econômico), as áreas não vinham alcançando sua efetiva regularização pelo fato de que seus moradores não tinham condições de bancar os custos de finalização do processo. Nesse sentido, é possível citar como exemplo o Loteamento Dunas, localizado na região administrativa do Areal. Em um levantamento realizado junto ao 1º Cartório de Registro de Imóveis de Pelotas no ano de 2020, no âmbito de uma pesquisa sobre o processo de regularização fundiária iniciado no Dunas no ano de 2013 e “encerrado” no ano de 2016, o pesquisador Cassius Baumgarten coletou informações referentes ao andamento do processo de regularização fundiária em cada um dos lotes. De um total de 2573 lotes foram identificados apenas 195 que haviam concluído todo o processo (pagamento das parcelas e taxas de registro do imóvel). Ou seja, apenas 7,57% dos lotes poderiam ser considerados como efetivamente regularizados. Ainda que o mesmo levantamento não tenha sido realizado para as outras áreas objeto de processo de regularização fundiária, não seria exagero considerar, considerando o perfil sócio econômico de seus moradores, que esta situação observada no Dunas tende a se reproduzir.

No caso das áreas envolvidas nos projetos do PAC UAP em Pelotas este cenário produziu um novo impasse entre o poder público municipal e os órgãos de fiscalização dos contratos, principalmente em relação às áreas que tiveram as intervenções físicas concluídas, no caso, Anglo, Osório e Ceval.

Os contratos firmados entre Prefeitura e Ministério das Cidades determinavam que as áreas objetos de intervenção deveriam ter seus processos de regularização fundiária efetivamente concluídos. E a partir da conclusão das intervenções físicas, iniciaram-se as cobranças nesse sentido. O entendimento dos agentes fiscalizadores é o de que tal conclusão do processo ocorreria somente com o registro em cartório das matrículas dos lotes em questão. No caso da Prefeitura, prevalece o entendimento – social e urbanisticamente equivocado – de que a regularização estaria concluída com a finalização das etapas técnicas, assinatura do contrato de compra e venda e emissão do carnê de pagamento das parcelas.

A saída concebida pela Prefeitura Municipal para responder às exigências contratuais foi arcar com os custos relativos às taxas e emolumentos referentes aos trâmites cartoriais nos processos de regularização fundiária das três áreas em questão. Aparentemente, a intenção por trás desta abordagem foi reduzir parcialmente os custos impostos à população, visando proporcionar maior fluidez às etapas finais do processo e conseqüentemente um maior número de matrículas registradas em cartório.

No entanto, justamente por se tratar de uma resposta parcial ao problema da cobrança por um direito, a saída idealizada mostra-se bastante limitada, além de se caracterizar como uma medida potencialmente causadora de novos conflitos. Inicialmente, é preciso recordar que mesmo com o poder público arcando com os custos cartoriais, os moradores ainda são obrigados a pagar as prestações estipuladas pelo contrato de compra e venda. Desse modo, a barreira de natureza sócio econômica se mantém, impedindo a conclusão do processo por uma parcela – que pode ser significativa, se tomarmos como referência o caso do Dunas - das comunidades envolvidas. Além disso não está claro como o poder público irá se posicionar diante daqueles moradores que já efetuaram todo o pagamento, assim como daquelas comunidades cujo bairro foi objeto de regularização fundiária, mas que não faziam parte do programa PAC UAP.

Este panorama nos permite identificar um evidente contraste entre os princípios, e resultados esperados, das normativas federais e aqueles das normativas municipais. No caso das áreas de intervenção do programa PAC UAP não seria exagero afirmar que somente existe alguma perspectiva de conclusão dos processos de regularização fundiária destes bairros porque há uma exigência contratual, e a cobrança por seu atendimento, determinada pelos órgãos de gestão e fiscalização do governo federal.

3.4 O lugar das condicionantes normativas no PAC UAP Pelotas: entre o local e o nacional

A análise da implementação do PAC UAP na cidade de Pelotas, articulada ao resgate das condicionantes normativas locais vigentes, reforça o caráter de “projeto fora do lugar” assumido pelo Programa na cidade de Pelotas.

É possível considerar que o protagonismo da UGP enquanto interlocutora entre a gestão municipal e o Ministério da Cidades, somado as características desse órgão comentadas anteriormente (especialmente o distanciamento de questões “políticas”), estabeleceu uma série de limites no sentido de se promover uma maior vinculação entre as normativas gerais do Programa definidas pelo Ministério e os instrumentos de política urbana vigentes no município.

O atendimento às normativas federais, ainda que descolado das políticas e normativas locais, poderia ter sido um aspecto positivo da implementação do Programa em Pelotas, pois poderia ter se consolidado como um vetor de qualificação e amadurecimento técnico dos quadros da gestão municipal, principalmente em relação às variáveis envolvidas neste tipo de projeto. Além disso, as próprias normativas e políticas locais poderiam ter sido objeto de revisão e atualização, incorporando referências de um Programa concebido dentro de uma tradição de pensamento urbanístico significativamente mais amadurecida que aquela observada no contexto local.

No entanto, o contraste entre normativas federais bem estruturadas, inclusive resultantes de um desenvolvimento histórico do tema, e normativas municipais excessivamente frágeis - como visto no caso dos processos de regularização fundiária -, coloca-se como um elemento importante para se compreender os limites das possibilidades de qualificação e amadurecimento da trajetória local no que diz respeito ao enfrentamento da precariedade urbana.

4. Condicionantes institucionais no PAC-UAP em Pelotas

Esta seção analisa as condicionantes institucionais que historicamente se consolidaram e caracterizaram a ação do governo municipal de Pelotas na política de habitação social, e como elas influenciaram a implementação do PAC UAP no município. Dialogando com o debate sobre capacidade estatal (Gomide et al., 2017), as condicionantes institucionais são entendidas a partir da análise de fatores técnico-administrativos (recursos financeiros, recursos humanos e informacionais) e político-relacionais (articulação e alinhamento – formal e informal - com atores chaves no arranjo de implementação da política), que interagem entre si e promovem diferentes tipos de capacidade de ação para o ator governamental.

As primeiras intervenções públicas relacionadas à habitação de interesse social em Pelotas remontam à década de 1980, com a garantia da posse de assentamentos irregulares. Naqueles anos, houve uma forte mobilização dos posseiros, os ocupantes de áreas informais, que culminou com a promulgação da ‘Lei dos Posseiros’ (Lei nº 2.643/1981), autorizando o executivo a alienar terrenos de propriedade da prefeitura aos respectivos ocupantes, desde que esses comprovassem ter baixa renda (OLIVEIRA, 1987). Em 1989, a Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio-Ambiente (SMUMA), institucionalidade responsável pela pauta da habitação, também iniciou a regularização de alguns desses assentamentos. Apesar desses avanços, ao longo da década, o movimento dos posseiros foi desmobilizado e a sua pauta, gradualmente esvaziada (OLIVEIRA, 1987). Como consequência, o pioneiro processo de utilização de arcabouço normativo e de formação de equipe com habilidades técnicas e relacionais para promover garantia de posse e regularização fundiária teve curta duração, sendo enfraquecido após as primeiras conquistas pelo movimento dos posseiros.

