



ENTRE O PLANEJAMENTO URBANO E A AÇÃO DO ESTADO:
a produção do *espaço dos pobres* em Pelotas (RS) como cidade média e não metropolitana.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE ARQUITETURA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E
REGIONAL

ENTRE O PLANEJAMENTO URBANO E A AÇÃO DO ESTADO:

a produção do espaço *dos pobres* em Pelotas (RS) como cidade média e não metropolitana.

BRUNA BERGAMASCHI TAVARES

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial à obtenção do grau de mestra.

Orientador: Prof. Dr. Eber Pires Marzulo.

PORTO ALEGRE

2021

CIP - Catalogação na Publicação

Tavares, Bruna Bergamaschi

Entre o planejamento urbano e a ação do Estado: a produção do espaço dos pobres em Pelotas (RS) como cidade média e não metropolitana. / Bruna Bergamaschi Tavares. -- 2021.

193 f.

Orientador: Eber Pires Marzulo.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Porto Alegre, BR-RS, 2021.

1. planejamento urbano. 2. cidades médias. 3. periferia. 4. regularização fundiária. 5. Pelotas. I. Marzulo, Eber Pires, orient. II. Título.

BRUNA BERGAMASCHI TAVARES

ENTRE O PLANEJAMENTO URBANO E A AÇÃO DO ESTADO:

a produção do espaço dos pobres em Pelotas (RS) como cidade média e não metropolitana.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial à obtenção do grau de mestra.

Aprovada em: 09 de dezembro de 2021.

Prof. Dr. Eber Pires Marzulo – Orientador
(PROPUR/UFRGS)

Prof. Dra. Heleniza Ávila Campos
(PROPUR/UFRGS)

Prof. Dr. Paulo Roberto Rodrigues Soares
(POSGEA/UFRGS)

Prof. Dr. Luis Renato Bezerra Pequeno
(PPGAU+D/UFC)

PORTO ALEGRE

2021

AGRADECIMENTOS

“Chegar para agradecer”, diz Maria Bethânia, em sua forma inconfundível de recitar palavra. Agradecer faz-se ato constante na vida e fez-se ato imprescindível para a elaboração deste trabalho.

Agradeço a CAPES e ao PROPUR por constituírem a estrutura capaz de garantir o acesso ao conhecimento e ao desenvolvimento da pesquisa científica, sobretudo em momentos tão nefastos. A educação e a ciência seguem demonstram-se como horizonte e caminho de resistência.

Agradeço ao meu orientador, Eber Marzulo, por apoiar e contribuir com meu trabalho, incentivando minha trajetória como pesquisadora. Agradeço ao Tarson Núñez pelo tempo que me acompanhou como orientador, estabelecendo importantes diálogos acerca do trabalho. Agradeço a todas e todos os colegas do Grupo de Pesquisa Identidade e Território (GPIT).

Agradeço às e aos docentes do PROPUR, que contribuíram imensamente em minha formação através de seus ensinamentos, carinho e troca de experiência sobre a vida acadêmica, fazendo-se referências basilares para esse processo.

Agradeço à Daniele Caron, pelo encontro e pela acolhida. Por ser essa mulher-professora que inspira e faz do Margem_Laboratório de Narrativas uma casa de afetos e de pessoas afetuosas - colegas, aos quais estendo minha gratidão pelas partilhas.

Agradeço, imensamente, à Cleusa Bergamaschi Tavares, minha mãe, por sempre estar ao meu lado em minhas decisões, acreditando no meu caminhar; ao meu pai, Ney Tavares, pelo zelo e pelo carinho. À minha irmã, Virginia Bergamaschi Tavares, por ser inspiração em seu modo de fazer - minuciosa e dedicada, por ser parte tão grande de minha vida e por ter estado até os últimos minutos ao meu lado, contribuindo nos detalhes e ajustes dessa dissertação. Agradeço a minha tia, Sueli Bergamaschi, por ser minha segunda mãe.

Agradeço à comunidade do Pestano, em especial às moradoras com quem pude partilhar e aprender tanto sobre pertencimento, luta, sonhos e persistência. Agradeço aos professores da UFPel e UCPEL: André Carrasco, Nirce

Medvedosvski; Maurício Polidori e Joseane Almeida pela contribuição nos caminhos para essa pesquisa. Faço especial agradecimento ao prof. André Carrasco, por fazer parte da gênese do processo para o mestrado, quando meu orientador no trabalho de especialização junto a Residência em Assistência Técnica, Habitação Social e Direito à Cidade. Agradeço à Luisa Santos, por ter compartilhado da trajetória de trabalho na especialização e ter seguir como grande amiga e parceira. Agradeço ao Cassius Baumgarten, pelo tanto que contribui para essa pesquisa, através de compartilhamento de materiais.

Agradeço às amigas e aos amigos, essenciais na minha existência. De toda a saudade ocasionada pelas privações de um momento pandêmico até as ocasionadas pela finalização desse trabalho, vocês são a certeza de alegria e carinho. Agradeço à M19, turma mais que especial – que deu sabor a essa jornada. Mel Sincas e Dany Silbermann, pelo compartilhar dessa fase com a compreensão de momentos sensíveis e a leveza do humor pra levar a diante. Agradeço à Sofia Nazário, Paula Motta, Rodrigo Issopo, Ricardo Curti, Cintia Duarte, Letícia Xavier pela escuta e por todo o apoio. Agradeço à equipe do escritório Maena Design_Conecta.

Agradeço ao Eduardo Schimdt e à Karina Copetti, que me levaram por esse Brasil e por esse mundo afora, em trocas do mais profundo ser-sentir, com muito amor e com presença constante, mesmo a distância. Agradeço à Ana Maria, pela grandeza de “sagitariar” a vida comigo, em caminho longo - com seus desvios, atalhos e suas surpresas, sempre com a certeza do poder contar com; e à Renata Saffer, por ser a “marida”, companheira desde muito tempo no tornar-se arquiteta e urbanista.

Agradeço à vida - ao que pode e ao que não se pode ver, agradeço.

“Um dia, meu irmão Zezé perguntou ao nosso pai o que era viver de morada. Por que não éramos também donos daquela terra, se lá havíamos nascido e trabalhado desde sempre. Por que a família Peixoto, que não morava na fazenda, era dita dona. Por que não fazíamos daquela terra nossa, já que dela vivíamos, plantávamos as sementes, colhíamos o pão. Se dali retirávamos nosso sustento.”

(Itamar Vieira Junior)

RESUMO

O planejamento urbano apresenta determinada distância entre sua retórica e sua prática que vem, ao longo dos anos, manifestando-se através da desigualdade socioespacial e da exclusão urbanística nas cidades. A dissertação, baseada em tal pressuposto, considera a ação do Estado na produção do espaço de periferias, entendido como *espaço dos pobres*. O contexto analisado refere-se às cidades médias e não metropolitanas, como categorias de cidades que passam por uma ampliação em seus processos de favelização, procurando dar luz às especificidades dessa escala de cidade. O Estado, tendo papel central no planejamento, apresenta-se como sujeito da ação na produção do espaço, por atitudes diretas e indiretas, que impactam o ordenamento urbano e o acesso ao direito à cidade. As pessoas moradoras dos territórios são igualmente entendidas como sujeitos da ação na produção do espaço. Através de sua condição social relacionada ao território onde vivem – fazem do espaço seu lugar de produção e reprodução da vida. A consolidação de áreas irregulares na cidade apresenta-se como problema urbanístico a ser atacado a partir da aplicação da regularização fundiária, em seu princípio curativo. A contribuição almejada através deste trabalho localiza-se na discussão do acesso à terra como elemento dos processos de favelização. A favelização possui características diversas no contexto nacional, tendo em comum sua associação aos espaços de moradia das camadas populares. O método de pesquisa foi elaborado através de revisão de literatura, levantamento e tratamento de dados estatísticos, produção de mapas e um estudo de caso do bairro Pestano, em Pelotas (RS). O estudo de caso foi desenvolvido a partir de entrevistas não diretivas, tratadas através de narrativas, com os sujeitos da ação do Estado, representados por técnicos e servidores do poder público e com os sujeitos sociais, representados pelas moradoras do *locus* do estudo de caso. O Pestano apresenta-se como um dos espaços da cidade que é alvo de assentamento de camadas populares desde final dos anos 1970, consolidando-se como área irregular em terras de domínio público municipal. Anos mais tarde, passa a figurar entre os territórios para a regularização fundiária executada pela municipalidade, deflagrando o acesso à terra como um fator primordial na formação do *espaço dos pobres*.

Palavras-chave: planejamento urbano; cidades médias; periferia; irregularidade; regularização fundiária; Pelotas.

ABSTRACT

Urban planning presents a certain distance between its rhetoric and its practice, which has been manifesting, over the years, through socio-spatial inequality and urban exclusion in cities. The dissertation, based on this assumption, considers the State action in periphery space production, understood as a space of the poor. The analyzed context refers to medium and non-metropolitan cities, as cities categories that go through an expansion in their slum processes, seeking to give light to specificities of this city scale. The State, having a central role in planning, presents as action subject in space production, through direct and indirect attitudes, which impact urban planning and access to the right to the city. People living in territories are equally understood as action subjects in space production. Through their social condition related to territory where they live – they make space their production place and life reproduction. City irregular areas consolidation presents as an urban problem to be tackled from application of land regularization, in its curative principle. Desired contribution through this study is in the discussion of land access as a slum processes element. This process has different characteristics in the national context, having in common its association with housing space of popular classes. The research method was developed through literature review, statistical data collection and processing, maps production and a case study of Pestano neighborhood, in Pelotas, Brazil. The case study was developed from non-directive interviews, treated through narratives, with the State action subjects, represented by technicians and public servants, and with social subjects, represented by residents of the case study locus. The Pestano presents as one of the city spaces that have been the target of popular classes settlement since the late 1970s, consolidating as an irregular area in municipal public domain land. Years later, it started to figure among territories for land regularization carried out by the municipality, triggering access to land as a primordial factor in space of the poor formation.

Keywords: urban planning; medium cities; periphery; irregularity; land regularization; Pelotas.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Esquema da abordagem teórica e escalar da dissertação.	23
Figura 2 - Mapa Rede Urbana Brasil (2018).....	61
Figura 3 - Mapas IDHM Renda per capita por municípios (1991, 2000 e 2010).	62
Figura 4 - Mapas Aglomeração Urbana Sul e COREDEs Rio Grande do Sul.....	77
Figura 5 - Localização das datas de matos, arroio Quilombo, charqueadas, Passo dos Negros, cidade, tablada, logradouro público.	84
Figura 6 - Regiões Administrativas do III Plano Diretor de Pelotas.....	95
Figura 7 - Áreas em regularização fundiária em Pelotas 2017/2019.	102
Figura 8 - Áreas irregulares em Pelotas.....	103
Figura 9 - Mapa de Renda Per Capita.....	104
Figura 10 - Mapa de Pessoas Responsáveis com Rendimento entre ½ e 1 Salário Mínimo.	105
Figura 11 - Mapa de Responsáveis por domicílio do sexo feminino.....	105
Figura 12 - Mapa de Porcentagem da População declarada Preta ou Parda.....	106
Figura 13 - Mapa de Porcentagem da População declarada Branca.....	107
Figura 14 - Mapa de Domicílios com esgoto a céu aberto.....	108
Figura 15 - Mapa de Domicílios sem banheiro de uso exclusivo nem sanitário.....	108
Figura 16 - Mapa de Conjuntos Habitacionais Populares.....	110
Figura 17 - Localização da Região Três Vendas e Loteamento Pestano.....	112
Figura 18 - Projeto de Loteamento Corredor do Pestano (1977).....	113
Figura 19 - Foto casa de madeira, tipo chalé, no Pestano.....	114
Figura 20 - Projeto PROFILURB Núcleo Corredor do Pestano (1977).....	115
Figura 21 - Demarcação dos projetos na atual implantação do Pestano.....	116
Figura 22 - Demarcação dos projetos na atual implantação do Pestano.....	117
Figura 23 - Rua João Luiz do Amaral, junto a EM Santa Irene, Rua Dezoito e Rua Dezesesseis, junto ao campo de futebol.....	118
Figura 24 - Colagem dos registros informativos do Pestano em formato de revista e na rede social Facebook.....	121
Figura 25 - Colagem de manchetes do Jornal Diário Popular entre 2009 e 2013.....	122
Figura 26 - Colagem de manchetes do Jornal Diário Popular entre 2014 e 2020.....	123
Figura 27 - Notícia da assinatura de contrato entre Engeplus e Prefeitura Municipal de Pelotas.....	124
Figura 28 - Rua Nove, Rua Vinte e sete e Rua Vinte e oito do loteamento Pestano.....	126
Figura 29 - Cadastro social das pessoas responsáveis por imóvel no Pestano.....	128
Figura 30 - Sobreposição de mapas Pelotas do tempo das charqueadas e Pelotas atual.....	149
Figura 31 - Áreas de início de olarias no Pestano e localização da Sanga Funda.....	151

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Distribuição da População Urbana Segundo o Tamanho das Cidades, 1940-2010.	63
Tabela 2 - População total, Percentual de População Urbana e Hierarquia na Rede Urbana.	67
Tabela 3 - População total, em 2010, e Estimada, em 2020, Trabalho e Renda e Aglomerados Subnormais.....	72
Tabela 4 - Déficit habitacional por município.....	73
Tabela 5 - Áreas para Regularização Fundiária (2013-2016).....	98
Tabela 6 - Áreas para Regularização Fundiária (2017-2020).....	100
Tabela 7 - População residente no Pestano, por cor ou raça.....	116
Tabela 8 - Setores Censitários do Pestano por indicadores do Censo.....	119

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Principais legislações acerca da regularização fundiária.....	54
Quadro 2 - – Itens temáticos REGIC, parâmetros de centralidade, diversidade, densidade e municípios.....	69
Quadro 3 - Grupos de sujeitos narradores – sujeitos da ação.....	134

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Proporção de pessoas por classe de rendimento domiciliar per capita, conforme população dos municípios (2010).....	66
Gráfico 2 - Gráficos de Critérios de Inadequação dos Domicílios Urbanos Duráveis Relativamente ao Total de Domicílios Particulares Permanentes Duráveis Urbanos (1), por regiões e no Brasil.	75
Gráfico 3 - Gráfico da Participação das Regiões no Produto Interno do Rio Grande do Sul, 1939 – 1980.....	79
Gráfico 4 - (A) Gráfico da Participação no Número de Empresas por Setor (2019); (B) Gráfico da Participação dos Setores no VA do Município, em R\$ mil (2018).	82

GLOSSÁRIO DE SIGLAS E ABREVIACÕES

AEI – Área Especial de Interesse

AEIAN - Área Especial de Interesse do Ambiente Natural

AEIS – Áreas Especiais de Interesse Social

APU - Assessoria de Projetos Urbanísticos

ARUE - Áreas de Regime Urbanístico Especial

BA - Bahia

BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento

BNH - Banco Nacional da Habitação

CAIC - Centros de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente

CIAM - Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna

COHAB – Companhia de Habitação

CONPLAD - Conselho do Plano Diretor

COREDE - Conselhos Regionais de Desenvolvimento

CRAS - Centro de Referência da Assistência Social

CURA - Programa Comunidades Urbanas de Recuperação Acelerada

DUP - Departamento de Urbanização Popular

DRUP – Diagnóstico Rápido Urbano Participativo

EM – Escola Municipal

EMEI – Escola Municipal de Ensino Infantil

EMPRAVA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

ESF – Escola de Ensino Fundamental

ETDP - Escritório Técnico do Plano Diretor

FEE - Fundação de Economia e Estatística

FICAM - Programa de Financiamento de Construção, Conclusão, Ampliação e Melhoria da Habitação

FJP - Fundação João Pinheiro

FONPLATA - Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata

FUPURP - Fundação de Planejamento Urbano e Regional de Pelotas

IAP - Institutos de Aposentadoria e Pensões

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IPASE - Instituto de Previdência e Aposentadoria dos Servidores do Estado
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MG – Minas Gerais
MP – Medida Provisória
MS – Mato Grosso do Sul
MT – Mato Grosso
Mercosul – Mercado Comum do Sul
Naurb – Núcleo de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo
ODM - Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ONU – Organização das Nações Unidas
PA - Pará
PB - Paraíba
PR – Paraná
PE – Pernambuco
PAC - Programa de Aceleração e Crescimento
PAC-UAP - Programa de Aceleração e Crescimento, Modalidade Urbanização de Assentamentos
PAR - Programa de Arrendamento Residencial
PD – Plano Diretor
PLANHAP - Plano Nacional de Habitação Popular
PLHIS - Plano Local para Habitação de Interesse Social
PMCMV – Programa Minha Casa, Minha Vida
PND - Plano Nacional de Desenvolvimento
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROFILURB - Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados
PROMORAR - Programa de Erradicação de Sub-habitação e Reurbanização de Favelas
PSH - Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social
ReCiMe - Rede de Pesquisadores em Cidade Médias
REGIC – Região de Influência das Cidades
RF – Regularização Fundiária
RN – Rio Grande do Norte
RS – Rio Grande do Sul
SC – Santa Catarina

SEPLAG - Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão
SFH - Sistema Financeiro de Habitação
SGCMU - Secretaria Municipal de Gestão da Cidade e Mobilidade Urbana
SHRF - Secretaria Municipal de Habitação e Regularização Fundiária
SM – Salários Mínimos
SMUMA – Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente
SP – São Paulo
SPGG - Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão
SQA – Secretaria Municipal de Qualidade Ambiental
VA - Valor Adicionado
VAB - Valor Acrescentado Bruto
UCPEL – Universidade Católica de Pelotas
UFBA – Universidade Federal da Bahia
UFPel – Universidade Federal de Pelotas
UN-Habitat - Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos
UPG - Unidade de Gerenciamento de Projetos
URM - Unidade de Referência Municipal
ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
2 CIDADE: COMO E PARA QUEM É FEITA?	32
2.1 PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS: ENTRE RETÓRICA E PRÁTICA .	32
2.2 A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO E OS SUJEITOS DA PRODUÇÃO	40
2.3 O PARADIGMA DO <i>ESPAÇO DOS POBRES</i>	44
2.3.1 Sobre a regularização fundiária: acesso à terra urbana e irregularidade .	52
3 OLHARES PARA O SUL: PELOTAS E AS CATEGORIAS DE CIDADE MÉDIA E NÃO METROPOLITANA	58
3.1 CIDADES MÉDIAS E NÃO METROPOLITANAS: REDE URBANA E PROCESSO DE URBANIZAÇÃO BRASILEIRO	58
3.2 PELOTAS: CIDADE MÉDIA NÃO METROPOLITANA	67
3.2.1 Função na rede urbana e aspectos econômicos	77
3.2.2 Bases elitistas na formação urbana e no planejamento	83
4 OLHARES PARA AS MARGENS: O LOTEAMENTO PESTANO E O <i>ESPAÇO DOS POBRES</i> EM PELOTAS	102
4.1 O CONTEXTO DE ÁREAS IRREGULARES EM PELOTAS	102
4.2 PESTANO, LOTEAMENTO PLANEJADO E IRREGULAR.....	111
5 OS SUJEITOS DA AÇÃO E PROCEDIMENTOS DE PESQUISA	131
5.1 PLANEJAMENTO URBANO E A AÇÃO DO ESTADO EM PELOTAS	134
5.2 O <i>ESPAÇO DOS POBRES</i> A PARTIR DO LOTEAMENTO PESTANO	148
6 À GUIA DE CONCLUIR	165
REFERÊNCIAS	174
APÊNDICE A	186
APÊNDICE B	187
ANEXO A.....	188
ANEXO B.....	189

1 INTRODUÇÃO

*E o que foi feito é preciso conhecer
para melhor prosseguir.*

(Fernando Brandt)

Nesta frase extraída da canção “O que foi feito devera”, composta por Fernando Brandt e imortalizada nas vozes de Elis Regina e Milton Nascimento, encontra-se algo de essencial para o presente trabalho. Na letra, fica exposta uma proposta de revisão sobre o que foi possível ser feito com os sonhos e com planos barrados frente ao período de regime ditatorial militar brasileiro (1964-1985). Ao mesmo tempo, cria-se uma atmosfera de otimismo com a perspectiva de redemocratização nacional. Com licença poética, essa frase e a essência colocada em canção relacionam-se com a presente pesquisa. O que foi feito devera nas cidades brasileiras? Obviamente, uma pergunta tão abrangente e generalista ganhará seus devidos reparos. No entanto, aí encontra-se uma questão fundante e motivadora nesta dissertação.

O período de redemocratização, sonhado na canção, consolidou um processo de lutas e de propostas para as cidades brasileiras, que seriam colocadas na Constituição Federal de 1988, a qual estrutura a política urbana nacional até os dias de hoje. Segundo Tonello (2013), muitas dessas conquistas são fruto de um longo processo de lutas, tanto dos intelectuais planejadores, quanto dos movimentos sociais, que, desde os tempos do regime militar brasileiro, reivindicavam o direito à moradia e o direito à cidade. O capítulo II da Constituição Brasileira está dedicado à política urbana. Além disso, para a autora, essa Carta é reconhecida por seu caráter progressista, pois reconhecia, formalmente, uma série de novos direitos e criava novos mecanismos de participação política ao lado dos tradicionais procedimentos da democracia representativa (TONELLO, 2013).

Com mais de 30 anos de base da política urbana em vigor e diversos instrumentos urbanísticos elaborados, a questão urbana brasileira segue fixada em um velho fato conhecido: a desigualdade socioespacial. As práticas de planejamento e gestão urbanas somam-se à estrutura constitucional como ponto a ser analisado à medida que não vêm sendo suficientes para a superação desse fato. Maricato (2002) remonta os formatos do planejamento urbano, considerando que tanto em sua fase

moderno-funcionalista, quanto em sua virada neoliberal a cidade é compreendida com diferenças. Ambos formatos consideram áreas da cidade dita oficial, as quais são regulamentadas e respaldadas por planos e legislações, ao passo que, nas demais áreas, consolida-se a exclusão urbanística.

Os campos de planejamento e gestão urbanos são as bases deste estudo, sendo a gestão apreciada através da ação do Estado. A relação que se pretende estabelecer ao longo desta dissertação diz respeito a compreender a interação entre o planejamento e a gestão, tendo como pressuposto a diferença entre retórica e prática, estabelecida por Maricato (2002). Considerando o planejamento um conjunto de diretrizes que orientam a gestão urbana para suas ações sobre o espaço, seu caráter regulatório tem, ou deveria ter, a capacidade de determinar e de garantir uma condição de justiça social nas cidades. Acredita-se que, ao conhecer e compreender a estrutura do planejamento urbano e as práticas executadas a partir de suas bases, pode-se observar fragilidades, apontar insuficiências e, dentro do possível, renovar questionamentos e perspectivas para uma agenda acadêmica e política afinada com a cidade contemporânea.

Lefebvre (2000), ao discorrer sobre a produção do espaço, coloca em reflexão o conceito de produção. A produção passa por um processo consciente, que está atrelado aos meios de produção. Ganha dimensão de espaço social, o qual é obra e produto de um “ser social”. Assim, o espaço deve ser observado a partir das relações que o “ser social” estabelece com o meio. Para Carlos (2013), a reprodução da sociedade dá-se pela produção/reprodução do espaço e a produção do espaço é imanente à reprodução da vida, em sua dimensão individual e coletiva (sociedade) e possui relação direta com a historicidade, com a realidade e com a complexidade social.

As condições materiais relacionadas à produção do espaço e a sua ligação direta com a lógica capitalista de produção do espaço como mercadoria compõem elementos importantes de análise. Aliada à condição material e à lógica de produção, Carlos (2013) enfatiza a necessidade de considerar o que chama de sujeitos da produção, a saber: o Estado, o capital (representados pelos setores industriais, comerciais e financeiros, os quais se relacionam com o mercado

imobiliário) e os sujeitos sociais. Para esta pesquisa, enfoca-se na análise da ação do Estado e dos sujeitos sociais, considerando a escala local intraurbana.

Tendo o planejamento urbano como campo do conhecimento capaz de analisar e de responder às questões territoriais, parte-se desse campo em sua dimensão de pensamento e em sua dimensão prática. Na medida em que o planejamento urbano possui a intenção de regular a cidade, o que se identifica é que a cidade é compreendida a partir de sua legalidade. A gestão urbana, representada sobretudo pelo Estado, é responsável pela aplicação dos instrumentos urbanísticos, compreendidos em legislações e em políticas públicas (SOUZA, 2002).

No entanto, o processo de urbanização do Brasil ocorreu caracterizado pela forma de ocupação informal do solo, aliado às diretrizes de planejamento e gestão focadas na modernização e no desenvolvimento da cidade considerada legal (MARICATO, 2002). Ao mesmo tempo em que as cidades se consolidaram como urbanas, houve a aplicação de um plano nacional de planejamento urbano, o crescimento da produção acadêmica na área de planejamento e o crescimento "fora da lei" das grandes cidades, como também apontado por Maricato (2002).

A cidade "fora da lei" ou ilegal acaba sendo interpretada como irregular ou informal. Essa série de adjetivações possui nuances que, muitas vezes, aparecem indistintas na literatura especializada. Sobre a ilegalidade, Fernandes (2007b) afirma que ela deve ser reconhecida pela dinâmica entre sistemas políticos e mercados de terras, junto à ordem jurídica em ação. Já a irregularidade, para Rolnik (1997), deve ser compreendida para além de um atributo do espaço, pois a ordem jurídico-urbanística configura muitos tipos de irregularidade, porém, na prática, essas normas possuem diferentes significados para diferentes atores sociais, considerando seu local de moradia.

Já a informalidade está atrelada a um conceito com origem em formas alternativas de inclusão de populações socialmente excluídas em diversos campos como o econômico e territorial (GRANJA, 2019). Em síntese, sobre a relação da informalidade com o urbano, a autora faz a seguinte afirmação: "A informalidade pode ser considerada o estado de exceção determinado pela soberania do aparato de planejamento urbano vigente e hegemônico" (Ibid, 2019, p. 46).

A dissertação procura discutir a parcela da cidade ora à margem, ora inserida de forma subalterna nos processos de planejamento urbano. Parcela da cidade que se consolida com crescimento desordenado e com a presença das classes sociais empobrecidas e excluídas de diversos direitos. A distribuição de marcadores socioeconômicos e étnicos será incluída no estudo de caso pesquisado, a fim de fazer a devida identificação dos espaços onde a população de baixa renda encontra-se. A produção do espaço envolve processos, que aqui irão se relacionar com o planejamento e gestão urbanos, através de seus sujeitos da ação: o Estado, identificado pelo poder municipal através da dimensão política; e os sujeitos sociais, identificados pelos moradores do *locus* de estudo no sentido da realização da vida em sua dimensão cotidiana (LEFEBVRE, 1991).

Considerando abranger o extenso arco de elaborações a respeito das favelas e periferias urbanas, é feita a aproximação à Perlman (2002) e Valladares (2005), com destaque à forma como as autoras abordam seus estudos sobre as favelas cariocas. No caso paulistano, Bonduki e Rolnik (1979) e Maricato (1979), identificam a relação entre ocupações de loteamentos irregulares, local de moradia da classe trabalhadora e produção de moradia por autoconstrução. Esses estudos inserem-se na análise da origem dos processos de urbanização, de industrialização, temas amplamente discutidos por um conjunto de autores que analisaram o contexto urbano brasileiro e da América Latina (OLIVEIRA, 1972; KOWARIK, 1979; SINGER, 1990) e identificados nas grandes cidades brasileiras.

A consolidação da abordagem sobre favelas e periferias é acompanhada pela discussão do local de moradia das classes populares na cidade. “Na modernidade tardia o espaço dos pobres está configurado como território das classes populares.” (MARZULO, 2005, p. 294). A partir da favela, como caso primordial, o local de moradia das classes populares estende-se a outras formas de ocupação. O território passa a ser fator presente na formação da identidade social dos sujeitos moradores de favela e de espaços informais. O território passa a atuar em detrimento do enfraquecimento da identidade de classe na modernidade, em consequência da precarização do trabalho e do declínio industrial (MARZULO, 2005).

O conceito de periferia também ganha complexidade. À medida que é extensamente empregado, ganha contornos limitados por guardar uma concepção dual

ultrapassada (TANAKA, 2006). Nesse período, expandem-se as abordagens sobre a favela e a periferia. A favelização é um problema mundial (DAVIS, 2007). No Brasil, é identificado o processo de favelização e de segregação ampliada (MARZULO, 2005; 2007). A variedade de denominações acerca das formas de ocupação em favelas, periferias, cortiços, loteamentos clandestinos torna-se uma forma de discursos institucionais generalistas, que mantêm o fenômeno urbano como problema, sobretudo pela afirmação de suas carências e pela sua condição fundiária irregular (CARVALHO, 2016).

Nessa esteira, apresenta-se a inflexão dada na aplicação do planejamento urbano e de políticas públicas sobre as áreas irregulares. Se, em um primeiro momento, essas áreas eram desconsideradas, há a passagem a um segundo período de repressão, identificado por despejos e remoções, e a um terceiro momento de relativa aceitação e reconhecimento das áreas irregulares no espaço urbano (CARDOSO; DENALDI, 2018). Uma das formas de aceitação e reconhecimento pode ser identificada através da regularização fundiária.

Matéria com íntima relação com o campo jurídico, a regularização fundiária possui um amplo panorama de aplicação legal e, sobretudo, direciona-nos à gênese do Brasil em sua divisão e distribuição territorial (ROLNIK, 1997; TIERNO, 2020). A regularização fundiária será abordada à luz da distribuição e do acesso à terra e de sua concepção de irregularidade, forjada em um processo elitista, o qual é seguido de uma formulação legal excludente, até a identificação que a mesma poderia ser usada como reparadora e inclusiva das áreas informais e irregulares (FERNANDES, 2007a; 2007b).

As áreas informais e irregulares, com espaços equivalentes à favela e periferia – com problemas habitacionais e de irregularidade – passam a ser identificadas nas cidades médias (LEITE, 2001). Os estudos sobre as formas de favelização e periferia avançam para as escalas de cidades médias e em contexto não metropolitano (ELIAS e PEQUENO, 2010; ROSA, 2014). Elias e Pequeno (2010) argumentam que estudos sobre os espaços urbanos não metropolitanos em diferentes regiões do país são necessários para a expansão da complexidade da realidade brasileira atual.

A cidade de Pelotas, situada no estado do Rio Grande do Sul, é compreendida como cidade média e não metropolitana. Com uma população estimada, em 2021, de 343.826 habitantes (IBGE, 2021) e pertencente à aglomeração regional sul do estado, a cidade apresenta um número considerável de áreas irregulares, as quais vem sendo alvo de regularização fundiária por parte do poder público local.

A rede urbana e regional é definida de acordo com a influência e com a hierarquia urbana da cidade. Sua classificação é relacionada aos centros de gestão do território, à intensidade de relacionamentos e à dimensão da região de influência de cada centro e suas diferenças regionais (IBGE, 2018). As categorizações da cidade em escala serão exploradas em três conceitos de classificação: (a) cidade de médio porte; (b) cidade média; (c) cidade em contexto não metropolitano.

O conceito de cidade de médio porte, caracterizado pelo IBGE, tem como critério uma população de 100 a 500 mil habitantes. Sobre o conceito de cidade média, serão analisadas as produções feitas por Amorim Filho e Serra (2001), Sposito *et al* (2006), Castelo Branco (2006) e Sposito (2007). Os autores, ligados à Rede de Pesquisadores em Cidade Médias (ReCiMe), debruçaram-se na atividade de pesquisa em busca de formular definições e de acompanhar os processos de transformação das cidades com essa configuração.

A partir de Elias e Pequeno (2010), encontra-se o conceito de *espaço urbano não metropolitano*. Os pesquisadores formularam essa referência para o estudo de algumas cidades que apresentavam características de dinamismo econômico entre as últimas décadas do século XX e início do século XXI, associadas ao agronegócio, ao comércio e serviços especializados e à descentralização da industrialização. Rosa (2014), ao observar que os estudos sobre periferia e periferização concentram-se, principalmente, no âmbito das grandes cidades e das regiões metropolitanas do país, coloca a ideia de *contexto urbano não metropolitano*. O trabalho de dissertação irá contribuir para a compreensão das especificidades de periferia do *espaço urbano não metropolitano*, sendo pensados a partir das intervenções de planejamento e gestão urbanos e entendimento dos atores sociais sobre esses processos.

A dissertação tem como *locus* de estudo o loteamento Pestano, localizado na cidade de Pelotas/RS. A produção de loteamentos marca a fundação de Pelotas como cidade – o primeiro loteamento foi constituído a partir da venda de datas de famílias charqueadoras (GUTIERREZ, 2001). A formação do núcleo urbano estabelece-se em 1835. À medida que o núcleo urbano foi expandindo-se, as regulamentações urbanas trataram de delimitar os perímetros onde não poderia haver a presença de cortiços (MOURA, 2006). Assim, pode-se pensar a periferização da pobreza desde a origem da cidade.

A cidade possui um desenvolvimento econômico e urbano bastante implicado com o desenvolvimento nacional e do estado do Rio Grande do Sul. Desde o fim do século XVIII, a então província já estabelecia relações comerciais com as regiões nordeste e sudeste através da atividade pecuarista com extração de couro e de charque, incluindo participação em exportação internacional. A produção saladeril passa por importante ascensão durante o século XIX, acompanhada da queda de produtividade da região nordeste no setor (VARGAS, 2013).

Na primeira metade do século XX, há um movimento de declínio econômico. A atividade pecuarista, de mão de obra escravizada, perde forças frente a um avanço industrial não acompanhado pela região sul do estado, junto a isso, há uma expansão da fronteira agrícola para o norte do estado e a chegada de mão de obra imigrante com maior distribuição para a região nordeste do Rio Grande do Sul. (FEE, 1994), Esse movimento leva Pelotas de encontro ao crescimento da industrialização da urbanização em nível nacional e, em nível estadual, configura-se uma inversão econômica entre as regiões sul e nordeste, havendo uma estagnação do sul pecuarista.

A ascensão e o declínio econômico de Pelotas possuem impacto sobre a consolidação e o crescimento urbanístico da cidade. A elite charqueadora, detentora de terras, é responsável pela fundação do núcleo urbano da cidade e da sua primeira ampliação. Soares (2002) define o desenvolvimento urbano da cidade em três momentos: “o projeto urbano (1887-1945)”; “A produção do espaço (1946-1966)”; “Da produção à reprodução do espaço urbano (1967-2000)”. Cada um desses momentos contou com a predominância de determinados agentes da produção. No momento compreendido entre 1967-2000, a atuação do Estado tem

destaque, sendo designada como “O Estado proprietário: os parcelamentos de terras públicas” (SOARES, 2002, p. 411). O loteamento Pestano tem sua origem com o parcelamento do solo de terras públicas em 1978, através do programa nacional PROFILURB, destinado à produção de lotes urbanizados.

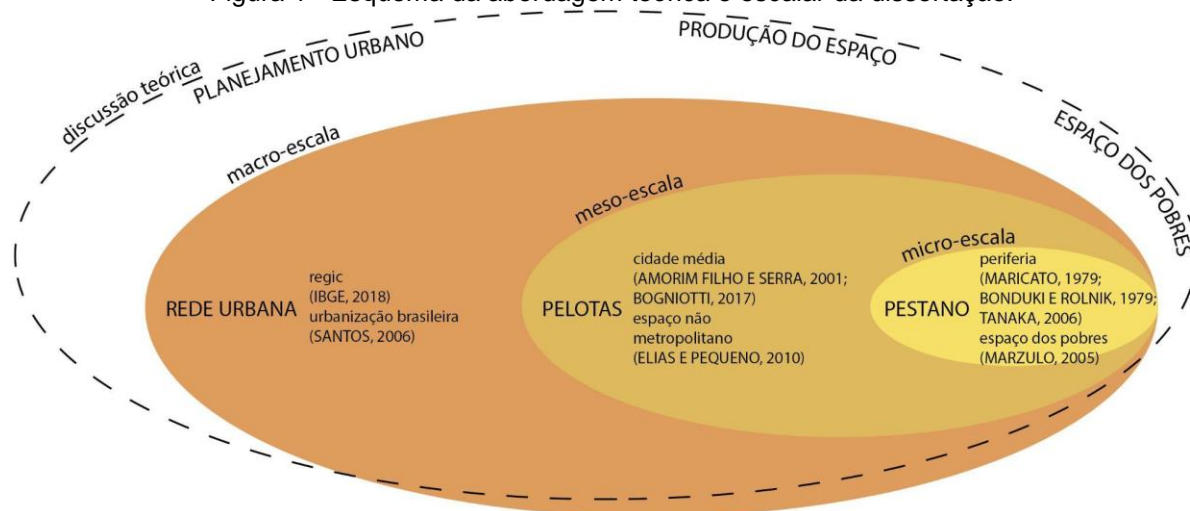
Os primeiros lotes foram destinados à população oriunda de área próxima ao Canal São Gonçalo, atingida por uma enchente, contando com cerca de 200 famílias. No ano de 1980, a estimativa é de que o loteamento contava com cerca de 800 famílias (SOARES, 2002). Um aspecto relevante para a pesquisa diz respeito ao fato de o poder público ter feito a aplicação do programa considerando a implantação de uma infraestrutura mínima e algumas moradias em madeira (SOARES, 2002, p. 413), porém manteve as famílias sem propriedade da terra e segurança de posse no loteamento.

Além da falta de propriedade, as condições mínimas de infraestrutura urbana são um ponto controverso quanto à efetividade real do estabelecimento. Assim, configura-se a formação do loteamento produzido pelo poder público, mas constituído com características de irregularidade. Em 2018, quarenta anos após sua fundação e com o loteamento consolidado, é iniciado o processo de regularização fundiária, o qual segue em curso. A aplicação da regularização fundiária no Pestano vem na esteira de uma ampla política pública municipal. A partir desses dois eventos – fundação do loteamento e aplicação da regularização fundiária – estabelecem-se os marcos de referência para a pesquisa.

Identifica-se a necessidade de compreensão da atuação do Estado sobre a produção da periferia da cidade de Pelotas, como cidade média não metropolitana, dentro de um processo que incorpora diversos fatores: regulamentações urbanas, hegemonia da elite local nos primórdios da cidade e desenvolvimento urbano (SOARES, 2002; CARRASCO, 2017); implantação de políticas públicas, de programas habitacionais e de urbanização (MEDVEDOVISKI, 1998; MOURA, 2006; CHIARELLI, 2014; DUTRA, 2017; KRUGER, 2018); implementação de regularização fundiária (ROSA, 2016; SALES, 2019) e distribuição da baixa renda na área urbana da cidade (SANTOS, 2015).

Pelotas será compreendida a partir de sua inserção em rede regional, através dos estudos do IBGE (2018) sobre regiões de influência das cidades, a REGIC, podendo ser compreendida como macroescala. A escala intermediária ou mesoescala corresponde à própria cidade, que é analisada pelas categorias de cidade média não metropolitana. Essas escalas servirão de base ao desenvolvimento das especificidades da microescala, que é estabelecida pelo estudo do loteamento Pestano.

Figura 1 - Esquema da abordagem teórica e escalar da dissertação.



Fonte: elaborado pela autora (2021).

A escala regional é inserida no trabalho como ponto de partida. Será através dela que se entenderá Pelotas pela perspectiva da rede urbana, a qual permite manter o caráter de interligação e influência entre as cidades em nível estadual e nacional. Através de revisão de literatura e da análise de dados quantitativos, serão analisados pontos relativos à urbanização do sul do Brasil (SOARES, 2001) e à economia da região sul do Rio Grande do Sul (FEE, 1994). Entende-se que essa discussão seja importante para as relações elaboradas dentro da escala de cidade média não metropolitana e escala local.

Na mesoescala, são trabalhadas as categorias de cidade média não metropolitana, através da análise sobre planejamento urbano e produção do espaço pela ação do Estado. Serão analisados dados, a partir de cartografia georreferenciada, e será feita análise de documentos e legislações locais, tais como planos diretores e legislações que sejam suporte para políticas públicas e para programas municipais discutidos no presente trabalho. A microescala está associada à análise sobre a

periferia como local de moradia dos pobres na cidade e a produção do espaço através dos moradores do território em estudo. Ambas contam com etapa de revisão bibliográfica e fundamentação teórica a respeito dos temas.

A pesquisadora possui uma experiência primeira em trabalho de formação na especialização *lato sensu* em assistência técnica, habitação social e direito à cidade, pela UFBA em parceria com a UFPel. Esse trabalho contou com uma etapa prática junto à comunidade do loteamento Pestano, em Pelotas. Esse fato permitiu a aproximação com a realidade de uma periferia de uma cidade do interior do Rio Grande do Sul, através de um trabalho de campo de, aproximadamente, 6 meses. Nesse tempo, conjuntamente com outra colega da pós-graduação, foi desenvolvido um trabalho através de metodologias participativas com 10 encontros de convite aberto para a comunidade. Um grupo, que variava de 7 a 12 pessoas, acabou consolidando-se e estando mais presente no processo. Os encontros aconteceram no salão da igreja católica do loteamento e tinham como objetivo a formulação colaborativa de um projeto comunitário a partir da demanda local, com intuito da atuação em assistência técnica.