Nas décadas de 1980-1990, as ações municipais para lidar com a questão habitacional seguiram outro rumo. Ao invés de garantir a posse de terrenos ocupados irregularmente, a prefeitura passou a promover reassentamentos em loteamentos não-urbanizados, como o Getúlio Vargas e o Dunas. Essas ações se viabilizaram, em larga medida, pela disponibilidade de terrenos públicos municipais, remanescentes do período das charqueadas.

A demanda social pelos lotes era grande, ainda que eles não fossem urbanizados ou regularizados. A criação desses assentamentos produzia uma situação em que todos, aparentemente, saíam ganhando. Ao mesmo tempo em que atendiam, ainda que parcialmente a necessidade de moradia da população, isso gerava dividendos políticos: “as pessoas iam muito solicitar a posse mesmo, porque estavam sendo demarcados lotes, o prefeito, na época, fazia audiências públicas no salão nobre da prefeitura, recebia o pessoal, cada um tinha uma fotinho com ele” (Moraes, 2020). Esse desenho da política habitacional, na prática, significou que os

moradores desses loteamentos passavam a ter apenas a posse dos terrenos e geralmente estavam desprovidos dos serviços de infraestrutura básica. O acesso a esses serviços e à regularização fundiária, de forma geral, foi garantido pelo poder público municipal mediante mobilização popular e de forma fragmentada no território e pontual ao longo do tempo, como pode ser observado na fala a seguir:

(...) um exemplo disso aí é a Guabiroba, que nós temos no Fragata, que é uma área também que a prefeitura adquiriu para isso, que era um loteamento de um particular e a prefeitura dividiu a gleba do loteamento e fez um assentamento das pessoas ali, mas eles já estavam vários morando, então foram coisas assim que hoje já está registrada algumas quadras, mas foi indo por partes. Por exemplo, vem determinado governo e fez uma quadra, mas o loteamento está lá, as pessoas estão todas posseiras morando, aí outro determinado governo veio e regularizou uma quadra daquele loteamento, e as outras ficaram, não foram regularizadas ainda. Aí aquela quadra está registrada no registro de imóveis. Aí meu vizinho da frente não está, então eles vão lá na habitação e eles mandam para lá porque nós temos a documentação das áreas do estado, e a pessoa chega lá e fala 'como que meu vizinho tem terreno registrado e eu não tenho'? Então é complicado para o cidadão entender isso, uma quadra do loteamento foi registrada e a dele não está. (Moraes, 2020)

Para concretizar a política dos loteamentos populares, a prefeitura necessitava de terrenos à sua disposição, demarcar os lotes e contar com uma equipe social para cadastrar as famílias e alocá-las nos terrenos recém-divididos. Dada a disponibilidade de terras, razoável frente à demanda habitacional da época, não parece ter havido muitos conflitos para a definição das famílias e a alocação dos lotes. A prefeitura tampouco enfrentava problemas vivenciados por municípios pioneiros na urbanização de favelas, como Santo André, Belo Horizonte e Recife, que se depararam com dificuldades relacionadas à garantia da posse, aos escassos recursos financeiros e a instalação de serviços de infraestrutura nos territórios construídos irregularmente. Assim, nestes anos, a Secretaria responsável pela habitação não contava com recursos humanos e financeiros elevados, mas eles eram suficientes para realizar a política habitacional desenvolvida pelo município da época, que não incluía a urbanização destes novos loteamentos, como observado em outras cidades.

Após os anos 2000, com o governo de Fernando Marroni (2001-2004), houve uma nova virada na política habitacional local. Neste mandato, além do restabelecimento das instâncias de participação popular e de diálogo com os moradores de áreas informais e de favelas, reemergiu com força uma terceira estratégia habitacional em Pelotas, a construção de novas moradias financiadas por programas federais de habitação. Entre 2001 e 2008, Pelotas foi a cidade que mais produziu unidades do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) no Rio Grande do Sul (CHIARELLI, 2014). Esse programa respondeu pela maior parte dos recursos federais destinados para a área da habitação: o PAR captou quase R\$ 50 milhões, enquanto o PAC UAP, cerca de R\$ 16,5 milhões de reais (SEHAB, 2009). Com o MCMV, a construção habitacional atingiu novos patamares e Pelotas se tornou uma das cinco cidades brasileiras com

melhores resultados nesse programa (Lima-Silva, 2019). Somente no PAR foram construídas 3.177 unidades habitacionais, e no MCMV, outras 9.251 unidades (PINTO; MEDVEDOSVKI, 2015).

O forte envolvimento das construtoras da cidade com programas de habitação social se iniciou com uma articulação do governo de Fernando Marroni (2001-2004), do PT, quando houve uma conjugação inédita da vontade política de promover a habitação social com a disposição para iniciar parcerias com o setor da construção civil e potencializar o PAR na cidade (Lima-Silva, 2019). Como consequência, as construtoras da cidade passaram por processos de capacitação e inovação, cresceram a ponto de expandir sua atuação para outras cidades gaúchas e ganharam experiência e notoriedade : segundo uma pessoa entrevistada por Lima-Silva (2019: 256), “pra te ser bem honesto, a gente teve *cases* nossos aqui que foram apresentados em Brasília, em São Paulo, onde tinha seminário da habitação popular, a gente tinha apresentação dos *cases* aqui de Pelotas”. Compreender esse desfecho implica também olhar para o envolvimento e o alinhamento de diferentes atores locais, incluindo a Secretaria de Habitação, com a implementação desta política, como exposto a seguir:

(...) organização do Sindicato da Construção Civil – SINDUSCON local, à iniciativa da gerência local da CAIXA que incentivou as empresas a buscarem os recursos do PAR e da Secretaria de Habitação local, que viabilizou a aprovação dos empreendimentos e organizou a demanda (PINTO; MEDVEDOSVKI, 2015, p. 4).