A formulação de um processo participativo possibilitou uma grande aproximação com alguns moradores do território e a escuta de como é viver no Pestano, desde seu orgulho por pertencer àquele território, até os estigmas sentidos pelos moradores por estarem em um espaço bastante associado à violência. Através desse contato e do desenvolvimento do trabalho, tornou-se necessário o aporte teórico em estudos sobre favelas e periferias para subsidiar o trabalho. Tornou-se visível que as principais referências eram, majoritariamente, sobre os contextos de grandes cidades e regiões metropolitanas.

A continuidade da trajetória de formação da pesquisadora dá-se na escolha de seguir em pesquisa sobre o *locus* de trabalho durante a especialização *lato sensu*. O processo de trabalho, na ocasião da especialização, trouxe à tona algumas questões instigantes de análise. Uma das questões refere-se à relação do grau de intervenção das gestões públicas municipais na constituição dos espaços de periferia da cidade e à importância de compreender o espaço a partir das pessoas que lá vivem. Por consequência, essa inquietação acaba por provocar a concepção do problema de pesquisa desta dissertação.

O **problema de pesquisa** configura-se através da seguinte questão: Como se dá a produção do espaço de periferia em contexto não metropolitano e qual a ação do Estado nesse processo? A condição do loteamento Pestano não é isolada na cidade de Pelotas, dessa forma ela fica representada como caso exemplo para esta pesquisa. Em 2013, cerca de 30% da população de Pelotas residia em 156 áreas de urbanização precária¹, configuradas em loteamentos irregulares (sem aprovação e registro); loteamentos clandestinos (parcelamentos insubordinados ao poder público); favelas/vilas (ocupações informais, sem parcelamento do solo) (CARRASCO, 2017).

Destaca-se a importância de considerar os sujeitos da ação na produção do espaço, na busca por superar uma condição de objeto de observação, a investigação aborda a perspectiva dos sujeitos sociais do loteamento Pestano. É dada atenção a suas práticas sobre morar em um território que transita entre a lembrança e o esquecimento do poder público municipal. Assim, fica estabelecida uma segunda questão dentro do problema de pesquisa: Como se dá a produção do espaço de periferia através dos sujeitos sociais, considerando ser seu local de *reprodução da vida*?

O conhecimento científico (BACHELARD, 1996) tem como base a utilização de técnica e a capacidade de especificar assuntos em campos de conhecimento. Nesse sentido, os estudos sobre periferia têm os campos das ciências sociais e da arquitetura e urbanismo como principais palcos de desenvolvimento. Elaborar-se o tema da periferia como um fenômeno urbano, proveniente do crescimento populacional aliado a uma condição social desfavorecida. A cidade é regulada por mecanismos que pouco contribuem para a mitigação da desigualdade. Há necessidade de ruptura com o senso comum (BOURDIEU, 2000), a fim de ultrapassar determinados estigmas em torno da ideia de periferia e de como ela é estabelecida espacial e socialmente. Nesse sentido, as referências teóricas da dissertação são acionadas para avançar sobre o senso comum.

O **objeto de pesquisa** fica caracterizado pela relação entre planejamento urbano e a produção do espaço de periferia em cidade não metropolitana com a investigação

¹ Segundo dados da Prefeitura Municipal de Pelotas, via Jorge Alves. *In*: CARRASCO, 2017.

da perspectiva dos sujeitos sociais do loteamento, quais são “sujeitos não-objetos” por colaborarem no perfazer da pesquisa (MARZULO, 2005). A pesquisa pretende fazer a argumentação entre planejamento urbano, produção do espaço e perspectiva dos “sujeitos da ação”, contribuindo para a discussão sobre a periferia nas cidades médias e não metropolitanas, através de Pelotas. A cidade será apresentada e discutida dentro de sua condição regional e o loteamento Pestano figurará como um dos tantos casos em Pelotas que podem exemplificar a condição de periferia nesses contextos.

O fenômeno será analisado a partir da ação do poder executivo municipal da cidade de Pelotas, considerando seus processos de incidência e/ou abandono dos espaços de periferia. Este ficará compreendido em seu paradigma de local de moradia dos pobres (MARZULO, 2005), em sua complexidade social e diversidade de denominações, que concentra grande parte da população de baixa renda das cidades. A dissertação configura-se como uma pesquisa social. A partir de Bourdieu *et al* (1999), entende-se que a pesquisa não deve ser regida somente por passos metodológicos pré-determinados, mas sim que respeite e seja orientada a partir de um processo de constante observação. É necessário manter-se atenta e questionadora sobre as decisões a serem tomadas.

Para Becker (1993), o método significa descrever o caminho a ser perseguido na pesquisa. Defende que a metodologia deva explicitar uma condição de caráter humano, a fim de que seja passível de interpretações e de conclusões dos que acessarem o trabalho. A metodologia analítica inicia a partir de uma insatisfação e corresponde a forma como a pesquisadora exerce sua pesquisa, estabelecendo conexão entre as várias etapas do processo. Todas as práticas executadas em pesquisa devem receber atenção para que se possa demonstrar a razão da execução das mesmas.

Para Magnani (2002), existe uma diferença considerável entre a pesquisa *de fora e de longe* e a pesquisa *de perto e de dentro*. A diferença reside em poder revelar o caráter múltiplo e heterogêneo do que o autor denomina atores sociais que fazem e são parte da cidade, constituindo sua dinâmica, em oposição a um olhar fragmentado e impessoal sobre eles. A identificação de atores sociais, nesta pesquisa, é tratada como sujeitos da ação, através de Carlos (2013).

Em um tempo de pandemia global, enfrentado desde 2020 e até o presente momento, foi necessário fazer uma adaptação entre esses aspectos indicados por Magnani (2002). A pesquisa aqui apresentada foi elaborada de forma *de perto* e *de longe*. O *de perto* e *de longe* foi realizado através de entrevistas em formato virtual com os seguintes grupos: (a) moradoras do loteamento Pestano; (b) servidores e técnicos da prefeitura municipal de Pelotas. O uso de tecnologias virtuais, que se tornou quase obrigatório em momento de isolamento social, foi o que possibilitou um processo de entrevistas, visando preservar a dimensão da compreensão sobre a cidade através de quem a vive e de quem trabalha sobre e para ela.

As entrevistas tiveram caráter não diretivo e por meio delas é que se estabelece a aproximação com a narrativa. Segundo Caron (2017), a narrativa como objeto de análise contribui na compreensão profunda sobre um fenômeno. Dessa forma, a narrativa serve como dispositivo para a elaboração das entrevistas. O fenômeno a ser compreendido é identificado como a produção do espaço de periferia, onde, para cada grupo, são estabelecidas interações de acordo com sua relação com as escalas da cidade e local.

O grupo formado por técnicos e servidores municipais teve como interlocução questões ligadas ao planejamento urbano, ação do Estado, políticas públicas, aplicação de legislações de instrumentos urbanos e atuação nos espaços de periferia. O grupo formado por moradoras do Pestano teve como interlocução questões ligadas a sua relação com o território e com a memória coletiva. Halbwachs (2006 [1925]) coloca que memória coletiva é formada através das vivências individuais de um grupo. Esse sujeito, incluído em um contexto e em uma comunidade, reconstrói vestígios e impressões de um determinado momento, o que resulta em uma lembrança referente ao processo de reconstrução do passado vivido e experimentado por determinado grupo social.

As entrevistas serão trabalhadas através do procedimento narrativo de desmontagem (PASSOS e BARROS, 2015). Passos e Barros (2015) aferem sobre a política da narratividade no campo da saúde, defendendo um método clínico-político, capaz de transgredir um rigor asséptico. Os autores elencam dois procedimentos: da redundância; da desmontagem. Segundo os autores, diante de um caso pode-se aplicar o procedimento narrativo da desmontagem para que “o

caso individual, no lugar de segregar uma forma única, gestáltica, é a ocasião para o formigamento de mil casos ou intralutas que revelam a espessura política da realidade do caso.” (Ibid, 2015, p. 161 e 162).

A pesquisa elaborada não se trata de objeto de área da saúde, sequer de um caso individual. Contudo, ao estudar o caso específico do loteamento Pestano, torna-se viável o desdobramento em “mil casos” e conforma-se um ganho em espessura política através de sua desmontagem. Passos e Barros (2015) propõem, então, um processo de “engorde” do caso até ser possível sua “dissolvência” (desmontagem). Esses “engorde” e “dissolvência” são feitos através da realização das entrevistas não diretas com os grupos da pesquisa.

No processo de “engorde” através das entrevistas, os tantos pedaços que compõem esse caso vão sendo identificados à medida que, nas falas, sobressaem-se pontos como: relação com diretrizes de políticas urbanas nacionais; regularização fundiária; heranças colonialistas; propriedade da terra e direito à cidade; o Estado como promotor de irregularidade; a periferia como lugar de ações esparsas; a conquista de direitos através da ação dos moradores; as qualificações dadas ao território, marcadores de violência e o orgulho de morar onde se mora. Os enfoques de interlocução com cada grupo acabam por promover expansão e fragmentação não só do estudo de caso em questão, mas, até mesmo, do tema de pesquisa.

Os autores oferecem três características para um procedimento de desmontagem, no que chamam “desdobramento de um caso na direção do plano coletivo de narrativa” (Ibid, 2015, p.165). A primeira característica diz que o “procedimento de narrar o “caso” se dá por aumento do coeficiente de desterritorialização” (Ibid, p. 166). A desterritorialização fica entendida através do rompimento de relações de um discurso autorizado dos que sabem e dos que não sabem. A segunda característica diz sobre “‘tudo é político’, indicando que o caso individual (para os autores) é índice singular de situações que, problematizadas, mostram-se como ethos político, com ramificações do caso individual no plano imediatamente político” (Ibid, p. 167). A terceira característica é colocada como “tudo adquire valor coletivo. O caso é, então, ação com(um) e institui-se como agenciamento coletivo de enunciação.” (Ibid, p. 168).

São nessas três características que as entrevistas da presente pesquisa transformam-se em narrativas através do procedimento de desmontagem. Elas passam por processos de desterritorialização, onde todo saber é respeitado e não necessita responder a uma relação de regime discursivo autorizado (RIBEIRO, 2019). Passam por processo de reconhecimento do ethos político, já considerando sua abertura para o processo de que tudo possui valor coletivo. O que se passa com Pelotas, como cidade média não metropolitana, e o que se passa com o Pestano, como escala local, possuem as devidas correspondências com inúmeros outros casos, que podem ou não depender de suas escalas.

Portanto, a dissertação aplica um método que envolve a abordagem por escalas (macro, meso e micro) e a aplicação de entrevistas não diretivas. A tessitura da dissertação dá-se a partir do extraído no método em união com a perspectiva teórica adotada. São estabelecidos 5 capítulos, estando a parte Introdução aqui apresentada.

O capítulo 1 fica destinado à discussão teórica da dissertação, é composto por três itens. O primeiro refere-se aos estudos sobre planejamento urbano, abordados a partir de Maricato (2002) e Villaça (1999) em suas contribuições relativas à conceituação e à discussão acerca das diferenças entre teoria e prática. O segundo item discorre sobre a produção do espaço, que é elaborada visando dar ênfase ao conceito de sujeitos da ação (CARLOS, 2013) na busca da compreensão de seus papéis nos processos de (re)produção do espaço de periferia. O terceiro e último item aborda os estudos sobre periferia e sua leitura a partir do espaço dos pobres (MARZULO, 2005), considerando como fenômeno urbano das grandes cidades até a aproximação com a discussão sobre cidades médias, assunto que será aprofundado no capítulo seguinte.

O capítulo 2 dedica-se à discussão da macroescala regional e das categorias de cidade média (AMORIM FILHO E SERRA, 2001; BOGNIOTTI, 2017) e espaço não metropolitano (ELIAS E PEQUENO, 2010), visando à aproximação com a cidade de Pelotas. São elaborados dois itens no capítulo. O primeiro item se debruça na compreensão sobre a escala regional (REGIC, 2018) e adentra em parâmetros elaborados pelos estudos do IBGE (2018) para a análise comparativa entre as seguintes cidades médias: Pelotas (RS), Passo Fundo (RS), Chapecó (SC),

Londrina (PR), Marília (SP), Piracicaba (SP), Uberlândia (MG), Dourados (MS), Sinop (MT), Barreiras (BA), Petrolina (PE), Campina Grande (PB), Mossoró (RN) e Marabá (PA).

No segundo item, é feita a apresentação da cidade de Pelotas, considerando aspectos relativos à sua função na rede urbana e à atividades econômicas (FEE, 1994; SÁ BRITO, 2011), a herança colonial da produção saladeril em sua formação urbana (CARDOSO, 2003 [1977]; GUTIERREZ, 2001; VIEIRA, 2013) e o planejamento e gestão urbanos na cidade, processo definidor da espacialização das camadas populares na cidade (MOURA, 2006; SOARES, 2006; CHIARELLI, 2014; MEDVEDOVSKI, CARRASCO e SILVA, 2021). É abordada a irregularidade de terras, a partir de levantamentos feitos pela prefeitura como base para aplicação de Regularização Fundiária em diferentes territórios da cidade.

O capítulo 3 aproxima-se da microescala, representada pelo loteamento Pestano, estudo de caso da dissertação. No item 1, um é demonstrado o contexto da irregularidade urbana em Pelotas atrelado a marcadores socioeconômicos e de infraestrutura urbana a partir dos dados do Censo Demográfico do IBGE (2011), apresentados por mapas georreferenciados. Essa análise é importante para situar o estudo de caso como um fragmento da realidade do município em relação aos loteamentos de baixa renda. O item 2 apresenta o caso a partir da origem do loteamento, até o processo de regularização fundiária.

O capítulo 4 fica destinado à apresentação dos procedimentos de pesquisa através das entrevistas e a aproximação com os sujeitos da ação. No item 1, o enfoque é o tema do planejamento urbano e as ações do estado. As narrativas coletadas junto aos sujeitos da ação na produção do espaço, grupo de técnicos e servidores da prefeitura municipal de Pelotas compõem a apreciação do tema. O item 2 trata do *espaço dos pobres* e sua expressão em Pelotas através do loteamento Pestano. As narrativas expressas pelos sujeitos da ação na produção do espaço, grupo de moradoras do Pestano, grupo de técnicos e servidores da prefeitura municipal de Pelotas são aplicadas para incidir sobre o tema. As entrevistas serão analisadas a partir do método de desmontagem de Passos e Barros (2015), recorrendo à intercorrência de palavras-chave e de temas a partir das falas dos sujeitos entrevistados.

O capítulo 5 é dedicado às considerações finais, as quais abarcam o resultado da pesquisa, considerando apontamentos retirados a partir dos capítulos 2, 3 e 4. Esses apontamentos serão utilizados para identificar como são estabelecidas as relações de planejamento urbano, a ação do estado pelo poder público local na cidade de Pelotas e suas relações com a produção do espaço de periferia. A partir desse recorte será possível contribuir para a discussão sobre os aspectos da periferia de uma cidade média não metropolitana. Compreende-se que o caso específico pode ou não conter elementos sobre o fenômeno urbano das periferias em diferentes escalas, ou seja, podem aproximar-se das características das grandes cidades e metrópoles ou podem configurar especificidades próprias.

2 CIDADE: COMO E PARA QUEM É FEITA?

Este capítulo dedica-se à discussão teórica da dissertação e estrutura-se em três itens. O ponto de partida, no item 1, é o planejamento e gestão urbanos são elaborados a partir da perspectiva da distância entre retórica e prática no planejamento urbano (MARICATO, 2002) e da ideia do planejamento como instrumento ideológico das classes dominantes (VILLAÇA, 1999). A política do BNH será apresentada como prática, considerando as contradições de sua aplicação, incluindo o fato do desvio em seu público de aplicação e o fato de não configurar como um instrumento de planejamento urbano, mas ter provocado grande impacto na formação das cidades brasileiras (ROYER, 2002).

O item 2 passa à discussão sobre produção do espaço urbano. A partir de Carlos (2013), o modo de produção do espaço é regido pelo sistema capitalista vigente e sofre a ação dos sujeitos sociais da produção do espaço. O item 3 enfoca os espaços de periferia da cidade e sua compreensão como espaço dos pobres (MARZULO, 2005), o qual compreende que os territórios ocupados pelas camadas populares na modernidade tardia constituem-se por sua representação identitária, associada ao trabalho, à relação de pertencimento e ao modo de vida compartilhado, para além dos aspectos materiais e de localização, bastante relacionados a esses territórios.

2.1 PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS: ENTRE RETÓRICA E PRÁTICA

O planejamento urbano, conceitualmente, tem como uma de suas características a organização do espaço urbano. No entanto, o planejamento só se estabeleceria de fato, através dos planos municipais, capazes de abarcar as diretrizes locais de ordenamento do espaço. (VILLAÇA, 1999). Dessa maneira, uma série de ações e de projetos que interferem, diretamente, na organização do espaço em condição de um quase planejamento ou de um planejamento distorcido. Essa condição de quase planejamento se estabelece porque a ação prática no espaço não possui ligação com planos locais urbanos ou por ser um plano que atua de forma genérica em diferentes cidades. Esse fato se conecta diretamente a planos com diretrizes nacionais, relacionados a diversas matérias como habitação, saneamento, transportes.

O Estado possui papel essencial no campo do planejamento urbano, através dos diversos planos e formatos de planos ao longo da sua história com aplicação no Brasil em sua dimensão de ação e discurso. (Ibid, 1999). Com origem nos planos de embelezamento e higienistas, o planejamento urbano brasileiro, a partir da década de 1930, estrutura-se sob a perspectiva técnica e científica. A consolidação dos planos diretores como principal símbolo de sua expressão e a forma de planejamento *stricto sensu* colocaram o planejamento urbano em uma produção de instrumentos ideológicos, segundo Villaça (1999), alinhados com a manutenção de uma perspectiva hegemônica dominante. Essa perspectiva hegemônica está estabelecida desde o fim do século XIX e mantém-se ao longo do século XX, onde o Estado encarna o papel de controle nas ações e nos discursos sobre o planejamento urbano.

O modelo de Estado de bem-estar social tem impacto direto sobre o campo do planejamento. Maricato (2002) discorre sobre um planejamento urbano moderno/funcionalista. Sua origem está nos primeiros Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (CIAM), de herança positivista, influência keynesiana e fordista, tendo o Estado um papel central. Esse planejamento esteve associado ao desenvolvimento de políticas públicas e à promoção de um bem-estar social. Teve como característica técnica principal a ideia de um desenho urbano rígido e baseado nos zoneamentos da cidade.

É importante destacar que a autora localiza o desenvolvimento dessa prática de planejamento, principalmente, nos países centrais do capitalismo. Países como o Brasil, pertencentes à periferia do capitalismo, reproduziram essa prática de planejamento somente na considerada cidade oficial. Isso determinou que, em um momento de processo de crescimento urbano vertiginoso, marcado pela existência de cidade formal e de cidade informal (MARICATO, 1979), uma das partes crescesse à revelia e com o descaso de um planejamento urbano que produz uma cidade fragmentada.

Assim como o modernismo, em sua forma de movimento cultural, teve sua queda marcada pelo advento da contraposição de suas ideias com o pós-modernismo, o planejamento urbano moderno acompanhou essa mudança de perspectiva. A partir do advento de um modelo econômico voltado ao mercado financeiro, cria-se campo

para o “colapso do planejamento urbano estatal” (MARICATO, 2002). As características rígidas e os zoneamentos figuraram fatores de segregação e de insegurança nas cidades de planejamento modernista (JACOBS, 2001). Somam-se a isso as mudanças de tecnologias informacionais e comunicacionais, diretamente, relacionadas a questões econômicas e de produtividade, as quais fizeram com que o modelo modernista perdesse forças, abrindo espaço para um modelo com características alinhadas com o neoliberalismo em ascensão (MARICATO, 2002).

O modelo de planejamento neoliberal é estabelecido através do planejamento urbano estratégico (VAINER, 2002). Essa forma de planejamento, segundo Vainer (2002), orienta-se por princípios empresariais de gestão, identificados através de uma lógica de produtividade e competição. A lógica de produtividade e competição transferida para a cidade faz dela uma mercadoria a ser vendida e disputada; faz dela uma empresa, alinhada aos interesses econômicos do capital privado; faz dela uma pátria, onde consenso e unidade devem prevalecer como forma de justificar as tomadas de decisão sobre a cidade.

Esse modelo consolida-se em dependência das consultorias internacionais de organizações como Banco Mundial (BIRD) e a Organização das Nações Unidas (ONU), na realização de megaeventos e megaprojetos. A figura do gestor público municipal ganha protagonismo com articulações entre esferas econômicas, reduzindo, de forma substancial, a esfera pública, política e participativa nas decisões sobre a cidade. Se o planejamento urbano modernista foi excludente pela omissão para com muitas áreas da cidade, o planejamento neoliberal é excludente por tornar a cidade uma mercadoria a ser vendida.

Faz-se importante observar como foi conduzida a política urbana durante o período da ditadura militar brasileira (1964-1985), pois o momento histórico engloba uma das referências temporais da pesquisa desta dissertação. O golpe de 1964 introduziu governos reconhecidos pelo alto grau de regulação do Estado na determinação de políticas públicas e de instrumentos de planejamento, sendo a política praticada através do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e do Banco Nacional de Habitação (BNH) de grande reconhecimento.

A política habitacional do BNH, criado em 1964 e atuante até 1986, encontra-se no período de vigência de práticas do planejamento urbano modernista, contida no íterim do momento político dos governos militares. A política habitacional, através do SFH e do BNH, promoveu o financiamento de habitações e de infraestrutura, sobretudo de saneamento. Importantes bibliografias debruçaram-se sobre a análise de aspectos quantitativos e qualitativos a respeito da política urbana habitacional do regime militar (BOLLAFI, 1972; ANDRADE, 1976; MARICATO, 1987; AZEVEDO, 1988; ARRETCHE, 1990).

Vale destacar o entendimento de que o BNH não é uma política com base no planejamento urbano e sim uma política habitacional. Segundo Villaça (1999), a aplicação do BNH, apesar do grande impacto sobre o espaço urbano, não pode ser considerada como planejamento urbano, pois não tinha objetivo de organização do espaço urbano e teve aplicação generalista, ou seja, sem elaboração local sobre sua aplicação. No entanto, o impacto urbano de sua implementação é parte importante dos processos de planejamento urbano, sobretudo pelo fato de essa política ser direcionada às classes populares, apesar de, deliberadamente, ter afastado-se dos objetivos iniciais de auxiliar essa camada da população.

A política do BNH, que tinha como pressuposto atender a demanda habitacional da população brasileira de baixa renda, “possibilitou a capitalização das empresas ligadas à provisão de habitações, permitiu a estruturação de uma rede de agentes financeiros privados [...]” (MARICATO, 1987, p.30). Royer (2002) afirma que, sendo o capital privado a base para essa política pública, muitos recursos foram direcionados ao setor por meio da produção de unidades e pelo financiamento e crédito habitacional.

Em linhas gerais, a política habitacional desenvolvida a partir desse período pode ser compreendida sob dois aspectos: atendimento da demanda habitacional e das reivindicações por moradia e atendimento da demanda do capital, pelo oferecimento de parcela do fundo público à dinamização de setores da iniciativa privada (ROYER, 2002, p.10).

A gerência do Estado na regulação da política urbana nacional acaba beneficiando os setores privados em um processo de coexistência entre política pública e favorecimento do capital. Royer (2002) aponta que o SFH/BNH possui uma solução empresarial para suprir uma demanda social. Assim, é notável que, em determinado

aspecto, o BNH possuía como prática a subserviência ao mercado financeiro (BOLAFFI, 1972; MARICATO, 1987). Assim, o alinhamento da política habitacional do regime ditatorial brasileiro ao setor privado torna-se um ponto de análise da dissertação.

Segundo Maricato (1987), o período de vigência do BNH tem relação direta com a consolidação do sonho da casa própria para as famílias brasileiras, ao passo que mantém o seu acesso dentro de uma lógica capitalista e de propriedade privada. No entanto, a estrutura de financiamento do programa operava de forma tal que seu acesso era de difícil alcance para a população que deveria se beneficiar dele. Um desgaste em relação ao programa começa a ser identificado já no início dos anos 1970, quando se dá a constatação do não-atendimento dos setores de menor renda (ROYER, p. 12, 2002).

A entrada na década de 1970 marca uma ampliação de programas financiados pelo BNH, o qual sofreu algumas alterações em sua estrutura. Nesse período, mudam as formas de repasse de recursos para governos estaduais e municipais visando mais investimentos em obras urbanas, em especial pelo déficit percebido nos conjuntos habitacionais construídos através do BNH. Há um recuo nos investimentos em habitação em função do aumento da inadimplência no pagamento dos financiamentos, concomitantemente a esse recuo, há um aumento da participação de classes com maior renda, sobretudo as classes média baixa e média como beneficiárias do programa (MARICATO, 1987).

É dessa década os programas reconhecidos como alternativos, que possuíam como base a prática da autoconstrução, que buscava atingir, de maneira mais efetiva, as camadas populares (ROYER, 2002; FERREIRA, 2019). Os programas em questão são: Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados – PROFILURB; Programa de Financiamento de Construção, Conclusão, Ampliação e Melhoria da Habitação – FICAM -; Programa de Erradicação de Sub-habitação e Reurbanização de Favelas – PROMORAR; Programa Nacional de Autoconstrução – PROJETO JOÃO DE BARRO.

O próprio Banco Nacional de Habitação, ciente de que as populações mais carentes não podem ser abrangidas pelos programas tradicionais, procura abrir canais alternativos tais como o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB) e o Programa de Financiamento, Construção e

Ampliação e Melhoria (FICAM) que visam, principalmente as famílias com renda de um a três salários mínimos (FJP, 1980, p. 8 e 9.).

A Fundação João Pinheiro (1980) define o PROFILURB como uma iniciativa para produção de conjuntos de lotes urbanizados e atuação em áreas de sub-habitação com financiamento e legalização da posse da terra e fornecimento de condições de saneamento e infraestrutura básica, sendo de responsabilidade do beneficiado construir sua habitação. Esse programa estava inserido no Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP). Além do efetivo atendimento de camadas populares, um dos objetivos do programa seria a preocupação com a questão fundiária, na garantia de posse legal à terra, em área integrada à infraestrutura urbana para afastar-se de processos de “favelamento” (ROYER, 2002).

Royer (2002) coloca que a iniciativa para esses programas está ligada à crise do Estado na capacidade de subsidiar a habitação popular. Recorrer ao processo de autoconstrução já praticado pelas classes populares aliviava a necessidade de investimentos à prática de autoconstrução ao mesmo tempo em que recolocava o Estado no processo de auxílio na conquista da habitação. A autora faz considerações quanto ao fato de esses modelos alternativos serem consequência do alinhamento com modelos empresariais dentro dos programas do BNH. A conciliação com o mercado estabeleceu um processo de exclusão, o qual fica reconhecido na necessidade de a política principal do BNH ter de desdobrar-se em uma política alternativa para atender o objetivo do programa de contemplar as camadas populares da população.

A partir de Ferreira (2019), estabelecem-se as origens desses programas alternativos, que têm como referência as Políticas Habitacionais de Ajuda Mútua. Essas políticas surgem após a I Guerra Mundial, na União Soviética e em cidades como Viena e Estocolmo, para auxílio na reconstrução de moradias. Entre as décadas de 1940 e 1950, é identificado um avanço na sua aplicação, principalmente em países em desenvolvimento da América Latina e Caribe. Já no início de 1960, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, através do programa Aliança para o Progresso, começa a “desenvolver e implementar programas de ajuda mútua nos países em desenvolvimento da América Latina, apoiando a institucionalização da prática da autoconstrução.” (FERREIRA, p. 5, 2019).

A autora indica que, a partir dos anos 1970, passa a haver uma diretriz internacional, vinculada ao Banco Mundial, para ações de combate à pobreza com a realização de projetos habitacionais de ajuda mútua. Ferreira (2019) aponta que a realização de projetos de ajuda mútua pode ser observada pelo viés de um alinhamento com a realidade da produção habitacional pelas famílias de baixa renda ou pelo viés de um Estado que se aproveita para desonerar investimentos à medida que se prevalece da mão de obra das famílias que autoconstróem.

Considerando o exemplo do PROFILURB, evidencia-se certa manobra envolvida na aplicação dessa política pública. Em primeiro lugar, ao considerar o fato de funcionar como uma política de segunda mão frente à ineficiência da política matriz do BNH. Em segundo lugar, pelo fato de tanto a política matriz, quanto a complementar possuírem objetivos que não são constatados em sua execução. Em terceiro lugar, o feito de configurar um aparente protagonismo do Estado, ao mesmo tempo em que está relacionado a tendências políticas internacionais, vinculadas ao Banco Mundial, e ao alinhamento aos setores privados.

Mediante esses fatos, acentua-se a perspectiva das ideias fora do lugar ou o lugar fora das ideias, na herança de Roberto Schwarz (2014 [1977]) já muito bem trabalhada por Maricato (2002). A realidade social e urbana de países do Sul Global parece encaminhar-se de duas formas: ou é relegada nos fundamentos do planejamento, ou pode até figurar como alvo de políticas, mas acaba negligenciada em detrimento de vantagens do capital privado no momento de sua aplicação.

Villaça (1999) faz uma afirmação, que, em partes, confronta a proposta desta dissertação. Tal afirmação indica que o planejamento urbano, no Brasil, não deveria ser observado a partir das ações do Estado, mas sim observado a partir da base ideológica que sustenta essas ações. Baseado em discurso, o planejamento urbano vale-se da ideologia das classes dominantes para ocultar os problemas urbanos e manter os interesses dessas classes na produção do espaço. O Estado torna-se propagador da ideologia das classes dominantes através do planejamento, não exercendo, no caso nacional, o que seu discurso coloca de ser “uma atividade orientadora ou guia da ação do Estado, no nível local, metropolitano ou em qualquer outro” (VILLAÇA, 1999, p. 223).

Há, no, Brasil um impasse na separação entre o planejamento *stricto sensu* e o planejamento *lato sensu*, assim como há dificuldade de separação entre plano e projeto (Ibid, 1999). O planejamento *stricto sensu* compreende as correntes que influenciam os discursos sobre o planejamento, comumente expressa nos planos urbanos. O planejamento *lato sensu* desmembra-se através de projetos ou de políticas públicas, que se traduzem em práticas por sua aplicabilidade. Os projetos e as políticas públicas, por sua vez, estão ligados a um discurso. No entanto, não necessariamente, estão ligados a um plano urbano (Ibid, 1999). A história do planejamento urbano, no país, atrelada às contradições entre sua retórica e sua prática, orientam essa observação:

A história do planejamento urbano no Brasil mostra a existência de um pântano entre sua retórica e sua prática, já que estava imerso na base fundante marcada por contradições: direitos universais, normatividade cidadã - no texto e no discurso - versus cooptação, favor, discriminação e desigualdade - na prática da gestão urbana (MARICATO, 2002, p. 135).

Esse pântano, do qual trata a Maricato (2002), é compreendido como uma diferença entre retórica e prática no planejamento. A diferença coopera com a manutenção da condição das cidades brasileiras de marcante injustiça socioespacial, podendo-se acrescentar que também contribui para sua produção. Além de considerar a distância entre retórica e prática do planejamento, é importante dar atenção às formas de articulação entre as ações de planejamento, considerando suas diferenças e suas formas de integração no campo teórico do planejamento urbano.

O planejamento urbano, estando no plano teórico, dá-se em retórica e em seu sentido *stricto sensu*. Representado pelo Plano Diretor e pelos planos urbanos locais, ele carrega caráter ideológico, que se alinha à uma lógica dominante. Já o planejamento urbano em sua prática e em seu sentido *lato sensu*, possui, na ação do Estado, sua manifestação. A prática do planejamento dá-se em políticas públicas, sobretudo as de caráter nacional.

A cidade é produto dos processos socioespaciais (SOUZA, 2002), abrangendo questões de escala e dos agentes “modeladores do espaço” (cf. autor). Para entender a complexa condição de produção do espaço, propõe-se pensar no conceito de produção do espaço e nos aspectos que definem a constituição das

nossas cidades. Dentro do conceito de produção do espaço, ressalta-se o interesse em compreender os sujeitos da ação (CARLOS, 2013) na produção do espaço.

2.2 A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO E OS SUJEITOS DA PRODUÇÃO

A noção de produção do espaço compõe esta dissertação como teia da complexidade sobre pensar o espaço. Lefebvre (2006) serve de paradigma a partir de sua elaboração a respeito do conceito de produção do espaço. A produção é colocada como uma ação consciente, associada à prática social. O encadeamento dos atos, sua interação temporal e espacial concomitantes, a sucessão e a simultaneidade de eventos são partes da ação produtora (LEFEBVRE, 2006). No entanto, a ação não se dá apenas como um resultado – produto –, o produto seria a “origem e a fonte” de uma “racionalidade ativa”. O espaço (social), nesse sentido, não seria um mero produto, pois “ele engloba as coisas produzidas, ele compreende suas relações em sua coexistência e sua simultaneidade: ordem (relativa) e/ou desordem (relativa) (LEFEBVRE, 2006, p. 111). O espaço não pode ser reduzido a um objeto por ser e conter sucessões e agrupamentos de operações.

Espaço e tempo estão vinculados para além de suas noções materiais. Essas noções seguem consideradas, mas são ampliadas sobre a perspectiva de que espaço não é algo associado somente ao tangível, assim como tempo não é algo somente contado. Espaço e tempo não podem ser generalizados, eles são identificados por contexto e são associados a relações sociais, identificadas em relações de reprodução da vida (ligadas à família e à sociedade) e relações de produção (ligadas à divisão do trabalho e a hierarquias).

O ser humano em sua corporeidade, ações, relações, pensamentos e poesia é elemento fundamental da teoria sobre a produção do espaço. “A prática social considerada globalmente supõe um uso do corpo: o emprego das mãos, membro, órgãos sensoriais, gestos do trabalho e das atividades exteriores ao trabalho” (LEFEBVRE, 2006, p. 68). A materialidade, desde Lefebvre (2006), extrapola a ideia do objetivo e concede importância ao sentido subjetivo da existência. Essa existência não é a do indivíduo, mas sim a coletiva e relacional, que determina a sociedade.

Carlos (2013) sinaliza que a noção de produção possui dupla determinação: “de um lado, a produção de objetos, produtos mercadorias (o que significa dizer que o processo de produção gera um mundo objetivo) e também a produção do espaço como condição da reprodução da vida social” (CARLOS, 2013, p. 56). São simultâneas a produção de materialidade e de subjetividade na produção do espaço, o que significa que o sujeito é, diretamente, afetado pelas condições materiais e objetivas do espaço em que habita. É estabelecida uma relação direta na produção material e na formação do sujeito dotado de consciência e desejo.

À noção de produção, de espaço-tempo, de representações do espaço e de uso do corpo é somada a história do espaço. “Se há produção e processo produtivo do espaço, há história.” (LEFEBVRE, 2006, p. 76). A história do espaço não se mistura a uma sequência de fatos históricos e datados. Essa história dedica-se a pensar nas forças produtivas e nas relações de produção que versam sobre a produção do espaço, tendo como alvo a compreensão da transição entre modos de produção. A transição entre modos de produção significa mudanças nas forças produtivas e nas relações sociais, as quais se imprimem no espaço. A herança histórica de um processo colonial escravocrata, que se transforma em um sistema econômico capitalista (CARDOSO, 2003), é considerada indispensável para a compreensão da história do espaço.

A vigência de um sistema econômico capitalista é base de reprodução da vida, considerando, portanto, a “existência de classes sociais, com processos de valorização que visam à acumulação” (CARLOS, 2013, p. 56). Lefebvre (2006) aponta, sistematicamente, a intervenção capitalista, onde se observa não só a reprodução social, mas também a reprodução ampliada do capital através da produção do espaço. Assim, considera-se que o espaço vira mercadoria. Isso se traduz no fato de o valor de uso ser submisso ao valor de troca.

[...] a propriedade privada invade-a (produção do espaço) de forma definitiva, redefinindo o lugar de cada um espaço, numa prática socioespacial limitada pela norma, como maneira legítima de garantir acessos diferenciados. [...] a existência generalizada da propriedade privada reorienta e organiza o uso do lugar. Assim, o espaço-mercadoria se propõe para a sociedade como valor de troca, destituído de seu valor de uso (CARLOS, 2013, p. 61).

É identificada uma incongruência no processo de produção do espaço, relativa ao fato de que, mesmo sendo elaborado de forma coletiva e tendo como consequência o estabelecimento da sociedade, o processo é transformado em apropriação via meios privados – através da propriedade, e atrelado a normas e a legislações (CARLOS, 2013). Nesse sentido, sobressaem-se alguns pontos importantes relacionados à forma de acesso à terra e à moradia.

Os processos de parcelamento do solo, embasado e subsidiado em políticas públicas, por mais que visem o acesso à moradia para famílias de baixa renda, fazem-no de forma capitalista. Mesmo que o assentamento de um loteamento urbano, por exemplo, não tenha finalidades de mercado, pode moldar-se a condições de valor através da escolha de sua localização nas franjas da cidade, em áreas sem infraestrutura adequada. Além disso, a norma da propriedade privada com necessidade de posse, faz haver uma dupla condição de adequação perante a lei, a qual garante o acesso a um direito ao mesmo tempo em que incorpora ao mercado legal de compra e venda da terra.

Carlos (2013) pontua a ligação do processo produtivo aos sujeitos produtores e agentes da produção material do espaço. Isso inclui observar o que orienta essa produção dentro de cada sociedade e quais são as formas de apropriação de produção. A autora determina a coexistência entre o ato de produção da vida, produção do espaço e modo de apropriação. O ato de produção da vida é compreendido na espacialidade das relações sociais desde a esfera do cotidiano, onde se pode dar o salto para a reprodução das relações sociais. As relações sociais são definidas através da prática socioespacial (contidas nas dimensões objetivas e subjetivas), onde se faz uso do espaço-tempo em níveis individual (do habitar) e coletivo (do fazer sociedade). O uso realiza-se através do corpo em seus sentidos e sua ação, tornando-se extensão do espaço.

O espaço ganha caráter de condição, de meio e de produto de reprodução da sociedade, marcada por momentos históricos e estratégias sociais de cada época. Por fim, é associada a ideia de apropriação, também entendida, a partir de Lefebvre (2006), como processo de transformação da natureza em bens humanos, sendo considerada meta da sociedade capitalista. A partir disso, é possível retomar a

questão: quem produz o espaço urbano? Pensar a produção do espaço implica pensar os sujeitos da produção, assim denominados por Carlos (2013).

A autora aponta os seguintes sujeitos da produção: (1) o Estado, caracterizado pelas instâncias políticas; (2) o capital, caracterizado em suas diversas facetas – industrial, comercial, financeiro e outros setores da economia, como o mercado imobiliário; (3) os sujeitos sociais, caracterizados pelos indivíduos vinculados à realização da vida humana no espaço, o qual é condição, meio e produto de sua ação. Dentro da contribuição de Carlos (2013), é importante ressaltar a dialética entre os sujeitos da produção, o Estado e os sujeitos sociais. Na observação da interação entre sujeitos da produção, é feito um ajuste em sentido escalar. A produção do espaço é relocada para a ideia de produção do lugar para aproximação da dimensão cotidiana de apropriação e de uso do espaço.

Considerando os sujeitos sociais, seu papel está ligado ao da reprodução da vida, em sua dimensão cotidiana até sua dimensão de relações sociais. Desse ponto, Carlos (2013) indica uma contradição na produção do espaço relacionada aos interesses de cada um dos sujeitos apresentados. O Estado está ligado a uma racionalidade técnica, necessidade de desenvolvimento e de acumulação, tendo efeito direto na produção de objetos e de modelos baseados no consumo, os quais, de passagem, tornam-se modelos para a prática da vida cotidiana. Já os sujeitos sociais relacionam-se à reprodução da vida em uma relação contraditória entre o uso do lugar e o valor de troca do lugar, base de conflito para a reprodução do espaço.

[...] o sentido da noção de produção revela um processo real ampliado e profundo como um conjunto de relações, modelos de comportamento e sistema de valores, formalizando e fixando as relações entre os membros da sociedade, e, nesse processo, produzindo um espaço em sua dimensão prática. Aqui os sujeitos entram em conflito em torno da reprodução do espaço no conjunto da sociedade, na cidade (CARLOS, 2013, p. 65).

Os momentos de produção do espaço são revelados através do “movimento constante em direção à realização da sociedade” (CARLOS, 2013, p. 66), que são observados a partir da história, em sua dimensão cíclica e linear, contínua e descontínua, de ruptura e de crise.

As noções de produção, de espaço-tempo, as dimensões objetiva e subjetiva implicadas nelas, aliadas à ideia de produção do espaço como reprodução da vida baseada em um sistema capitalista nortearão o pensamento a respeito do caso pesquisado. Junto a isso, evidencia-se a ação dos sujeitos da produção, o Estado e os sujeitos sociais com sua incidência direta na produção do espaço. Nesse sentido, a proposta para o próximo item dá-se no aprofundamento sobre qual espaço da cidade estamos falando – o espaço dos pobres como local de moradia das classes populares (MARZULO, 2005).