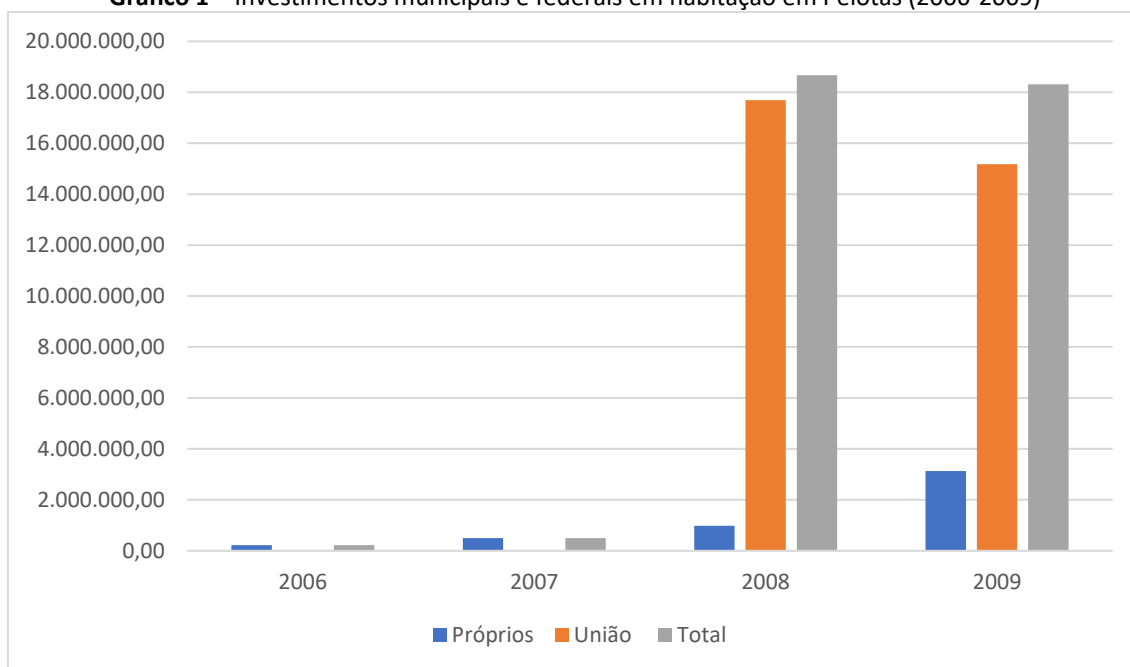
O governo de Marroni também produziu avanços institucionais, contribuindo para a criação de uma incipiente capacidade institucional local e de recursos informacionais para planejar a política urbana e habitacional. A SMUMA foi desmembrada em três órgãos: a Secretaria Municipal de Planejamento Urbano (SPU), a Secretaria de Qualidade Ambiental e a inédita Secretaria Municipal de Habitação e Cooperativismo (SEHAB). A criação dessas secretarias específicas fez com que as políticas urbanas e habitacionais, anteriormente ‘escondidas’ pelo debate ambiental, se fortalecessem na agenda municipal.

Entretanto, mesmo nesse período em que o debate sobre a cidade estava em alta, não é difícil notar o reduzido peso da habitação social em relação planejamento urbano, ao setor privado e a outras pautas e instituições mais prioritárias no contexto municipal. Naqueles anos, a prefeitura realizou um concurso público em que foram nomeados 23 arquitetos: a maioria dos novos arquitetos foi alocada na SPU e apenas 1 na SEHAB (Lima-Silva, 2019). Uma análise dos percentuais do orçamento municipal investidos em urbanismo e habitação reforça essa leitura, pois eles se situam aquém das demandas dos municípios e abaixo da média de cidades de importância semelhante na rede de municípios do país (PLHIS, 2014).

De todo modo, a estruturação institucional da SEHAB e da SPU teve impactos que se prolongaram após a gestão Marroni. Os governos de Bernardo de Souza (2005-2006) e Adolfo Fetter Junior (2007-2012) deram continuidade à parceria com o setor privado para provisão habitacional e finalizaram o III Plano Diretor de Pelotas. Além disso, como comentado previamente, nestes mandatos, os recursos informacionais sobre os assentamentos precários do município, gerados durante a elaboração do Plano Diretor, ancoraram as propostas contratadas no PAC-UAP (Lima-Silva, 2019).

As urbanizações do PAC-UAP – além dos repasses para provisão habitacional com o MCMV, a partir de 2009 - contribuíram para alavancar os recursos financeiros disponíveis à habitação. Segundo dados obtidos com a Secretaria de Habitação de Pelotas, somente no período de 2006-2009, os recursos financeiros disponíveis para a habitação saltaram de 218 mil reais em 2006, integralmente oriundos do orçamento municipal, para mais de 18 milhões de reais em 2009, dos quais a maioria advém de investimentos da União, como ilustra o Gráfico 1.

Gráfico 1 – Investimentos municipais e federais em habitação em Pelotas (2006-2009)



Fonte: elaboração dos autores com dados da Secretaria Municipal de Habitação de Pelotas – SEHAB (2010).

Em que pese a disponibilização de recursos para uma inédita urbanização integral e integrada de assentamentos precários, as urbanizações do PAC em Pelotas tiveram dificuldades consideráveis em sua implementação. Além de problemas compartilhados com outros municípios executores deste programa, como mencionado previamente, e da falta de experiência prévia com este tipo de intervenção, neste município houve desafios adicionais

decorrentes das reduzidas condicionantes institucionais para ancorar as ações de urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários.

Em termos técnico-administrativos, a gestão dos projetos prioritários da Prefeitura Municipal de Pelotas, incluindo o PAC UAP, era feita na UGP, e não pela equipe da Secretaria de Habitação, que tinha maior experiência de trabalho e capacidade relacional com as construtoras locais e com os moradores destes territórios. Em relação aos recursos financeiros, a Prefeitura não disponibilizou recursos orçamentários adicionais para complementar os gastos não previstos e descobertos pelo financiamento do governo federal no PAC UAP, inviabilizando obras cujo custo foi consideravelmente elevado após os atrasos em sua execução. Quanto a fatores político-relacionais, não houve evidências de esforços de alinhamento e coordenação intragovernamental e com outros atores sociais relevantes no arranjo de implementação destes projetos de intervenção.

Além disso, é importante observar a influência do contexto político local na configuração das condicionantes institucionais: a reduzida prioridade do tema da urbanização integral de assentamentos precários na agenda do grupo político predominante, em comparação com as pautas de criação de loteamentos populares, provisão habitacional e regularização fundiária, afetou a decisão política de alocação de recursos (humanos e financeiros), bem como a capacidade técnica e relacional para implantar essa política pública.

De acordo com Lima-Silva (2019), após a gestão de Fernando Marroni, os governos municipais de Bernardo de Souza (2005-2006), Fetter Junior (2006-2012), Eduardo Leite (2013-2016) e Paula Mascarenhas (2017-...) se assemelharam em vários aspectos. Primeiro, ainda que esses políticos fossem de partidos diferentes, eles integravam um grupo político razoavelmente homogêneo, compartilhando interesses, vivências políticas, prioridades e redes de contatos, tendo Bernardo de Souza como um ator central. Segundo, mesmo reconhecendo diferenças entre os mandatos, houve certa permanência na condução da política urbana e habitacional municipal. De acordo com um profissional de Pelotas entrevistado por Lima-Silva (2019, p. 264), “o principal elemento de perenidade se refere ao caráter marginal da política de urbanização de favela na agenda local, que era vista pelas gestões como o 3º, 4º, 5º plano, nunca foi uma prioridade” . As ações privilegiadas se referiam à provisão habitacional e requalificação da infraestrutura da cidade, como o PAC Pavimentação, que asfaltava vias públicas urbanas e era visto como um símbolo de desenvolvimento da cidade.