2.3 O PARADIGMA DO ESPAÇO DOS POBRES

As favelas cariocas despontam como referência primordial, sobretudo no imaginário e no senso comum, sobre o local de moradia das classes populares na cidade. Perlman (2002), na perspectiva de compreender as favelas a partir do olhar “de dentro”, analisa a favela carioca a partir do contexto de intensificação da urbanização e suas relações com a industrialização, com foco nos processos migratórios rurais-urbanos. No seu estudo, a autora traz a abordagem de desvelar *mitos* sobre como a favela e seus moradores são entendidos em contraponto a como realmente são, tecendo a abordagem de forma crítica ao estigma da marginalidade. A autora traz importante contribuição através da vivência nas favelas, colocando, em seu trabalho, a perspectiva de entender como os sujeitos migrantes integram-se nas estruturas sociais, econômicas e políticas nacionais (PERLMAN, 2002, p. 17).

Valladares (2005), em sua perspectiva de *uma sociologia da favela*, entende que a representação da favela está associada a uma visão do senso comum, especialmente através de veículos de comunicação, como os jornais da época contemporânea à origem das favelas. Os moradores dos morros eram retratados como pessoas à margem da sociedade, em seu sentido pejorativo. Em paralelo, a intenção política e das profissões de elite, especialmente médicos e engenheiros, delineava a favela como um grande problema a ser combatido. O estudo de Valladares (2005) traz uma abordagem de remontar a história da favela por outras lógicas que não só a partir de datas ou de registros oficiais, mas também de marcos e de momentos que fogem a documentações.

Pelrman (2002) e Valladares (2005) dão luz ao espaço a partir da perspectiva dos sujeitos moradores. Além disso, consideram outras formas de remontar a história que não somente através de uma perspectiva oficial. Esses estudos servem de inspiração para a construção de uma abordagem que garanta a perspectiva das pessoas que vivem no espaço pesquisado.

A questão da moradia, as marcas da irregularidade nas questões fundiárias e a identificação de uma *cidade informal*, relacionadas aos conjuntos habitacionais dos trabalhadores populares e à invasão de terras ociosas nas franjas da cidade (MARICATO, 1979; BONDUKI e ROLNIK, 1978) configuram-se como temas centrais sobre a periferia paulistana. Os mutirões de autoconstrução para a produção da habitação popular são práticas vinculadas à reprodução do trabalho dentro da dinâmica capitalista. A demanda habitacional para classe trabalhadora não fazia parte de uma prioridade a ser atendida pelo Estado (MARICATO, 1979). Além disso, essa classe é formada por um grande contingente de imigrantes rurais, que, ao se fixarem no contexto urbano, necessitam de infraestrutura, como transporte, saneamento, iluminação, etc.

A autoconstrução está associada não só à produção da moradia, mas também à produção do espaço urbano (MARICATO, 1979). Esse espaço urbano é denominado por grupos, como acadêmicos, tecnocratas do Estado, políticos e trabalhadores, como periferia. A periferia fica associada ao descaso com as áreas de residência da classe trabalhadora pela administração pública. Sendo que esse descaso é sentido somente pela população que habita as zonas periféricas da cidade.

Podemos caracterizar assim a periferia urbana como espaço da residência da classe trabalhadora ou das camadas populares, espaço que se estende por vastas áreas ocupadas por pequenas casas em pequenos lotes, longe dos centros de comércio ou negócios, sem equipamento ou infra-estrutura urbanos, onde o comércio e os serviços particulares também são insignificantes enquanto forma de uso do solo (MARICATO, 1979, p. 82 e 83).

A pesquisa de Bonduki e Rolnik (1979) também traz elementos importantes de análise e definição, somando-se a abordagem da relação entre a produção dos espaços de periferia com a reprodução da força de trabalho. Com o estudo baseado em cinco loteamentos da cidade de Osasco, cidade da grande São Paulo, a definição sobre o que é um loteamento fica definida como “uma série de lotes

apropriados e consumidos individualmente, onde serão construídas as moradias, e por um bem de consumo coletivo – ruas, guias, sarjetas, rede de água, esgoto e luz elétrica, equipamentos de lazer, etc.” (BONDUKI e ROLNIK, 1979, p. 120). Outro fator levantado refere-se aos loteamentos serem identificados como privados e atendendo a uma lógica de mercado.

A periferia é considerada, de maneira correspondente à favela, como forma inicial de ocupação das classes populares no cenário urbano – sendo referência dos casos paulistanos e cariocas, respectivamente. Marzulo (2005) e Tanaka (2006) contribuem com a atualização de como superar uma abordagem já desgastada e desatualizada da condição socioespacial e identitária sobre a favela e a periferia. A favela, na modernidade tardia, deixa de ser o “enclave urbano dos pobres e da cultura popular” (MARZULO, 2005, p. 274). Ao mesmo tempo, a favela permanece como caso emblemático de análise à medida que se prolifera em outras formas de ocupação das classes populares no espaço urbano (Ibid, 2005). Nas palavras do autor:

A centralidade analítica da favela reside no fato de ela funcionar como primeira expressão e mais bem acabada de uma dinâmica que cada vez mais se encontra nos demais territórios das classes populares, regular ou não, legal ou ilegal, fruto das políticas públicas focais que alteram sua condição jurídica e urbanística, tanto como impacto sobre as classes populares das mutações nas relações de trabalho, seja no aumento da precarização das relações de trabalho, diminuição relativa dos rendimentos e a permanência na última década de altos níveis de desemprego. Fatores que fizeram com que aspectos antes atribuídos especificamente aos moradores das favelas se generalizassem ao conjunto do espaço das classes populares (MARZULO, 2005, p. 276).

A generalização dos atributos que constituem a favela sobre outros espaços da cidade possui associação direta à degradação das condições de trabalho. A favela, que vem passando por mínimas melhorias, e os demais espaços das classes populares, intensificando sua condição de precariedade, passam por um processo de aproximação por sua condição socioespacial. Marzulo (2005) identifica essa aproximação em relação às ocupações do subúrbio carioca e da periferia metropolitana. Essa proximidade é espacial e não geográfica, pois dá luz às dinâmicas e às condições desses territórios, em especial, sobre a correspondência da posição de classe que os ocupam.

A proximidade pode ser observada através de desdobramentos socioespaciais derivados de processos político-econômicos, onde a situação econômica, urbanística e arquitetônica entre a favela e os bairros populares está adjacente. A partir dessa condição de similaridade, também são agregadas às práticas sociais de enraizamento e de pertencimento associadas à favela pelas pessoas moradoras dos diversos territórios populares, como subúrbio, conjuntos habitacionais e loteamentos irregulares. A aproximação da condição socioespacial e das práticas sociais da favela com os demais territórios da classe popular aponta para uma segregação espacial ampliada, pois, ao passo que essa condição se generaliza e massifica na cidade entre as classes de baixa renda, há um maior afastamento em relação à condição das elites (MARZULO, 2005).

O processo de favelização e de segregação ampliada, inserido no contexto de modernidade tardia, é acompanhado por um desgaste das identidades modernas. Esse desgaste tem como efeito a multiplicação de identidades sociais, tendo a relação território-identidade social uma forma de expressão com elementos a serem renovados (MARZULO, 2005). Assim, é possível apontar a representação social das classes populares através da identidade social dos pobres ligados a seu espaço. O efeito do território vem acompanhado da perda de referência da identidade de classe com valor laboral e de processos de enraizamento e de pertencimento ao espaço, bastante vinculados à família como forma de organização social. Pensar em *espaço dos pobres* significa pensar na configuração e na distribuição identitária das classes populares na cidade.

A denominação de *espaço dos pobres* faz parte da intenção de abordar a dimensão espacial e identitária de uma parcela da população, geralmente, identificada como excluída e marginal em seu sentido pejorativo. Abordagens que já são postas em cheque por poderem favorecer determinadas perspectivas de manutenção de falsa inferioridade ou interesses políticos e institucionais sobre esses espaços e reforçar uma visão dual, que já não corresponde mais à complexidade dos mesmos. Contudo, a condição de subalternização econômica e a dificuldade de mobilidade social ainda podem ser identificadas entre as classes populares (MARZULO, 2005). Elementos que podem ser entendidos a partir da *perversidade sistêmica*: “ser pobre não é apenas ganhar menos do que uma soma arbitrariamente fixada; ser pobre é

participar de uma situação estrutural, com uma posição relativa inferior dentro da sociedade como um todo” (SANTOS, 2007, p. 29).

A noção de periferia nasce para explicar o crescimento urbano da cidade de São Paulo, em meados dos anos 1970. A produção teórica e acadêmica busca compreender a expressiva manifestação na forma de ocupações informais e irregulares das franjas da cidade. Essa forma de ocupação vira objeto de estudo e ganha centralidade na discussão da questão urbana nacional. O conceito de periferia, em sua gênese, combina a produção do espaço urbano com a produção de moradia (autoconstrução). Essa produção, feita de forma irregular, convoca a pensar sobre o papel do Estado nesse processo e sobre as condições de acesso à terra (TANAKA, 2006).

A partir dos anos 1980, em especial na década de 1990, contexto de redemocratização nacional, o cenário político brasileiro sofre importantes alterações e apresenta-se a formação de organizações em *movimentos sociais urbanos*. A linha de abordagem sobre os movimentos sociais concentra-se no caráter reivindicativo e de luta por direitos com objetivo de alcance no Estado. Os movimentos sociais também englobam uma dimensão de denúncia das condições sociais urbanas e trazem novos sujeitos ao cenário de compreensão e de identificação sobre a periferia (TANAKA, 2006).

No arco temporal dos anos 1970 até o início dos anos 2000, encontram-se volumosas formulações acerca do conceito de periferia. Tanaka (2006) aponta que a entrada no século XXI exige o reapontamento da capacidade de definir a periferia, conforme as condições política, social e econômica contemporâneas a seu estudo. A autora indica que a antiga ideia de um desenvolvimento mais igualitário no período democrático dos anos 1990 não se confirmou e que o contexto assinala acentuada desigualdade socioespacial; o Estado, alinhado ao neoliberalismo, diminui a possibilidade de ações na promoção de políticas públicas; o crescimento econômico baseado no trabalho industrial está em crise, o que impacta, diretamente, a ideia de uma periferia associada ao operariado fabril e de sua identidade de classe; a expectativa de incidência política dos movimentos sociais também não pode ser considerada efetiva no contexto analisado (TANAKA, 2006).

Destaca-se a compreensão dos conceitos atribuídos a tal denominação, os processos de produção do espaço urbano periférico e as relações com os movimentos sociais e o Estado. A partir dessa revisão, Tanaka (2006) aponta que a formulação do conceito de periferia atrelado a uma condição social e econômica ultrapassada carece de renovação. A visão de oposição centro-periferia no contexto urbano utilizada de forma generalista não corresponde mais à complexidade da estrutura urbana e dificulta superar limitações em sua compreensão. Se imprime, então, a necessidade de atenção a fatores de segregação socioespacial, deterioração do ambiente urbano e qualidade de vida na cidade.

Tanto em Marzulo (2005), quanto em Tanaka (2006) é feito o apontamento de um processo de generalização sobre a ideia de favela e a ideia de periferia. O primeiro relacionado à ampliação das classes populares junto a uma aproximação da condição social e urbana da favela com outros bairros populares. O segundo relacionado à perda da complexidade intrínseca ao conceito que exige atualização na contemporaneidade. No início do século XXI, a concepção do alastramento das condições precárias de moradia e de urbanização não se restringe ao Brasil. Davis (2007) aponta o *boom* populacional mundial e o crescimento dos espaços favelizados ao redor do planeta. A reprodução da pobreza, em escala global, é acompanhada pelo crescimento industrial e pelo avanço neoliberal.

No Brasil, esse cenário pode ser compreendido através da ideia de favelização ampliada (MARZULO, 2007). A desaceleração da indústria e a diminuição de oferta de trabalhos nesse setor, atrelada à menor presença do Estado como agente socioeconômico, fez as classes populares da cidade, já localizadas em espaços periféricos, estenderem-se a outras formas de ocupação na condição de precariedade urbana. Segundo Pequeno (2008), a favelização é a forma e a intensidade com que os assentamentos precários de baixa renda espalham-se pelos territórios das cidades, independentemente do porte da cidade.

A favela passa a receber definição institucional, em uma disputa discursiva que intensifica critérios de classificação, especialmente baseada em dados quantitativos. As diferentes formas de compreensão sobre o fenômeno territorial favela acaba por estabelecer diferentes leituras sobre o mesmo fenômeno (CARVALHO, 2016). Ressalta-se o caráter bastante pragmático e de olhar institucional para o fenômeno,

que em determinados momentos podem ser utilizados como parâmetros comparativos para o estudo de caso.

Na esteira das internacionalizações, o termo *slum* é utilizado pela UN-Habitat desde 2003. A caracterização de *slum* segue algumas prerrogativas e tem por objetivo a busca por melhoria da vida da humanidade. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), no ano de 2004, faz um Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e classifica como *assentamentos precários* os locais com domicílios com algumas inadequações habitacionais, como ausência de água, de esgoto, área insuficiente para moradia, entre outros. Essa classificação está inserida em um contexto internacional, na formulação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), coordenados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Desde 1991, o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas) adotou a denominação de *aglomerados subnormais* para se referir à favela, periferia, vila, comunidade, invasão, mocambos, palafitas, para uniformizar as diferentes nomeações regionais para esse fenômeno urbano (PASTERNAK E D'OTTAVIANO, 2018). Em 2010, o IBGE dá ao uso dessa denominação um critério de qualificação, sendo definido pela existência de um conjunto de, no mínimo, 51 unidades habitacionais em condições precárias, carentes de serviços públicos e ocupando terrenos de propriedade alheia (públicos ou privados).

Concomitante às transformações socioespaciais da favela e da periferia, as políticas públicas de incidência sobre esses territórios também passaram por transformações. Ainda no fim do último século, programas de urbanização de favelas, como Favela-Bairro, na cidade do Rio de Janeiro; Pró-favela, em Belo Horizonte; Programa de Urbanização de Favelas, na cidade de São Paulo; e a conquista de demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), em Recife foram pioneiros na perspectiva de mitigar uma série de problemas urbanos.

A primeira década do século XXI foi atravessada pela promessa de reparação do cenário de precariedade identificado em muitas áreas das cidades. Segundo, Cardoso e Denaldi (2018):

A relação entre o Estado e as favelas passou, ao longo da história brasileira, por diversas fases, combinando, de maneira diferenciada, repressão, tolerância, subordinação, e, mais recentemente, reconhecimento e legitimação. Após um período de repressão acentuada, em que as políticas de desfavelamento, baseadas em remoções forçadas, eram a tônica, passou-se a uma relativa aceitação das favelas e a um progressivo reconhecimento de sua presença e permanência no espaço urbano (CARDOSO; DENALDI, 2018, p. 9).

Do ponto de vista institucional, o Estatuto das Cidades (lei nº 10.257 de 2001) e o Ministério das Cidades (2003) são estabelecidos com a perspectiva de regulamentar e de pôr em prática a política urbana estabelecida constitucionalmente. Programas a nível federal como o Programa de Aceleração e Crescimento (PAC), Programa de Aceleração e Crescimento - Modalidade Urbanização de Assentamentos (PAC-UAP) e o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) pareciam apontar para um horizonte de soluções há muito tempo esperadas.

Uma das formas de reparação incrementadas refere-se à matéria da regularização fundiária. O reconhecimento de condição de irregularidade alastrada pelas cidades brasileiras e altamente combinada (mas não como condição exclusiva) com o assentamento da parcela de baixa renda coloca uma diretriz para o governo federal na promoção da regularização fundiária.

Um projeto de desenvolvimento do país, pautado pela inclusão social e ampliação da cidadania, não pode prescindir da tarefa de questionar fortemente esse modelo, em todas as escalas territoriais, e, mais ainda, propor alternativas. Essas alternativas passam evidentemente pela inserção, no centro da agenda política urbana, da questão do "lugar" dos mais pobres na cidade. Este é, portanto, para o Ministério das Cidades, um dos eixos centrais da política e, conseqüentemente, dos programas e ações propostos: um projeto de "inclusão territorial" das maiorias, que garanta não apenas a melhoria imediata das condições urbanas de vida dos mais pobres, como também a construção de um modelo mais incluyente e democrático de cidade para o futuro (ROLNIK, 2007, p. 8).

Rolnik (2007) sintetiza a intenção do governo federal através da política de regularização fundiária caracterizando-a em seu caráter de "ação curativa", recuperando e requalificando os territórios em condição irregular e precária; e seu caráter de "ação preventiva", dificultando a formação de novos assentamentos irregulares. É no princípio de "ação curativa" que se deposita interesse. Se é preciso curar, é porque há ferimento. O ferimento diz respeito à forma como o acesso à terra foi constituído no Brasil – pretérito que fez irregularidade e "lugar" dos mais pobres tornarem-se tão íntimos.

Colocada a intenção de aplicação da regularização fundiária, a matéria torna-se elemento importante de compreensão, não só pelo que promete promover – a inclusão social –, mas também pelo que a faz ser tão necessária.

2.3.1 Sobre a regularização fundiária: acesso à terra urbana e irregularidade

A regularização fundiária é matéria que abrange uma complexa discussão entre fatores históricos, sociais, jurídicos, econômicos e ambientais. Nesse sentido, antes de pensarmos sobre a regularização da cidade irregular, faz-se necessário pensar o porquê de essa cidade ser considerada irregular. Mas antes uma pergunta: a cidade é ilegal, informal ou irregular? Nessa soma de prefixos de negação apontando tudo que essa cidade não é, fica estabelecida por tudo que ela deveria ser às vistas de regulações e de regramentos advindos do Estado. Mas, ainda, antes de adentrar, efetivamente, nessa discussão, vale pensar nos fatos que levaram essa cidade a ser considerada uma não cidade. Isso passa pela compreensão de como o acesso à terra foi conformado no Brasil.

A título de necessidade de lançar essa questão com rigor, é importante marcar o fato de o país ter originado-se por uma divisão territorial no formato de sesmarias – “uma concessão de domínio condicionada ao uso produtivo da terra” (ROLNIK, 1997, p. 20). Rolnik (1997) faz uma sucinta e precisa elaboração sobre como a terra foi apropriada no Brasil em seu período colonial, destacando que, à época, o motivo para o acesso estava ligado ao uso, combinado ao controle da Coroa portuguesa. Dentro do sistema de sesmarias, havia a possibilidade de repasses de terra por “cartas de doação” para criação de vilas e de núcleos urbanos, conhecidos como “datas”. Estas se configuraram como as formas oficiais de obtenção de terra, sendo exigida a ocupação, o cultivo e o desbravamento das terras com pagamento obrigatório de um dízimo à Ordem de Cristo.

Contudo, a autora sinaliza que esse era um processo “bastante moroso e burocrático”. Aliado à falta de precisão sobre as propriedades existentes, ocorriam formas de ocupação nas lacunas da ordenação em sesmarias, porém, ainda atrelado ao fator uso e ocupação com diferença no fato de formalização, onde as apropriações reconhecidas pela Coroa eram legítimas e legais, ao passo que a outra forma era legítima, mas não legal. A partir de 1822, data da independência

nacional, o regime de sesmarias é encerrado e conforma-se um hiato na apropriação de terras até o ano de 1850. Esse hiato fica marcado como um período de posse de terras devolutas. A partir dessa elucidação, Rolnik (1997) ressalta a atenção ao fato de um padrão duplo e paralelo de formas de apropriação da terra, o qual acompanhará o desenvolvimento urbano do país.

O ano de 1850 é emblemático para a questão fundiária do país. A partir da lei nº 601 de 18 de setembro de 1850, conhecida como Lei de Terras, encontra-se a gênese da lógica capitalista sobre a posse da terra através da vinculação com a compra e seu estabelecimento como mercadoria e acúmulo de bens.

A promulgação da Lei de terras marca um corte fundamental na forma de apropriação da terra no Brasil, com grandes consequências para o desenvolvimento das cidades. A partir de sua promulgação, a única forma legal de posse da terra passou a ser a compra devidamente registrada. Foram duas as implicações imediatas dessa mudança: a absolutização da propriedade, ou seja, o reconhecimento do direito de acesso se desvincula da condição de efetiva ocupação, e sua monetização, o que significa que a terra passou a adquirir plenamente o estatuto de mercadoria (ROLNIK, 1997, p. 23).

Pode-se pensar que a Lei de Terras é a propulsora da inversão entre valor de uso e valor de troca da terra, a qual vai embasar toda produção do espaço urbano do Brasil. Além disso, a união com outros importantes elementos tem consequência direta em todo processo de produção do espaço, no que tange às questões sociais relacionadas com o tema. Esse novo regramento está, diretamente, atrelado à possibilidade de vinda de imigrantes colonos europeus e ao marco da primeira lei compreendida como abolicionista do país – a Lei Eusébio de Queirós, a qual proibiu o tráfico de pessoas escravizadas para o país. Segundo Rolnik (1997), esse é momento que marca o princípio da virada da quantificação da riqueza – de senhores de escravos a latifundiários, está posta a denominada elite nacional. Enraizada nessa realidade é que se dará a configuração urbana do país, instruído em regras normativas que, ao mesmo tempo, serão criadas e concederão benefícios a seus criadores, formados pela elite supracitada.

Tierno (2020), em recente dissertação, propõe análise da trajetória legislativa sobre a regularização fundiária. Destaca a raiz colonial do país, considerando a lei de sesmarias como estruturadora da postura de domínio fundiário e patrimonialista de influência direta com o Estado português. A autora destaca um paralelo íntimo entre

a ausência de solo regular para a mão de obra trabalhadora, durante o século XX, com a ausência de terras para a população escravizada recém liberta. As instruções normativas nacionais possuem papel central na dificuldade ou na impossibilidade de acesso à terra, gerando, como consequência, a desigualdade territorial e social.

Para a revisão das principais legislações acerca da regularização fundiária, foi elaborado o seguinte quadro (quadro 1), de acordo com os levantamentos de Tierno (2020):

Quadro 1 - Principais legislações acerca da regularização fundiária.

LEGISLAÇÃO	PRINCIPAIS APONTAMENTOS
Decreto de lei nº 58 de 1937	Meta de regular o mercado de terras parceladas, instituindo a venda a prazo de terrenos e garantindo proteção a pessoa adquirente do lote. A lei não deixa clara a necessidade de destinação de áreas públicas nos loteamentos para vias e espaços livres.
Decreto de lei nº 271 de 1967	Primeira norma que regulamentou de forma incisiva o território urbano parcelado, estabelecendo conceitos urbanísticos inéditos como: (a) Loteamento urbano; (b) Desmembramento; (c) Zona urbana; (d) Analogia: loteamentos e condomínios. Esse decreto preenche a lacuna sobre áreas públicas nos loteamentos, indicando a titularidade das áreas ao poder público municipal. Essa norma institui a concessão do direito real de uso, aprimorada na lei nº 11.481 de 2007 sobre a regularização fundiária de terras da União.

Lei nº 6.766 de 1979	<p>Conhecida como Lei Lehmann. Codifica as diferentes atividades de parcelamento do solo e disciplina, do ponto de vista urbanístico, os projetos de parcelamento do solo, de aprovação, de registro imobiliário, de contratos, disposições criminais e de intervenção do Estado para a regularização fundiária. Insere os conceitos de: (a) Gleba; (b) Lote; (c) Loteamento; (d) Desmembramento. Aponta que os parcelamentos de solo devem ser precedidos de infraestrutura urbana e conecta os processos de parcelamento ao plano diretor, considerando sua implantação em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, conforme o plano. Cria o Registro Especial, que vincula o parcelamento aos Cartórios e disciplina os contratos de compra e venda através de segurança jurídica. Sobre a regularização fundiária, reconhece a possibilidade de ocupação irregular do solo, garantindo ao município o poder de intervenção nos casos, para garantir o padrão urbanístico e a segurança do adquirente. (Regularização fundiária <i>ex officio</i>).</p>
Lei nº 11.977 de 2009	<p>O Capítulo III da Lei Federal nº 11.977 de 2009 é a primeira norma geral de regularização fundiária urbana, estabelece princípios e procedimentos próprios para a regularização fundiária, coloca a municipalidade no centro dos procedimentos acerca da regularização fundiária, cria a demarcação fundiária e a legitimação de posse com conversão em direito de propriedade, de uso exclusivo para o município e cria o registro de projetos de regularização fundiária em registro de imóveis. Faz a distinção entre regularização fundiária de interesse social, voltada para assentamentos de baixa renda, e regularização fundiária de interesse específico, para assentamentos de média e alta renda.</p>

Lei nº 13.465 de 2017

Revoga a Lei nº 11.977 de 2009, rebatizando e atualizando alguns conceitos já definidos pela lei anterior. Ficou marcada como “nova lei de regularização fundiária”, estabelecendo duas modalidades de regularização: (a) REURB S, como regularização de interesse social para assentamentos de baixa renda; e (b) REURB E, como regularização de interesse específico, para assentamentos de média e alta renda. As REURBs ampliam os agentes requerentes de regularização fundiária e explicitam o alinhamento ao capital imobiliário quando em seu texto explicita que a titularização de imóveis em condição informal permite que esses se tornem investimentos de capital produtivo, que a arrecadação de impostos contribui para o patrimônio imobiliário e que a titularidade de imóveis estimula os mercados locais e mantém os beneficiários e sua ocupação.

Fonte: Tierno (2020); Elaboração: A autora

Esse apanhado tem como intenção demonstrar as abordagens jurídicas sobre o parcelamento do solo e a regularização fundiária. A base constitucional de 1988 possui grande importância para a fundamentação normativa da regularização fundiária através de seus princípios de função social da propriedade, de ampliação do poder municipal e do direito social à moradia, incorporado através da Declaração Universal de Direitos Humanos, e tendo como um dos pontos para a moradia a necessidade de segurança de posse. O Estatuto da Cidade reforça os instrumentos jurídicos e políticos para a aplicação da regularização fundiária, com destaque aos instrumentos da usucapião especial urbana, a concessão real de uso e a concessão de uso especial para fins de moradia (FERNANDES, 2007b; TIERNO, 2020).

As legislações nacionais com caráter específico à regularização fundiária só são elaboradas no presente século. No entanto, em um período de menos de 10 anos, passam por revisão para adequação a interesses políticos e alinhamento com os princípios de Hernando de Soto sobre a regularização fundiária (TIERNO, 2020).

Alfonsin (2000) possui uma definição consagrada sobre a regularização fundiária², argumenta sobre sua aplicação:

² “Regularização fundiária é o processo de intervenção pública, sob aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente

A regularização fundiária é muito importante no caminho da garantia efetiva do Direito à cidade, já que nas últimas décadas se observa uma complexificação da segregação sócio-espacial, em um fenômeno no qual os pobres passaram a ocupar também os interstícios da cidade formal e das regiões de alta renda, inclusive tendo em vista a busca de oportunidades de emprego e rendimentos, evidentemente mais abundantes nestas regiões da cidade (ALFONSIN, 2000, p. 159).

A regularização fundiária é colocada em potencial para o combate à irregularidade urbana, mas exige que seja pensada de forma completa, não só como um reconhecimento jurídico de legalidade por títulos. Exige o acompanhamento de planejamento urbano e de políticas públicas urbanas. Em destaque, para que possa se aproximar da erradicação da pobreza, necessita estratégias de emprego e renda, sendo grande a responsabilidade do poder público municipal e da mobilização social para que a regularização opere de forma a alcançar seus objetivos (FERNANDES, 2007a).

A regularização fundiária revela e ataca a questão fundiária brasileira, possuidora de grandes complexidades. O *espaço dos pobres* na cidade é produzido sobretudo pela falta de acesso à terra de forma legal, que se problematiza pela precariedade urbana associada a esse espaço. Por certo, não se pode afirmar a inexistência do *espaço dos pobres* caso o acesso à terra tivesse ocorrido de outra maneira no Brasil. Ainda poderíamos nos deparar com os problemas de moradia e de urbanização. No entanto, é possível afirmar que a irregularidade é um dos fatores primários da constituição do *espaço dos pobres*. A legislação que, ao longo da história, determinou quem possui direito à terra e quem não possui, tenta de alguma forma dirimir a condição de informalidade, de irregularidade e de ilegalidade altamente relacionada aos espaços de moradia das classes populares.

O espaço de moradia das classes populares, até aqui, é pensado à luz de casos e de análises sobre as grandes cidades e regiões metropolitanas do país. O próximo capítulo propõe analisar outro nível de escala e de regionalização: a cidade média e não metropolitana, para que se possa estabelecer a aproximação com o *espaço dos pobres* nessa escala.

urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária.”
In: ALFONSIN, 1997, p. 24.

3 OLHARES PARA O SUL: PELOTAS E AS CATEGORIAS DE CIDADE MÉDIA E NÃO METROPOLITANA

O capítulo tem como primeiro item a noção de cidade média analisada através da rede urbana brasileira e do processo de urbanização nacional, que culminou na consolidação de um perfil de cidades de contingente populacional entre 100.000 e 500.000 habitantes. Essas cidades extrapolam o fato de possuírem a mesma faixa populacional, elas são compreendidas por fatores qualitativos que as aproximam, entre os quais, contemporaneamente, despontam os processos de favelização nessa escala.

O segundo item tratará da cidade de Pelotas, considerando determinar alguns aspectos qualitativos que a configuram como cidade média através dos temas apontados pelas Regiões de Influência das Cidades (REGIC, 2018) para as Capitais Regionais da Rede Urbana Brasileira. Esse item será subdividido em três subitens, o primeiro para análise das atividades econômicas e da função de Pelotas na Rede Urbana como Capital Regional C (REGIC, 2018); o segundo para compreensão da herança colonial através da produção saladeril na cidade; o terceiro refere-se a atuação do Estado na produção do espaço urbano. As práticas de planejamento e gestão urbanas e as políticas públicas serão apontadas pela sua relação direta ou indireta na formação do *espaço dos pobres* de Pelotas.

3.1 CIDADES MÉDIAS E NÃO METROPOLITANAS: REDE URBANA E PROCESSO DE URBANIZAÇÃO BRASILEIRO

A abordagem a partir da ideia de cidade de médio porte e de cidade média propicia a identificação de parâmetros quantitativos e qualitativos de representação na rede urbana das cidades brasileiras. O IBGE (2011a) aponta que as cidades de médio porte possuem uma população de 100 a 500 mil habitantes. Já a classificação em cidade média direciona a uma análise que extrapola as questões demográficas.

Para Amorim Filho e Serra (2001), a cidade média representa uma centralidade urbano-regional com oferta de emprego, infraestrutura, acesso à informação, recursos educacionais e possui caráter de polo econômico. Os autores levam em consideração o critério demográfico para a definição, propondo uma faixa de 100 a 500 mil habitantes para o contexto de cidade média. No entanto, afirmam que não

existe uma ideia consensual do que seriam as cidades médias. Não há uma definição cristalizada do conceito sendo o mesmo utilizado amplamente por diferentes disciplinas como Sociologia, Economia, Geografia e Arquitetura.

As abordagens acerca das cidades médias apontam fatores de espacialidade, incluindo a função no espaço regional e na rede urbana. (SPOSITO, 2006, CASTELO BRANCO, 2007; CORREA, 2007). Os fatores de espacialidade consideram a hierarquia, a centralidade e a aglomeração urbana associada à articulação em diferentes escalas, levando em conta a intermediação do território em escalas nacional e internacional. A dinâmica econômica é fundamental na identificação da cidade média, onde figuram a existência de uma classe empreendedora e o caráter integrador da cidade nesse aspecto (CORREA, 2007), da função de distribuição de bens e serviços (CASTELO BRANCO, 2007) e da função de centralização de processos econômicos e tecnológicos em áreas como de comunicação, transporte, troca de bens, serviços e modernização no setor agrícola (SPOSITO, 2007).

Dentro da literatura especializada sobre cidades médias, destaca-se o trabalho organizado pela Rede de Pesquisadores em Cidades Médias (ReCiMe). Segundo Bogniotti (2017), a contribuição da ReCiMe ganha destaque não só por elaborar, teoricamente, o conceito de cidade média, mas também por ter debruçado-se em estudos empíricos de algumas cidades brasileiras. A caracterização em cidade média atende critérios metodológicos que envolvem o tamanho demográfico, as funções urbanas e a organização do espaço intraurbano. A Rede usa como análise algumas dinâmicas e agentes econômicos tendo quatro critérios de pesquisa: (a) difusão da agricultura científica e do agronegócio; (b) desconcentração da produção industrial; (c) difusão do comércio e dos serviços especializados; e (d) aprofundamento das desigualdades socioespaciais (BOGNIOTTI, 2017). Entre as cidades com estudos publicados pela Rede encontram-se: Passo Fundo (RS), Chapecó (SC), Londrina (PR), Marília (SP), Uberlândia (MG), Dourados (MS), Campina Grande (PB), Mossoró (RN) e Marabá (PA).

Bogniotti (2017) utilizou as cidades supracitadas em análise de seus aspectos socioeconômicos e espaciais (na perspectiva de sistemas configuracionais) para contribuir com a definição de um perfil para as cidades médias brasileiras. A autora

destacou como similaridades entre as cidades os seguintes pontos: (a) origem do povoado em núcleo urbano planejado ou orgânico com prática de agropecuária rudimentar; (b) expansão territorial acompanhada pelo desenvolvimento da agricultura e da pecuária e intermediação de excedentes junto ao beneficiamento da matéria prima; (c) mecanização da agricultura e modernização do campo; (d) ramo agropecuário com destaque no mercado com incidência na dinâmica da agroindústria e comércio de bens e serviços especializados; (e) especialização e diversificação na troca de bens e prestação de serviços ligados à cadeia do agronegócio e à indústria agropecuária (Ibid, 2017, p. 215).

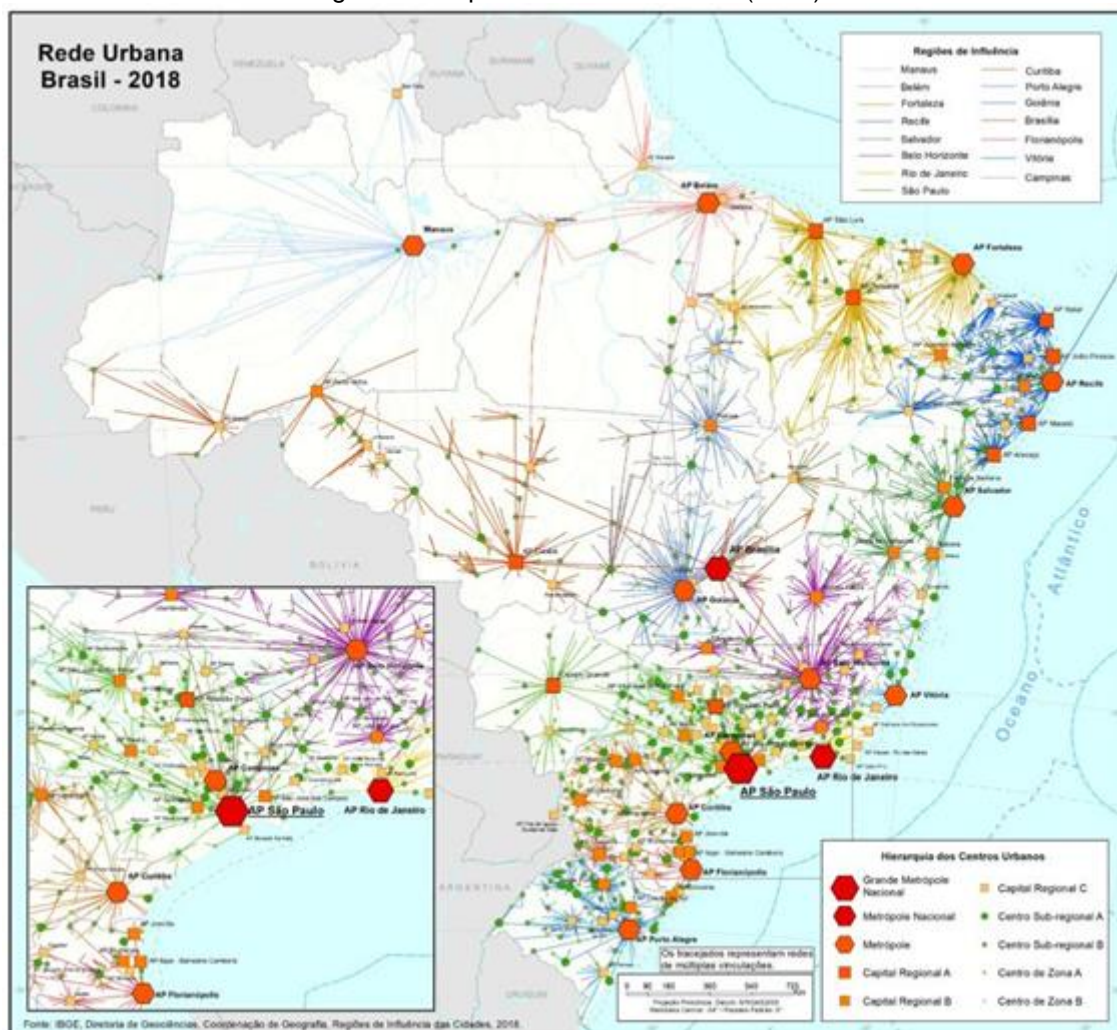
Considerando a espacialidade da cidade média, sua posição como nó articulador entre pequenas e grandes cidades e influência na rede regional e nacional com implicação no desenvolvimento local (CASTELLO BRANCO, 2007), a ideia em torno de rede urbana brasileira apresenta uma qualificada leitura sobre a vinculação entre as cidades em escala regional, nacional e internacional.

A rede urbana brasileira é pensada a partir de períodos de ações políticas econômicas e sociais, as quais se relacionaram com a urbanização e com a produção de uma rede urbana no país. Essa rede incluía novos pontos de concentração populacional e as cidades médias (FERREIRA, 2010). Os planos governamentais da década de 1970, como o Plano de Metas e o Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) I, II e III, objetivaram a consolidação de um modelo urbano industrial e a sua expansão. O PND incentivou a descentralização urbana da indústria, destacando as cidades de porte médio como pontos dessa rede de interiorização de atividades econômicas.

O IBGE, através dos estudos sobre Regiões de Influência das Cidades (REGIC), aponta a influência e a hierarquia entre os centros urbanos. São quatro os estudos publicados, sendo o primeiro no ano de 1972, com atualizações do processo metodológico de avaliação. O estudo de 2007 demonstra uma rede mais equilibrada com a participação das cidades médias, dividindo áreas de influência com os grandes centros (FERREIRA, 2010). A elaboração de estudos e a espacialização das redes urbanas são importantes à medida que contribuem para o planejamento e gestão dos territórios em escala regional.

No ano de 2018, o IBGE publicou uma atualização da REGIC, figurada no mapa a seguir:

Figura 2 - Mapa Rede Urbana Brasil (2018).



Fonte: Regiões de Influência das cidades 2018. (IBGE, 2018).

A cartografia apresentada possibilita identificar a hierarquia dos centros urbanos e suas regiões de influência. O predomínio de articulações encontra-se na faixa litorânea do país, configurando a porção com cidades com grande atração entre si. Regionalmente, sul e sudeste destacam-se; a região é marcada pela maior quantidade de Capitais Regionais e Centros Sub-regionais, os quais garantem uma malha de maior complexidade e interconexão entre as cidades, expandidas até o interior das mesmas regiões.

O indicador de Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma adaptação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). No recorte de renda *per capita*, fica apontada a “capacidade média de aquisição de bens e serviços por parte

dos habitantes do município. A grande limitação desse indicador é não considerar a desigualdade de renda entre eles.” (PNUD, Ipea, FJP, 2013, p. 74). Ou seja, a cartografia não apresenta a distribuição dessa renda entre seus moradores, mas identifica uma maior concentração de renda em determinados municípios. O mapa de distribuição do IDHM de renda *per capita*, com a evolução entre os três últimos Censos nacionais é posto em observação.

Figura 3 - Mapas IDHM Renda per capita por municípios (1991, 2000 e 2010).

Mapas mostram maior evolução do IDHM no Sul-Sudeste

Há contrastes como municípios onde a renda per capita mensal é de R\$ 1,7 mil e outros em que é de apenas R\$ 210

ESCALA DO IDHM	multo baixo	baixo	médio	alto	multo alto
0	0,499	0,5	0,599	0,6	0,699
	0,7	0,799	0,8		1,0



Fonte: Pnud

Fonte: Em discussão – Revista de audiências públicas do Senado Federal (2015).

A maior concentração de renda, apresentada no mapa de 2010, possui correspondência com a intensidade da rede urbana do sul e do sudeste, pressupondo um maior dinamismo econômico em semelhante localização das capitais regionais segundo a REGIC (2018). O mapa evidencia a presença de uma Região Concentrada, marcada por um espaço fluido e com dinamismo econômico marcado pela circulação de fatores de produção, representada pelo Sul e pelo Sudeste no Brasil (SANTOS, 2006).