Terceiro, nessas gestões, o órgão municipal responsável pela política habitacional vivenciou instabilidade institucional e o esvaziamento gradual dos seus recursos humanos e das suas atribuições. Neste período, o órgão responsável pela política habitacional teve cinco alocações institucionais diferentes de 2005 a 2016. Nas palavras de um especialista entrevistado

por Lima-Silva (2019, p. 264): “ela sempre foi Secretaria de Habitação e Regularização Fundiária, mas uma época ela não existia, era incorporada à outra, depois voltou, teve esse vai e vem”. Da mesma forma, a equipe da habitação também era marcada pela descontinuidade e pela permeabilidade a fatores políticos locais, afinal “o funcionamento da habitação, eu acho que uma coisa assim, que a habitação ela tem muito cargo político, que anda com o prefeito, que sai com o prefeito” (Moraes, 2020)”.

Mesmo diante do aumento dos recursos financeiros para habitação, viabilizados por meio de repasses federais, houve uma redução da equipe vinculada ao órgão da política habitacional. Segundo um dos entrevistados por Lima-Silva (2019, p. 264), “entre 2006 e 2011, o orçamento da Habitação cresceu quase duzentas vezes, passando de R\$ 200 mil para R\$ 36 milhões, porém a equipe diminuiu de 56 pessoas para 25 funcionários administrativos (incluindo estagiários) e 6 operários a partir de 2008, o que foi justificado pela necessidade de contingência administrativa”. De acordo com informações do PLHIS (2014), quando comparado com outras capitais regionais, municípios de mesmo porte e posição na rede brasileira de municípios, Pelotas se destaca negativamente em termos de capacidade burocrática-administrativa, explicitando a urgência da realização de melhorias na gestão da política habitacional para ampliar a efetividade das ações empreendidas.

A Secretaria de Habitação se esvaziou em termos de equipe, mas também de atribuições. A UGP gerenciava a implementação de todas as obras do PAC-UAP e a prestação de contas com a CAIXA, enquanto a Habitação cuidava de outras atividades complementares, como o cadastro social e a aprovação de empreendimentos habitacionais, assim como a resposta a situações emergenciais ou de elevada vulnerabilidade¹³. Essa configuração teve duas consequências.

Por um lado, a centralização do PAC-UAP em uma secretaria especial que gerenciava projetos de grande porte fez com quem o tema da urbanização de favela ficasse em um órgão com maior capacidade gerencial e importância política. No entanto, a urbanização teve menor destaque nesta unidade do que teria se continuasse na SEHAB, afinal a UGP dedicava maior atenção a outros programas, como o PAC Pavimentação, que, como mencionamos, estava alinhado com as prioridades municipais de privilegiar obras de infraestrutura urbana.

Por outro lado, ainda que a UGP contasse com profissionais de excelência, alguns deles inclusive vindos da SEHAB, eles eram pautados por uma lógica gerencial e por um certo

¹³ Segundo Lima-Silva (2019), na gestão de Eduardo Leite, a Secretaria de Habitação teve mais uma perda, pois o cadastro social foi incorporado pela Secretaria de Assistência Social.

insulamento das demais instâncias da administração municipal e dos atores sociais locais e não necessariamente compreendiam ou enfatizavam as especificidades e os desafios das intervenções em favelas. Isso teve efeitos nas habilidades político-relacionais da prefeitura, afetando o alinhamento com atores-chave no *policy-making* da urbanização de favela, como os moradores dessas áreas. Segundo Dutra (2017), quando os projetos migraram da Secretaria de Habitação para a UGP, a Secretaria deixou de acompanhar estas intervenções, o diálogo com as comunidades foi enfraquecido e as intervenções adquiriram um caráter mais técnico e operacional. Como consequência, a prefeitura enfrentou problemas de comunicação e resistência dos moradores, impactando negativamente nas obras. Nas palavras de uma das pessoas entrevistadas por Lima-Silva (2019, p. 266): “me lembro do pessoal da empresa reclamar de como é que eles iam fazer obra se eles enfiavam as Caterpillar e as máquinas e as crianças subiam por cima das máquinas e as pessoas não saiam da frente, então era uma confusão”. Esta leitura é reforçada pelo diagnóstico do PLHIS sobre os desafios da política habitacional no município de Pelotas, destacando a baixa participação popular e a necessidade de se retomar o diálogo entre prefeitura e os cidadãos (PLHIS, 2014).

Fatores político-relacionais envolvendo o governo com outros atores essenciais para a implementação do PAC-UAP, a CAIXA e as construtoras, também não foram expressivos. Conforme Lima-Silva (2019), enquanto nos programas de provisão habitacional a interação da prefeitura com a CAIXA era harmoniosa, nas urbanizações do PAC a relação entre eles foi intensa e conflituosa, incluindo problemas com atrasos na aprovação do projeto de intervenção, etapa prévia à licitação, e falta de diálogo para solucionar conjuntamente os problemas enfrentados.

Já em relação às construtoras, enquanto elas se destacavam pela elevada produtividade no MCV, não demonstravam interesse em participar das licitações do PAC-UAP ou tinham uma atuação marcada por problemas. Na implementação das obras de urbanização de assentamentos precários em Pelotas, houve relatos de licitações em que não apareceram empresas interessadas, de construtoras que faliram e não terminaram as obras, resultando na abertura de novos processos de licitação, atraso nas obras, defasagem do valor previsto de repasse do governo federal e aumento da necessidade de contrapartida local. A prefeitura, adicionalmente, tinha baixa capacidade financeira para arcar com a contrapartida planejada ou com custos adicionais nas intervenções. As empresas locais sabiam da dificuldade de pagamento do PAC-UAP e não viam estímulos adequados para se envolver com o programa, que, em comparação com o MCMV, possuía um orçamento menor e maior complexidade, como demonstra a citação a seguir de uma das entrevistadas por Lima-Silva:

o PAC não é nada, é muito pouco. Quantos são no total, acho que 600 unidades? Então, **pra que o setor da construção civil ia se interessar por uma coisa que o lucro é baixo, que dá trabalho**, você tem problema com a população, se você podia construir em

terreno virgem e ainda ganhar o que, renda da terra, que a gente já sabe que eles não ganham só no setor da construção, normalmente eles estão associados, eles não estão só recebendo a remuneração do capital do setor de construção, eles estão ganhando renda (LIMA-SILVA, 2019, p. 267, grifo nosso).

Como resultado, o PAC UAP não se constituiu como uma alternativa de interesse das construtoras locais e do grupo político dominante na cidade. Ao fim e ao cabo, os recursos federais para urbanização de favela do PAC estavam disponíveis à prefeitura de Pelotas, mas a prioridade municipal residia em outros setores, como a infraestrutura (pavimentação) e, em menor medida, a provisão habitacional, como refletido nas palavras de uma profissional entrevistada por Lima-Silva (2019, p. 268): “não é falta de capacidade, é necessidade de atender esse setor [construtoras], como um setor importante da cidade, enfim, não que os outros não sejam, mas, sei lá, as vezes alguns tem mais peso que outros, acho que é isso”.

A gestão atual, da prefeita Paula Mascarenhas, fez uma reforma administrativa e atualmente a UGP está no âmbito da Secretaria Municipal de Planejamento (SEPLAG). A Secretaria de Habitação e Regularização Fundiária passou a concentrar sua atuação na regularização fundiária, em linha com os incentivos do governo federal, e a alinhar a sua equipe para atingir este objetivo:

“(...) o secretário que está lá, as pessoas que estão lá é que tem que fazer mais dinâmica a coisa lá né, então o que eu vejo é que eles estão, até agora, bem envolvidos com isso aí também das regularização, procurando aquela brechinha, onde é que dá para regularizar tal coisa e vai lá e entra com projeto, leva a certidão para registro, essas coisas assim eu tenho visto, eles estão bem envolvidos com isso aí.” (Moraes, 2020).

Interessante lembrar que a decisão de concentrar esforços na regularização fundiária dos assentamentos informais da cidade, em muitos casos, significa que a prefeitura se dedica a emendar uma política pública incompleta por ela implementada, visando garantir o direito de propriedade à população residente nestes assentamentos, ao mesmo tempo em que não necessariamente garante outros direitos que deveriam estar assegurados desde o início dos loteamentos, como redes de água e esgoto, drenagem e iluminação pública.

Em suma, o caso de Pelotas permite notar que, como indicado por Cardoso e Denaldi (2018), o modelo normativo aberto do PAC-UAP tornou essa modalidade do programa dependente da trajetória local dessa política pública. Em uma cidade com larga experiência em provisão governamental de loteamentos não-urbanizados e construção de habitação de interesse social, como no PAR e MCMV, a urbanização integral de assentamentos precários era uma iniciativa praticamente nova, testada somente no Loteamento Navegantes, com financiamento do PROFILURB, em meados da década de 1980. Isso não significa, obviamente, que a gestão municipal não poderia implementar estas ações, até mesmo porque sua equipe

tinha experiência com urbanizações e regularizações fundiárias parciais. Em um contexto favorável, seria possível criar recursos e habilidades técnicas e políticas para viabilizá-las, mediante contratação de equipe ou de consultorias experientes, contatos e trocas com governos municipais e especialistas na temática de intervenções em assentamentos precários, realização de concursos públicos e formações, (re)criação de espaços participativos e de instâncias de articulação intersetorial.

No entanto, no caso de Pelotas, esta criação ou mobilização dos já escassos fatores técnicos e políticos que compõem as condicionantes institucionais locais para urbanização e regularização de assentamentos precários não foi viabilizada por questões políticas locais. Neste município, a urbanização integral e integrada de assentamentos precários, em nenhum momento da história recente, se tornou prioridade, reforçando a distância deste ambicioso “projeto” federal em relação aos lugares e às agendas políticas pelotenses. Com isso, e com a expansão do MCMV, houve um fortalecimento técnico e político do setor da construção civil, e uma diminuição da habilidade municipal para planejar quanto para gerir ações de urbanização em favelas e assentamentos precários.

Isso foi refletido na instabilidade institucional e na diminuição dos recursos humanos no órgão gestor da política habitacional, bem como na redução dos fatores de habilidade político-relacional do governo, que não logrou se constituir como um ‘empreendedor’ para alinhar a atuação de diferentes atores estatais e não-estatais na estrutura de implementação do PAC-UAP. Assim, ainda que Pelotas tenha logrado captar recursos federais para promover intervenções de urbanização integral de favela, o município não conseguiu lidar com vários dos problemas de implementação do programa, nem coordenar a ação dos diferentes atores, como incentivar as construtoras locais a participar ou estabelecer relações de confiança com a CAIXA e com os moradores. Ao fim e ao cabo, as condicionantes institucionais ligadas à política habitacional do município, entendidas a partir de seus fatores técnico-administrativos e político-relacionais, se mostraram exíguas e foram pouco mobilizadas no sentido de favorecer a implementação adequada do PAC UAP.

5. Considerações finais

A implementação do programa PAC Urbanização de Assentamentos Precários em Pelotas foi marcada por certa dubiedade em relação à efetividade da ação governamental. Ao mesmo tempo em que as intervenções de construção de novas moradias foram executadas com razoável êxito (ao menos em relação à conclusão das obras) - excetuando-se as realizadas na área Farroupilha, onde estes processos estão postergados por período indefinido -, outras ações que haviam sido planejadas e que se relacionam diretamente com a realidade dos assentamentos precários ainda não foram concretizadas. Até 2020, nenhum dos territórios inseridos no PAC UAP havia sido objeto de ações de regularização fundiária e de trabalho social, aspectos estruturantes deste programa. Além disso, praticamente todas as ações previstas para a área Farroupilhas, cujo projeto tinha níveis mais elevados de complexidade e seguia as diretrizes para a promoção de uma urbanização integrada e integral, não foram desenvolvidas.

Este cenário de incompletude do alcance das metas pré-estabelecidas nos projetos do PAC UAP pode ser compreendido à luz do arcabouço teórico-analítico que orienta esta pesquisa: as condicionantes institucionais e normativas. O caso de Pelotas evidencia que, embora este município tivesse experiência com provisão habitacional, ele não contava com as condicionantes normativas e institucionais (recursos humanos, financeiros e informacionais e alinhamento entre os diferentes atores envolvidos) necessárias para viabilizar a atuação em assentamentos precários de forma alinhada com as diretrizes do programa federal. Tal situação é compreendida pelo olhar para o contexto sócio-político local, no qual tais temas de políticas públicas relacionados à consolidação e aprimoramento da infraestrutura e da qualidade de vida nos assentamentos informais não se constituíram como relevante na agenda do governo municipal.

A consequência desta configuração de fatores em Pelotas foi a ausência de estabelecimento ou consolidação de novos parâmetros ou perspectivas de atuação relacionadas com a urbanização integral e integrada e a regularização fundiária em assentamentos precários. Ainda que as diretrizes gerais do PAC UAP e sua estrutura normativa representasse de certo modo a consolidação de uma abordagem resultante da convergência de experiências de urbanização de favelas dispersas no território nacional, em Pelotas, elas não promoveram uma alteração substancial nas práticas locais, marcadas pela provisão habitacional – de qualidade arquitetônica e urbanística duvidosa - e pelo ciclo produção de loteamentos e moradias precárias seguida de um esforço de regularização fundiária. A força desta trajetória, notadamente enraizada nas relações sociais, políticas e produtivas vinculadas à cidade, foi suficientemente expressiva a ponto de conseguir impor seu modelo ao programa em questão.