O processo de urbanização brasileira condiciona a consolidação de cidades médias, a formação de uma rede urbana e as disparidades regionais. Segundo Singer (1990), a urbanização adquire velocidade à medida que a estrutura econômica dos países transforma-se e sua força produtiva é desenvolvida. No processo de urbanização, passa-se a observar o contingente populacional das cidades – núcleos com mais de 20.000 habitantes, núcleos com mais de 100.000 habitantes. Santos (2006) faz consideração ao que chama de “efeito do tamanho”, apontando que este

possui destaque “na divisão interurbana e também na divisão intra-urbana do trabalho” (SANTOS, 2006, p. 203). Quanto maior a expressão demográfica das cidades maiores as chances de comportarem diferentes atividades e diversidade profissional, constituindo uma rede de inter-relações mais efetiva do ponto de vista econômico (Ibid, 2006).

Tabela 1 - Distribuição da População Urbana Segundo o Tamanho das Cidades, 1940-2010.

Distribuição da População Urbana Segundo o Tamanho das Cidades, 1940-2010								
Tamanho das Cidades	1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010
até 20.000	46,82	38,78	33,77	26,92	21,36	19,34	18,81	17,13
20 a 50.000	9,41	13,01	11,61	12,04	11,40	12,44	11,49	11,83
50 a 100.000	7,65	8,86	9,57	7,80	10,50	10,23	10,57	9,93
100 a 500.000	14,55	13,43	16,06	19,59	21,92	24,43	26,11	27,34
> 500.000	21,57	25,92	29,00	33,65	34,83	33,55	33,01	33,78
> 100.000	36,12	39,36	45,05	53,24	56,75	57,98	59,12	61,12
Total absoluto	12.878.647	18.775.779	31.867.324	52.097.260	80.437.327	110.990.990	137.953.959	160.925.792

Fonte: BRITO, 2012. Organização: A autora.

A tabela demonstra que, a partir da década de 1970, a população urbana residente em cidades com mais de 100.000 habitantes supera os 50% da população urbana do país. A concentração demográfica é acompanhada por um processo de formação de cidades milionárias, processo de metropolização, junto a um processo de desmetropolização, que se configuraria com novas aglomerações urbanas fora das regiões metropolitanas (SANTOS, 2006).

[...] as cidades de porte médio passam a acolher maiores contingentes de classes médias e um número crescente de letrados, indispensáveis a uma produção material, industrial e agrícola, que se intelectualiza. Por isso assistimos, no Brasil, a um fenômeno paralelo de metropolização e de desmetropolização, pois ao mesmo tempo crescem cidades grandes e cidades médias, ostentando ambas as categorias um notável incremento demográfico (Fany R. Davidovich, 1995), beneficiando em grande parte pelo jogo dialético entre criação de riqueza e a criação de pobreza sobre o mesmo território (SANTOS, 2006, p. 203).

Mais recentemente, é adicionada a perspectiva de um “espaço urbano não metropolitano” (ELIAS e PEQUENO, 2010) e/ou “contexto urbano não metropolitano” (ROSA, 2014). Elias e Pequeno (2010) direcionam o olhar para o dinamismo econômico de algumas cidades nessa condição, observando a presença do agronegócio, do comércio e de serviços especializados e a descentralização da industrialização. São apontadas as possibilidades de análise sobre critérios das diferentes funções desempenhadas nos espaços urbanos não metropolitanos, as

diferenças entre essas funções de acordo com processos de modernização ou de herança histórica e a possibilidade de contribuição para a reflexão sobre as tendências contemporâneas da urbanização brasileira.

Rosa (2014) vai ao encontro com a perspectiva de contribuição de conhecimento sobre esse perfil de espaço. A autora provoca sobre a importância de não só apreender as diferenças na lógica de produção do espaço, como também ampliar o panorama empírico, teórico e conceitual do que chama de “contexto urbano não metropolitano”, na busca de contemplar a multiplicidade de contextos urbanos brasileiros, dando lugar ao não-metropolitano, de forma que saiam da sombra das referências de contextos metropolitanos.

Ao fim do século XX, o território brasileiro está apropriado e, mesmo apresentando disparidades em sua distribuição, há densidade técnica e informacional distribuída em todo Brasil. Com a técnica de produção e de circulação de meios de transporte e informação de forma mais veloz, as distâncias são vencidas em menor tempo (SANTOS, 2006). A prevalência da concepção de que a cidade média é uma cidade ligada à produção agrícola é significativa, tanto que Santos (2006) a denomina como “cidade do campo”. Dessa forma, a modernização agrícola é tida como princípio do desenvolvimento das demais atividades da cidade média, levando-a a tomar papel de referência regional.

[...] as cidades médias têm como papel o suprimento imediato e próximo da informação requerida pelas atividades agrícolas e desse modo se constituem em intérpretes da técnica e do mundo. Em muitos casos, a atividade urbana acaba sendo claramente especializada, graças às suas relações próximas e necessárias com a produção regional. Tal produção encontra na cidade próxima muitas respostas às suas exigências em ciência, técnica e informação, incluindo uma demanda importante de bens e serviços técnicos e informação, incluindo uma demanda importante de bens e serviços técnicos e científicos (SANTOS, 2006, p. 281).

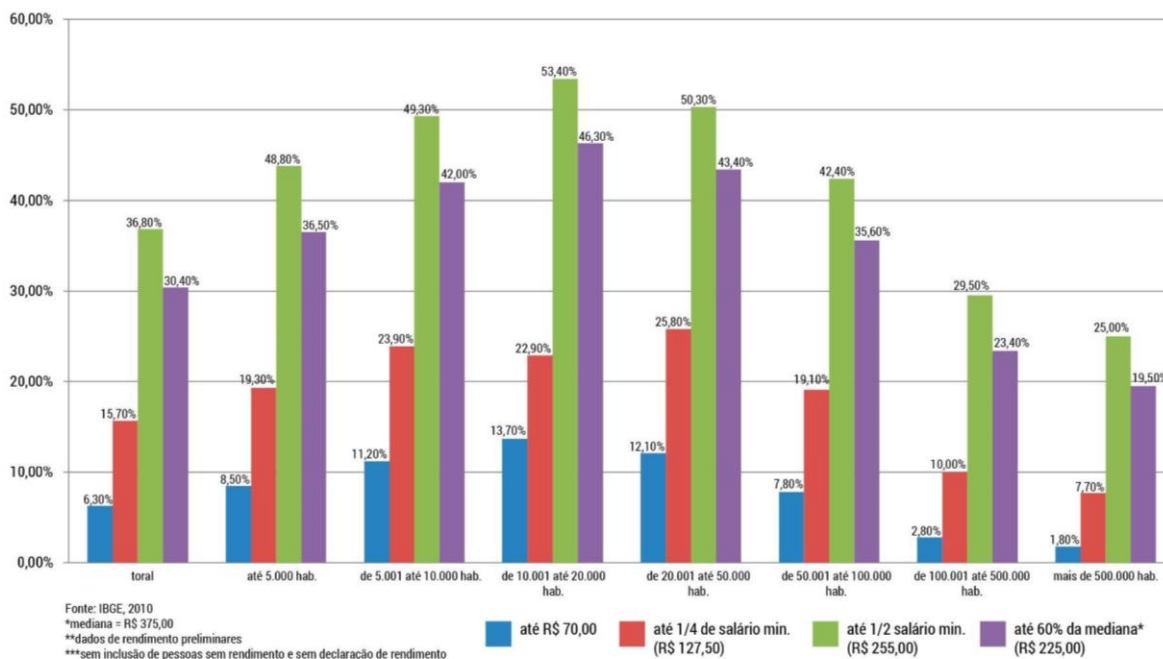
Santos (2006) fornece complexidade à ideia de cidade média a partir da observação de sua posição sistêmica entre local e global, considerando sua capacidade de intermediação e da possibilidade de serem beneficiadas ou “feridas” frente aos processos de globalização. A atividade econômica regional acaba por mobilizar os interesses dos agentes urbanos, onde são acrescidas atividades de fabricação e de serviços especializados, com a presença de uma diversidade de profissionais, de classes abastadas e de classe média tradicional e moderna. Ao mesmo tempo é

presente um aspecto de subordinação a fatores externos, sobretudo político, onde aglomerações maiores intermediam com o mercado global. Podendo ser a cidade média um local de contradições entre as questões técnicas e locais e sua “realização” no aspecto político.

Para Santos (2006), as cidades médias demonstram a tendência de melhor qualidade de vida em contraponto à tendência das metrópoles seguirem como referência para o fluxo da população de menor renda. Contudo, essa tendência apresenta algumas divergências. No período entre 1970 e 1991, a região metropolitana registra os maiores crescimentos da população pobre, com percentual de 34,5%, frente a um crescimento de 24,1% nas cidades médias. Ambos bastante superiores ao parâmetro nacional de 8,6%. Soma-se o fato de que as regiões metropolitanas e as cidades médias foram responsáveis por 64,5% do crescimento populacional brasileiro, frente a um incremento de 77% do crescimento do número de pobres (ANDRADE, 2001).

Ao observar a renda domiciliar per capita, a partir do Censo (2010), as cidades pequenas e médias possuem piores referências percentuais que as grandes cidades.

Gráfico 1 - Proporção de pessoas por classe de rendimento domiciliar per capita, conforme população dos municípios (2010).



Fonte: Agência IBGE Notícias, 2011a. Organização: A autora.

A intensificação das desigualdades socioespaciais nas cidades médias culmina por figurar como um importante fator de análise a respeito desse perfil (ELIAS e PEQUENO, 2010; BOGNOTTI, 2017). O processo de favelização apresenta-se na composição espacial intraurbana da cidade média. No início do século XX, indicadores do IBGE demonstram que, de um total de 194 municípios com população entre 100.000 e 500.000 habitantes, 152 declaram a presença de favelas (LEITE, 2001). Leite (2001) indica que o estudo sobre a favelização nas cidades médias não podem ser generalizados e merecem atenção específica, considerando que essa condição vem acompanhada de problemas habitacionais e de aumento de loteamentos informais.

Tendo a cidade média alto grau de afinidade com o agronegócio, a atividade tem impacto direto no espaço, que, dentro do processo de favelização, atualiza e dá sequência à disputa de terras outrora rurais, hoje urbanas (PÁDUA, 2020). Em estudo sobre a favelização das cidades do agronegócio, Pádua (2020) contrasta a urbanização de sete cidades médias – Passo Fundo (RS), Piracicaba (SP), Dourados (MS), Sinop (MT), Barreiras (BA), Petrolina (PE) e Mossoró (RN). As cidades apresentam incremento populacional significativo a partir de 1970. O déficit

habitacional e a inadequação dos domicílios apresentam-se como índice de análise, revelando uma preponderância na condição de inadequação habitacional, sobretudo, através do parâmetro de esgotamento sanitário.

3.2 PELOTAS: CIDADE MÉDIA NÃO METROPOLITANA

A classificação das cidades como cidade média pressupõe uma análise complexa e inserida em um campo específico, o qual serve de suporte para compreensão da função urbana exercida por cada cidade. Para estabelecer relação de Pelotas com outras cidades médias, são utilizadas as análises temáticas produzidas pela REGIC (2018), as quais contribuem para o reconhecimento da rede de cidades com maior grau de centralidade em diversas matérias pertinentes às cidades médias. Serão acrescidos os índices de déficit habitacional e de inadequação domiciliar. Ambos os parâmetros serão colocados em comparação com a gama de cidades estudadas por Bogniotti (2017) e por Pádua (2020).

Tabela 2 - População total, Percentual de População Urbana e Hierarquia na Rede Urbana.

Município	População Total (2010)	% População Urbana (2010)	Hierarquia na Rede Urbana (2018)
Pelotas (RS)	328.275	93%	Capital Regional C
Passo Fundo (RS)	184.826	97%	Capital Regional B
Chapecó (SC)	183.530	92%	Capital Regional B
Londrina (PR)	506.701	97%	Capital Regional B
Marília (SP)	216.745	96%	Capital Regional C
Piracicaba (SP)	364.571	98%	Capital Regional C
Uberlândia (MG)	604.013	97%	Capital Regional B
Dourados (MS)	196.035	92%	Capital Regional C
Sinop (MT)	113.099	83%	Capital Regional C
Barreiras (BA)	137.427	90%	Capital Regional C
Petrolina (PE)	293.962	75%	Capital Regional C
Campina Grande (PB)	385.213	95%	Capital Regional C
Mossoró (RN)	259.815	91%	Capital Regional C
Marabá (PA)	233.669	78%	Capital Regional C

cidade estudo de caso
 cidades analisadas por BOGNIOTTI (2017) e PÁDUA (2020)
 cidades analisadas por BOGNIOTTI (2017)
 cidades analisadas por PÁDUA (2020)

Fonte: IBGE (2011b; 2018). Elaboração: A autora.

Através da Tabela 2, percebe-se que as cidades de Londrina (PR) e Uberlândia (MG), em 2010, já possuíam população superior a de 500.000 habitantes. No

entanto, qualitativamente, Bogniotti (2017) mantém-nas como cidades médias. As demais cidades concentram-se na faixa de 100.000 a 500.000 habitantes. Entre as 14 cidades, apenas 3 registram uma taxa de população urbana menor que 90%. Todas são classificadas como Capitais Regionais pelo IBGE (2018). As Capitais Regionais são centros que se relacionam com o estrato superior da rede urbana. Possuem capacidade de gestão no nível, imediatamente, inferior ao das metrópoles, têm área de influência de âmbito regional, sendo referidas como destino, para um conjunto de atividades, por grande número de municípios (REGIC, 2018).

Considerando os aspectos qualitativos para a identificação das cidades médias, as análises temáticas produzidas pela REGIC contribuem para o reconhecimento da rede e das cidades com maior grau de centralidade em diversas matérias pertinentes às cidades médias. Entre os temas elaborados pela REGIC, com aplicação de metodologia própria e criteriosa de levantamento sobre cada um dos temas, são eleitos: (a) gestão do território pública; (b) gestão do território empresarial; (c) atividades de comércio; (d) atividade de serviços; (e) atividades financeiras; (f) deslocamentos para ensino superior; (g) ensino de graduação; (h) serviço de saúde; (i) densidade de domínios de internet; (j) deslocamentos para atividades culturais, (k) agronegócio – origem de insumos; (l) agronegócio – origem de maquinários e implementos.

Quadro 2 - – Itens temáticos REGIC, parâmetros de centralidade, diversidade, densidade e municípios

Item temático	Parâmetros	Município													
		Pelotas (RS)	Passo Fundo (RS)	Chapecó (SC)	Londrina (PR)	Marília (SP)	Piracicaba (SP)	Uberlândia (MG)	Dourados (MS)	Sinop (MT)	Barreiras (BA)	Petrolina (PE)	Campina Grande (PB)	Mossoró (RN)	Marabá (PA)
Gestão Pública		4	4	4	4	4	4	4	4	5	4	4	4	4	4
Gestão Empresarial		5	4	5	3	5	4	3	5	6	6	5	5	5	5
Ativ. Comércio		92 a 98	92 a 98	92 a 98	92 a 98	92 a 98	92 a 98	98 a 98,95	75 a 92	75 a 92	75 a 92	75 a 92	75 a 92	75 a 92	75 a 92
Ativ. Serviços		50 a 75	50 a 75	50 a 75	75 a 90	50 a 75	50 a 75	75 a 90	50 a 75	75 a 90	75 a 90	75 a 90	50 a 75	50 a 75	50 a 75
Ativ. Financeira		5	6	6	4	5	4	5	6	6	6	5	5	6	6
Deslocamento para Ensino Superior		3	3	4	3	4	3	3	2	4	3	3	3	3	4
Ensino de Graduação		3	4	4	3	5	4	3	4	5	5	4	4	4	5
Serviço de Saúde		5	5	5	4	5	5	5	5	6	6	5	5	5	5
Densidade Domínios de Internet/1000 hab.		5,71 a 17,45	17,45 a 42,44	17,45 a 42,44	17,45 a 42,44	17,45 a 42,44	17,45 a 42,44	17,45 a 42,44	5,71 a 17,45	17,45 a 42,44	5,71 a 17,45	0,02 a 5,71	5,71 a 17,45	5,71 a 17,45	0,02 a 5,71
Deslocamento para Ativ. Culturais		4	4	4	3	4	4	3	4	4	4	3	3	4	4
Agronegócio: Origem de insumos		3	3	4	3	4	3	2	2	2	2	3	5	5	2
Agronegócio: Origem de Maquinários e Implementos		3	3	4	2	4	3	2	2	2	3	3	4	5	2

Fonte: IBGE (2018). Elaboração: A autora.

Os critérios são apresentados em forma de quadro e possuem peso decrescente na escala numérica. Através do Quadro 2, é possível perceber que as cidades possuem grande semelhança nos índices de centralidade. Fica expresso que a função urbana desempenhada é bastante idêntica quanto à referência exercida regionalmente. Para fins de consulta, os mapas temáticos estão nos anexos desta dissertação.

Considerando a gestão pública, com centralidade definida através da presença de unidades descentralizadas com atribuição de jurisdição ou áreas de atendimento público (REGIC, 2018), Pelotas compõe o grupo de nível centralidade, formando um grupo de treze cidades, das quatorze consideradas. Já no aspecto de gestão empresarial, com centralidade demarcada pela presença de, no mínimo, três empresas multilocalizadas (Ibid, 2018) a cidade possui centralidade 5, compondo um universo de 50% das cidades apresentadas.

Nas atividades de comércio, centralizada através da análise da diversidade de comércios (Ibid, 2018), o nível de diversidade aponta a segunda maior faixa de diversidade, juntamente com mais 5 cidades. Nas atividades de serviço, centralizada através da análise da diversidade de serviços (Ibid, 2018), o nível fica na quarta faixa de diversidade, sendo Pelotas acompanhada por mais da metade das cidades. As atividades financeiras referem-se à presença de instituições financeiras e agências bancárias, as quais garantem a interação econômica das cidades (Ibid, 2018). Pela tabela, as centralidades distribuíram-se entre os níveis de 4 a 6. Pelotas está no nível 5, em um grupo com 35,70% das cidades da amostra. O grupo de nível 4 é composto por 14,30% das cidades e o de nível 6 fica com 50% das cidades.

Os deslocamentos para ensino superior são avaliados através de questionário, onde aponta-se as cinco cidades com possibilidade de destino para o acesso ao ensino superior (Ibid, 2018). Foram identificados com numeração entre 1 e 6, considerando-se da maior a menor centralidade. Pelotas registra uma centralidade intermediária, nível 3, juntamente com mais oito cidades. Para a presença de ensino de graduação, definida em critério de hierarquia através de fator referência de matrículas e em níveis de centralidade pela participação dos tipos de curso ofertados no país e nas áreas gerais (Ibid, 2018), a centralidade apresentada é de

nível 3, sendo acompanhada por mais duas cidades. As demais cidades apresentaram níveis 4 ou 5, ou seja, com menor presença de instituições de ensino superior. Podendo ser considerado um baixo nível de produção de conteúdo local no meio virtual.

Pelotas apresenta nível 5, em uma escala entre 1 e 6, para o serviço de saúde. O serviço de saúde é analisado através do tamanho do setor e do nível de complexidade. O tamanho do setor é dado pelo volume de atendimentos, considerando o registro de internações. O nível de complexidade é dado pela frequência e distribuição de equipamentos médicos e especialidades médicas (Ibid, 2018). Das cidades médias apresentadas, 85,70% apresentam esse mesmo nível de centralidade. A densidade de domínios de internet é analisada como indicador de produção de conteúdo online em aspecto local. Nesse aspecto, Pelotas está na segunda menor faixa de densidades – entre 5,71 e 17,45 domínios por 1.000 habitantes.

Os deslocamentos para atividades culturais tem a centralidade medida através dos deslocamentos em busca de eventos como shows e festas, equipamentos culturais especializados, festas locais e considerando os deslocamentos por vivência social e motivo de diversão. (Ibid, 2018). A tabela demonstra que Pelotas tem um desempenho de centralidade intermediária em nível 4, próxima das menores centralidades. Contudo, todas as cidades apresentam níveis 3 ou 4, sendo que mais da metade das cidades indicam nível 4 de centralidade.

Em ambos os itens referentes ao agronegócio, Pelotas apresenta nível de centralidade intermediária, em nível 3. Os níveis de ambos temas apresentam amostra entre 2 e 5. A origem de insumos tem centralidade medida através da indicação do próprio município ou de até cinco municípios onde é identificada a origem de insumos (Ibid, 2018). Na classificação referente à origem de insumos, o nível 2 apresenta-se como maior índice e comporta 35,70% da amostra; o nível 3 engloba os mesmos 35,70% da amostra; os níveis 4 e 5 ficam com 14,30% cada um, fechando o universo analisado.

Em relação à *origem de maquinários e implementos*, a centralidade é dimensionada a partir da indicação do próprio município ou de até cinco municípios onde a *origem*

de maquinários e implementos é identificada. No item origem de maquinários e implementos a distribuição é dada por 35,70% tanto no nível 2, como no 3. O nível 4 apresenta 21,40% do grupo e o nível 5, com uma cidade representante, significa 7,14%.

Como apresentado na Tabela 2, todos os municípios em observação concentram altas taxas de população urbana. Cabe inserir alguns parâmetros que auxiliam na identificação de desigualdades socioespaciais. Os parâmetros socioeconômicos de Rendimento e Classificação de Aglomerados Subnormais são apresentados como forma de reconhecer a expressão de rendimento mensal de até 0,5 salário mínimo *per capita* junto à presença e à expressão dos aglomerados subnormais.

Tabela 3 - População total, em 2010, e Estimada, em 2020, Trabalho e Renda e Aglomerados Subnormais.

Município	POPULAÇÃO		RENDA	AGLOMERADOS SUBNORMAIS		
	2010	Estimada 2020	% População com rendimento mensal <i>per capita</i> até 0,5 salário mínimo	Domicílios particulares ocupados	População residente em domicílios particulares ocupados	Numero absoluto
Marabá (PA)	233.669	283.542	41,30%	7.313	28.821	11
Campina Grande (PB)	385.213	411.807	39,50%	7.945	29.039	18
Mossoró (RN)	259.815	300.618	38,00%	1.604	5.944	5
Sinop (MT)	113.099	146.005	33,20%	-	-	-
Pelotas (RS)	328.275	343.132	31,90%	959	3.217	6
Marília (SP)	216.745	240.590	31,10%	1.078	4.016	8
Dourados (MS)	196.035	225.495	30,80%	-	-	-
Piracicaba (SP)	364.571	407.252	30,80%	3.768	14.845	25
Londrina (PR)	506.701	575.377	28,70%	-	-	-
Uberlândia (MG)	604.013	699.097	27,20%	-	-	-
Passo Fundo (RS)	184.826	204.722	25,70%	700	2.428	5
Chapecó (SC)	183.530	224.013	25,70%	-	-	-
Barreiras (BA)	137.427	156.975	21,90%	-	-	-
Petrolina (PE)	293.962	354.317	20,30%	-	-	-
Ano dos dados			2010	2010	2010	2010

Fonte: IBGE (2011c; 2021). Elaboração: A autora.

A Tabela 3 foi organizada da maior para a menor porcentagem da população com rendimento mensal *per capita* de até 0,5 salário mínimo. Dos oito municípios com mais de 30% da população com renda *per capita* de até 0,5 salário mínimo, seis possuem a presença de aglomerados subnormais. Além destes, Passo Fundo também figura como um dos municípios com presença de aglomerados subnormais. Marabá e Campina Grande estão acima na tabela com a maior concentração de renda *per capita* de até 0,5 salário mínimo. Apesar de Piracicaba apresentar maior

número absoluto de aglomerados subnormais, a maior quantidade de domicílios e de população residente em aglomerados subnormais também são apontadas em Marabá e Campina Grande, sendo que Campina Grande demonstra números absolutos superiores aos de Marabá. Já Mossoró, Pelotas, Marília e Passo Fundo apresentam os menores números de aglomerados subnormais, tendo Mossoró o maior número de domicílios e de população residente em aglomerados subnormais entre esses municípios.

Os indicadores de déficit habitacional e a inadequação domiciliar auxiliam na ampliação do panorama das desigualdades socioespaciais. O cálculo de déficit habitacional por município, utilizando dados do Censo IBGE 2010, é baseado a partir das estimativas de domicílios precários, entre rústicos e improvisados; da situação de coabitação, entre número de famílias conviventes com intenção de mudança ou por compartilhamento de cômodos; do excedente de aluguel, domicílios com aluguel oneroso, representando 30% da renda domiciliar total; do adensamento de aluguel, em domicílios de aluguel com mais de três pessoas ocupando o mesmo cômodo como dormitório (IPEA, 2013).

Tabela 4 - Déficit habitacional por município.

Município	Déficit	Precárias	Coabitação	Excedente de aluguel	Adensamento de aluguel	Número de domicílios	Proporção domicílios com déficit
Marabá	12.114	4.252	4.702	2.415	1.505	61.352	19,75%
Petrolina	10.960	2.369	4.781	2.508	1.815	81.378	13,47%
Barreiras	5.215	412	2.635	1.822	489	38.823	13,43%
Mossoró	9.465	1.056	4.738	3.085	965	74.111	12,77%
Campina Grande	13.256	958	6.620	4.783	1.454	113.080	11,72%
Sinop	3.540	756	1.748	864	310	34.712	10,20%
Dourados	6.329	888	2.600	2.441	620	62.284	10,16%
Piracicaba	10.781	549	4.905	4.437	1.380	113.888	9,47%
Uberlândia	17.961	1.374	6.781	8.877	1.400	198.156	9,06%
Londrina	13.938	2.130	5.496	5.729	931	167.350	8,33%
Marília	5.834	372	2.754	2.521	296	71.269	8,19%
Chapecó	4.891	1.014	1.746	2.090	158	59.938	8,16%
Passo Fundo	5.042	1.026	2.011	1.938	175	62.679	8,04%
Pelotas	8.274	1.157	3.556	3.409	297	115.166	7,18%

Fonte: IPEA (2013). Elaboração: A autora.

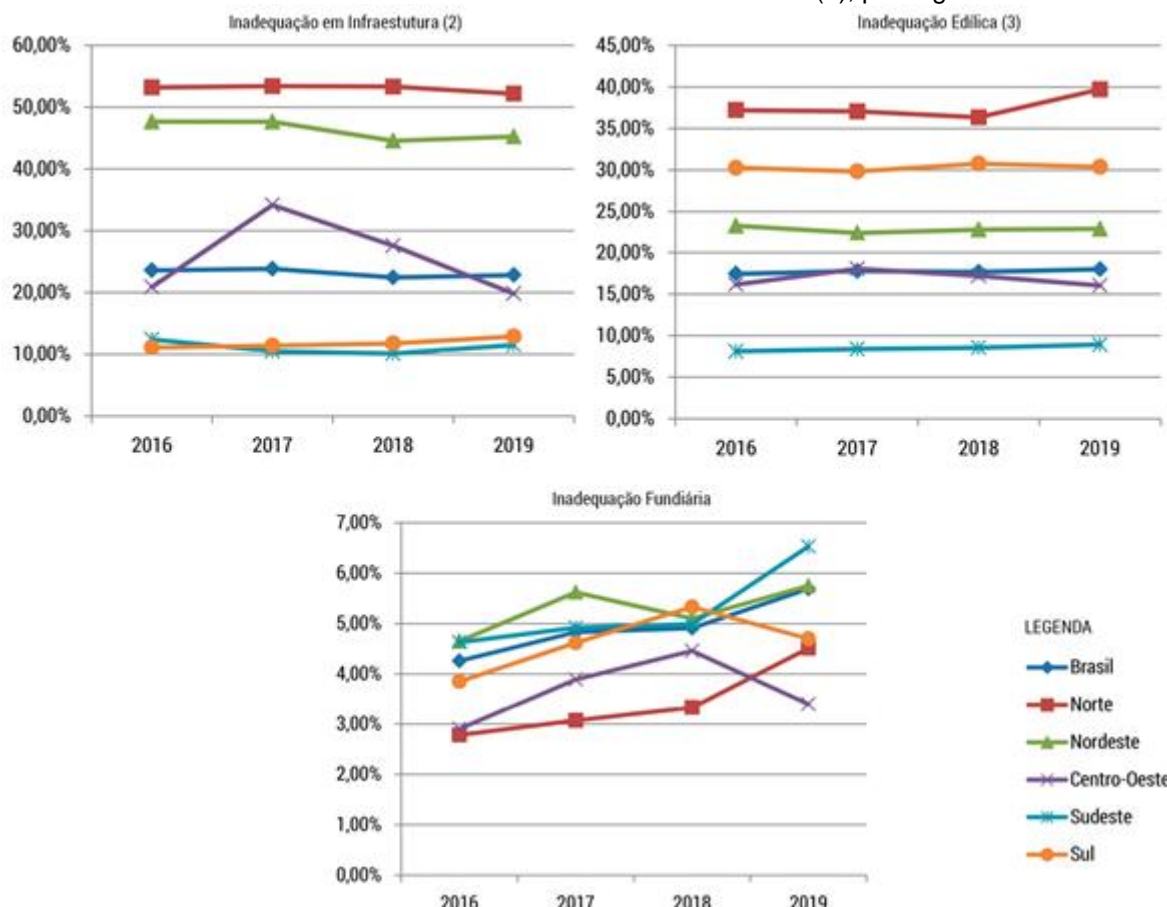
Mais uma vez, Marabá destaca-se entre os indicativos, considerando a porcentagem de domicílios em déficit habitacional, também demonstrando um maior deslocamento entre as demais cidades, que apresentam porcentagens de déficit entre 13,47% e 7,18%. O menor índice está atribuído a Pelotas, que possui o 8º

maior número absoluto no déficit entre as quatorze cidades em análise. Já Uberlândia, com o maior número absoluto de domicílios em condição deficitária, está posicionada em 9º lugar em relação à porcentagem representativa.

A Fundação João Pinheiro lançou, em 2020, um novo estudo sobre o déficit nacional e a inadequação domiciliar. Os indicadores para inadequação domiciliar passaram por aprimoramento e alteração. Tanto na publicação de 2013, quanto na de 2020, foram utilizados três indicadores. O indicador de infraestrutura urbana manteve-se semelhante, incluindo quatro subindicadores: abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo e energia elétrica. O indicador de ausência de unidade sanitária exclusiva foi alterado para inadequação edílica. Sua composição é feita por cinco subindicadores: armazenamento de água, cômodos (exceto banheiro) que servem de dormitórios, ausência de banheiro exclusivo, cobertura inadequada e piso inadequado. Em 2013, o terceiro indicador analisado correspondia ao adensamento excessivo em domicílios próprios, considerando um número maior que três pessoas por dormitório. Em 2020, o indicador adicionado foi o de inadequação fundiária, o qual considera imóveis em terrenos não próprios (FJP, 2013; 2020).

Outro fator de alteração entre as publicações dá-se na possibilidade de análise por municípios. A publicação de 2020, divulga somente dados do Brasil, regiões nacionais, estados e regiões metropolitanas. Considerando essa restrição, optou-se por observar os critérios de inadequação dos domicílios do país e de suas regiões.

Gráfico 2 - Gráficos de Critérios de Inadequação dos Domicílios Urbanos Duráveis Relativamente ao Total de Domicílios Particulares Permanentes Duráveis Urbanos (1), por regiões e no Brasil.



Fonte: FJP (2021). Elaboração: A autora.

(1) Apenas domicílios duráveis, ou seja, não são considerados os improvisados ou rústicos. Exclusive cômodos, por serem parcela do déficit habitacional. (2) Domicílios com pelo menos um tipo de inadequação em infraestrutura. (3) Domicílios com pelo menos um tipo de inadequação edílica.

Os gráficos de inadequação em infraestrutura e inadequação edílica apresentam tanto as maiores taxas, quanto a maior diversidade de incidência entre regiões. Fato que, possivelmente, deve-se à quantidade de subindicadores que integram esses indicadores. Já o gráfico de inadequação fundiária, com componente único, apresenta maior regularidade e semelhança em sua incidência entre as regiões. Mesmo com menores percentuais, é possível considerar relevante sua representação por dois motivos: (1) as taxas são crescentes no país e nas cinco regiões, com queda em duas regiões somente no ano de 2019; (2) as duas regiões com queda em 2019, Centro-Oeste e Sul, foram puxadas pelos estados de Mato Grosso e Paraná respectivamente. O fato pode sugerir um investimento em políticas de regularização fundiária no meio urbano. Outro aspecto sobre as taxas de inadequação fundiária é a dificuldade de mensuração, apontada pela necessidade

de interpretação sobre o que significa a posse da terra, o que pode prejudicar sua real expressão.

Através do apuramento feito ao longo desse item, é possível estabelecer a cidade de Pelotas como uma cidade média. Os aspectos de rede urbana considerados demonstram que Pelotas e os demais municípios apresentados possuem alta compatibilidade em seus índices de referência nos aspectos analisados, consolidando o caráter de centralidade das cidades em suas regiões, com representatividade na rede urbana brasileira. Os parâmetros de presença de aglomerados subnormais, déficit habitacional e inadequação dos domicílios indicam que os aspectos socioespaciais das cidades médias são representativos e merecem atenção quanto a seu impacto urbano.

Os aspectos qualitativos capazes de indicar as cidades médias são bastante próximos dos aspectos indicativos dos *espaços urbanos não metropolitanos*, segundo Elias e Pequeno (2010): função da cidade; modernização e herança histórica e contribuição sobre o processo de urbanização brasileira contemporânea. A partir desses indicativos é dado o prosseguimento com enfoque sobre a cidade de Pelotas.

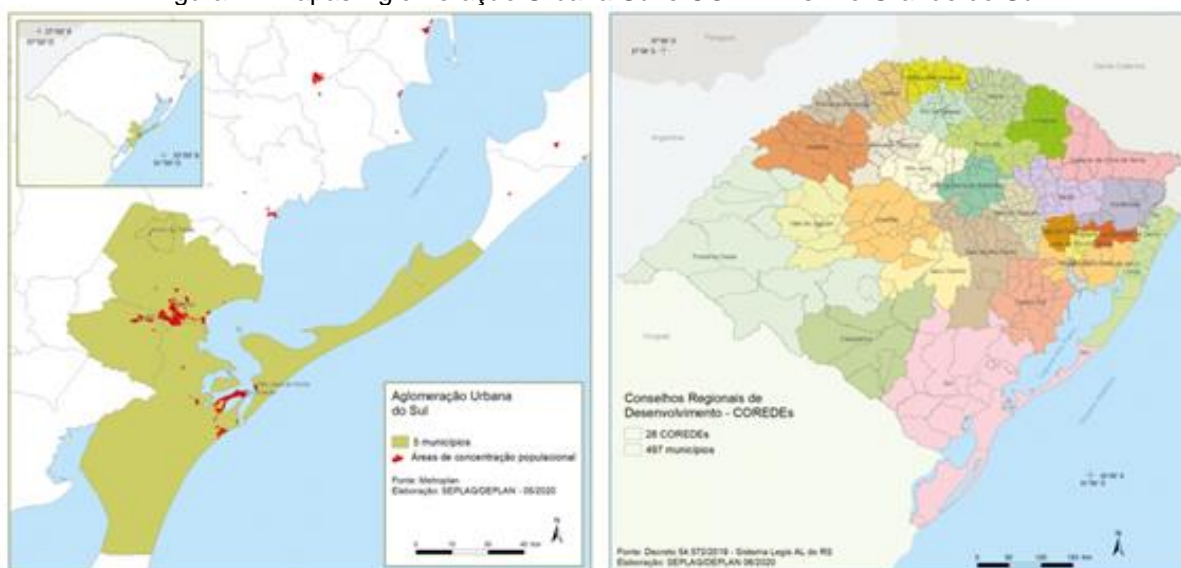
O processo comparativo entre Pelotas e outras cidades médias brasileiras serve de embasamento para adentrar em aspectos próprios da cidade, os quais serão elaborados a partir da contribuição de Elias e Pequeno (2010) sobre os *espaços urbanos não metropolitanos*. Essa caracterização mostrou-se pertinente, pois Pelotas apresenta uma trajetória, de certa forma, particular como cidade. Pelotas possui um desenvolvimento urbano precoce, assim como muitas capitais brasileiras. No entanto, ela nunca se estabeleceu como capital e sequer figura entre as regiões metropolitanas do estado do Rio Grande do Sul, apesar de sua importante posição na rede urbana estadual e nacional. De maneira a trilhar a proposta de análise de Elias e Pequeno (2010), os dois subitens a seguir irão trabalhar a função na rede urbana e os aspectos históricos e de planejamento urbano de Pelotas. O subitem 2.2.1 dedica-se às considerações a respeito da rede urbana em nível regional e aspectos econômicos da cidade.

3.2.1 Função na rede urbana e aspectos econômicos

Pelotas é uma capital regional C pela Região de Influência das cidades, conforme o IBGE (2018). A cidade representa importante ponto na rede urbana brasileira, estabelecendo relação de referência para as cidades do seu entorno em serviços especializados e relação com a metrópole, a qual se encontra em maior nível na rede urbana. Em âmbito estadual, a lei 11.876 de 2002, estabelece a Aglomeração Urbana do Sul, composta pelos municípios de Pelotas, Rio Grande, Arroio do Padre, Capão do Leão e São José do Norte, que concentra 5,4% da população do Rio Grande do Sul e possui Pelotas como importante centro regional (SPGG, 2021). A Aglomeração Urbana possui funções públicas de gestão regional e reúne conselhos deliberativos focados na região.

Pelotas também pertence ao Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDE) Sul, sendo os COREDEs fóruns de discussão para promoção de políticas e de ações para o desenvolvimento regional. No COREDE Sul, Pelotas representa importante centralidade urbana através das atividades econômicas de comércio e serviços; atividades de ensino superior, com a presença de universidades como UFPEL e UCPEL, além de atividades governamentais sediadas na cidade (COLLISCHONN *et al*, 2021).

Figura 4 - Mapas Aglomeração Urbana Sul e COREDEs Rio Grande do Sul.



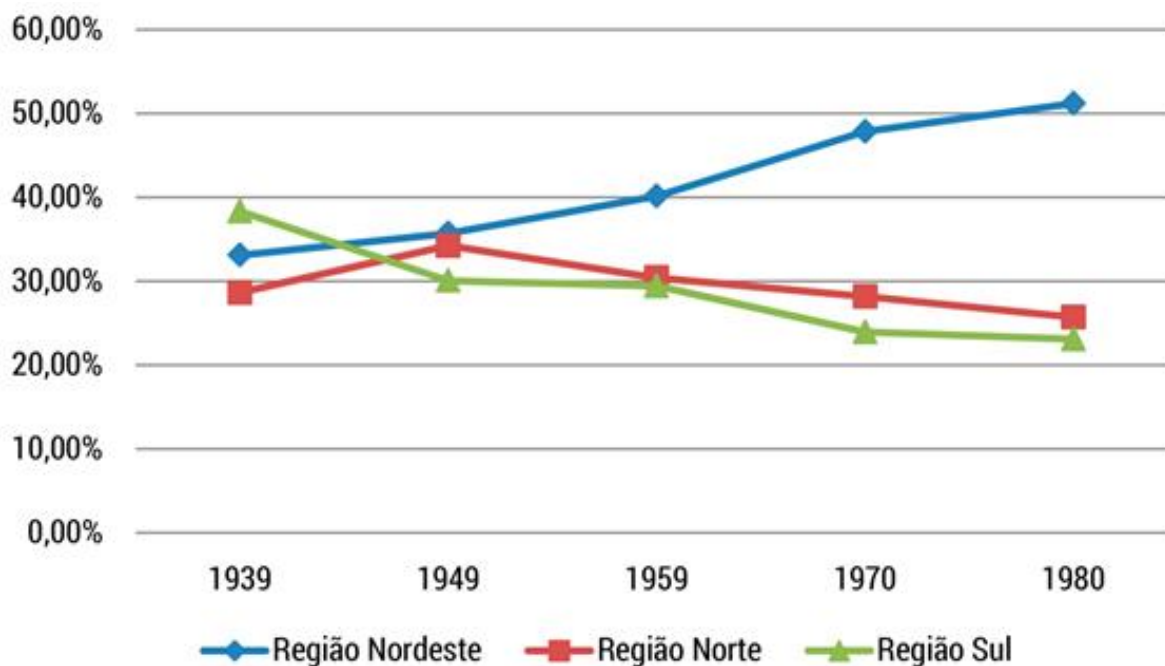
Fonte: SPGG (2021). Elaboração: A autora.

A rede urbana do Rio Grande do Sul é constituída através dos processos de urbanização e das redes urbanas regionais do estado, as quais têm origem ainda no século XIX e transformaram-se, ao longo do tempo, com aumento de sua complexidade. A rede urbana do sul gaúcho tem origem na área de Campanha, formada por grandes propriedades e tendo como principal atividade a pecuária. Pelotas e Rio Grande destacam-se na concentração industrial e comercial da produção saladeril na região (SOARES, 2011).

A partir da década de 1940, a região sul do estado registrou os primeiros sinais de um processo de declínio e de mudança de eixo econômico para a região norte e nordeste do estado (FEE, 1994; SOARES, 2011). Os dados demográficos expressam que, em 1890, a população da região sul do estado representava 52,07% da população do Rio Grande do Sul, passando para 35,67%, em 1940, e para 26,31%, em 1980. Enquanto a região nordeste registrava 28,04% da população estadual, em 1890; 25,57%, em 1940; e 40,21%, em 1980; a região norte registrava 19,89% da população estadual, em 1890; 38,76%, em 1940; e 33,48%, em 1980 (FEE, 1994).

Essa alteração no crescimento demográfico das regiões é decorrente de uma estagnação econômica da região sul e da não capacidade em promover a transição para a industrialização que desponta nas década de 1930. A região não possuía capacidade de implantar uma matriz industrial diversificada, juntamente com um processo de crescimento industrial e imigrações para as regiões norte e nordeste do estado (FEE, 1994). O gráfico abaixo (Gráfico 3) demonstra a expressão no produto interno das regiões, os quais dialogam com a transição da expressão demográfica das mesmas.

Gráfico 3 - Gráfico da Participação das Regiões no Produto Interno do Rio Grande do Sul, 1939 – 1980.



Fonte: FEE (1994). Elaboração: A autora.

O gráfico demonstra a queda de expressão da região sul no produto interno do estado, saindo de um patamar de quase 40% para pouco mais de 20% do produto interno estadual. A dinâmica demográfica e econômica de Pelotas acompanha a dinâmica demográfica e econômica da região sul. A cidade registra um expressivo crescimento populacional ainda no século XIX, quando, entre 1814 e 1860, registrou um aumento de 754% de sua população, enquanto o estado registrou um índice de 286% de acréscimo demográfico no período. Em 1880, a cidade registrava semelhante população a de Porto Alegre e possuía importância econômica em escala nacional, figurando como oitavo município de maior renda no país (SÁ BRITTO, 2011).

Sá Britto (2011), em estudo sobre a industrialização e a desindustrialização de Pelotas, demonstra como a origem charqueadora alavancou a cidade para um patamar econômico de destaque até o início do desenvolvimento da indústria. Foi estabelecido um período de industrialização do espaço de Pelotas (1860 a 1930); um período da indústria de substituição de importações (1930 a 1970); um período de retomada da indústria em Pelotas (1970 a 1980); e um período de crise de

desindustrialização (a partir de 1980). Todos os períodos representaram impacto na formação urbana e no planejamento de Pelotas (Ibid, 2011).

No período entre 1860 e 1930, segundo Sá Britto (2011), as indústrias instaladas no sul do estado foram do ramo têxtil, de carnes e de fumo. Sua implantação esteve ligada à vinda de imigrantes alemães, instalados na região em função do comércio. Os estancieiros e os charqueadores estiveram menos próximos das alterações na produção econômica, mantendo-se ainda muito ligados a formas tradicionais de produção. A ocupação dessas indústrias foi feita na área do porto de Pelotas e, ao longo dos anos, foi se ampliando, com implantação de vilas operárias.

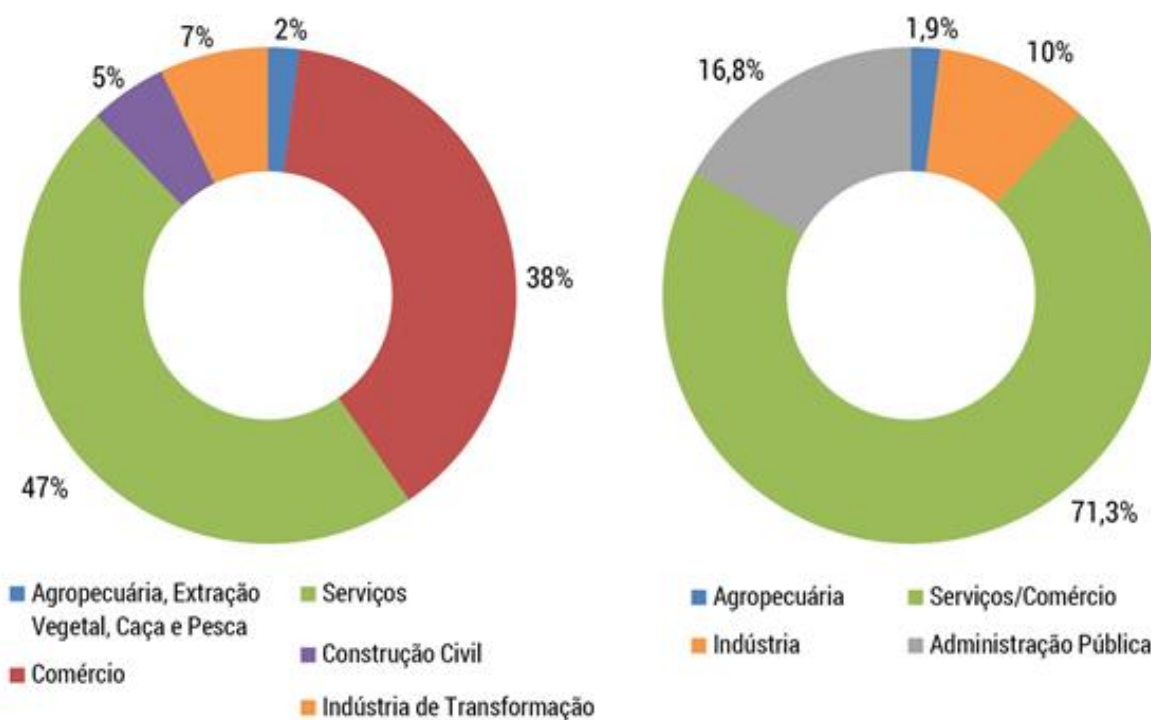
Em um contexto de forte industrialização nacional e grande participação do Estado no setor, dos anos 1930 aos anos 1970, Pelotas e toda a região sul perdem força como polos econômicos do Rio Grande do Sul. É nessa conjuntura que as regiões norte e nordeste passam a ter expressão e a representar maiores índices de crescimento populacional e econômico estaduais. À época, Pelotas consolida o predomínio de indústrias alimentícias. No entanto, entre os anos de 1955 e 1960, Pelotas passa por um decréscimo no número de indústrias, de 540 para 450 (SÁ BRITTO, 2011). Ao mesmo tempo, há um impacto gerado pela política nacional do Plano de Metas, de Juscelino Kubitschek, que foca na região sudeste do país e tem como efeito um impacto negativo nas demais regiões do país. Um desses efeitos pode ser percebido pelos fluxos migratórios intrarregionais. Pelotas salta de uma população de 127.580 habitantes, em 1960, para 207.870, em 1970 (Ibid, 2011).

Na década de 1970, com predomínio das indústrias alimentícias de beneficiamento de arroz, frigoríferos, curtumes e conserva de vegetais, Pelotas afirma-se como “Cidade dos Alimentos”. A relação das indústrias com a agricultura familiar forma um complexo agroindustrial e, no ano de 1977, Pelotas apresenta crescimento no número de empresas instaladas no município. Com políticas financeiras de fomento, o fortalecimento do setor industrial dá-se também com a instalação de órgãos federais, como o escritório da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMPRABA), e com a construção de um distrito industrial servido de infraestrutura rodoviária (SÁ BRITTO, 2011).

A partir da década de 1980, Sá Britto (2011) aponta um processo de desindustrialização na cidade de Pelotas. Muitas indústrias são fechadas em um cenário de transição da política nacional para a econômica em nível global, com o fim do regime militar e o avanço do neoliberalismo. A significativa diminuição da importância da atividade industrial e a maior competição com produtos importados, sobretudo do Mercosul, provoca o fechamento de importantes indústrias como a CicaSul e Vega (Ibid, 2011, 79). No fim da década de 1990, Pelotas decai gradativamente em sua contribuição no Valor Acrescentado Bruto (VAB) industrial do estado, com expressão bastante inferior à contribuição de cidades das regiões norte e nordeste do Rio Grande do Sul. Enquanto Porto Alegre e Caxias apresentavam um percentual de 10,34% e 7%, respectivamente, do VAB industrial em 1999, Pelotas representava 1,91% no mesmo ano.

Atualmente, como quarta cidade mais populosa do Rio Grande do Sul, Pelotas aparece entre as dez primeiras cidades com maior VAB somente no setor de serviços (SPGG/RS, 2018). Sua participação estadual é de 2,5% no setor, tendo como principais atividades a administração pública e o comércio. Em análise sobre a participação de indústrias por setor e a participação por setor no Valor Adicionado (VA), a distribuição aponta o predomínio do setor de serviços.

Gráfico 4 - (A) Gráfico da Participação no Número de Empresas por Setor (2019); (B) Gráfico da Participação dos Setores no VA do Município, em R\$ mil (2018).



Fonte: Perfil das Cidades Gaúchas - SEBRAE (2020). Elaboração: A autora.

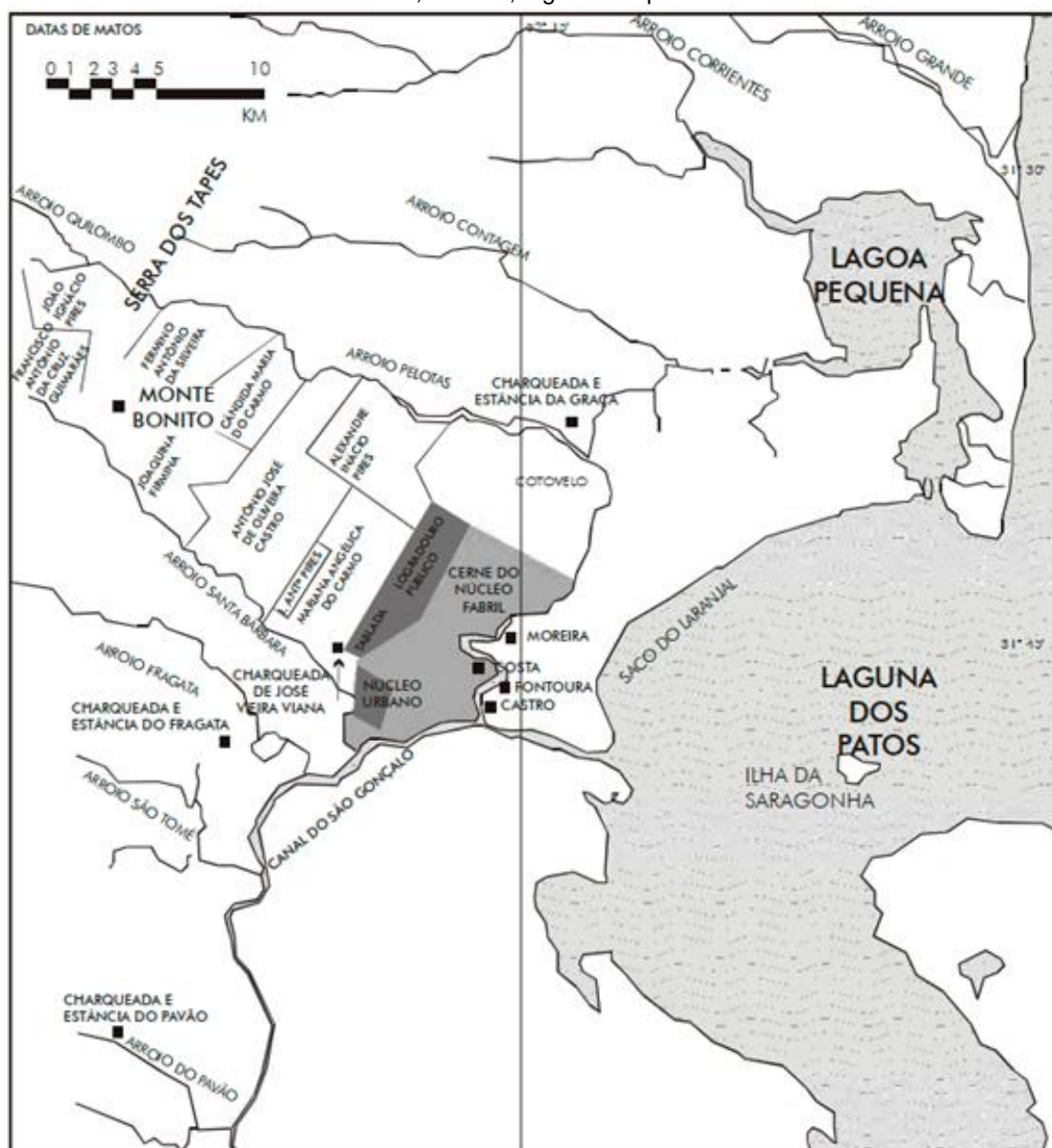
O setor agropecuário possui pequena participação no número de empresas e no VA do município, com índices de 2% e 1,9%, respectivamente. Os valores registrados pelo município de Passo Fundo, cidade média do agronegócio sul-riograndense, são de 2% e 1,6%. Nesse setor, Pelotas registrou, em 2018, as cinco principais culturas agrícolas a partir do percentual de hectares plantados: soja em grão (42,7%), arroz em casca (19,1%), milho em grão (16,6%), fumo em folha (9,5%) e pêssego (7,5%).

Os aspectos econômicos da cidade de Pelotas, ao longo de diferentes momentos históricos, revelam o quanto sua expressão está atrelada a um contexto macroeconômico nacional. Para Santos (2006), as heranças do passado histórico, considerando seus diversos contextos, técnicas e arranjos de trabalho, constituem a *rugosidade* do espaço. Sua acumulação tem impacto direto no modo como se dão as renovações econômicas e sociais desse espaço. Pelotas apresenta uma *rugosidade* bastante espessa relacionada ao seu período charqueador, o qual deixou marcas fundamentais em todo desenvolvimento socioeconômico da cidade.

3.2.2 Bases elitistas na formação urbana e no planejamento

A formação da sede do núcleo urbano pelotense faz-se através do arranjo e da concessão das famílias charqueadoras de porções, na constituição do primeiro loteamento de Pelotas. “A localização da cidade era defendida conforme essas pessoas estivessem vinculadas à posse da terra. Interessava que a sede da cidade estivesse implantada dentro ou no entorno de suas propriedades ou concessões” (GUTIERREZ, 2001, p. 165).

Figura 5 - Localização das datas de matos, arroio Quilombo, charqueadas, Passo dos Negros, cidade, tablada, logradouro público.



Fonte: GUTIERREZ (2001).

Na Figura 5, a mancha referente ao cerne do núcleo fabril refere-se à sesmaria do Monte Bonito. A Freguesia de São Francisco de Paula foi constituída na área de núcleo urbano com a construção da sede da igreja e da casa do vigário no mesmo local onde hoje encontra-se a catedral municipal. Na área referente ao Logradouro Público ou Tablada concentrava a comercialização do gado, beneficiando o processo de produção do charque, pois eliminava a necessidade de viagens para a compra do gado, atraindo vendedores para a região, impulsionando o movimento de comércio e de hospedagem na cidade (GUTIERREZ, 2001).

Desde a dominação das terras pelas famílias charqueadoras até a dominação dos meios de produção e a utilização da mão de obra escravizada, o núcleo urbano de Pelotas constitui-se parte da lógica deste contexto: é realizado por vontade dos charqueadores, mas é materializado pela ação das pessoas escravizadas. O século XIX forjou as bases da cidade de Pelotas, que tem, na virada para o século XX, uma inflexão em sua expressividade econômica. Com o fim do regime escravista, as mesmas famílias seguem no domínio da municipalidade de Pelotas. Em posição privilegiada, a parcela da sociedade concentrou os recursos materiais e imateriais de sua época, comandou de forma hegemônica os rumos da cidade de Pelotas.

O crescimento urbano exige o refinamento nas leis reguladoras e na futura necessidade de planejamento urbano. Longe de ser a cidade romantizada na perspectiva europeia (AL-ALAM, 2007), a população escravizada, no mundo do trabalho, “eram mãos e pés do charqueador” (VIEIRA, 2013, p. 475). Em posição desigual, se encontravam sob um sistema de dominação baseado na violência institucional e na socialização parcial, a qual os restringia a função do trabalho. (CARDOSO, 2013). Habitavam as áreas ribeirinhas das charqueadas, enfrentavam jornadas extensas de trabalho exploratório, o controle e duras penas respaldadas por lei. Ao mesmo tempo, formularam suas formas de resistência e edificaram a cidade com suas próprias mãos (CARDOSO, 2003; GUTIERREZ, 2001; 2004; AL-ALAM, 2007; VIEIRA, 2013).

Para compreender a contribuição de Pelotas como espaço não metropolitano na urbanização contemporânea do país (ELIAS e PEQUENO, 2010), é preciso elaborar o processo de urbanização e de regulação urbanística da cidade. Ainda no fim do século XIX, são registradas normas que interferem no espaço urbano da cidade. Em 1870, Pelotas já possuía a presença de habitações em configuração de cortiços. O poder público municipal toma as primeiras medidas de restrição de construção de cortiços no Código de Posturas de 1881, promovendo, além de um zoneamento funcional, um zoneamento social (MOURA, 2006).

No ano de 1888, é feita uma ampliação do perímetro de proibição dos cortiços. Localizados nas adjacências do perímetro estipulado pela municipalidade e, em alguns poucos casos, com registros dentro do próprio perímetro, essa medida apresenta características já conhecidas, entre elas o discurso higienista ascendente

à época (MOURA, 2006). Além do discurso higienista, havia a associação com a camada social residente nos cortiços da cidade – “as classes perigosas” (Ibid, 2006). Moura (2006) revela a forma como os jornais da época referiam-se a essa parcela da população, formada, sobretudo por pessoas negras e mestiças e associadas à prostituição, à vadiagem, à condição de insalubridade e à prática de assaltos.

Soares (2002) propõe uma divisão de ciclos de desenvolvimento urbano para Pelotas: “1887-1945: O projeto urbano”; “1946-1966: A produção do espaço”; “1967-2000: Da produção à reprodução do espaço urbano.” Cada um desses momentos é marcado pelo processo de produção do espaço urbano, através das legislações vigentes e dos atores sociais da produção do espaço. Os intervalos estipulados por Soares (2002) serão utilizados para demarcar períodos dos processos de planejamento identificados na cidade, sendo acrescido o período entre os anos 2000 a 2020.

- 1887-1945: primeiro período

O período identificado entre os anos de 1887-1945 corresponde à fase de afirmação de uma elite local que possuía, como projeto, uma cidade racional, limpa, moderna e dotada de infraestrutura. A prefeitura desempenhou forte papel no controle e na regulação sobre o espaço urbano à época, atendendo aos ideais elitistas, em especial, nos últimos anos do século XIX e até a década de 1920 do seguinte século (SOARES, 2002).

Dentro da perspectiva higienista, a cidade passa por um “saneamento social e um saneamento físico”, que se revelam pelas medidas de controle sanitário e de aprimoramento na rede de esgoto e distribuição de água na cidade associados a um planejamento territorial. Dentro dos planos e projetos de saneamento, destacam-se o Plano Rullmann, elaborado em 1922, durante o governo de Coronel Pedro Osório, porém não utilizado, e o Plano Saturnino de Brito, de 1927, contratado durante o governo de Augusto Simões Lopes (Ibid, 2002).

Segundo Soares (2002), esse período é, intensamente, marcado pela execução de parcelamentos do solo comandados pela prefeitura, em especial, até o ano de 1939. Entre os anos de 1939 e 1947, é registrada uma queda no número de

parcelamentos, com retomada em 1950. Os processos de parcelamento do solo vêm acompanhados da discussão sobre a propriedade de terra na cidade. Em sua maioria de propriedade privada, a exceção da antiga área da Tablada, que pertencia ao poder público e que, atualmente, configura a região administrativa das Três Vendas. Muitos desses parcelamentos originaram vilas operárias, desabastecidas de infraestrutura urbana. Nesse processo, inicia-se a identificação de uma relação primária de centro e periferia em Pelotas.

- 1946-1966: segundo período

De 1946 a 1966, mesmo com grande regulação urbanística concentrada na gestão pública municipal, a produção do espaço passa a ser controlada pelo mercado imobiliário. Em 1947, é elaborado o 2º Plano Saturnino de Brito, que auxilia na retomada de processos de parcelamento da cidade e em seu consequente crescimento. Contudo, o espraiamento contou com grande presença de modelos de vilas operárias em áreas não abastecidas por rede de esgoto e distribuição de água (SOARES, 2006). A moradia começa a despontar como problema urbano. O Estado é o principal responsável pelo atendimento a essa demanda, com iniciativas como o Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAP), no período do Estado Novo, no governo de Vargas, e da Fundação da Casa Popular, no governo Dutra.

Em 1946, após a II Guerra Mundial, ocorreram novas eleições e, através dos decretos federais 9.218/1946 e 9.777/1946, os municípios são incumbidos de administrar as demandas habitacionais. Em 1948, é promulgada uma lei de moradia popular em Pelotas, em um contexto de mobilização sindical que reivindicava a pauta habitacional (CHIARELLI, 2014). De meados da década de 1950, até o lançamento do BNH, em 1964, a produção de habitação popular em Pelotas teve pouca expressão, foram construídos um conjunto habitacional, através do Instituto de Previdência e Aposentadoria dos Servidores do Estado (IPASE), e outros de iniciativa privada (Ibid, 2014).

- 1967-2000: terceiro período

O fim desse período, e o consequente início do próximo período, é marcado pelo ano de 1967. No ano seguinte, é promulgado o I Plano Diretor (PD) de Pelotas (Lei nº 1672/1968). Com preceitos funcionalistas, o I PD de Pelotas “privilegiava as

formas capitalistas de produção da cidade, animado pela reorganização do capital imobiliário local, que deveria se adaptar a um plano nacional de construção e financiamento de moradia” (SOARES, 2002, p. 480, tradução nossa). O plano nacional referido diz respeito ao SNH. As formas de implantação dos conjuntos de BHN, em Pelotas, possuíram como fontes de financiamento as cooperativas locais, a produção pela COHAB/RS e a iniciativa privada com apoio do Estado. Até 1984, foram 46 conjuntos construídos na cidade através do BNH, sendo três através do financiamento pela Companhia de Habitação (COHAB). A inserção urbana desses conjuntos apresentou uma média de distância do centro de 3,1 km, sendo o COHAB Pestano³ o mais distante, com 9,5 km do centro da cidade (CHIARELLI, 2014).

Na fase compreendida como “Da produção à reprodução do espaço urbano”, Soares (2002) aponta que a forma de produção habitacional foi executada a partir de uma produção imobiliária capitalista, com participação de capital privado e com uma oferta de imóveis em grande escala, com menor ocupação do solo, devido à construção de blocos de apartamentos. Nesse período, também destaca-se a ação do Estado, através do poder público municipal, e dos movimentos sociais agindo, diretamente, na produção do espaço urbano. Através de programas estaduais e federais, a municipalidade executou algumas mudanças no espaço urbano da cidade. Em uma atuação voltada para um “bem comum”. Esse momento se mostra mais complexo em relação à atuação realizada no início do século, pois os conflitos e as diferenças de classes são mais intensos e presentes no meio urbano (Ibid, 2002).

Dez anos após a vigência do I PD, a prefeitura executou algumas obras de extensão e melhorias urbanas em áreas de periferia, através de fundos federais do Programa Comunidades Urbanas de Recuperação Acelerada (CURA). O Plano de Complementação Urbana da cidade de Pelotas foi lançado em 1978 e contemplou os bairros Areal e Fragata. Há um movimento de realização de parcelamentos do solo na mesma época, através de um “Estado proprietário” (SOARES, 2002). Soares (2002) aponta que, até os anos 1980, as operações realizadas pela prefeitura foram as seguintes: 1953 - Loteamento Municipal da Várzea e Bairro

³ O COHAB Pestano, denominado Conjunto Residencial Fernando Osório, fica localizado na rua Leopoldo Broad, próximo ao Loteamento Pestano.

Jardim; 1959 – Vila Santos Dumont; 1970 – Círculo Operário Pelotense; 1971 – adição de lotes à Vila Santos Dumont.

Com o PROFILURB, a prefeitura executou grandes parcelamentos de terra na região periférica da cidade. Segundo Soares (2002):

As primeiras operações tinham o objetivo de urbanizar, sanear e regularizar terrenos ocupados sem o direito de propriedade e foram realizadas em áreas de aglomeração de população marginalizadas. Estas áreas onde foram aplicados os recursos do programa eram consideradas pela Prefeitura como o “cinturão da miséria” da cidade e se situavam nos “extremos” da periferia urbana pelotense. Os assentamentos Ambrósio Perret (as margens do Canal São Gonçalo), Santos Dumont (junto às promoções realizadas pela prefeitura) e o Corredor do Pestano (nas Três Vendas), receberam uma infraestrutura urbana mínima (redes de água, esgoto e energia elétrica) e a posse da terra foi regularizada (SOARES, 2002, p. 412 e 413, tradução nossa).

As condições físicas e sociais a respeito dos loteamentos são controversas e serão discutidas mais à frente. O PROFILURB, em Pelotas, está regulamentado através da Lei nº 2.443, de 15 de junho de 1978, assinada pelo então prefeito Irajá Andara Rodrigues. A legislação autoriza a alienação e a venda de lotes no Bairro Nossa Senhora dos Navegantes, no Loteamento Ambrósio Perret, na Vila Santos Dumont, no Corredor do *Pestano* (cf. texto) e nos lotes de terras no prolongamento da Av. Bento Gonçalves, da Rua Dona Darci Vargas e da Av. Cidade de Rio Grande. As terras do logradouro público da Tablada foram utilizadas para o parcelamento do loteamento Pestano (1978). Os lotes no Bairro Nossa Senhora dos Navegantes deram origem aos loteamentos Navegantes I e II, próximo ao arroio Pepino, no ano de 1980 e, posteriormente, para o parcelamento do Loteamento dos Funcionários Municipais (1982).

A prefeitura também ocupou-se de programas de regularização fundiária através do mecanismo de Áreas de Regime Urbanístico Especial (ARUE. Pela lei dos Posseiros, de 1981 (Lei nº 2.643/1981), promoveu a regularização de lotes na cidade (SOARES, 2002). A prefeitura foi contemplada com financiamento através do Programa Comunidades Urbanas de Recuperação Acelerada (CURA) para qualificação urbana. Foram executadas melhorias nas avenidas Juscelino Kubitschek, Ferreira Viana, Fernando Osório e Domingos de Almeida (MEDVEDOVSKI, CARRASCO e SILVA, 2021).

Contemporaneamente a essa atuação do município, a prefeitura de Pelotas formalizou, através da Lei 2.455/1979, a Fundação de Planejamento Urbano e Regional de Pelotas (FUPURP). Em seu Art. 1º, estão destacadas suas funções, entre elas a de “I - Programar e implementar pesquisas e estudos voltados ao equacionamento dos problemas locais e regionais; II - Formular diagnósticos e promover a elaboração de planos e programas para o desenvolvimento urbano e regional.” (PELOTAS, 1979). Em 1980, o II Plano de Diretor de Pelotas (Lei nº 2.565/1980) é promulgado. Soares (2002) aponta que este PD alterou as referências funcionalistas e adotou as ideias acerca da “questão urbana”.

A FUPURP, mesmo em um curto espaço de tempo de atuação, produziu, pelo menos, duas edições de uma revista da Fundação. Em sua segunda edição, a publicação revela alguns aspectos importantes sobre como o planejamento e gestão urbanos estavam estruturados em Pelotas. No registro de que o planejamento urbano despontou na cidade a partir da aprovação do I PD, em 1967, onde “Pelotas buscava a racionalização do espaço urbano da cidade, preocupando-se com seu desenvolvimento organizado e planejado.” (FUPURP, 1981, p. 6). Incluindo o fato da criação da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano na mesma época.

Já o II PD, além de firmar o lugar do planejamento urbano na cidade, tinha como conceitos: (a) a finalidade do planejamento urbano de atendimento das necessidades da população, das carências urbanas do ponto de vista social e a prevenção da tendência de concentração de investimentos nas áreas mais equipadas, conforme a vigência do modelo socioeconômico; (b) o planejamento físico-urbano como parte de um Plano de Desenvolvimento Global, o qual abrange todas as ações do poder municipal, tendo como objetivo viabilizar a partir do uso do solo a obtenção das metas do Plano de Desenvolvimento (FUPURP, 1981).

A publicação da FUPURP (1981) também demonstra a estrutura institucional do Planejamento Urbano de Pelotas. Justificando que, no ano de 1967, a Secretaria de Planejamento havia sido criada e o I PD entrado em vigor com vistas a ordenar o uso do espaço, o próprio texto contradiz-se. O texto revela que, a partir do início dos anos 1970, até o ano de 1977, quando a intenção de um novo PD surge, a cidade expandiu-se, cresceu e renovou-se, sem um maior controle.

O II PD de Pelotas regulamenta, ainda, a criação de um Escritório Técnico do Plano Diretor (ETDP), que ficaria responsável pela aplicação e pela atualização constante do II PD, conforme inscrito em seu Art. 7º. O Art. 10º da regulamentação aponta a participação comunitária através do Conselho do Plano Diretor (CONPLAD). Esse momento caracteriza o aumento de complexidade na estrutura de planejamento e gestão urbanos de Pelotas e a formulação de uma retórica bastante densa sobre o planejamento. À medida que a estrutura de planejamento e gestão urbanos consolidam-se, a expectativa é de que sua incidência seja profícua e que gerem impactos urbanos positivos na cidade.

Pode-se considerar que este PD possui características de um planejamento bastante atrelado à atuação estatal. No entanto, no decorrer dos anos 1980, o cenário de investimentos federais no planejamento e habitação altera-se, deixando impactos na forma de produção urbana da cidade. A partir de 1986, as construções de habitação consideradas de alto padrão, sobretudo em modelo de prédios ou loteamentos privados, avançam do centro para os bairros, com destaque para a zona norte da cidade. A produção de habitação para as camadas populares através de recursos públicos é quase zerada com o fim do BNH (SOARES, 2002; CHIARELLI, 2014).

A promoção imobiliária da cidade fica atrelada à produção privada por meio de construtoras, que, segundo Soares (2002), necessitam de uma nova fronteira imobiliária. Há registro de uma baixa construtiva na primeira metade dos anos 1990 e uma recuperação posterior (SOARES, 2002) que consolida o predomínio do mercado imobiliário na produção do espaço urbano pelotense até o fim do século XX (Ibid, 2002).

Na gestão de Bernardo de Souza (1984-1987), a Secretaria de Planejamento Urbano era coordenada pela Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente (SMUMA). Divida em quatro departamentos: Assessoria de Projetos Urbanísticos; Departamento de Controle Urbanístico; Departamento Municipal de Trânsito; e Departamento de Urbanização Popular (DUP). A Lei Municipal 2.886/85, que estabelece a estrutura administrativa da gestão, não descreve qual o objetivo do departamento. No entanto, há um reconhecimento de que o departamento cumpria um papel de cobertura da demanda habitacional com entrega de lotes e de chalés.

De uma maneira geral, a referência atribuída ao DUP é de que ele funcionou como uma espécie de “fornecedor” de habitação conforme demanda. O departamento foi descrito em entrevista através do ato “- Eu quero um terreno. Vai lá no DUP e o diretor do DUP te dá.”⁴. O fato é que o registro de atuação do DUP dá-se em um momento de queda da produção habitacional para a baixa renda na cidade. O período pós-BNH, a partir de 1986, chama atenção pelo fim do regime militar que se avizinhava. Em 1988, a retomada democrática no país traz como consequência uma maior participação da municipalidade. Chiarelli (2014) aponta que isso impactou, diretamente, a obtenção de financiamentos para projetos habitacionais em Pelotas, necessitando um maior aporte de legislações locais.

Para compreensão de como foi a sequência de produção habitacional e urbanização em Pelotas, o pós-BNH contempla três períodos: transição, implantação do PAR e implantação do PMCMV, o que corresponde ao íterim de 1987 a 2010. (CHIARELLI, 2014). O período de transição é marcado por uma baixa produção habitacional, chegando ao registro de nenhuma unidade habitacional construída através de recursos públicos entre os anos de 1987 e 1990 (Ibid, 2014). O primeiro prefeito eleito, democraticamente, no pós-regime ditatorial é José Anselmo Rodrigues (1989-1992) e, em sua gestão, são registrados os parcelamentos dos loteamentos populares Getúlio Vargas, Dunas, Darcy Ribeiro e Governação, totalizando 5.600 lotes. Esses lotes foram executados de forma privada, pela empresa Cotasul. Ltda (MEDVEDOVSKI, CARRASCO e SILVA, 2021). Através da Lei nº 3.354/1991, foi permitida a regularização fundiária de loteamentos implantados em áreas do município⁵, a qual seria feita por meio do pagamento de um valor simbólico, à época, de 1.000 Cruzeiros (Ibid, 2021).

A década de 1990, de maneira geral, foi de baixa expressão nas políticas urbanas envolvendo habitação, planejamento e urbanização. A produção de conjuntos habitacionais em Pelotas teve uma predominância de investimentos privados em

⁴ Descrição feita por um dos entrevistados do grupo dos técnicos e servidores públicos.

⁵ Loteamentos descritos pela Lei nº 3354/1991: Ambrósio Perret I; Ambrósio Perret II; Navegantes I; Navegantes II; Querência; Bom Jesus; Vila Governação; Uruguai; Paulo Zanotta; Vila Autora; Guabiroba; Vergílio Costa; Corredor do Apa; Sanga Funda; Bairro Py Crespo; Santos Dumont I; Santos Dumont II; Quero-Quero; Bairro Jardim; Jardim Europa; Travessa Um da Av. Ferreira Viana; Loteamento Dunas; Balsa.

paralelo a uma escassez de financiamentos públicos nacionais. As localizações dos empreendimentos tiveram uma tendência de ocupação afastada do centro (Ibid, 2014). No ano de 1999, o governo federal lança o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), através da MP 1.823/1999, sendo alterado para lei em 2001 (Lei Federal nº 10.188/2001). No ano de 1999, o governo federal lança o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) através da MP 1.823/1999, sendo alterado para lei em 2001 (Lei Federal nº 10.188/2001). Nesse mesmo ano é promulgado o Estatuto da Cidade, o qual inaugura um novo período para a política urbana nacional, tendo impacto direto nas ações municipais através de novas diretrizes urbanas para os Planos Diretores.

- 2000 - 2020: quarto período

Já em 2001, o PAR passa a fornecer recursos para o município. Recursos que foram usufruídos até o ano de 2008. Pelotas foi a cidade gaúcha com o maior número de conjuntos realizados pelo financiamento.⁶ Nesse período, o PAR beneficiou famílias com rendas de 3 a 6 salários mínimos, o que não atendia à demanda das famílias de baixa renda. Segundo Medvedovski, Carrasco e Silva (2021), o único loteamento voltado à baixa renda, na época, financiado pelo PAR foi o loteamento Ceval, que utilizou recursos do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH) e do programa Morar Melhor.

A gestão Marroni também iniciou a discussão sobre o III PD de Pelotas, colocando em discussão o conceito de “áreas especiais”, junto a uma iniciativa de mapeamento das áreas irregulares da cidade a serem consideradas dentro do novo Plano. Em se tratando de regularização, a atuação foi tímida, com registro de promoção em uma área conhecida como Quarteirão da Guariroba (MEDVEDOVSKI, CARRASCO e SILVA, 2021). Como sequência do PAR, ainda em 2004, foi criado o PAR ESPECIAL, destinado a famílias com renda de 2 a 4 salários mínimos. Até o fim de sua implementação, em 2008, o PAR financiou 3.181 moradias, entre blocos e sobrados, e os conjuntos multifamiliares do PAR ESPECIAL representaram 40 % das unidades totais em Pelotas (CHIARELLI, 2014).

⁶ Chiarelli (2014) aponta o financiamento a 17 conjuntos habitacionais em Pelotas até 2007. Porto Alegre e Canoas possuem, empatadas, 12 conjuntos habitacionais e Passo Fundo possui o menor número registrado, com 5 conjuntos habitacionais.

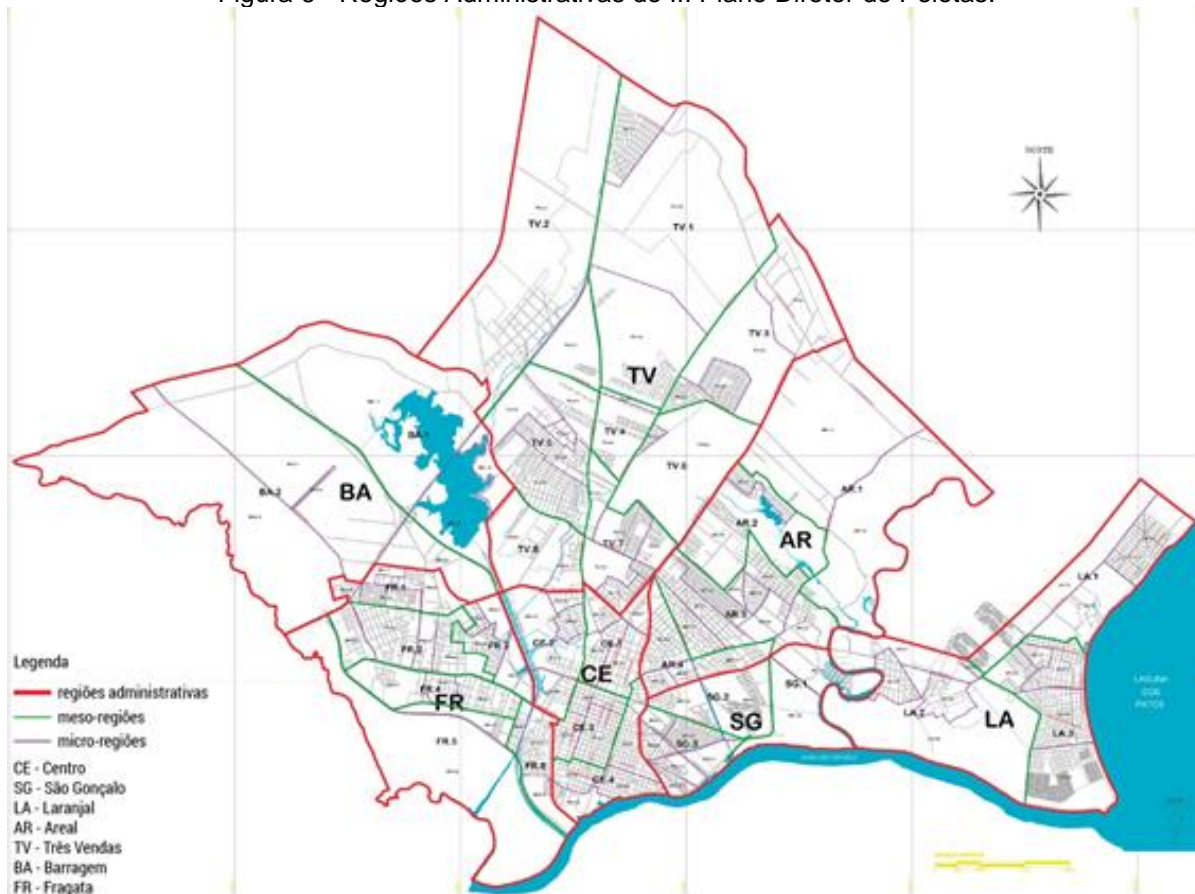
Em 2007, a prefeitura municipal adere ao programa federal PAC-UAP. Em uma lógica de “projetos fora do lugar” (MEDVEDOVSKI, CARRASCO e SILVA, 2021), os projetos deveriam corresponder às normativas federais de urbanização integral e integradas de assentamentos informais e regularização fundiária. Contudo, adaptavam-se ao contexto local de políticas públicas, as quais possuem um histórico de incompletude nos aspectos de urbanização e regularização dos assentamentos populares existentes na cidade (Ibid, 2021). No contexto de aderência ao programa, a prefeitura também investia em melhorias urbanas através de financiamentos a partir do Banco Mundial.

O processo de formulação do novo PD também teve continuidade. O III PD de Pelotas contou com elaboração de Escritório Técnico do Plano Diretor (ETPD) e reuniões do CONPLAD. O Naurb/UFPel compôs importante estudo como Grupo de Trabalho sobre as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), com proposta de conteúdo para a legislação. No entanto, o estudo foi utilizado parcialmente. Os debates indicados pelo Estatuto da Cidade, como o da função social da propriedade, foram incluídos na elaboração do Plano. Porém, foram apresentadas controvérsias em suas resoluções. Segundo Russo (2012), houve bastante disputa em torno do PD entre os grupos formadores do Conselho e discussões pouco resolutivas. Fato que pode ser observado em um ponto específico de reunião, ao detectar a grave situação da irregularidade na cidade:

Na ocasião foram apresentados dados alarmantes pela Comissão de Regularização Fundiária do município, quais sejam: existência de 130 áreas com moradias irregulares; déficit habitacional de 40.000 unidades na faixa de renda de 0 a 6 salários mínimos; 20.000 mil famílias em situação de moradia irregular. Entretanto, não houve evolução, ou votação a respeito do tema (RUSSO, 2012, p. 61).