O PAC UAP não se configurou como um incidente crítico capaz de romper este ciclo, fortalecer as capacidades institucionais e normativas e dar um novo direcionamento às intervenções locais sobre assentamentos precários. As interpretações a respeito das razões para a conformação de tal situação podem envolver abordagens mais objetivas, como por exemplo, limitações de ordem técnica, lacunas na formação dos quadros locais, falta de maturidade para lidar com cenários social e urbanisticamente complexos (conforme comentado, o termo “urbanização de favelas” chega a Pelotas com o PAC UAP). Também seria possível desenvolver uma abordagem pautada por temas menos tangíveis, como o conservadorismo típico de contextos não metropolitanos, que acaba contaminando todas as esferas da vida, inclusive a gestão pública ou mesmo a falta de disposição em alterar o delicado equilíbrio entre os interesses do mercado imobiliário local (incorporadores, projetistas e construtoras) e poder público.

No entanto, destacamos a seguir dois elementos que acreditamos auxiliar na reflexão sobre este fenômeno e que emergiram a partir das reflexões desenvolvidas ao longo desta pesquisa. Primeiramente, uma abordagem mais institucionalista, que coloca a figura da UGP como um componente central para se compreender os resultados, ou os não-resultados, do PAC UAP na cidade de Pelotas. É possível considerar que a centralização de todas as ações que envolveram a implementação no programa em uma unidade administrativa que incorporava boa parte dos problemas apontados acima resultaram nos limites para sua implementação.

É importante destacar que a UGP, uma imposição pretensamente modernizadora colocada por um órgão financiador internacional, não conseguiu promover a desejada modernização das relações de produção de espaço urbano no contexto local. Novamente vemos a reposição dos conflitos derivados de um projeto e ideias fora do lugar que produziu lugares distantes destas ideias e projetos. A negação da esfera política e suas contradições como dimensão fundamental das dinâmicas urbanas acabou por interditar tanto a contextualização de tais projetos e ideias quanto a própria qualificação do debate político local a respeito deste tipo de intervenção. Este cenário, e seus resultados, contribuiu para a constituição de uma sensação de frustração generalizada em torno de experiências de intervenção em assentamentos precários, percepção captada em algumas das entrevistas realizadas ao longo desta pesquisa.

Nesse sentido, o predomínio, atualmente, de programas de regularização fundiária desvinculados de projetos de urbanização (principalmente em loteamentos produzidos pelo poder público) pode ser objeto de algumas interpretações. Ele pode ser visto como uma resposta do poder público a uma demanda criada por ele próprio. Também, como a consolidação de uma perspectiva bastante limitada por parte da Prefeitura Municipal diante dos

conflitos urbanos presentes na cidade de Pelotas, a qual reduz o direito à cidade ao direito à posse e a localização, rebaixando as melhorias concretas produzidas por uma intervenção de urbanização a figura abstrata de uma relação cartorial, ainda assim bastante controversa, como visto anteriormente. Todos esses loteamentos tiveram somente o processo de delimitação da poligonal e lotes, com a geração do documento de registro, 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 Prefeitura Municipal de Pelotas, como o plano pavimentação, implementação de EMEIS ou UBS, mas de forma desconectada de uma política de regularização fundiária plena (urbanização) desses loteamentos.

Em segundo lugar, pode-se analisar os resultados obtidos na pesquisa a partir de aprendizados oriundos do planejamento urbano. Os projetos do PAC UAP, apesar de se ancorarem em diretrizes que buscavam promover ações integradas e integrais nos territórios, foram transfigurados ao pousarem no município pelotense. Como apresentamos ao longo do texto, eles acabaram se constituindo como “projetos fora do lugar”, reforçando a distância entre o discurso, técnico e político, e sua efetivação, bem como entre as diretrizes propostas pelo governo federal e os projetos deveras executados nas urbanizações de assentamentos informais em Pelotas. Dialogando com Oliveira (2006) e Maricato (2000), tal situação implica o distanciamento radical dos planos, projetos e programas desenvolvidos nas esferas governamentais da realidade vivida cotidianamente nos assentamentos informais, bem como a manutenção de intensa desigualdade no que tange ao desenvolvimento urbano e social nas cidades.

A lógica do “projeto fora do lugar”, no entanto, parece ser uma constante na trajetória da política habitacional pelotense e em muitas outras cidades brasileiras. Diante da escassez orçamentária e da ausência de planejamento local para lidar com a questão da moradia de forma estruturada e autônoma, as gestões municipais de Pelotas por vezes agiram com os recursos à sua disposição, promovendo, por exemplo, ações incompletas de regularização fundiária e a criação de loteamentos sem infraestrutura adequada em terras públicas; outras vezes buscaram por orientações e recursos externos: quando havia a possibilidade de financiamento federal ou de organismos internacionais, elas rapidamente organizavam as informações necessárias e elaboravam projetos alinhados com os critérios de seleção, ainda que isso ocorresse de forma praticamente independente dos programas já implementados e das especificidades locais. Isso contribuiu para reforçar o caráter de impropriedade dos projetos de urbanização de favelas e de impermanência da política habitacional local, permeável às mudanças no cenário federal, além de afetar o processo de construção ou consolidação das

condicionantes normativas e institucionais e as possibilidades de resolução dos problemas habitacionais no município.

E finalmente, constatamos que todo o processo que envolveu a implementação do programa PAC UAP na cidade de Pelotas não garantiu a criação e a manutenção das condições políticas e técnicas necessárias para que este modelo de intervenção pudesse ser replicado pela Prefeitura Municipal a partir de uma abordagem sobre o tema.

Apêndice

Apêndice 1 – Etapas do processo de regularização fundiária em Pelotas – 2014

Síntese a partir da entrevista com Jorge Alves (2020) e do Caderno de Regularização Fundiária (2014).

Primeiramente, no processo de Regularização Fundiária, é necessário fazer um *reconhecimento da área*, analisando as condições da comunidade e identificando suas necessidades de forma a compreender mais adequadamente a situação da área e dos habitantes que a ocupam. Na próxima etapa, *a reunião com os moradores*, é feita uma assembleia para esclarecimento de todo o processo de Regularização Fundiária, além de uma eleição dos representantes dos moradores para que exista um acompanhamento dos trabalhos desenvolvidos e um envolvimento comunitário durante o processo. A terceira etapa é a de *regularização da base imobiliária*, ou seja, a busca da propriedade da área. Nessa parte do processo há uma pesquisa no cartório para descobrir as matrículas que compõem a gleba a ser regularizada e seus lindeiros, para posterior regularização. A etapa a seguir é a de *levantamento topográfico*, na qual uma equipe é enviada a área ocupada para fazer o levantamento das características físicas do local, nessa parte do processo é importante estar atento às informações que os moradores fornecem, pois nem sempre os limites entre os lotes, assim como outras informações, estão evidentes. A continuidade do processo se dá a partir da etapa de *selagem*, na qual as residências receberão um código adesivo para que sejam identificadas, chamado “número de selo”.



Terminada esta etapa, inicia-se o *cadastro social*, importante para identificar os moradores e suas condições sociais, nesse momento, apresentam-se os documentos pessoais ou da família, assim como o comprovante do tempo em que reside no imóvel, o que pode ser feito através de contas de água, luz ou telefone, assim como pelo termo de posse retirado na Secretaria de

Habitação e Regularização fundiária (SHRF) ou atestado da Unidade Básica de Saúde (UBS) mais próxima.



RESERVADO PARA COLAR O SELLO

FICHA SOCIOECONÔMICA

Nome do Entrevistador: _____ Data da Entrevista: ___/___/___

Identificação do Imóvel

Endereço: _____ Nº: _____

Nome do Responsável pelo Imóvel (Profissionalmente Habilitado): _____ Data de Nascimento: _____

Rua: _____ CEP: _____ Bairro: _____ Nº: _____

Estado Civil

Solteiro Casado Viúvo Divorçado União Estável

Tem inscrição no Programa Minha Casa Minha Vida? Sim Não

Tempo que reside no Município: _____ Tempo que reside no Lote: _____

Trabalha: Sim Não - CTPS _____ Renda: _____

Profissão: _____ Escolaridade: _____

Condição de Ocupação

Própria Alugada Cedida

Nome de quem está o Imóvel? _____

Possui outro imóvel? Sim: Quantos: _____ Local: _____ Não

Nome do Cônjuge ou Companheiro: _____ Data de Nascimento: _____

Rua: _____ CEP: _____ Bairro: _____ Nº: _____

Estado Civil

Solteiro Casado Viúvo Divorçado União Estável

Tem inscrição no Programa Minha Casa Minha Vida? Sim Não

Tempo que reside no Município: _____ Tempo que reside no Lote: _____

Trabalha: Sim Não - CTPS _____ Renda: _____

Profissão: _____ Escolaridade: _____

Possui outro imóvel? Sim: Quantos: _____ Local: _____ Não

Características do imóvel

Uso do imóvel: Comercial Residencial Misto Institucional Outros _____

Estado da Edificação: Muito Bom Bom Razoável Ruim _____

Tipo de Construção: Alvenaria Madeira Misto Outros _____

Possui áreas livres? Sim Não - Quintal Frente Quintal Fundo Quintal Lateral

Possui Banheiros: Sim: Quantos: _____ Não

Número de Cômodos: _____ Número de Pavimentos: _____

Existe abastecimento de Água? Sim Não Possui religião? Sim Não

Existe energia elétrica no domicílio? Sim Não Possui religião? Sim Não

Problemas de Loteamento

Infraestrutura Saúde Segurança Saneamento Básico Lazer

Composição dos Moradores

| Nome | Famílias | Sexo | Idade | Estado Civil | Escolaridade | Ocupação | Renda |
|------|----------|------|-------|--------------|--------------|----------|-------|
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |

Fator de Necessidades Especiais

| Nome | Tipo de Necessidade |
|------|--|
| | <input type="checkbox"/> Mental <input type="checkbox"/> Física <input type="checkbox"/> Sensorial |
| | <input type="checkbox"/> Mental <input type="checkbox"/> Física <input type="checkbox"/> Sensorial |

Histórico de Posse

Autorizo o uso da imagem em eventos acadêmicos e científicos: Sim Não

Entrevistado: _____ Assinatura: _____

Em seguida, a etapa de *cadastro físico dos lotes*, caracterizado pela entrega do termo de concordância aos moradores com as dimensões dos lotes, em caso de desacordo com as medidas do lote, o processo é refeito na presença dos moradores para se confirmar.

Pelotas

TERMO DE CONCORDÂNCIA PLANTA DE SITUAÇÃO DO LOTE

CÓDIGO DA UNIDADE IMOBILIÁRIA

| DETULHO | Nº DA UNIDADE | Nº DO LOTE | REGIME | Nº TOTAL DE LOTES |
|----------------|---------------|------------|--------|-------------------|
| Detulho Vargas | 01 | 01 | A | 1 |

MORTE

AV. LEOPOLDO BROD

RUA PROF. ALVACYR DE F. COLLARES

ESCALA INDEFINIDA

CADASTRO FÍSICO PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

DATA

INFORMAMOS AOS MORADORES DO BARRIO DETULHO VARGAS QUE ESTÃO SENDO CONFERIDAS AS MEDIDAS DOS LOTES PARA FINS DE REGULARIZAÇÃO DO LOTEAMENTO. DE ACORDO COM A MEDIÇÃO FOI ELABORADO O PROJETO ACIMA.

CASO O MORADOR NÃO CONCORDAR COM AS MEDIDAS APRESENTADAS, DEVERÁ COMPARECER EM UM PRAZO DE 7 DIAS, NA SEDE DA SECRETARIA DE HABITAÇÃO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, SITUADA NA RUA GENERAL OSÓRIO Nº 457, NO HORÁRIO DAS 11:30H AS 17:30H DE SEGUNDA A SEXTA-FEIRA, ACOMPANHADO DESTES DOCUMENTOS.

A partir dessas etapas, das informações adquiridas e experiências integradoras entre comunidade e a equipe responsável pelo processo de regularização, se começa a etapa de *projeto do loteamento*, na qual se desenvolve um projeto do loteamento para regularização, hoje, esse projeto se restringe apenas ao parcelamento do solo. As etapas finais são a *assinatura de contratos*, que acontece entre os moradores e a prefeitura quando a propriedade pertence à prefeitura e serve para o posterior registro da propriedade no cartório, assim que houver a quitação por parte dos moradores. Quando a propriedade é privada a etapa de assinatura de contratos inexistente, e dependendo do instrumento legal utilizado para a regularização fundiária se dá continuidade ao processo através da última etapa, a *entrega das escrituras dos imóveis*, que é o ato final de entrega das escrituras definitivas.

Referências bibliográficas

ABUCHAIM, Maria Rheingantz. **Plano diretor e sustentabilidade urbana : o III Plano Diretor de Pelotas, lei 5502/2008**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Programa de Pós- Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Universidade Federal de Pelotas. Pelotas, 2012.

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

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.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 9.218**, de 1º de maio de 1946, autoriza a instituição da Fundação da Casa Popular. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del9777.htm. Acesso em 15 de novembro de 2020.

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: 19 de novembro de 2020.

BRASIL. **Lei 6766 de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Brasília: Casa Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 15 ago. 2020.

BUENO, Laura Machado Mello. **Projeto e favela: metodologia para projetos de urbanização**. 2000. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

CARRASCO, A. O processo de produção do espaço urbano na cidade de Pelotas. **Oculum ensaios**, Campinas, v. 14, n. 3, p. 595-611, 2017.

CARRASCO, André de O. T. O conjunto habitacional como expressão da desigualdade urbana. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DA HABITAÇÃO NO ESPAÇO LUSÓFONO, III., 2015, São Paulo. **Anais do III CIHEL**. São Paulo: 2015, p.842-854.