Como efeito, Russo (2012) indica uma resposta parcial ao cumprimento da função da propriedade no caso da habitação de interesse social. As demarcações de AEIS deixaram brechas para uma ocupação de má qualidade, não houve aproveitamento efetivo do potencial dos vazios urbanos ao passo que houve favorecimento à implantação de condomínios fechados na cidade. Em 2008, o III PD é aprovado sob a Lei nº 5.502/2008. O III PD propõe a divisão administrativa da cidade, a qual é vigente até os dias atuais.

Figura 6 - Regiões Administrativas do III Plano Diretor de Pelotas.



Fonte: GeoPelotas (2021).

Em 2008, Adolfo Fetter disputa as eleições como candidato a prefeito e sai vitorioso, assumindo a gestão compreendida entre 2009 e 2012. A estrutura administrativa de sua gestão foi organizada a partir da Lei nº 5.763/2010, que estabeleceu a Secretaria Municipal de Gestão Urbana, a Secretaria Municipal de Qualidade Ambiental e a Secretaria Municipal de Habitação. Também foi criada a Unidade de Gerenciamento de Projetos (UPG), a qual foi responsável pelo gerenciamento de recursos entre empréstimos e investimentos a fundo perdido (SEIDEL, 2020 apud MEDVEDOVSKI, CARRASCO e SILVA, 2021).

A UPG coordenou os investimentos do PAC, que, no ano de 2009, passa a atuar através do programa Minha Casa Minha Vida. Entre 2009 e 2010, foram produzidos dez empreendimentos do PMCMV em Pelotas, na faixa I. A implementação desses empreendimentos corroboram com as perspectivas dos problemas de inserção do PMCMV deslocados de infraestrutura urbana, sobretudo os conjuntos da faixa I (IPEA, 2013). Os impactos territoriais do programa ligados a processos de

periferização, que podem ser observados em escala nacional (CARDOSO e LAGO, 2013), também são percebidos em Pelotas e acompanhados pela larga utilização de capital privado em sua execução (PINTO, 2016).

Conforme Chiarelli (2014), no primeiro um ano de implantação do PMCMV em Pelotas, quatro dos dez conjuntos foram destinados a famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos e a localização desses empreendimentos possuía distância entre 4,5 e 10,3 km do centro da cidade. Os seis conjuntos destinados a famílias com renda de 3 a 6 salários mínimos possuem localização variando entre 2 e 4,5 km da área central. O PMCMV vigorou em Pelotas até o ano de 2018. Segundo Pinto (2016), até o ano de 2015, foram construídos sessenta empreendimentos, com um total de 11.919 unidades habitacionais.

A partir de 2010, houve uma estagnação na construção da faixa I do programa. Dos sessenta empreendimentos levantados por Pinto (2016), cinquenta correspondiam às faixas II e III do programa até o ano de 2015. No levantamento apresentado por Medvedovski, Carrasco e Silva (2021), são apresentados um total de 94 empreendimentos, em Pelotas, do PMCMV, contando com 15.500 unidades habitacionais, entre as quais 50% foram destinadas à faixa II do programa, ou seja, a uma faixa salarial de classe média.

Nos últimos dois anos de gestão de Adolfo Fetter, é iniciada a elaboração do Plano Local para Habitação de Interesse Social (PLHIS), com consultoria do escritório 3C arquitetura e urbanismo. Com registro de atividades em blog⁷ e em algumas publicações *on-line*, é possível perceber que o processo de construção passou por uma profunda análise da situação socioespacial e habitacional da cidade, oficinas participativas e audiências públicas para aprovação das etapas de elaboração do plano.

No ano de 2013, a gestão municipal é assumida por Eduardo Leite. A audiência pública final sobre as atividades com a comunidade e o Diagnóstico do Setor Habitacional para o PLHIS ocorreu logo ao início da gestão. Não foi identificada uma publicação final do PLHIS, nem lei que a regule. Nos levantamentos feitos com os entrevistados, ficou indicado que o plano não avançou em termos de

⁷ <http://plhispelotas.blogspot.com/>

diretrizes, mas somente no diagnóstico local. Em 2015, pela lei n 6.209/2015, foi estabelecida a Secretaria Municipal de Gestão da Cidade e Mobilidade Urbana (SGCMU) e Secretaria Municipal de Habitação e Regularização Fundiária (SHRF). A UPG segue com a incumbência de gerir os financiamentos para projetos na cidade.

A partir da gestão de Leite, é possível identificar na regularização fundiária a principal atuação como política pública urbana e habitacional (MEDVEDOVSKI, CARRASCO e SILVA, 2021). Ainda em 2013, o programa “A casa é sua” é lançado; estruturado em quatro segmentos: (1) “Habita”, destinado ao cadastro das famílias; (2) “Meu Lar no Meu Lugar”, para construção de nova moradia na mesma região em que a pessoa habita; (3) “Regularização fundiária”, com intenção de regularizar 25 áreas da cidade; (4) “Prioridade a quem mais precisa”, com foco a atender famílias com renda até R\$1.600,00 para assistência habitacional (MINHA CASA. ORG, 2021).

Nos diagnósticos realizados para o PLHIS, foram identificadas 161 áreas irregulares na cidade. Em 2014, a lei municipal 6.159 revoga a legislação de 1991 sobre alienação de lotes e renova as formas de aquisição e regularização de lotes. Ainda naquele ano, é lançado o programa “Realizando Sonhos”, com foco na regularização das áreas levantadas; estruturado em duas frentes. A primeira constituía-se entre uma parceria da prefeitura municipal com as Universidades locais. A partir de recursos próprios, elencou 18 áreas para a regularização através de concessão de propriedade. A segunda foi elaborada através do Programa Federal “Papel Passado”, para apoio à regularização fundiária de interesse social em áreas urbanas (BRASIL, 2013).

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 divide-se 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 de 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.

Tabela 5 - Áreas para Regularização Fundiária (2013-2016).

	Área	Lotes	Propriedade
Programa Regularização Fundiária	Loteamentos Dunas	2.623	Municipal
	Loteamento Querência	92	Municipal
	Loteamento Novo Milênio	163	Municipal
	Loteamento Muro do Presídio	36	Estadual
	Loteamento COHAB I	36	Municipal
	Loteamento Anglo	153	Municipal
	Loteamento Doquinhas	11	APP
	Loteamento Salgado Filho	200	Estadual
	Ocupação Uruguai	102	Municipal
	Loteamento Quarteirão 545	85	Municipal
	Trravessa 554	36	Estadual
	Loteamento Dois de Abril	70	Partic./Municipal
	Loteamento Asa Branca	65	Municipal
	Loteamento Vila Nova	140	Municipal
	Loteamento Darcy Ribeiro	250	Municipal
	Loteamento Ceval	142	Municipal
Loteamento Espanha	16	Municipal	
TOTAL		4.295	
Programa Papel Passado	Loteamento Bom Jesus	899	Municipal
	Loteamento Dulce	185	Municipal
	Loteamento Solar da Figueira	326	Particular
	Loteamento Clara Nunes	65	Municipal
	Loteamento Vila da Palha	170	Particular
	Loteamento Balsa	617	Municipal
	Loteamento Governação	158	Municipal
	Loteamento Barro Duro CEEE	48	Estadual
	Loteamento Cristóvão Jose dos Santos	73	Municipal
	Loteamento Barão de Mauá	152	Logradouro Público
	Loteamento Rota do Sol	280	Particular
	Loteamento Mario Meneghetti	250	Municipal
	Loteamento Vila Francesa	480	Rede/União
TOTAL		3.703	

Fonte: SGCMU, 2014 apud MEDVEDOVSKI, CARRASCO e SILVA (2021); SEPLAG –Planilha de loteamentos.
Elaboração: A autora.

Apesar de não constar na lista entre os loteamentos a serem regularizados, no ano de 2013, a prefeitura de Pelotas faz a contratação do Projeto de Qualificação Física

e Social, o qual seria destinado para o Loteamento Pestano e para o Getúlio Vargas. Esse projeto é tornado público no ano de 2018 e os desdobramentos da contratação serão analisados mais a frente. A gestão assumida por Paula Mascarenhas, a partir de 2017, traz características de continuidade da gestão Eduardo Leite, sobretudo pelo fato de a prefeita em exercício ter sido vice-prefeita na gestão anterior. A estrutura administrativa nesse governo mantém SGCMU, SHRF e SQA. A UPG passa a compor a estrutura da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (SEPLAG).

A regularização fundiária continua sendo a principal ação municipal quanto à pauta habitacional. Contudo, existe uma lacuna quanto a melhorias de ordem urbana. À medida que a Regularização Fundiária (RF) vai avançando em Pelotas, fica expresso seu caráter de ação jurídica em detrimento de ação de RF Plena, abrangente aos aspectos urbanos das áreas onde é realizada. Em apresentação acessada sobre as propostas de RF durante a gestão Paula Mascarenhas, são descritos os loteamentos onde se daria prosseguimento ao processo de RF⁸, demonstrando a quase totalidade dos loteamentos almejados pela gestão. A gestão seguinte seguiu ambiciosa. A mesma apresentação menciona a intenção de regularização em 36 áreas da cidade.

O saldo de RF executado no governo Eduardo Leite foi de 3.272 lotes. No governo Paula Mascarenhas, esse saldo, no ano de 2019, foi de 3.303 lotes em 20 áreas da cidade, entre áreas regularizadas e em regularização. A previsão para o ano de 2020 apontava o início da regularização em mais 16 áreas.

⁸ Loteamentos inseridos no programa de RF da prefeitura municipal: Ocupação Uruguai, Loteamento Darcy Ribeiro, Loteamento Ceval, Loteamento Osório, Loteamento Dois de Abril, Loteamento Salgado Filho, Loteamento Quarteirão 545, Vila Nova. Loteamentos inseridos no programa Papel Passado: Loteamento Mário Meneghetti, Loteamento Cristovão José dos Santos, Loteamento Balsa, Loteamento Clara Nunes, Loteamento Governação, Loteamento Barão de Mauá, Loteamento Vila Palha, Loteamento Rota do Sol, Loteamento Solar da Figueira, Loteamento Dulce, Loteamento Bom Jesus.

Tabela 6 - Áreas para Regularização Fundiária (2017-2020).

	Área	Lotes	Propriedade
2017	Quarteirão COHAB Salgado Filho	16	Estadual
	Loteamento José Luis Quevedo da Silva	61	NA
	Loteamento Espanha	24	Municipal
	Hemocentro	12	Municipal
TOTAL		113	
2018	Loteamento Mário Meneghetti	91	Municipal
	Loteamento Dois de Abril	69	Partic./Municipal
	Loteamento Quarteirão 545	81	Municipal
	Loteamento Rui Bigliardi	19	NA
	Loteamento Ceval	157	Municipal
	Ocupação Uruguai	143	Municipal
	Loteamento Vila da Palha	126	Particular
	Loteamento Verona	39	Área Verde
Loteamento Governação	174	Municipal	
TOTAL		899	
2019	Quarteirão Navegantes I	37	Municipal
	Loteamento Balsa	774	Municipal
	Loteamento Cristovão José dos Santos	74	Municipal
	Loteamento Brod	57	Logradouro Público
	Loteamento Osório	80	Municipal
	Loteamento Quarteirão Fragata	27	Particular
	Loteamento Pestano	1342	Municipal
TOTAL		2391	
2020	Loteamento Souza Soares	35	Particular
	Loteamento Barão de Mauá	96	Logradouro Público
	Loteamento Vila Nova	152	Municipal
	Loteamento Corredor Obelisco	176	Logradouro Público
	Loteamento Clara Nunes	192	Municipal
	Loteamento DAER	52	Estadual
	Loteamento Fátima	100	NA
	Loteamento Bom Jesus	650	Municipal
	Loteamento José Gurwitz	18	NA
	Bairro Cruzeiro	36	Estadual
	Quarteirão Bairro Jardim	10	Município
	Quarteirão Virgílio Costa	30	Área Verde/Municipal
	Loteamento Dom Antônio Zattera	NA	Logradouro Público
	Loteamento Getúlio Vargas	2520	Municipal
Loteamento Vasco Pires	3112	Particular	
Loteamento Fraget	1608	Partic./Municipal	
TOTAL		8787	

Fonte: SHRF (2017;2019); SEPLAG – Planilha de loteamentos. Elaboração: A autora.

A lista corrobora a intenção de regularização de 36 áreas da cidade. Contudo, as metas para o ano de 2020 são bastante superiores aos demais anos, que indicam a conclusão da regularização de quase todos os loteamentos listados na gestão anterior, ou seja, configuram um trabalho retroativo e uma impressão de demanda muito maior do que a gestão aparenta ser capaz de solucionar. Em 2018, é publicada a revisão do III PD de Pelotas. A lei nº 6.636/2018 dispõe os artigos revogados e alterados. As principais alterações observadas tratam da indicação de Áreas de Interesse Especial e indicadores de gabarito de ruas, recuos e alturas prediais.

A possibilidade de compreender a contribuição de Pelotas como espaço não metropolitano na urbanização brasileira contemporânea não seria possível sem a dimensão da *rugosidade* estabelecida através das práticas de planejamento e gestão urbanos e o processo de produção urbana local. Dois fatos parecem relevantes: a origem da cidade como espaço das elites, com práticas higienistas de planejamento, como as delimitações de áreas de proibição para habitação das camadas populares; o processo de consolidação urbana da cidade, que está, diretamente, relacionado à produção de habitação popular por intermédio dos programas nacionais de financiamento de moradia juntamente com o predomínio do mercado imobiliário de capital privado.

A necessidade de regularização fundiária desponta como política habitacional em um momento de estagnação de produção de moradias para as camadas populares e a identificação de um número expressivo de áreas em condição de irregularidade. Nesse sentido, o próximo capítulo se ocupará em analisar a condição socioespacial de Pelotas, suas áreas irregulares e a aplicação da regularização fundiária na cidade até a chegada ao estudo de caso da dissertação.

4 OLHARES PARA AS MARGENS: O LOTEAMENTO PESTANO E O ESPAÇO DOS POBRES EM PELOTAS

Este capítulo é formado por dois itens. O primeiro item está destinado à compreensão da cidade de Pelotas a partir de marcadores socioespaciais de renda, raça, gênero e marcadores de infraestrutura urbana de esgotamento sanitário. Será feita a espacialização dos conjuntos habitacionais através das políticas públicas aplicadas na cidade, assim como das áreas de loteamentos irregulares da cidade, com a identificação das terras pertencentes ao município. O segundo item discorre sobre o loteamento Pestano, o qual é identificado entre as áreas em condição de irregularidade em Pelotas. Serão tratadas as informações sobre sua origem e consolidação, considerando sua leitura como *espaço dos pobres*. Recentemente a proposta de um projeto de qualificação física e social por parte da prefeitura municipal e a aplicação da regularização fundiária trouxeram a promessa de melhorias e de modificação do status de irregularidade urbana do loteamento. Desde a origem do bairro até à política de regularização fundiária é identificada a ação direta por parte do poder público local sobre o mesmo.

4.1 O CONTEXTO DE ÁREAS IRREGULARES EM PELOTAS

Esse item destina-se a observar o pano de fundo do cenário de aplicação de RF em Pelotas, ação política que se consolida a partir de 2014. Se há necessidade de regularização, há irregularidade. Mas o que constitui essa irregularidade, para além de uma inconformidade jurídica? Os aspectos socioeconômicos são utilizados de forma a contribuir para a definição de como são e sobre quem ocupa esses espaços da cidade. A figura 7 apresenta a localização das áreas regularizadas e em regularização entre os anos 2017 e 2019.

Figura 7 - Áreas em regularização fundiária em Pelotas 2017/2019.

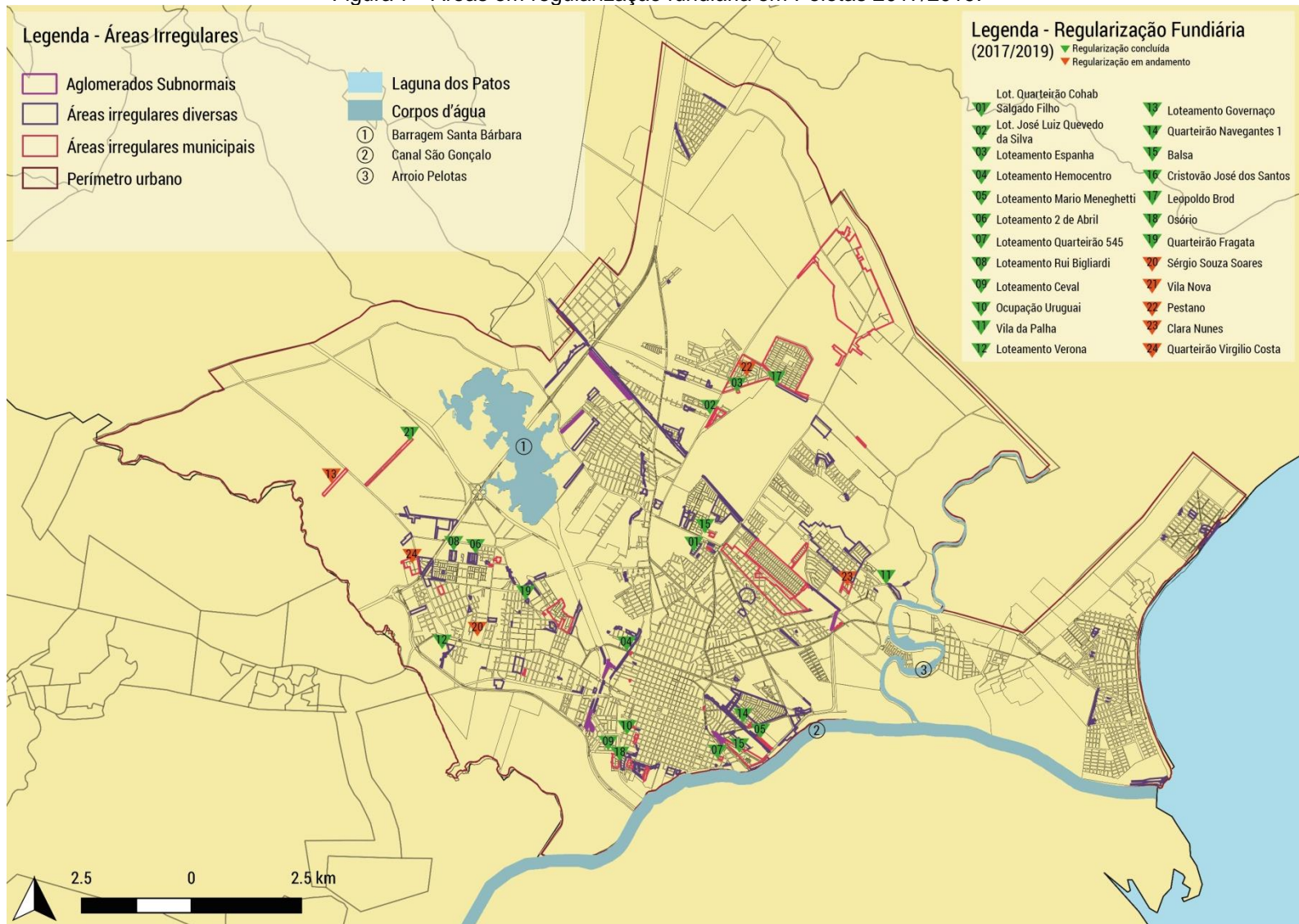
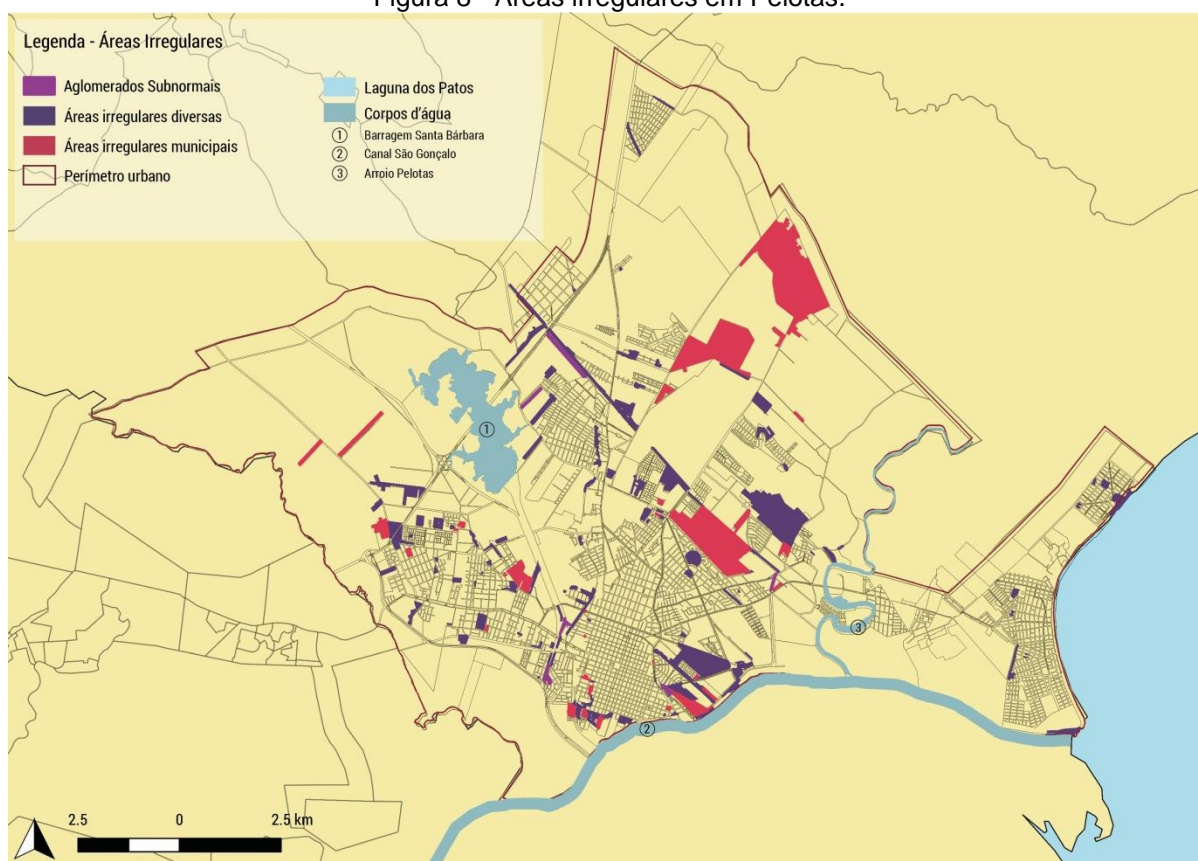


Figura 8 - Áreas irregulares em Pelotas.

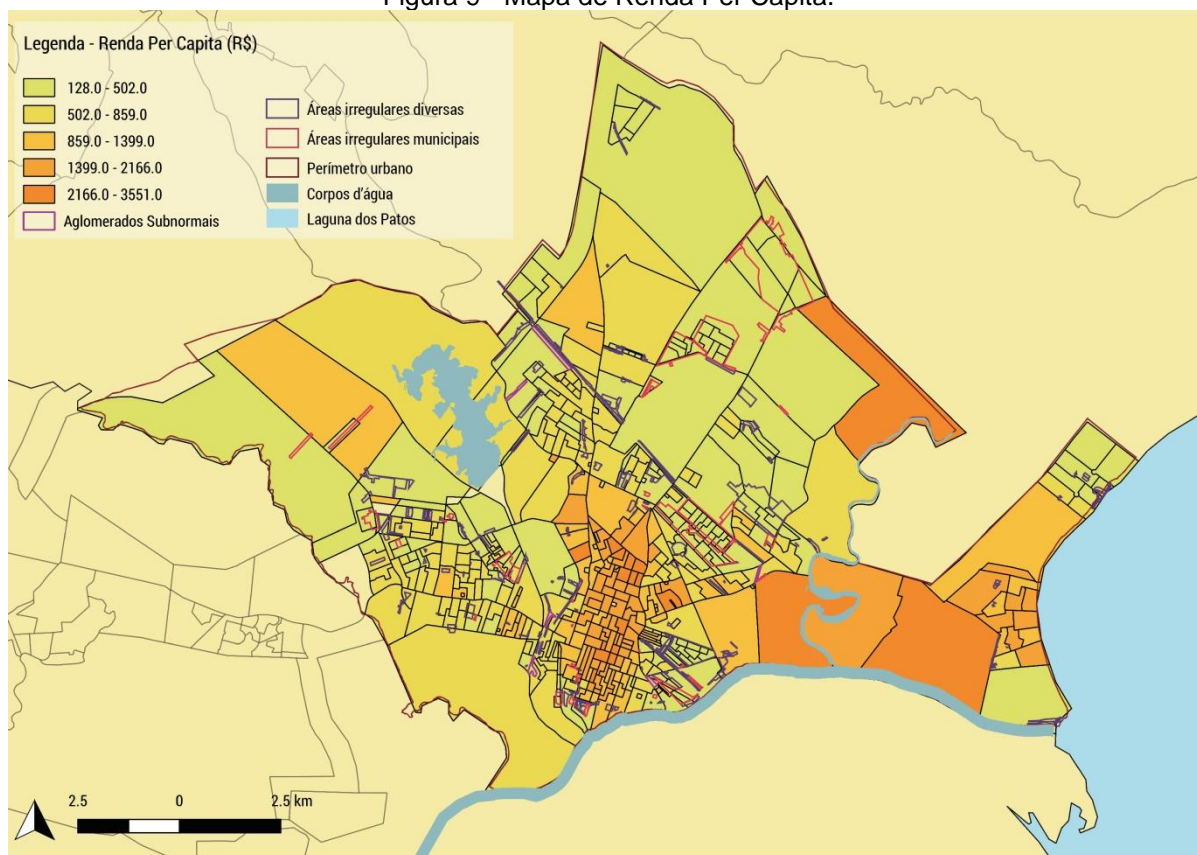


Fonte: Prefeitura Municipal de Pelotas (2015). Elaboração: A autora.

A figura 8 apresenta a localização das áreas irregulares de Pelotas, considerando a presença de aglomerados subnormais, áreas irregulares de diferentes origens, entre elas particulares, estaduais, federais e logradouros públicos e municipais. É nítido o espalhamento dessas áreas nas bordas da cidade. São 144 poligonais, entre essas, 39 poligonais são de propriedade municipal. Representando 21% do total de áreas irregulares levantadas, as áreas irregulares municipais destacam-se por apresentarem áreas de maiores dimensões.

Como forma de compreender a distribuição demográfica no espaço, a primeira análise direciona-se aos marcadores de renda e gênero, considerando os dados de renda *per capita*, responsáveis por domicílio que ganham de meio a um salário mínimo (SM) e as responsáveis de sexo feminino por domicílio.

Figura 9 - Mapa de Renda Per Capita.



Fonte: IBGE (2011b). Elaboração: A autora.

Figura 10 - Mapa de Pessoas Responsáveis com Rendimento entre ½ e 1 Salário Mínimo.

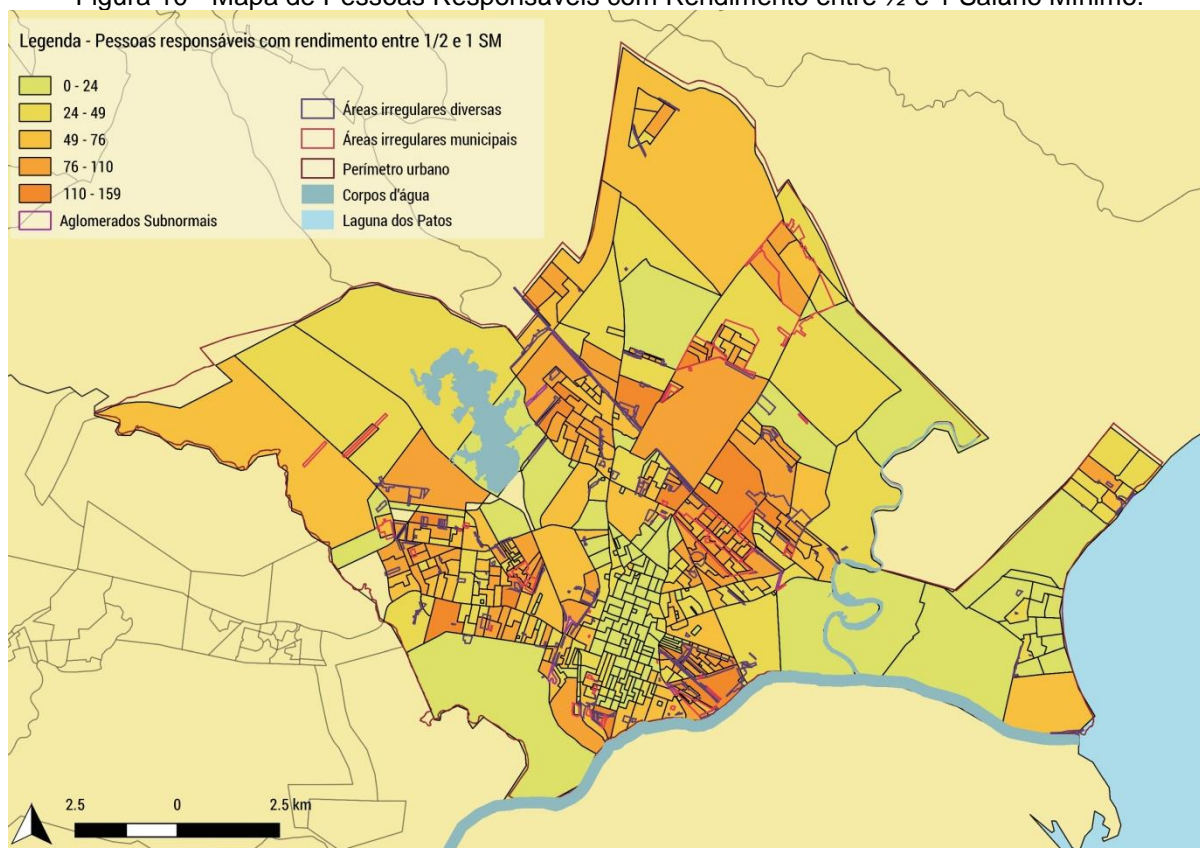
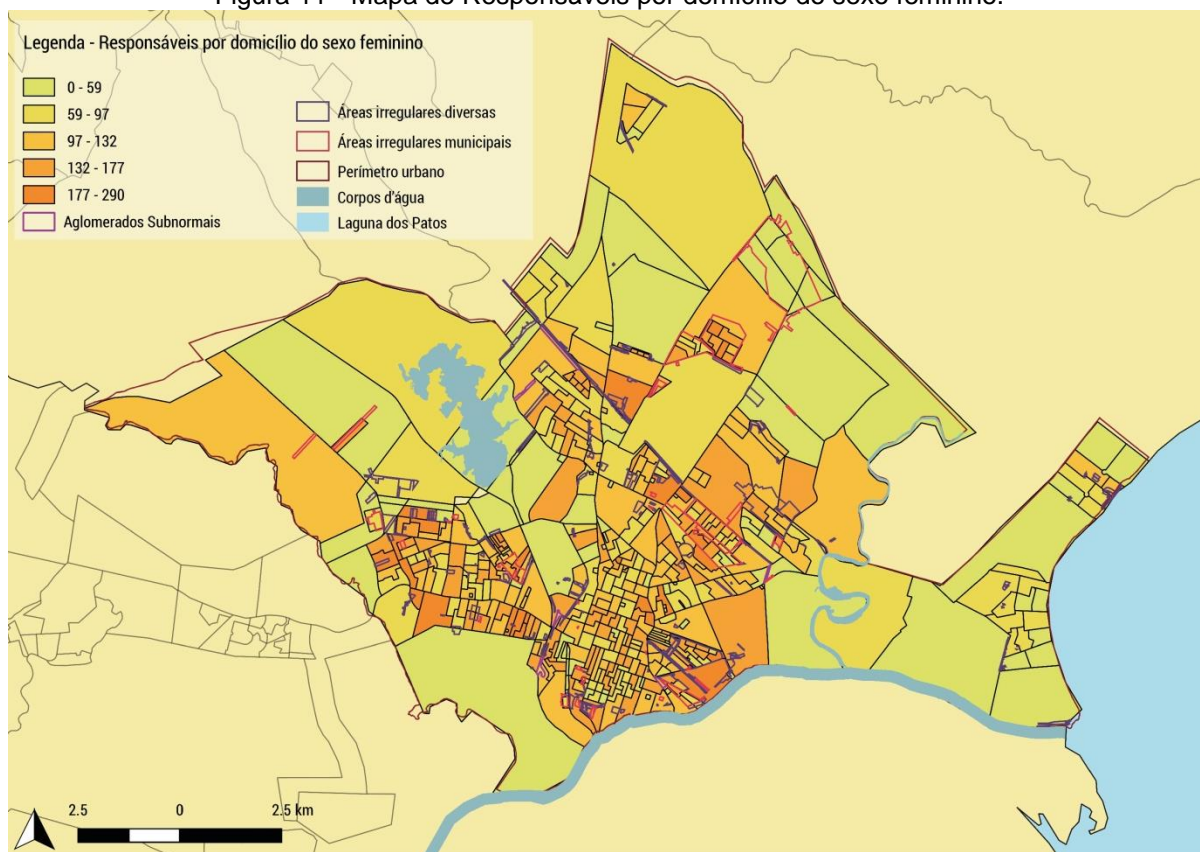


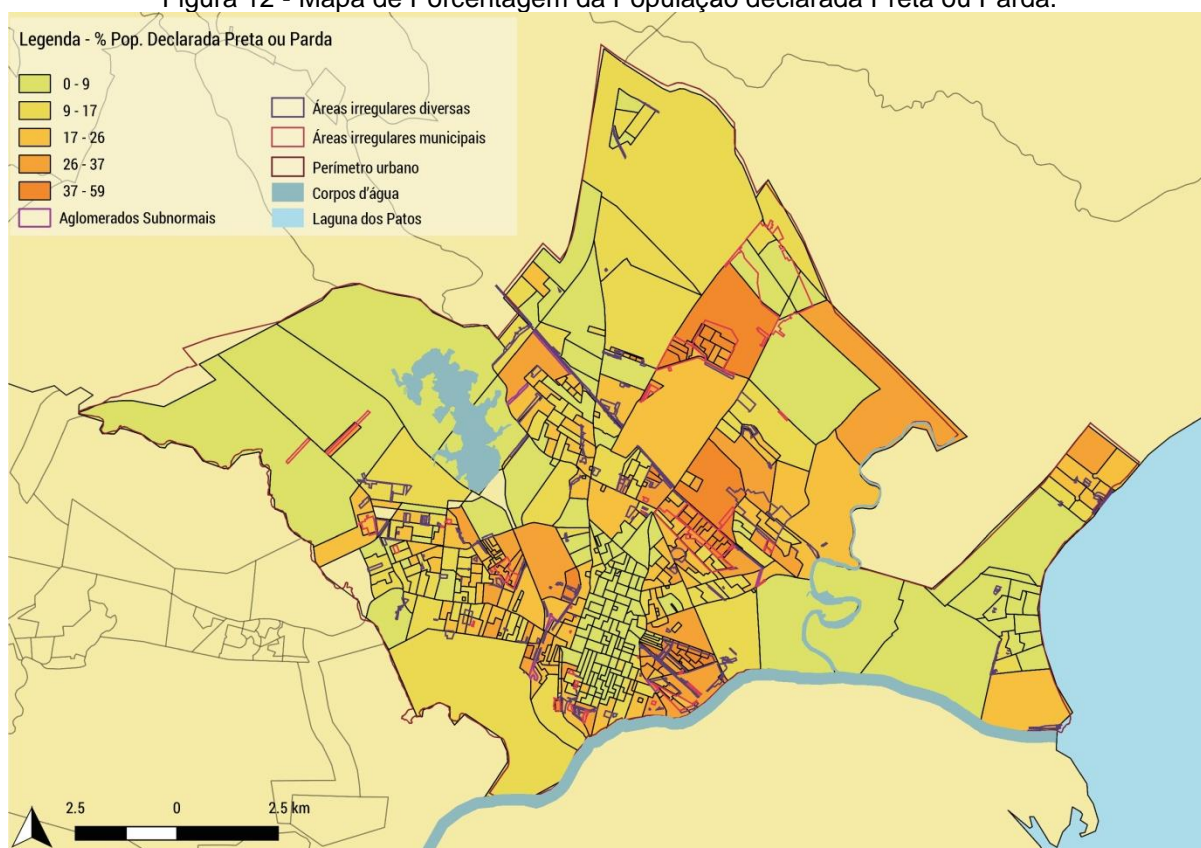
Figura 11 - Mapa de Responsáveis por domicílio do sexo feminino.



As figuras 9 e 10 demonstram que os maiores índices de renda *per capita* da cidade encontram-se na região Centro, sobretudo em seu miolo, sendo acompanhada pela região do Laranjal. Segundo Santos (2015), a população de baixa renda em Pelotas se distribui em alguns bolsões definidos e isolados entre si e com pontos de concentração adjacentes às áreas de rendas alta e média. Esse padrão pode ser observado pelo indicador de pessoas responsáveis por domicílio com rendimento entre meio e um salário mínimo. O padrão apresenta-se localizado nas regiões Centro, próximo ao canal São Gonçalo, e nas demais regiões com aglutinações mais expressivas na região Três Vendas e Areal.

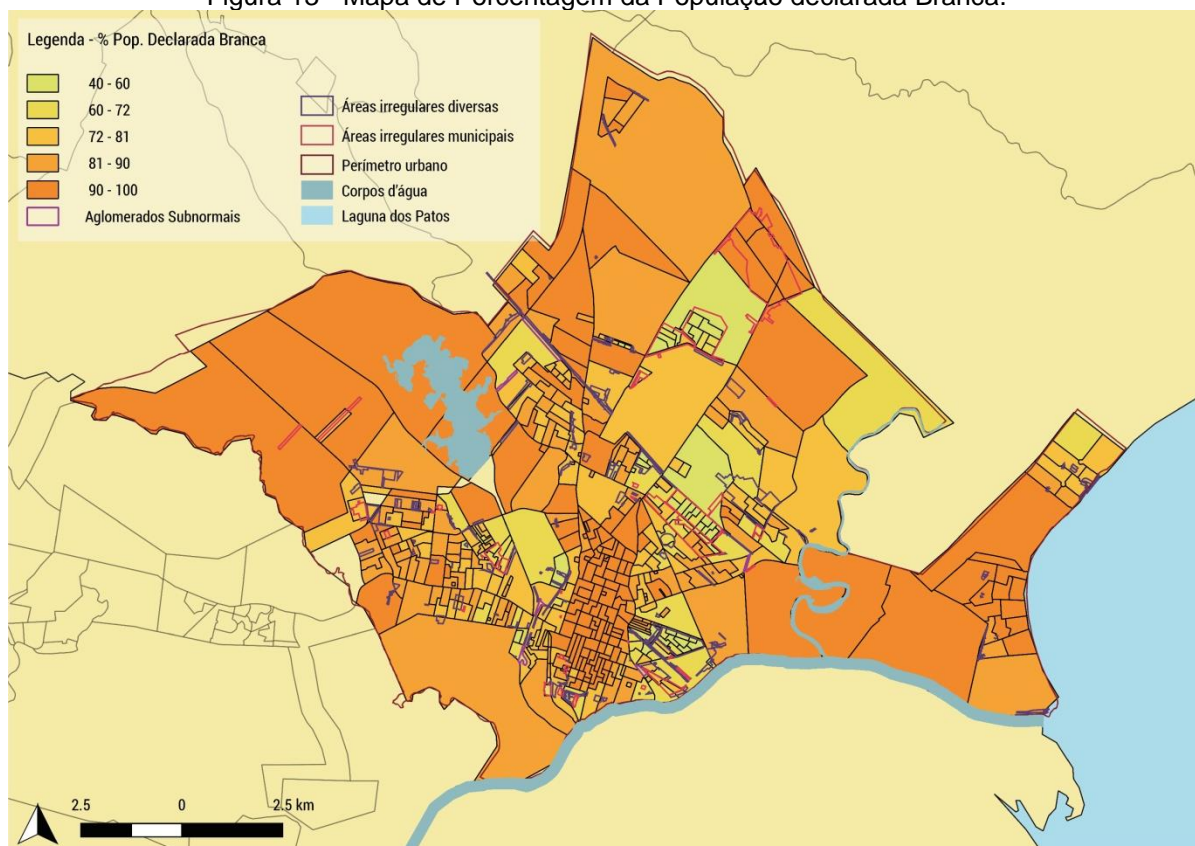
A distribuição de responsáveis por domicílio do sexo feminino, figura 11, se apresenta de forma bastante uniforme pela cidade. Porém, é possível observar que as maiores concentrações, com índices de 177 a 290 mulheres responsáveis pelo domicílio, assemelham-se aos setores que apresentam maior concentração de responsáveis por domicílios com renda entre meio e um SM.

Figura 12 - Mapa de Porcentagem da População declarada Preta ou Parda.



Fonte: IBGE (2011b). Elaboração: A autora.

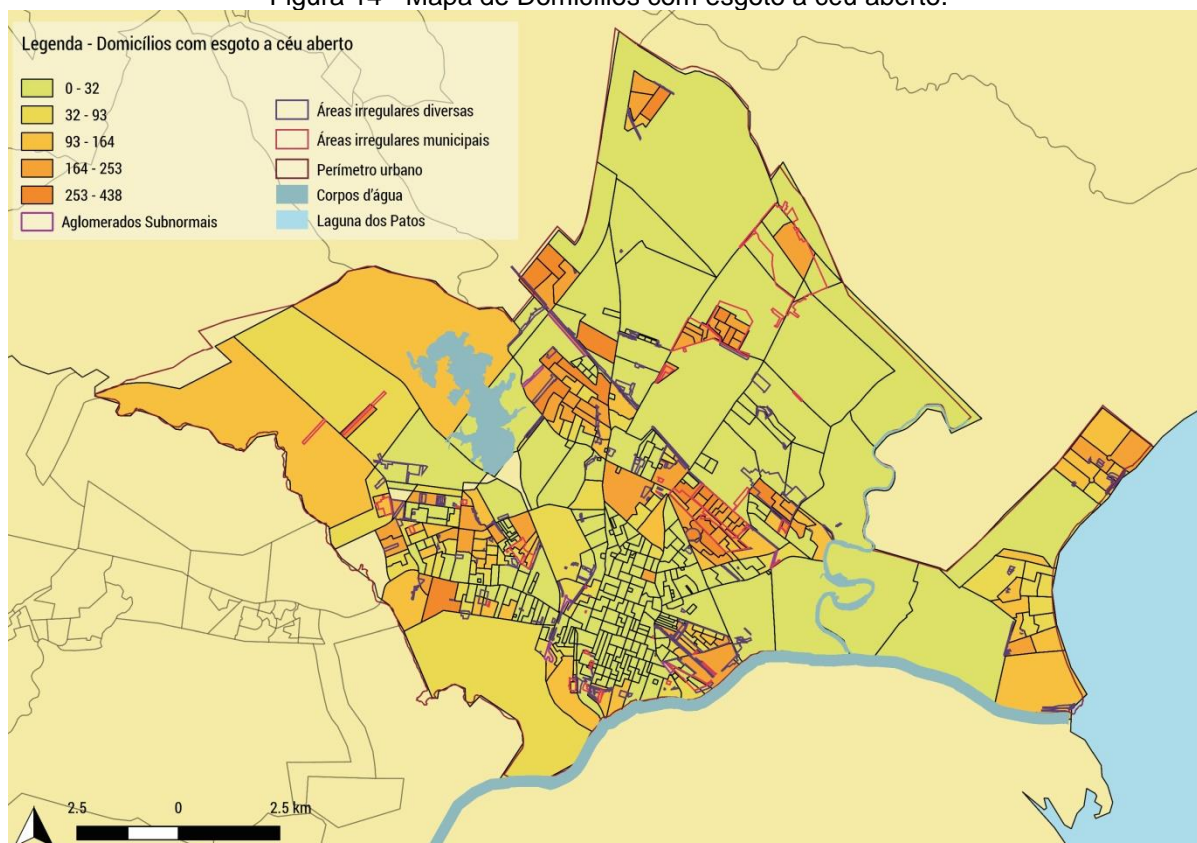
Figura 13 - Mapa de Porcentagem da População declarada Branca.



Fonte: IBGE (2011b). Elaboração: A autora.

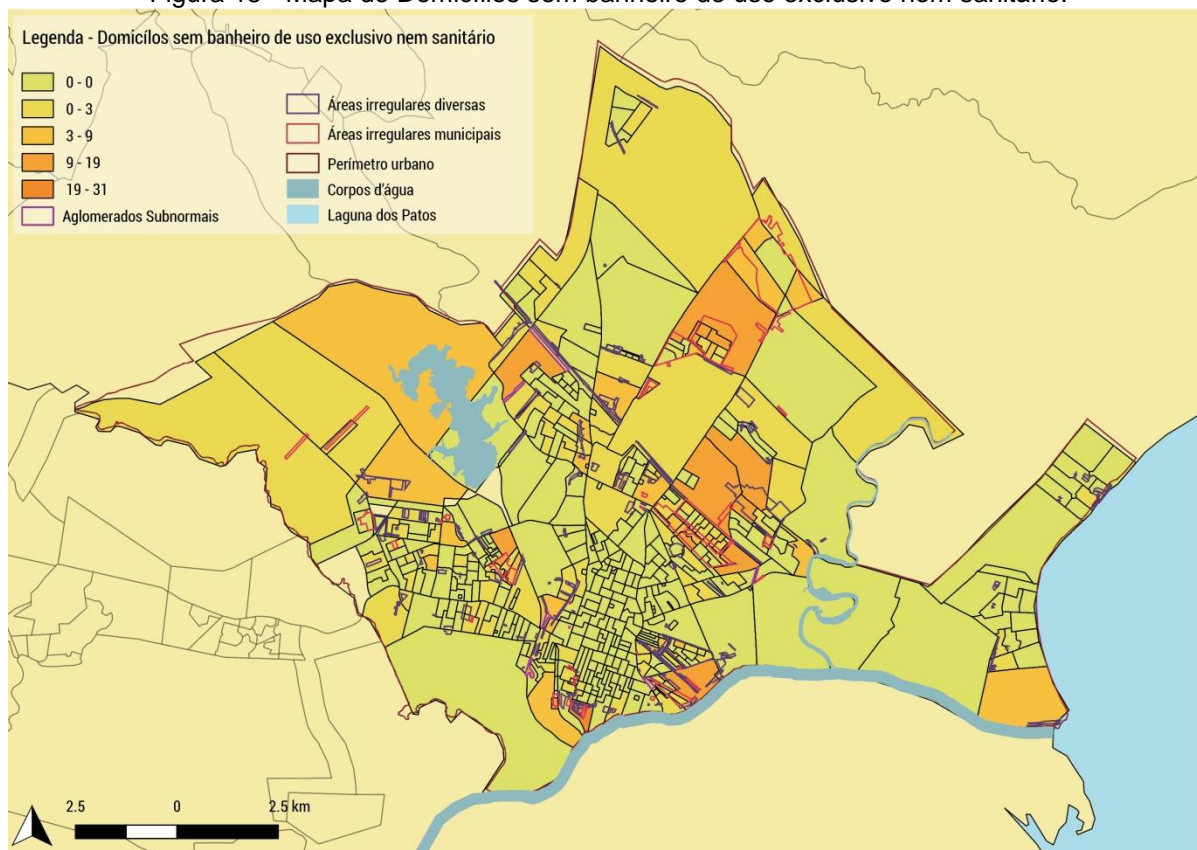
As figuras 12 e 13, dedicadas ao marcador de autodeclaração de cor de pele, inserem a espacialização das pessoas pretas e pardas e pessoas brancas. Em aspecto invertido, as figuras complementam-se. As áreas periféricas da cidade, com os maiores índices de população preta e parda, registram porcentagens entre 40% e 60% de presença de pessoas pretas e pardas. A presença de pessoas brancas é observada de forma predominante em todas as regiões. Contudo, a área central possui a concentração mais sólida de pessoas brancas, com um núcleo onde 90% a 100% da população é autodeclarada branca.

Figura 14 - Mapa de Domicílios com esgoto a céu aberto.



Fonte: IBGE (2011b). Elaboração: A autora.

Figura 15 - Mapa de Domicílios sem banheiro de uso exclusivo nem sanitário.



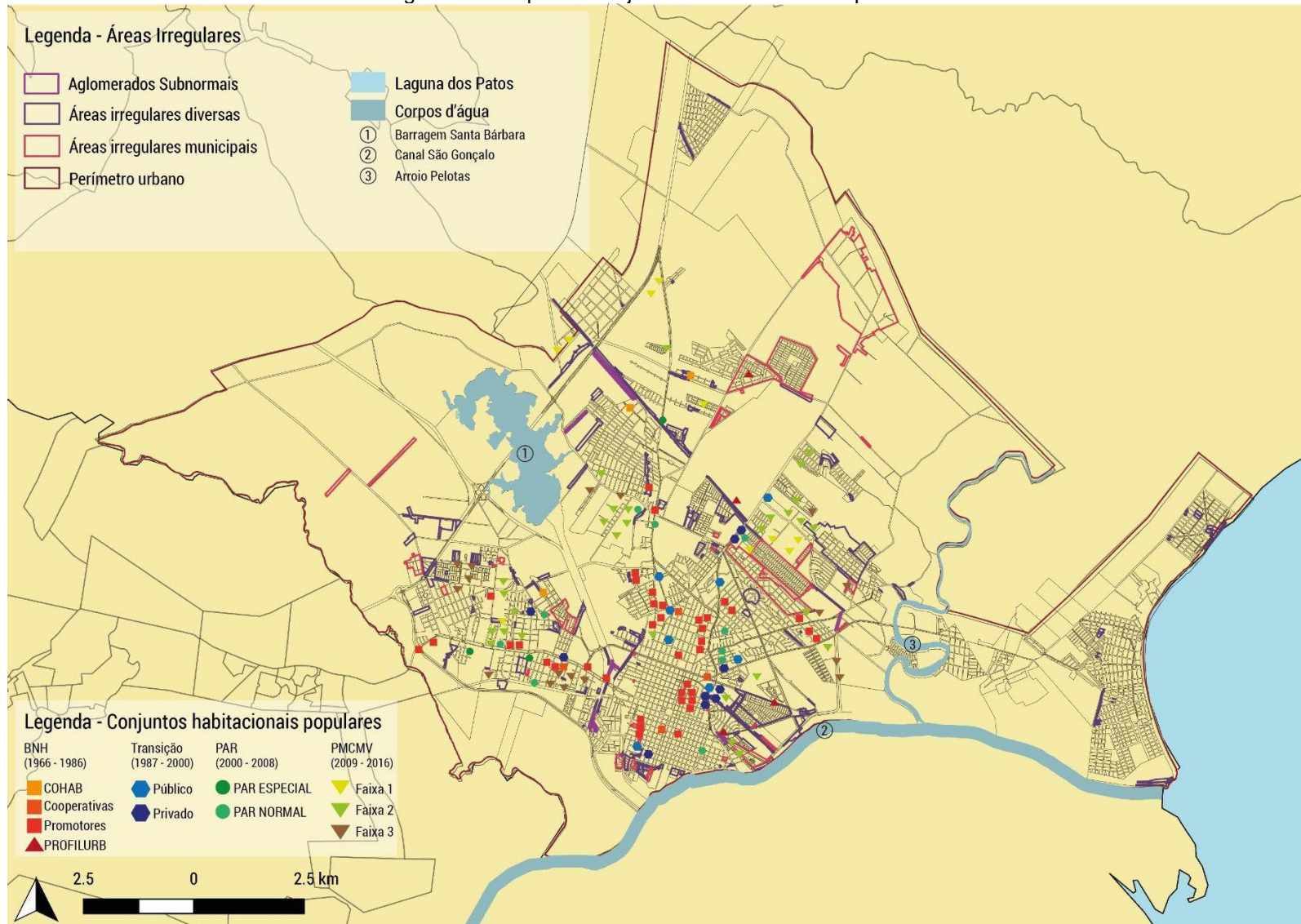
Fonte: IBGE (2011b). Elaboração: A autora.

Os dois últimos indicadores referem-se à presença de esgoto a céu aberto por domicílio e domicílios sem banheiro de uso exclusivo nem sanitário. Esses indicadores manifestam-se de forma dispersa no território. A região Centro apresenta-se como a região com os menores índices, ao passo que áreas da periferia, com sobreposição da indicação de áreas em irregularidade, coincidem com os maiores índices de presença de esgoto a céu aberto por domicílio e domicílios sem banheiro de uso exclusivo nem sanitário.

Considerando os indicadores apresentados é notório o fato de que as áreas dos bairros periféricos ao centro revelam os índices socioeconômicos e de infraestrutura mais sensíveis. Além de acomodarem a maior parte das áreas irregulares, os dados de renda entre meio e um SM, esgoto a céu aberto por domicílio e domicílios sem banheiro distribuem-se por essas regiões em seus maiores valores. A população autodeclarada preta e parda da cidade está estabelecida nessas mesmas áreas. Conjuntamente, a área central expressa condição oposta, com as maiores concentrações de renda e índices quase nulos de presença de esgoto a céu aberto e domicílios sem banheiro exclusivo ou sanitário. A presença de população autodeclarada preta e parda também é quase nula nessa área.

A relação de oposição e contraste, que o centro da cidade imprime em relação ao restante da cidade, evidencia a marca de um processo elitista e sanitarista aplicado ao núcleo urbano de Pelotas. O núcleo central da cidade foi formado desde um modelo compacto e hegemônico, em correspondência direta à condição social da classe que ocupava esse espaço. Essa condição foi garantida pelo poder público municipal, que deteve maior controle do crescimento da cidade até o início do século XX. Através das cartografias é possível observar a persistência de uma zona de fronteira, que em determinado momento foi demarcada pelo processo de exclusão dos cortiços, mas que hoje, sendo invisível, mantém as classes populares, sobretudo a população preta e parda, afastada do centro da cidade.

Figura 16 - Mapa de Conjuntos Habitacionais Populares.



Fonte: CHIARELLI (2014); PINTO (2016). Elaboração: A autora.

A possibilidade de financiamento público para a produção de habitação popular tem relação direta com a inserção urbana dos empreendimentos habitacionais em Pelotas. O mapa da figura 16 demonstra a expressividade de conjuntos habitacionais oriundos dos programas populares, os quais foram massivamente localizados nas bordas da cidade. Os conjuntos habitacionais com financiamento do BNH possuem localização mais central, o que deve ser efeito do período de sua inserção. Já as localizações do PAR e PMCMV estão mais distantes do centro. No caso específico do PMCMV, faz-se o destaque pela grande presença de empreendimentos elaborados através do programa.

No contexto estabelecido da periferia de Pelotas, está inserido o loteamento Pestano. A partir de sua condição de irregularidade, o próximo item deste capítulo dedica-se a adentrar na origem e consolidação do loteamento para a compreensão dos elementos que o configuram como *espaço dos pobres* na cidade de Pelotas. O papel do poder público municipal na origem, consolidação e tentativa de reversão da condição de irregularidade do loteamento serão os pontos de referência para a análise proposta sobre o estudo de caso.

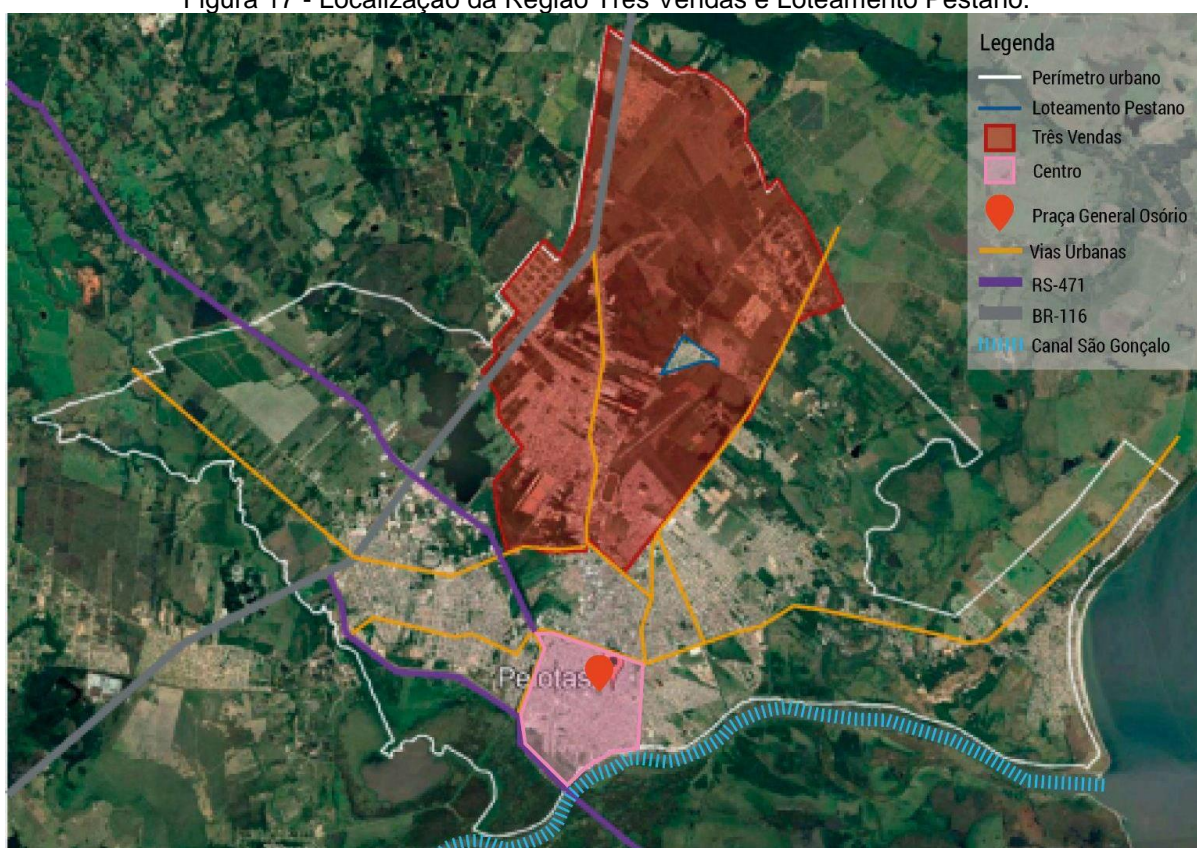
4.2 PESTANO, LOTEAMENTO PLANEJADO E IRREGULAR

Esse item trata do estudo de caso no Loteamento Pestano em Pelotas. O estudo de caso será apresentado em quatro aspectos: (1) informações sobre a origem do Pestano; (2) características sociais e territoriais do Pestano; (3) o Pestano no Plano Diretor; (4) projeto de qualificação física e social e regularização fundiária no Pestano. O primeiro aspecto conta com as informações coletadas a respeito da formação do loteamento, considerando as informações oficiais e as informações não oficiais, obtidas a partir de relatos, que não constam em registros. O segundo aspecto concentra-se em descrever o Pestano a partir da identificação de elementos de dados do censo, presença de equipamentos e aspectos sociais e comunitários, relacionando-os a estigmas sociais e ao sentimento de pertencimento ao local. O terceiro aspecto abarca a classificação do território do Pestano no PD atual. O quarto e último aspecto trata das propostas colocadas no projeto de qualificação física e social para o loteamento e da regularização fundiária, considerando os processos aplicados pela prefeitura para sua execução da RF.

O material que compõem esse item é oriundo de diferentes fontes. Entre elas as pesquisas em literatura, notícias de jornal, informações coletadas durante o trabalho de especialização *lato sensu* da pesquisadora e no processo de entrevistas elaborado para essa dissertação, realizado de forma virtual.

O loteamento Pestano está localizado na macro-região das Três Vendas, zona norte de Pelotas, a cerca de 10 km do centro da cidade. A região, hoje identificada como Três Vendas, coincide com as áreas do Logradouro Público e Tablada no período das charqueadas, ou seja, essas terras são historicamente de uso público e comum.

Figura 17 - Localização da Região Três Vendas e Loteamento Pestano.

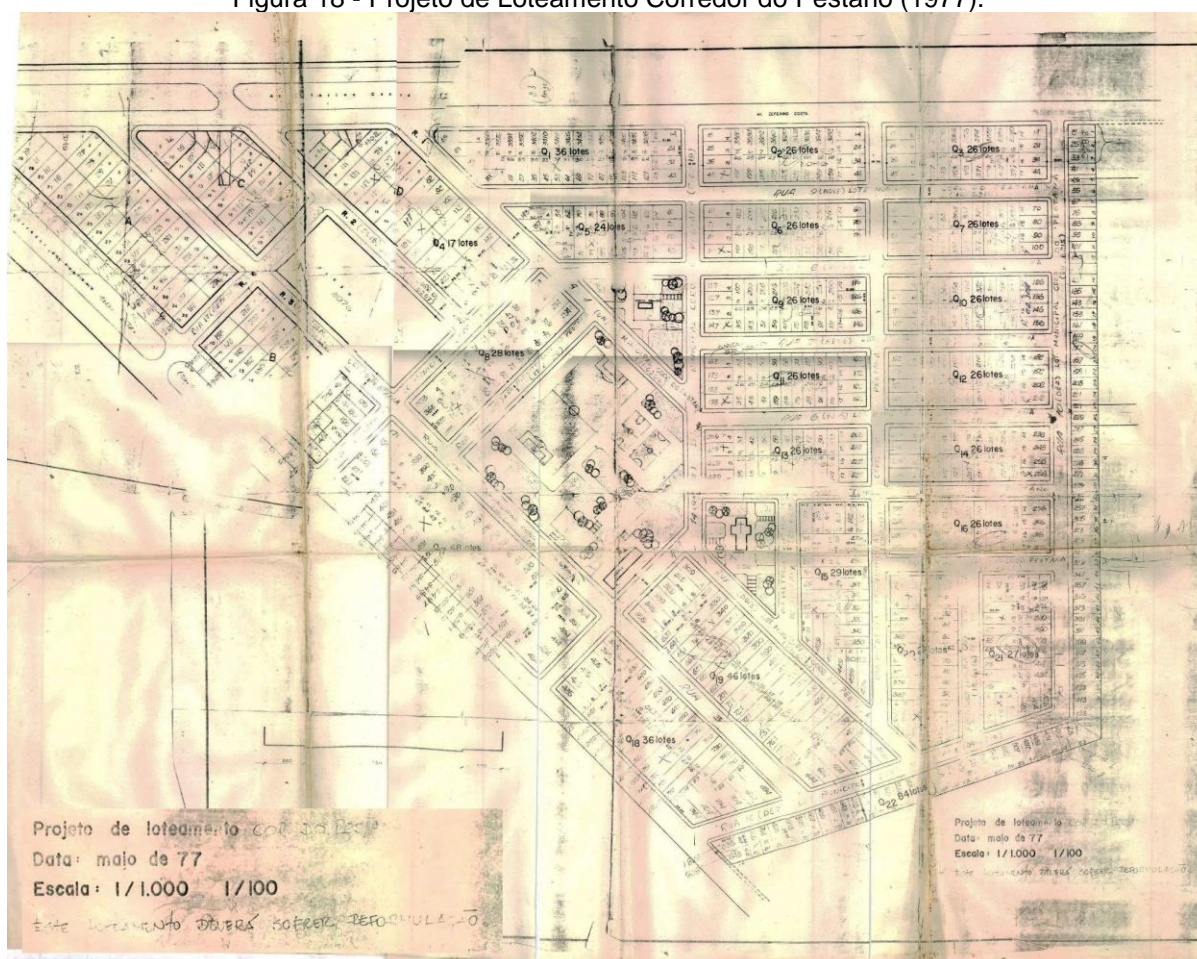


Elaboração: A autora sob imagem do Google Earth. (2021).

O início da ocupação do território onde hoje é o Pestano abarca certa diversidade de informações, muitas delas, apreendidas somente de forma oral através da memória coletiva (HALBWACHS, 2006). A informação mais reconhecida seria de que a ocupação começou a partir do assentamento de famílias desabrigadas por uma enchente no canal São Gonçalo, no ano de 1977. Essa é a informação encontrada em registros de pesquisas anteriores, como em Soares (1995), Soares (2002), Tavares (2018) e Santos (2018). Soares (1995) indica que a ocupação do

loteamento se deu em três momentos: o primeiro como Vila Velha, constituído por moradores antigos; o segundo pela chegada das famílias atingidas pela enchente; o terceiro marcado pela distribuição de lotes pelo DUP. A partir das pesquisas para a dissertação foi possível acessar uma primeira planta com os desenhos dos lotes do Pestano, datada de maio de 1977.

Figura 18 - Projeto de Loteamento Corredor do Pestano (1977).



Fonte: Luiz Augusto Oliveira King, cedido à autora. (2021).

Reconhecido à época como Núcleo Residencial Corredor do Pestano, a prefeitura teria parcelado terrenos de 300m² e encaminhado 200 famílias para sua ocupação. É indicada a instalação de infraestrutura mínima e construção de casas de madeira, as quais poderiam passar por ampliação. A instalação de infraestrutura é uma informação controversa, pelo fato de não ter sido claramente identificada qual tipo de infraestrutura foi disponibilizada. Por meio de relatos dos moradores e de registros, a informação acessada é de que os moradores do Pestano “ali foram “jogados” à própria sorte, sem água encanada, energia e saneamento” (BLOG AMILCAR SEMINÁRIO INTEGRADO, 2014). Já a implantação de casas de

madeira, referidas como chalés, pelos moradores do Pestano foi identificada através de um exemplar ainda existente nos dias atuais.

Figura 19 - Foto casa de madeira, tipo chalé, no Pestano.

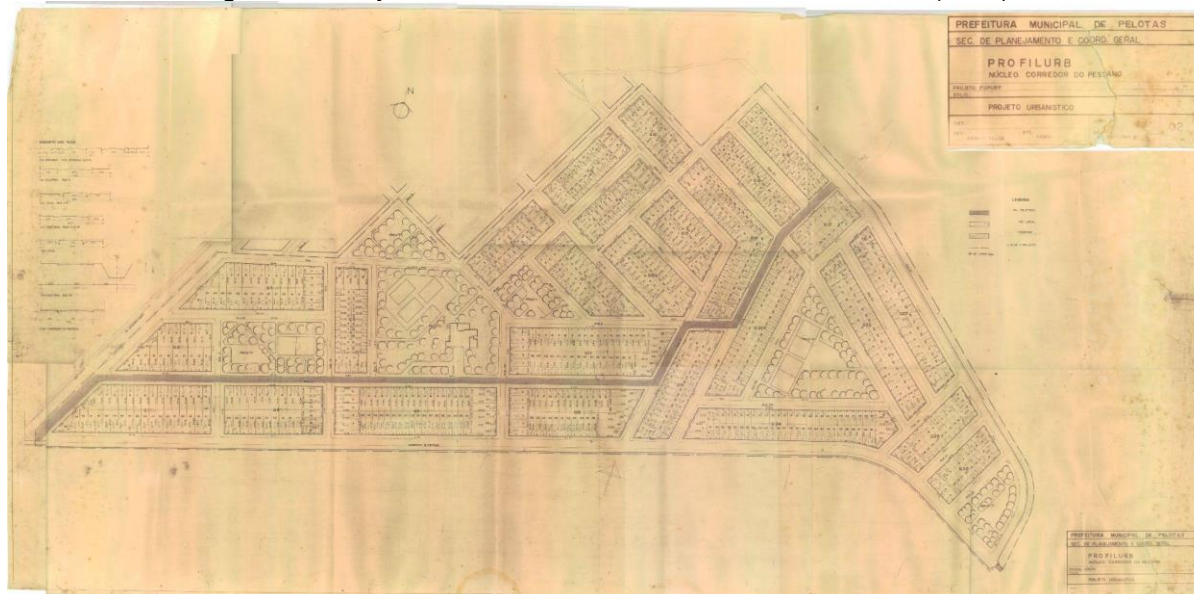


Fonte: Fernando Lautenschlager, cedido à autora. (2018).

Existem relatos que identificam o nome original do loteamento como Núcleo Residencial Antônio Manoel Pestano, nome registrado em contas de alguns moradores do loteamento. Moradores mais antigos indicam que Antônio Manoel Pestano teria sido o proprietário das terras a dar origem ao loteamento e que, o mesmo, as teria doado para a Prefeitura Municipal. Tal informação não foi identificada em registro de imóveis. Antônio Manoel Pestano teria sido granjeiro ou produtor de arroz. Há também a informação de que Antônio Manoel Pestano foi um dos primeiros moradores do loteamento. O fato consolidado é de que seu nome acabou por batizar o loteamento (SANTOS, 2018).

Por meio de registros oficiais, chegou-se a informação que o Pestano seria alvo para a implementação do PROFILURB (Lei municipal nº 2.443/1978). Uma planta baixa, com registro de outubro de 1981, é identificado o projeto de ampliação do loteamento elaborado pela FUPURP.

Figura 20 - Projeto PROFILURB Núcleo Corredor do Pestano (1977).



Fonte: Luiz Augusto Oliveira King cedido à autora. (2021).

A análise das plantas demonstra que foi feita uma modificação do primeiro projeto, sendo o projeto de 1977 referente à parte esquerda inferior do projeto do PROFILURB apresentado na figura 20. O quarteirão triangular, localizado no limite entre a área vazia, é alterado de função; passa da indicação de implantação de um posto policial para a implantação de uma praça. Na implantação do PROFILURB é observado a indicação de seis praças e o detalhamento dos perfis das vias, entre rua principal, identificada pela Avenida Zeferino Costa, ruas coletoras, ruas locais e rua Corredor do Pestano, hoje identificada como Avenida Leopoldo Brod.

Figura 21 - Demarcação dos projetos na atual implantação do Pestano.



Fonte: autora sob imagem do Google Earth. (2021).

Com área de 0,47km², a atual poligonal do Pestano assinala que os projetos elaborados pela municipalidade foram executados, preservando o traçado de ruas proposto e o estabelecimento de três das seis áreas verdes propostas. Com a conjunção dos projetos é possível visualizar que a área de sobreposição dos mesmos diz respeito a mais da metade da área do loteamento, sendo localizada, em sua porção norte, uma área residual fora dos dois projetos.

Os dados do último Censo apontam uma população de 3.201 habitantes (IBGE, 2011b). A composição da população é feita por uma maioria de pessoas autodeclaradas brancas, superando a marca dos 60%. A segunda maior expressão de auto declaração de cor ou raça é de pessoas pretas, com uma porcentagem de pouco mais de 20%. Em união com as pessoas autodeclaradas pardas, a porcentagem chega a 37% da população geral.

Tabela 7 - População residente no Pestano, por cor ou raça.

POPULAÇÃO RESIDENTE - COR OU RAÇA PESTANO					
BRANCA	PRETA	AMARELA	PARDA	INDÍGENA	TOTAL
2000	643	13	541	4	3201
62,50%	20,10%	0,40%	16,90%	0,10%	100,00%

Fonte: IBGE (2011b). Elaboração: A autora.

A partir da divisão censitária compreendida no bairro são identificados seis setores. A figura 21 apresenta a espacialização da divisão dos setores, sendo empregada numeração para sua identificação. Dos seis setores, apenas um extrapola os limites do bairro, sendo identificado como setor 4. Esse setor coincide com a área sem projeto do loteamento e com a menor área de ocupação referente ao bairro em relação aos demais setores. Entre os seis setores, o setor 1, referente a sobreposição dos projetos, concentra os equipamentos públicos que atendem o bairro.

Figura 22 - Demarcação dos projetos na atual implantação do Pestano.



Fonte: A autora sob imagem do Google Earth. (2021).

No setor 1 são identificados: dois equipamentos escolares - a Escola de Ensino Fundamental (ESF) Santa Irene e a Escola Municipal de Ensino Infantil (EMEI) Lobo da Costa; dois equipamentos esportivos - uma quadra estadual em condição de abandono (6) e o outro espaço público com campo de futebol, sendo gerenciado por um time de futebol local, o Terras Altas FC. (7). Há também o atendimento de assistência social pelo Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) no bairro. Quase todos os equipamentos no interior do bairro estão instalados em suas

áreas verdes. Outros dois equipamentos que atendem ao Pestano estão localizados fora do perímetro do bairro. A ESF Francisco Carrucio, implementada como um Centro de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (CAIC), é a primeira escola do bairro. Antes de ser transformada em CAIC, a escola esteve localizada onde hoje se encontra a ESF Santa Irene. A edificação onde funciona a ESF Francisco Carrucio abriga a EMEI Herbert de Sousa e uma Unidade Básica de Saúde (UBS), a qual atende através da parceria entre a prefeitura municipal e a Faculdade de Medicina da UCPEL.

Figura 23 - Rua João Luiz do Amaral, junto a EM Santa Irene, Rua Dezoito e Rua Dezesesseis, junto ao campo de futebol.



Fonte: Google Street View. (2011; 2019).

Retomando os dados censitários por setores do bairro, na tabela 8, há uma tendência de uniformidade entre os mesmos, em especial nos indicadores de renda *per capita* e porcentagem de pessoas pretas e pardas e pessoas brancas. O setor 4,

exige atenção ao ser analisado. Apesar de estar contido em um setor censitário que abrange áreas fora do bairro, a presença de ocupação nesse setor refere-se à ocupação do Pestano. Chama a atenção os números dos indicadores de domicílios sem banheiro de uso exclusivo nem sanitário, figurando como o mais alto entre os setores.

Tabela 8 - Setores Censitários do Pestano por indicadores do Censo.

SETORES CENSITÁRIOS PESTANO	RENDA PER CAPITA (R\$)	PESSOAS RESPONSÁVEIS COM RENDIMENTO ENTRE 1/2 E 1 SM	RESPONSÁVEIS POR DOMICÍLIO DO SEXO FEMININO	% PESSOAS PRETAS E PARDAS	% PESSOAS BRANCAS	DOMICÍLIOS COM ESGOTO A CÉU ABERTO	DOMICÍLIOS SEM BANHEIRO DE USO EXCLUSIVO NEM SANITÁRIO
SETOR 1	128,00 - 502,00	110 - 159	132 - 177	37 - 59	40 - 60	93 - 164	0 - 0
SETOR 2	128,00 - 502,00	76 - 110	97 - 132	37 - 59	40 - 60	93 - 164	0 - 3
SETOR 3	128,00 - 502,00	110 - 159	59 - 97	37 - 59	60 - 72	93 - 164	0 - 0
SETOR 4	128,00 - 502,00	24 - 49	97 - 132	37 - 59	40 - 60	0 - 32	9 - 19
SETOR 5	128,00 - 502,00	110 - 159	59 - 97	37 - 59	40 - 60	93 - 164	0 - 0
SETOR 6	128,00 - 502,00	76 - 110	59 - 97	17 - 26	72 - 81	93 - 164	3 - 19
PARÂMETROS DOS SETORES CENSITÁRIOS	128,00 - 502,00 502,00 - 859,00 859,00 - 1399,00	0 - 24 24 - 49 49 - 76	0 - 59 59 - 97 97 - 132	0 - 9 9 - 17 17 - 26	40 - 60 60 - 72 72 - 81	0 - 32 32 - 93 93 - 164	0 - 0 0 - 3 3 - 9
NA ÁREA URBANA DE PELotas	1399,00 - 2166,00 2166,00 - 3551,00	76 - 110 110 - 159	132 - 177 177 - 290	26 - 37 37 - 59	81 - 90 90 - 100	164 - 253 253 - 438	9 - 19 19 - 31

Fonte: IBGE (2011b).

A composição social da população do Pestano aponta para uma população majoritariamente de baixa renda e com uma expressão de pessoas autodeclaradas pretas e pardas, inserida na faixa das maiores porcentagens no contexto da cidade de Pelotas. O processo de ocupação do loteamento foi realizado através do assentamento de famílias desabrigadas, realocadas em uma área bastante distantes de sua localização original, e através do assentamento de famílias desprovidas de habitação, principalmente oriundas da zona rural de Pelotas e municípios da região, que recorriam à prefeitura municipal, através do DUP, em busca de auxílio (SOARES, 1995). Essa forma de ocupação, frente aos projetos urbanos elaborados para a área, apresenta-se como um contrassenso, pois o projeto não ultrapassou sua função formal e de ordenação física do território entre ruas, quarteirões e lotes.

No decorrer da consolidação do bairro, entre as décadas de 1980 e 1990, Raulino Cardoso é identificado como liderança comunitária (SANTOS, 2018; TAVARES, 2018). Atividades e movimentos culturais e esportivos foram identificados no bairro, através da presença de expressões como a dança, o carnaval e o futebol. Houve um período em que a comunidade do Pestano organizava o Bloco Burlesco, o Bloco infantil Águia Branca e a Escola Gaviões do Pestano, nenhum deles em atividade atualmente. No futebol, a comunidade engaja-se na formação de times locais. Entre

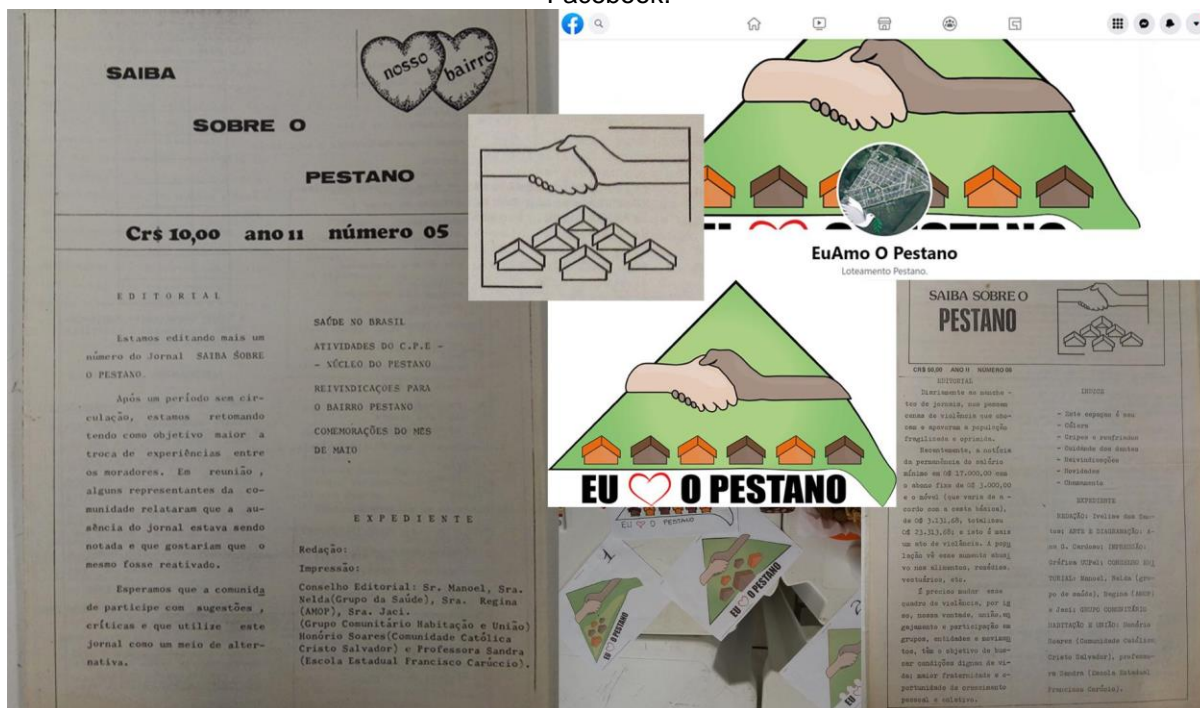
eles o Águia de Fogo Futebol Clube, Terras Altas Futebol Clube e o Sociedade Recreativa Napoli. Também são registradas outras agremiações futebolísticas desativadas, o Três Irmãos, Sport, Figueirense, Gaiola Futebol Clube e Trovão Azul (SANTOS, 2018).

Outras atividades culturais e sociais são relevantes para o bairro, mantendo-se ativas atualmente, através do Grupo de Dança Renovação e das ações sociais organizadas através do time Águias de Fogo. A Comunidade Católica Cristo Salvador também destaca-se como espaço para reuniões e projetos comunitários em parcerias com o poder público e universidades.

O senso comunitário e o senso de pertencimento ao Pestano demonstram-se bastante fortes entre seus moradores. Na experiência da pesquisadora durante a formação de especialização *lato sensu* esse tema foi presente desde o primeiro encontro com o grupo de moradoras, que relatavam que uma das principais dificuldades de morar no Pestano estava no fato de como o bairro e seus moradores eram reconhecidos de forma preconceituosa na cidade. A metodologia do Diagnóstico Rápido Urbano Participativo (DRUP), que possui como proposta identificar aspectos positivos e negativos sobre o território, foi aplicada no Pestano. Sua aplicação revelou que o principal aspecto positivo do bairro mencionado pelos entrevistados foi “vizinhança” e o principal aspecto negativo do bairro apontado foi “segurança” (SANTOS, 2018; TAVARES, 2018).

O desejo das moradoras do bairro de relembrar as histórias e de apontar os elementos positivos existentes no Pestano foi manifestado com o objetivo de poder comunicar o que ocorria no bairro através da perspectiva local. A proposta elaborada coletivamente foi a da criação de um perfil na rede social Facebook, acessível à manipulação das moradoras. Essa proposta teve relação com o resgate de um antigo projeto de jornal local, organizado entre os moradores junto à UCPEL (SANTOS, 2018; TAVARES, 2018).

Figura 24 - Colagem dos registros informativos do Pestano em formato de revista e na rede social Facebook.



Fonte: A autora sob acervo pessoal. (2021).

A origem do preconceito direcionado ao território e aos moradores do Pestano encontra-se no elevado número de casos de violência que ocorriam no bairro. Um dos exemplares da revista “Saiba sobre o Pestano”, inicia seu editorial com texto afirmando que “Diariamente as manchetes de jornal, nos passam cenas de violência que chocam e apavoram a população fragilizada e oprimida” (SAIBA SOBRE O PESTANO, ano II, nº 6). No site do jornal Diário Popular, principal veículo de comunicação da cidade, foram encontradas 100 manchetes entre os anos de 2009 e 2013 com referência ao Pestano. Dentre essas manchetes, 67 registravam casos de violência, assaltos e apreensões policiais.