CARRASCO, André de O. T., CALDERAN, Manoela C., MOURA, Karina. O projeto de moradias em projetos de reurbanização de favelas: decifrando o sentido do projeto de arquitetura. In:

CONGRESSO INTERNACIONAL DA HABITAÇÃO NO ESPAÇO LUSÓFONO, IV., 2017, Porto/Covilhã. **Anais do IV CIHEL**. Porto/Covilhã: 2017, p.166-179.

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 2021.

DENALDI, Rosana. Plano de Ação Integrada em Assentamentos Precários. In: BRASIL. Ministério das Cidades / DENALDI, R. (org.) **Ações integradas de urbanização de assentamentos precários. Curso à Distância**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

DENALDI, R. Assentamentos precários do tipo favela e loteamento: identificação, dimensionamento e tipologias de intervenção. IN: DENALDI, R. (Org) **Planejamento Habitacional: Notas sobre a precariedade e terra nos planos locais de habitação**. São Paulo: Annablume, 2013, p. 96-126.

DUTRA, Janice Jara Conceição Dutra. **Construindo a cidade e a cidadania: avaliação da implementação e da satisfação do usuário do PAC Urbanização de Assentamentos Precários no loteamento Anglo**. 2017. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal de Pelotas, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Pelotas, RS, 2017.

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.

FREITAS, A. C. B. **Captura e Priorização de Requisitos de Usuários Finais para a Concepção e Projeto de Habitações de Interesse Social: Proposta de Método**. Dissertação de Mestrado, PROGRAU/UFPEL, 2014

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. **De província de São Pedro a Estado do Rio Grande do Sul. Censos do RS: 1803-1950**. Porto Alegre: FEE-RS, 1981. Disponível em: <http://www.fee.tche.br/sitefee/download/publicacoes/digitalizacao/de-provincia-ide-sao-pedro-a-estado-do-rs-vol-1-1981.pdf>. Acesso em 30 de novembro de 2020.

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

JANSEN, G. S. **O desenvolvimento sócio-espacial no Loteamento Ceval – Pelotas/RS**. Dissertação de Mestrado, FURG. 2015.

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.

LUCHESE, Maria Cecília. **Curam – se cidades uma proposta urbanística da década de 70.** 2004. Dissertação. (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar, e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, Otília Beatriz Fiori; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos.** Coleção Zero à esquerda, Petrópolis, Vozes, 2000.

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, 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. PROGUAU. Fev. 1987.

OLIVEIRA, Francisco. Crítica à razão dualista. In: OLIVEIRA, Francisco. **Crítica à razão dualista / O ornitorrinco.** São Paulo, Boitempo, 2006.

PELOTAS, Intendência Municipal. **Relatório do ano de 1914, apresentado pelo Intendente Dr. Cypriano Correa Barcellos, ao Conselho Municipal em 20/09/1914.** Acto 724 de 6 de dezembro de 1913 promulga a lei no 81, de 28 de novembro de 1913.

PELOTAS. Lei no 2.565/1980. Institui o II Plano Diretor de Pelotas.

PELOTAS. **Lei nº 2455.** CRIA A FUNDAÇÃO DE PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL DE PELOTAS. De 26 DE JANEIRO DE 1979. Disponível em: <http://leismunicipa.is/ghesf>. Acesso em 15 de novembro de 2020.

PELOTAS, Contrato particular de promessa de permuta e compra e venda de imóveis que fazem as partes a seguir qualificadas nas condições avançadas. 14 março 2003.

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 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. **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].

PELOTAS. **Lei 6159 de 16/10/2014**. Autoriza o Poder Executivo a alienar lotes públicos oriundos de regularização fundiária, e dá outras providências. Pelotas: Prefeitura Municipal de Pelotas, [2014].

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

PELOTAS. **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. Disponível em: <http://leismunicipa.is/bcsie>. Acesso em 15 de novembro de 2020.

PETRAROLLI, Juliana. **O tempo nas urbanizações de favelas**. 2015. Dissertação de Mestrado (Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território) – Universidade Federal do ABC, Santo André, 2015.

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.

PINTO, Jones Vieira; MEDVEDOSVI, Nirce Saffer. Contribuições para o estudo do Minha Casa Minha Vida para uma cidade de médio porte Pelotas – RS. In: **SIMPÓSIO BRASILEIRO DE QUALIDADE DO PROJETO NO AMBIENTE CONSTRUÍDO (SBPQ)**, IV., Viçosa. Anais [...]. Viçosa: Universidade Federal de Viçosa, 2015.

PLHIS – **Plano Local de Habitação de Interesse Social de Pelotas**. Etapa 3 – Estratégias de Ação, Relatório Final. 2014.

ROCHA, Ronaldo. Ex funcionário da empresa COTASUL LTDA, Professor de Geociências da UFRGS. Entrevista concedida a Nirce Saffer Medvedovski em 25 janeiro 2021.

SAMORA, Patrícia Rodrigues. **Projeto de habitação em favelas: especificidades e parâmetros de qualidade**. 2009. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

SANTO AMORE, Caio. Da Refavela ao Koyaanisqatsi. **Dois músicas para o pó, a lama e o “Caus”**. E-metropolis, Rio de Janeiro, março 2020. Disponível em: http://emetropolis.net/system/artigos/arquivo_pdfs/000/000/310/original/emetropolis40_art-capa.pdf?1588020436. Acesso em: 18 ago. 2020.

SCHWARZ, Roberto. As ideias fora do lugar. In: SCHWARZ, Roberto. **As ideias fora do lugar**. Ensaios selecionados. São Paulo, Penguin/Companhia das Letras, 2014.

SEHAB– Secretaria Municipal de Habitação de Pelotas. **Projeto de trabalho técnico-social**. 20 de jul. 2009.

SEHAB– Secretaria Municipal de Habitação de Pelotas. **Apresentação sobre regularização fundiária**. 2012.

SEHAB– Secretaria Municipal de Habitação de Pelotas. **Apresentação sobre a gestão 2005-2010**. 2010.

SEHAB– Secretaria Municipal de Habitação de Pelotas. **Apresentação sobre a gestão 2005-2009**. 2009.

SEPLAG (Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão de Pelotas). **OFÍCIO SEPLAG 208/2020**, 19 de junho 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, Paulo Roberto Rodrigues. **Del proyecto urbano a la producción del espacio: morfología urbana de la ciudad de Pelotas, Brasil. (1812-2000)**. (Tese de Doutorado) Universidade de Barcelona, Barcelona, 2002.

SOARES, Paulo Roberto. **Agentes y procesos de la promoción inmobiliaria en una ciudad media de Sur de Brasil (1967-1998)** In: La ciudad: nuevos procesos, nuevas respuestas. León: Universidad de León/AGE, 2003b, v.1, p. 297-307.

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.

VARA, M. F. S. **Estratégias da população de baixa renda na produção do espaço urbano: o caso do Loteamento Ceval em Pelotas – RS**. Dissertação de Mestrado, FURG, 2009.