Figura 25 - Colagem de manchetes do Jornal Diário Popular entre 2009 e 2013.

Violência 18/08/2009 19:13
Pelotas registra 35º homicídio do ano
Homem de 42 anos estava em um bar no Pestano, quando ladrões anunciaram assalto

Prisão 05/08/2009 07:28
Suspeito de assalto a ônibus é preso no bairro Pestano
O homem de 27 anos foi preso em flagrante por porte ilegal de armas

Prisão 11/10/2011 18:00
Ação desmantela células de tráfico no Pestano
Um dos decidos é o principal suspeito de ter matado Sérgio Luis Nunes Ribeiro, 29, no dia 18 de setembro. Além de presos

Violência 07/10/2011 22:52
Bar é assaltado por motociclistas no Pestano
A forte chuva da noite desta sexta-feira (7) não impediu a realização de um assalto em estabelecimento comercial no f

Crime 19/09/2011 23:51
Homem é baleado na perna no bairro Pestano
Um homem foi baleado na perna esquerda na noite desta segunda-feira (19), por volta das 22h na rua Osmar da Roch

Evento 14/02/2010 01:41
Gaviões do Pestano não deixa a arquibancada parada no penúltimo desfile
O rei do pop, que morreu em 2009, teve um caminhão inteiro dedicado à sua vida

Prisão 28/05/2010 10:23
Jovem sofre tentativa de homicídio no Pestano
A vítima foi encontrada no meio da rua com um tiro no peito e está internada no PSP, sua

Editorial 09/06/2011 08:31
Quem se preocupa com eles?
O Pestano e o Getúlio Vargas há muitos anos merecem atenção especial do Poder Público, de todas as suas esferas, cidadania, saúde, bem-estar, segurança pública, educação, serviço social, esporte

Crime 27/09/2010 16:10
Getúlio Vargas e Pestano podem ser contemplados com PAC 2
Caso recebam anuência da União, em 2011 começarão as empreitadas de urbanização nos bairros

Prisão 17/04/2012 11:15
Casal é preso por tráfico de drogas no Pestano
Na rua Osmar da Rocha Grafuinha, duas pessoas foram observadas em atitudes suspeitas

Investigação 28/03/2012 23:02
Crimes no Getúlio Vargas e Pestano podem ter conexão
Polícia Civil acredita que os dois homicídios estariam relacionados por vingança ou tráfico de drogas

Prisão 26/01/2011 19:28
Esgoto a céu aberto incomoda moradores do Pestano
A situação é alarmante pois o problema já existe há seis meses

Crime 09/11/2011 09:11
Acusado de tráfico é preso no bairro Pestano
O acusado de tráfico (M.M.M.), de 31 anos, foi encontrado com uma nozeleira contendo 32 pedras de crack de aproximadamente 4,9 gramas e outra com 10,3 gramas

Crime 29/06/2012 09:43
Homem sofre tentativa de homicídio no Pestano
Um homem foi alvejado em frente a um apartamento no condomínio habitacional Pestano, na rua Ângelo Pires Teres

Prisão 18/04/2011 20:05
Furto de fruta teria motivado atentado no Pestano
Duas vítimas foram baleadas na rua Dois por um homem conhecido como Derril

Homicídio 15/04/2011 12:05
Homem morre após ser baleado perto de escola no Pestano
Luz Carlos Correa, conhecido como Moeda, foi baleado próximo à Escola Municipal de Ensino Fundamental Francisco Carúcc

Fonte: Diário Popular. (2020).

Entre as manchetes que compõem a figura 23 evidencia-se a principal forma como o bairro é retratado. O predomínio de notícias revela-se nas sessões de prisões, de crimes e de violência. Fragmentos de outras perspectivas sobre a vida no bairro despontam em poucas manchetes. “Gaviões do Pestano não deixa a arquibancada parada no penúltimo desfile” (DIÁRIO POPULAR, 2010). Outras chamadas jornalísticas aproximam-se da condição de vulnerabilidade física e social do bairro: “Quem se preocupa com eles?” (DIÁRIO POPULAR, 2011).

Entre as notícias acessadas a partir do ano de 2013, ainda figuram uma predominância de manchetes relacionadas à violência e criminalidade no bairro. Contudo, no ano de 2017 algumas promessas de melhorias urbanas para o Pestano começaram a circular. Trata-se da possibilidade de financiamento para o Projeto de Qualificação Física e Social do Pestano e Getúlio Vargas e o início da Regularização Fundiária no bairro, como indicado na figura 26.

Figura 26 - Colagem de manchetes do Jornal Diário Popular entre 2014 e 2020.



Fonte: Diário Popular. (2020).

As indicações de possibilidade de suporte financeiro para melhorias urbanas e a aplicação de RF no Pestano dão indícios de que as classificações dadas ao território dentro do III PD poderiam estar resultando efeitos de aplicação. O Pestano compõe a macro-região TV, na divisão de meso-região 3 e corresponde a micro-região 3.4. De partida percebe-se uma falta de conformidade entre a disposição representada pelo mapa do modelo urbano do plano (anexo A), onde bairro está inserido no modelo Rururbano, mas não consta entre as micro-região elencadas no art. 47, parágrafo 1º do capítulo III. A área Rururbana responde a artigos específicos de uso e ocupação, além de determinar a possibilidade de uso “agrosilvopastoril de baixo e médio grau de impacto em mínimo e pequeno portes, além de atividades de areia e argila.”

O Pestano é demarcado como Área Especial de Interesse do Ambiente Natural como AEIAN Tipo D – Áreas Ambientalmente Degradadas (AAD). Na classificação de Área Especial de Interesse Social, o bairro corresponde à AEIS Tipo 2, as quais são, conforme art. 90: “áreas públicas ou privadas, ocupadas por população de baixa renda, em que haja interesse público em promover a regularização fundiária, produção, manutenção e recuperação de habitação de interesse social.” Essa classificação em AEIS também diverge da diretriz destinada à zona Rururbana, que

vincula a AEIS Tipo 4, à esse modelo urbano. Em efeito, não parecem existir diferenças, já que a AEIS Tipo 4 especifica área na interface urbano-rural, mas chama a atenção a incongruência representada no plano.

Entre o fato de representar uma das fronteiras da vulnerabilidade urbana e social em Pelotas e a demarcação como AEIS, o Pestano passa a ser alvo de um projeto de qualificação física e social, a partir de 2013. Este projeto também contemplaria o loteamento Getúlio Vargas, vizinho ao Pestano. O projeto começa a ser desenvolvido através da contratação de empresa terceirizada, denominada Engeplus. (SANTOS, 2018; TAVARES, 2018). A figura 25 demonstra o momento da assinatura de contrato entre a empresa e a Prefeitura Municipal de Pelotas, realizada no dia 15 de março de 2013. A nota feita pela empresa assinala que os estudos e projetos previstos em contrato visam à regularização fundiária, requalificação urbana e social dos bairros Pestano e Getúlio Vargas, apontando para link de notícia completa hospedada na página da prefeitura. O link encontrava-se fora do ar em 2019 e, atualmente, a notícia da figura 27 não está mais disponível no site da empresa Engeplus.

Figura 27 - Notícia da assinatura de contrato entre Engeplus e Prefeitura Municipal de Pelotas.

engeplus.eng.br/index.php?option=com_content&view=article&id=105%3Assinatura-de-contrato-com-a-prefeitura-municipal-de-pelotas&catid=27%3Aexternas&Itemid=

The screenshot displays the Engeplus website interface. At the top, there is a banner image featuring a waterfall and the Engeplus logo. Below the banner is a navigation menu with options: Home, Institucional, Áreas de Atuação, Clientes Engeplus, and Contato. A sidebar on the left lists various service areas under 'Segmentos' and 'Principais Trabalhos'. The main content area shows a news article titled 'Assinatura de Contrato com a Prefeitura Municipal de Pelotas'. The article text states: 'No dia 15 de março de 2013 a Engeplus, liderando o consórcio Engeplus/STE, assina importante contrato de consultoria (estudos e projetos) para a comunidade de Pelotas, visando a regularização fundiária, requalificação urbana e social dos bairros Pestano e Getúlio Vargas, naquela cidade. Veja notícia na íntegra aqui.' Below the text is a photograph of a group of people in a meeting. At the bottom of the page, a '404 Not Found' error message is visible, along with the text 'nginx/1.10.3 (Ubuntu)'.

Fonte: Site Engeplus. (2019).

O projeto realizado pela Engeplus entre 2013 e 2016 é bastante abrangente do ponto de vista de intervenção urbana. Através do acesso à ficha técnica do projeto, pode ser conhecido o programa de projeto, o qual envolve: regularização fundiária; equipamentos comunitários; praças e áreas verdes; sistema de abastecimento de água; estação elevatória de água tratada; reservatórios; rede de distribuição de água; sistema de esgotamento sanitário; ligações domiciliares e intradomiciliares, rede coletora; estação elevatória de esgoto, linha de recalque, estação de tratamento de esgoto sanitário; pavimentação de vias; rede de drenagem superficial; bacias de amortecimento e reservatórios de detenção; rede de energia e iluminação pública; canal de drenagem; arborização de praças e passeios; área para projeto de conjunto habitacional pelo PMCMV; projeto técnico social. Muitas dessas infraestruturas propostas entrariam em nível de complementariedade à infraestrutura existente no bairro.

Figura 28 - Rua Nove, Rua Vinte e sete e Rua Vinte e oito do loteamento Pestano.



Fonte: Google Street View (2011).

A ficha técnica do projeto aponta que o ano final do projeto seria 2044. Os valores de projeto envolveram a cifra de R\$ 1.299.650,00 e a estimativa de orçamento para obra e materiais envolveriam o montante de R\$ 134.214.607,49. O aporte financeiro necessário para retirar esse projeto do papel colocou a Prefeitura Municipal de Pelotas na condição de busca por financiamento para sua execução. No fim do ano de 2017 são publicadas as primeiras notícias a respeito de tentativas de empréstimo junto ao fundo Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA) (SANTOS, 2018; TAVARES, 2018). Nesse mesmo período é anunciado o início da regularização fundiária do Pestano.

O projeto de qualificação urbana para o Pestano e sua regularização fundiária são assuntos que se mesclam profundamente. Em primeiro lugar, porque a regularização em caráter urbanístico estaria contemplada por esse projeto; em

segundo lugar, porque os dois assuntos foram levados a conhecimento da comunidade de forma conjunta, despertando forte sentimento de renovação e atenção ao bairro, que, via de regra, mantém-se em condição de desatenção por parte do poder público.

O momento marcado como início da regularização fundiária no Pestano refere-se à reunião promovida pela prefeitura na Escola Francisco Carrucio. Em tal reunião foi compartilhado como ocorreria o processo de regularização, sendo formado um grupo de moradores representantes, que fariam canal entre a comunidade e a prefeitura. Na ocasião, a então prefeita Paula Mascarenhas fez o anúncio da concorrência ao financiamento através do FONPLATA para o projeto de qualificação do bairro. Além disso, informou que o levantamento dos lotes já havia sido iniciado e que, por motivos de impossibilidade de doação dos lotes por parte da prefeitura, os moradores teriam que fazer a compra por “valor simbólico”, tendo como parâmetro a Unidade de Referência Municipal (URM). O “valor simbólico” corresponderia a 4 URMs, equivalente a R\$ 429,80, podendo ser parcelado em 10 vezes (PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS, 2017).

As etapas da regularização fundiária em Pelotas descritas pela SHFR são: (1) Reconhecimento da área, com identificação e análise da área; (2) Regularização da base imobiliária, com identificação dos proprietários no registro de imóveis, considerando se a área é pública ou privada e passível de regularização ou não; (3) Desenho da poligonal, com desenho da área a ser regularizada pela equipe técnica da SHRF, a ser aprovado pela SGCMU e Registro de Imóveis; (4) Reunião com os moradores, para encontro dos mesmos com o poder público e escolha da equipe de representantes locais; (5) Levantamento topográfico e selagem, para medição dos lotes inseridos na área poligonal definida e identificação do imóvel e das documentações para o processo individual da RF; (6) Cadastro social, com identificação dos moradores, levantamento socioeconômico das famílias, apresentação de documentos e comprovantes de tempo de residência no imóvel; (7) Entrega dos termos de concordância, entrega das plantas do terreno aos moradores, com as medidas oficiais para conferência e revisão caso necessário; (8) Desenho e aprovação, desenho da planta do loteamento pela SHRF, considerando os lotes individualizados ajustados e memoriais. Esses desenhos devem ser

aprovados pela SGCMU, SQA e Registro de Imóveis; (9) Entrega dos contratos e carnês, com nova reunião entre prefeitura e moradores para assinatura dos contratos, que servirão para registro de propriedade, e entrega dos carnês de pagamento do terreno; (10) Entrega da autorização de escritura; a partir da quitação do terreno, os moradores devem procurar a SHRF para acessar a autorização de escritura, com a qual podem solicitar registro do lote no Registro de imóveis (PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS, 2018).

Figura 29 - Cadastro social das pessoas responsáveis por imóvel no Pestano.



Fonte: A autora. (2018).

Através do cadastro foi feito o levantamento por ficha socioeconômica com perguntas para indicação da pessoa responsável pelo imóvel, dando prioridade para indicação de mulheres, além de uma série de informações relativas a trabalho, à composição familiar, a condições de ocupação e do imóvel, problemas urbanos do loteamento e histórico da posse do terreno. Para a pesquisa foi solicitado o acesso a resultados parciais do cadastro social realizado pela SHRF, mas tal acesso não foi conseguido, pois o cadastro não foi sistematizado.

A equipe de moradoras representantes foi fundamental para o processo de cadastro, realizado no primeiro semestre de 2018. Fazendo um trabalho de porta em porta para comunicação das datas de cadastro, utilização do perfil do loteamento nas redes sociais para comunicados e mutirões junto à equipe da prefeitura para os cadastramentos. Dos seis nomes iniciais, somente três moradoras efetivamente acompanharam o trabalho. O processo de cadastro serviu para habilitar a compra dos terrenos por parte dos moradores. Porém, a efetivação completa da regularização fundiária só ocorre através da escritura no registro de imóveis, processo que envolve mais um custo financeiro por parte dos moradores, conforme taxa do cartório.

Em dezembro de 2019 a prefeitura municipal anuncia a entrega da regularização para 1.342 famílias no Pestano, finalizando o processo de RF de 3.393 lotes, maior regularização realizada e a 20ª desde 2014 (PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS, 2019). A finalização indicada por parte da prefeitura corresponde à etapa de entrega de contratos e carnês para quitação dos lotes. Ou seja, ainda é necessário que o morador faça essa quitação para poder iniciar a etapa correspondente à entrega e autorização da escritura.

A escritura do lote é o que garante a propriedade do imóvel e é o que realmente configura a regularização fundiária, que nesse caso, está delineada de maneira meramente jurídica, pois não contempla melhorias urbanas no bairro. Chama a atenção o fato de a prefeitura considerar a finalização da RF em um gesto de repasse de responsabilidade financeira para os moradores das áreas onde a RF é aplicada. Além disso, a justificativa da não possibilidade de doação dos terrenos por parte da prefeitura, como colocado pela mesma, considerando que as terras do Pestano são públicas, convoca à questão de por que o instrumento de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia não foi utilizado.

A presente análise da condição de irregularidade da terra urbana em Pelotas neste capítulo está diretamente relacionada com as áreas de ocupação da população de menor renda e de maior expressividade de pessoas autodeclaradas pretas e pardas, configurando o marcador de raça como aspecto relevante na compreensão da espacialização social da cidade. Além disso, a grande presença de conjuntos habitacionais de diferentes épocas em áreas irregulares também coloca-se como

questão na composição espacial da cidade. O estudo de caso agrega essas características, sendo um loteamento consolidado através da ação do poder municipal, por conta dos projetos urbanos desenvolvidos objetivando sua urbanização. Em razão de sua realização de maneira incompleta desemboca na necessidade de, anos mais tarde, ser elaborado um novo projeto de qualificação física e social para o bairro juntamente com a regularização fundiária dos lotes, onde seus moradores estão domiciliados.

O capítulo 5, a seguir, irá debruçar-se no processo de pesquisa através das entrevistas e constituição das narrativas dos sujeitos da ação, os quais em muitos momentos reconstituem as informações apontadas no presente capítulo, colocando-se através da experiência cotidiana dos sujeitos da ação. Dessa forma, imprimem corporeidade e miudezas de suas vivências na produção e reprodução do espaço, ao revelar temas centrais e circundantes a esse processo.

5 OS SUJEITOS DA AÇÃO E PROCEDIMENTOS DE PESQUISA

O trabalho de pesquisa, atravessado por um período de pandemia global, deslocou muitas das intenções iniciais da pesquisadora, que possuía como proposta o trabalho de campo e processo etnográfico no território do estudo de caso. Trabalhar com a narrativa de diferentes atores figurava como interesse, considerando levantar e compreender diferentes regimes discursivos, sobretudo no intuito de inserir discursos subalternizados e não autorizados pelo saber acadêmico (RIBEIRO, 2019 [2017]; KILOMBA, 2020 [2008]).⁹ Esta pesquisa é feita por uma mulher, branca e cisgênero e possui como busca diminuir as fronteiras entre a pessoa pesquisadora e os sujeitos que contribuem e fazem parte da pesquisa – “o Outro” não mantém-se em lugar estrangeiro e pormenorizado.

A perspectiva da narrativa como recurso de pesquisa apresentou-se como modo possível de interação com esse “sujeito não-objeto”, considerando que “antes de tudo a pesquisa desde a narrativa requer a escuta ativa” (ARFUCH, 2018, p. 58, tradução nossa). Como praticar essa escuta considerando a condição de distanciamento social imposta pela pandemia? Essa pergunta fez-se primordial para mobilizar o que estaria ao alcance do realizável no processo de pesquisa. O fazer-pesquisa demonstrou-se a partir da possibilidade de reativação de contatos e da proposta de conversas em formato virtual, à medida do acesso disponível. Os convites para participação foram feitos através de e-mail, contatos via whatsapp e facebook, com apresentação da pesquisa e indagação se a conversa poderia ser feita no formato de vídeo-chamada, sendo gravada.

As entrevistas foram realizadas entre os meses de novembro de 2020 e março de 2021. O formato virtual adotado, ao mesmo tempo em que possibilitou o processo de entrevistas, também demonstrou diversas barreiras. A principal barreira identificada foi a de acesso a plataformas virtuais de conversa. Sobretudo, foi sentido que o formato virtual representou uma restrição de público, principalmente no caso das moradoras do loteamento e no recorte de faixa etária para a interação em tal formato. Percebeu-se a restrição da possibilidade de ampliar os contatos, à

⁹ As autoras se dedicam a pensar nos grupos formados pela população negra, sobretudo as mulheres negras, que historicamente sofrem processos severos de silenciamento. Entre suas reflexões como acadêmicas, as escritoras abordam os saberes acadêmicos e a postura academicista perante a produção realizada por corpos outros que não de homens, brancos e cisgêneros.

medida que surgiam referências de outros sujeitos com quem dialogar. A interação dependente de tecnologias insere um fator de maior disponibilidade de interesse do interlocutor, diferente de, por exemplo, haver uma proposta de deslocamento para o encontro.

A motivação por fazer as entrevistas foi compreendida como uma forma de alçar mais pistas e possibilidades de investigação. Entre a base de um conhecimento empírico constituído a partir da vivência da pesquisadora durante o trabalho de especialização e as pesquisas teóricas já elaboradas, as entrevistas seriam uma maneira de confirmar ou não algumas suspeitas, aprofundar e ampliar informações já acessadas e, sobretudo, poder entrar em contato com o que não é encontrado em registros oficiais.

Para isso foram estabelecidos três grupos de diálogo com técnicos e servidores da prefeitura; com as moradoras do Pestano; com professores do curso de arquitetura das universidades locais. A partir da decisão de trazer a contribuição dos sujeitos da ação da produção do espaço (CARLOS, 2013) foram integrados à pesquisa o grupo dos técnicos e servidores públicos e das moradoras do Pestano. Condição que não contemplaria aos professores das universidades, os quais apesar de contribuírem com informações sobre as questões locais em uma perspectiva acadêmica, não possuiriam interlocução com a perspectiva aqui intencionada.

As entrevistas, com caráter não diretivo, foram conduzidas com um roteiro base juntamente com a perspectiva de poder elaborar perguntas afinadas com as respostas dos sujeitos narradores. O roteiro base teve utilidade para delimitar alguns temas de interesse para a pesquisa, de acordo com cada um dos grupos. Para o grupo dos técnicos e servidores públicos a pergunta inicial envolvia a identificação do tempo de trabalho na prefeitura, as funções já exercidas e a função atual. A partir daí as perguntas desdobravam-se sobre o entendimento de como a cidade havia crescido nos últimos 40 anos, como se dá a relação da prefeitura com as áreas de periferia da cidade, como é compreendida a presença das áreas irregulares, considerações sobre a estrutura de gestão municipal e a atual política de regularização fundiária na cidade.

Da mesma forma, para o grupo das moradoras do Pestano, a primeira pergunta envolvia o tempo de moradia no bairro e o que possuía de informação sobre a origem do bairro. A partir daí, as perguntas desdobravam-se em como a moradora descreveria o bairro e como é morar no Pestano, como entendia que o bairro era reconhecido no contexto da cidade, qual leitura fazia sobre a relação do poder público com o bairro e como acompanhou o processo de regularização fundiária.

Após a realização das entrevistas, o seu tratamento foi realizado em quatro etapas: (1) transcrição; (2) identificação de palavras-chave; (3) seleção de narrativas de cada um dos sujeitos da ação; (4) separação das narrativas por palavra-chave. As etapas foram construídas a partir do procedimento narrativo de desmontagem (PASSOS e BARROS, 2009). Foram estabelecidas palavras-chave, as quais possuem relação com as perguntas postas em interesse no roteiro de entrevistas (apêndices A e B). Contudo, foi através da identificação da força e pertinência de determinadas falas que estabeleceu-se a divisão das narrativas.

As palavras-chave funcionam como referência de síntese sobre os trechos de narrativas que sobressaíram-se por recorrência e por similaridade de abordagem. Foram estabelecidas 9 palavras-chave: planejamento urbano; ação do estado; gestão municipal; loteamentos irregulares; Pestano; regularização fundiária; infraestrutura; pertencimento; violência.

Por certo esses temas não se revelaram de forma isolada e pura nas narrativas, pois se mesclaram de forma bastante forte durante sua elaboração. Respeitando o contexto das falas, determinados recortes puderam ser identificados. No intuito de “aliviar o texto” (BOURDIEU, 2008, p. 710) redundâncias e trejeitos de linguagem foram suprimidos da transcrição das narrativas. Para compor os dois itens do presente capítulo, essas narrativas serão apresentadas a partir da discussão teórica proposta na dissertação. O primeiro item é referente aos temas de planejamento urbano e ação do estado e o segundo item é relativo ao *espaço dos pobres* a partir do loteamento Pestano.

Os itens serão elaborados desde as narrativas dos “sujeitos da ação”, de forma a estabelecer sua presença e sua contribuição direta em todo e qualquer processo relacionado à produção do espaço. Pela narrativa determina-se a corporeidade e a

subjetividade nas práticas sociais competentes a condição de sujeito da ação da produção do espaço. Ao longo do texto os sujeitos da ação serão identificados pelos grupos que compõem e também referenciados como narradoras e/ou narradores, como recurso literário. Considerando introduzir os sujeitos da ação para a fluidez do texto, foi formulado o quadro abaixo.

Quadro 3 - Grupos de sujeitos narradores – sujeitos da ação.

SUJEITOS DA AÇÃO	
SUJEITOS SOCIAIS MORADORAS DO PESTANO	SUJEITOS DO ESTADO TÉCNICOS E SERVIDORES PÚBLICOS
CLP Nasceu no Pestano e é moradora há 30 anos; é advogada e oferece atendimento no bairro; fez parte da equipe de regularização fundiária do bairro.	CB Arquiteto e urbanista na prefeitura municipal desde 2014; ingressou para trabalhar com o projeto de regularização fundiária na SGCMU; em 2016 passou a integrar a SEPLAG onde trabalhar com projetos urbanos.
HPS Chegou no Pestano há 18 anos, pois o irmão e os pais já moravam no bairro; participa da comunidade católica Cristo Salvador.	FAC Foi estagiário na prefeitura municipal entre 1983 e 1986, passando depois a arquiteto, onde trabalhou com projeto de loteamentos e regularização fundiária até o início dos anos 1990 na SMUMA; hoje trabalha na SQA.
JLF Foi para o Pestano em 1981 com o marido e dois filhos e lá teve mais duas filhas; trabalhou por muito anos na comunidade católica Cristo Salvador; em 2020 saiu do Pestano para morar próximo da filha.	JAA Técnico em Administração; Ingressou na prefeitura em uma contratação emergencial para limpeza urbana no carnaval de 1980, tempos depois se tornou servidor estável; desde 2001 vem atuando nas secretarias ou departamentos de habitação como supervisor ou diretor de regularização fundiária.
JDS Nasceu no Pestano e é moradora há 35 anos; organiza o natal solidário do bairro; fez parte da equipe de regularização fundiária do bairro.	JSA Arquiteta e urbanista; foi secretária de gestão da cidade e mobilidade (SGCMU) entre 2013 e 2015; em equipe estruturou a metodologia de aplicação da regularização fundiária utilizada pela prefeitura até os dias atuais.
MFS Chegou com a família ao Pestano em 1981; de lá saiu quando casou em 1996 e retornou nos anos 2000 onde ficou até 2015; trabalhava em comércio local; fez parte da equipe de regularização fundiária do bairro.	LAK Arquiteto e urbanista; iniciou a carreira como técnico da prefeitura na FUPURP onde trabalhou com projetos PROFILURB; atualmente trabalha na SGCMU.
MLN Chegou ao Pestano com a família com poucos meses, no ano de 1977; trabalha na escola infantil Hebert de Sousa que atende o bairro; é coordenadora e professora no grupo de dança Renovação onde desenvolve projetos sociais para o bairro.	UGL Engenheiro civil; é secretário da habitação e regularização fundiária desde 2017, onde coordena os trabalhos de regularização fundiária e projetos habitacionais da prefeitura.

Fonte: A autora. (2021).

5.1 PLANEJAMENTO URBANO E A AÇÃO DO ESTADO EM PELOTAS

De forma a construir um panorama sobre o que foi relatado acerca do planejamento urbano e da ação do Estado no contexto de Pelotas, esse item é trabalhado através de tópicos que dão ritmo e ressaltam os aspectos explicitados e reconhecidos por

sua implicação e pertinência ao longo das falas dos técnicos e servidores públicos. Durante as entrevistas com os sujeitos da ação do Estado, ocorreu uma quebra de expectativa sobre as respostas e falas compartilhadas. Os mesmos não se pouparam em revelar deficiências na estrutura pública.

- “Planejamento, a gente gostaria que tivesse...”

Considerando o histórico municipal de Pelotas, entre a ampla adesão a programas habitacionais, a elaboração de Planos Diretores desde o fim dos anos 1960 e a existência de uma Fundação de Planejamento Urbano em determinado momento, imaginava-se que o planejamento urbano seria facilmente reconhecido a partir dessas estruturas. No entanto, os relatos compartilhados revelam determinada fragilidade quanto à organização e capacidade administrativa na condução do planejamento urbano de Pelotas.

Na verdade, a estrutura sempre existiu. A gente tem uma grande vantagem [...] a presença da universidade sempre nos garantiu muito essa possibilidade de ter essas legislações, essas conservações. [...] Quando o Irajá entrou ele deu uma nova faceta, ele trouxe gente ligada ao planejamento urbano. Ai é que começa essa coisa nova, que tu citaste a FUPURP. A FUPURP foi criada pelo Irajá, eu trabalhei lá, só que o Bernardo quando entrou, tinha um problema gravíssimo de choque com o outro candidato que era o presidente da FUPURP, desmanchou tudo, se rasgou as coisas, tudo. [...] Mas é claro que sempre teve uma secretaria de planejamento. [...] e a gente sempre teve esse troço, só que isso não necessariamente se reflete numa possibilidade de fazer um planejamento efetivo, não sei se porque os prefeitos tem medo de delegar, de perder um pouco do poder...porque tem assim “ah, não vou deixar uma equipe técnica resolver o que tem que ser feito, eu que tenho a palavra.” Então existe a estrutura e os caras não dão bola, então tem isso (LAK, 2021).

Mesmo com determinada estrutura de planejamento, um dos elementos de interferência identificados estabelece-se nas diretrizes políticas das gestões administrativas da cidade, que sobrepõem-se às diretrizes técnicas estabelecidas. JAA suscita em suas falas determinada frustração com os caminhos do planejamento urbano em Pelotas, em especial, por considerar que a dimensão participativa dos planos não se faz efetiva.

Então o planejamento urbano que a gente sempre sonhou, que a gente sempre quis que as pessoas discutissem, que seria bom pra elas, a gente perdeu essa riquíssima discussão, se perdeu. Por exemplo, as pessoas do Minha Casa Minha Vida foram jogadas ai em qualquer lugar da cidade, às vezes não tem nenhuma infraestrutura no local, postos, escola, serviço público menos ainda, transporte coletivo e ai...[...] Planejamento urbano zero, preciso te dizer, tu viu isso, tu acompanhou isso. Plano Diretor, deveria ser um plano discutido com a sociedade, não foi. Hoje o conselho

do Plano Diretor, o CPTD e o COMPLAD, que são os dois conselhos que tratam tanto do Plano Diretor quanto de obras, de loteamentos, aprovação de loteamentos na cidade é integrado só por componentes do município. As universidades nem fazem mais parte, se retiraram. As entidades sociais se retiraram. Por quê? Porque passa tudo, passa tudo, os caras não discutem. Chega lá o construtor tal, que quer construir lá em cima da ponte (gestual com as mãos), fazendo o projeto, tá aprovado (JAA, 2020).

As diretrizes dos planos não figuraram como fator relevante para o ordenamento da cidade. As formas de ocupação dos territórios, no caso das populações de baixa renda, dão-se fora das ideias de controle impressas nos planos ou através dos conjuntos habitacionais de programas de moradia, que também não dialogam com o que está no plano. O alinhamento do planejamento urbano com os interesses do capital privado avizinha-se à fala de JAA e são diretamente tratados em relato elaborado por FAC, considerando ainda o caráter técnico-regulatório do PD.

O Plano Diretor é pra regular o desenvolvimento do capital privado, ele não cria obrigações pro serviço público [...] Ele serve pra regar índice, pra estabelecer, mitigação e compensação, que é um problema isso, porque a maioria das compensações e mitigações, não fazem parte dos anseios populares e da cidadania, ela é pra atender deficiência de governos, deficiências institucionais (FAC, 2020).

A perspectiva de atendimento aos anseios populares e da cidadania em oposição à deficiência de governos e deficiências institucionais retrata um descompasso na aplicação do planejamento, o plano demonstra-se como instrumento favorável às classes dominantes, que se tornam privilegiadas a partir de decisões em seu interesse, sobretudo na perspectiva de aprovações de projetos. Além disso, a capacidade de regulação dos planos tende a ser limitada em relação à demanda da população por espaços de moradia.

A cidade cresceu, as pessoas têm essa necessidade da moradia, então elas conquistam por si só, vão ocupando, vão construindo seu espaço. O poder público não consegue acompanhar esse crescimento, não é planejado esse crescimento. Além de não conseguir acompanhar esse crescimento, também não tem políticas que ajudem a transformar esses espaços ou com a qualificação urbana ou com a regularização fundiária ou com qualquer outro direito que essas pessoas têm (CB, 2020).

O crescimento urbano da cidade se dá em descompasso com a capacidade de provisão habitacional e respaldo adequado de políticas públicas de acesso a direitos fundamentais como o da moradia adequada. Anos mais tarde, a partir do III PD, são incluídas diretrizes provenientes do Estatuto da Cidade. As demarcações das Áreas de Especial Interesse configurariam como uma importante conquista para o

atendimento das demandas habitacionais em áreas da cidade requerentes de medidas de RF e Habitação de Interesse Social.

Essa relação entre planejamento e política habitacional apareceu agora nesse terceiro plano, com a criação das Áreas Especiais de Interesse Social, que fez o que, elas fazem uma identificação, um reconhecimento de que existem as AEIS, aquelas que precisam ser reassentadas, aquelas que podem ser regularizadas, fala também na política para novas áreas, aquelas que seriam passíveis de receber políticas habitacionais, mas então é algo que se possa olhar. No Plano Diretor existe a classificação de quatro áreas de interesse especial [...] isso é planejamento, que então apontaria essas áreas como áreas para políticas de habitação de interesse social. Só que, eu digo em termos de legislação, o Plano Diretor avançou nesse sentido, então existe essa possibilidade, mas eu acho que isso nunca foi aplicado (JSA, 2021).

O instrumento da AEIS é indicado como uma espécie de certificação de planejamento para áreas que estão diretamente associadas aos espaços de déficit de infraestrutura urbana e aos problemas habitacionais na cidade. JSA indica como o plano coloca essa possibilidade, mas, ao mesmo tempo, coloca em dúvida sua aplicação. A mesma constatação é elaborada para a existência do PLHIS da cidade:

Depois o próprio Plano Diretor aponta a necessidade de ter um Plano Local de Habitação de Interesse Social, que foi feito acho que em 2012, o Plano de Habitação de Interesse Social. Mas, também não sei se avança muito em termos de diretrizes...acho que ele mais atualiza esse diagnóstico, mas ele não avança muito em ações (JSA, 2021).

A partir do compartilhado por JSA, tanto na identificação das AEIS quanto na elaboração do Plano de Habitação de Interesse Social, faz-se perceptível como os problemas urbanos e a habitação relacionados às classes populares, de certa forma, deixam de ser desconsiderados, pois estão contemplados pelo instrumento urbano e pelo plano local. Por outro lado, a aplicação dos planos ainda segue desconsiderando esses problemas na prática, no sentido de não atacá-los - manifestam-se somente em demarcação de áreas e em diagnóstico da situação da habitação na cidade. A existência de planos, como expressão formal do planejamento, demonstra-se inócuo, a medida da baixa efetividade identificada em sua aplicação.

Em relação a essa questão do planejamento e a falta de planejamento, muita gente tem essa visão de que Pelotas tem esse planejamento e o planejamento é isso: é essa precariedade, mas eu não gosto de assumir isso, porque eu acho que o planejamento urbano é planejar a cidade, qualquer outra coisa não é planejamento urbano...seria, vamos dizer, um planejamento imobiliário, que toma conta da questão urbana da cidade, mas quando eu me refiro que falta planejamento é que falta planejamento

urbano. Se a gente tem algum outro planejamento, alguma outra estratégia de manter a periferia fora da cidade, de manter as pessoas empobrecidas fora da cidade, pode ser qualquer outro tipo de planejamento, mas não é planejamento urbano. Isso que eu vejo as pessoas falarem que Pelotas tem planejamento e o planejamento é expulsar as pessoas pra a periferia, então eu acho que isso não é um planejamento urbano é qualquer outra coisa, menos planejamento urbano (CB, 2020).

É como eu te disse, planejamento a gente gostaria que tivesse, mas não tem...é uma coisa muito difícil, agora estamos tentando retomar isso e organizar de uma forma melhor, mas sempre...é muito atropelado (LAK, 2021).

Um planejamento que não pode ser chamado de planejamento, pois está associado às questões imobiliárias e à expulsão das “pessoas empobrecidas”, como dito por CB, ou um planejamento atropelado, imagem proposta por LAK. Tais descrições demonstram um sentido de alinhamento à perspectiva de mercado e de disputa financeira pela cidade. Juntamente a isso, a ação do poder público avança sobre o ordenamento territorial, desconsiderando o encadeamento e as relações temporais que o planejamento urbano estipula como processo. Dessa forma, cabe compreender como a ação do Estado manifesta-se dentro do campo do planejamento.

- Ações do Estado: dependentes, pontuais e isoladas.

As ações do Estado, a partir do poder público municipal, têm relevância entre as narrativas coletadas. O fato da presença significativa de conjuntos habitacionais, vinculados às políticas públicas nacionais, demonstra determinada dependência da estrutura dos programas, dos incentivos e financiamentos, os quais são marcantes no processo de urbanização de Pelotas.

Depois, a posterior, já mais ou menos no final da década de 70, que tu citaste, começou o projeto do PROFILURB [...] Então que dizer que esse PROFILURB é que foi a grande mudança na história habitação em Pelotas, porque era aquela coisa do lote urbanizado, ou seja, tu recebia toda a infraestrutura e um banheiro... (LAK, 2021).

A produção habitacional vem muito atreladas aos programas habitacionais do governo federal, que são mais recentemente o PAR, que é o programa de arrendamento residencial, e depois o Minha Casa Minha Vida e ai entra muito a questão de parceria com a iniciativa privada. Então, muitas vezes, a iniciativa privada já tem o terreno. (JSA, 2021).

A forte presença de conjuntos do BNH, investimentos do PAR, PAC e PMCMV como demonstrado nas cartografias do capítulo 3, exprime como os programas foram importantes para a cidade, de forma a tornarem-se como providência para a

demanda habitacional, ao passo que contribuem na consolidação de espaços de periferia com urbanização precária.

Também o PAC aqui em Pelotas. Também foi nessa mesma linha assim, sabe. Que é um programa bem interessante de requalificação urbana, que são 4 áreas aqui em Pelotas. O próprio Farroupilha, que é o que a gente está estudando e que não teve essa requalificação ainda. O Anglo, o Ceval e o Osório. Esses 4 assentamentos. E se tu for ver, teve a requalificação urbana e se tu vai nesses locais, a mudança não teve, não aconteceu. (CB, 2020).

A fala de CB transparece um obstáculo amplamente expresso no Brasil, quanto aos processos de urbanização direcionados às áreas de ocupação das classes populares: a implementação de programas de habitação e de urbanização tendem a uma renovação dos problemas urbanos, no sentido de não atingirem os objetivos anunciados ou, até mesmo, de acentuá-los. Frente a isso, na procura de compreender quais seriam os esforços locais e atuais da prefeitura quanto à questão da moradia, UGL cita as seguintes ações:

A gente fez um trabalho quando do Cartão Reforma, não sei se tu recordas, a gente fez todo cadastro do Cartão Reforma no Dunas, outro bairro também, loteamento grande, esses dados na verdade é uma amostra, mas de maneira geral, serve pra esses loteamentos: solução pra esgoto, por exemplo, 83% dos lotes precisam de solução pra esgoto né, 72% precisam de reforma de banheiro, 65% precisam da construção do primeiro banheiro né. Reforma de telhado, 45%, instalações de água...por ai vai né, mas principalmente solução pra esgoto e banheiro. Então, a ideia é que a gente tenha o banco de materiais, é a gente usar esse cadastro que a gente já tem do Dunas, que ele tem 600 famílias cadastradas ali, e de alguma forma, o arquiteto de família, como a gente chama aqui na Secretaria, poder ajuda-los, disponibilizando esses materiais então, eles participando com a mão de obra pra gente poder ajudar minimamente nesse sentido, torna as habitações, com mais condições de habitabilidade, esse é um projeto que a gente vai trabalhar bastante (UGL, 2021).

O Cartão Reforma refere-se a um programa de repasse de verba federal para reforma ou construção de banheiros. O programa não foi executado, pois a verba federal não foi repassada para tal. Há determinado equívoco de UGL em citar o programa Cartão Reforma, os dados coletados a partir do cadastro e a “ideia” do banco de materiais. O banco de materiais seria uma proposta do próprio poder público municipal, que, exposta dessa forma, parece ter objetivos de substituir o programa paralisado.

Os esforços locais em ações e investimentos ganham caráter de fragilidade à medida que a dimensão da atuação reduz-se e parece figurar como um reparo. No

momento da entrevista, UGL fez a busca pelos dados coletados no bairro Dunas, como forma de exemplificar o cenário de onde tais investimentos seriam alocados. O bairro Dunas, uma das principais referências loteamento público em processo de regularização fundiária na cidade e de espaço de moradia da população de baixa renda, serviria como exemplo de cenário dos demais bairros em condição similar, denotando que a infraestrutura de esgoto e banheiro são as de pior condição nesses espaços.

A capacidade técnica para projetos de urbanização e a capacidade financeira de investimento do município são apontadas como limitação do poder público, fato lembrado a partir do projeto de qualificação para os loteamentos Pestano e Getúlio Vargas.

Teve alguns programas isolados, que é construção de escola, as casas que algumas pessoas ganharam, foram contempladas. A construção daquele espaço que eles ganharam que é tipo um centro cultural (acredito que tenha confundido com o Dunas), agora teve a construção de um CRAS. Mas, são coisas isoladas, nada pensado em uma requalificação urbana. E a própria concepção dessa requalificação urbana, é uma coisa...na proposta de requalificação urbana do Pestano e do Getúlio, acho que fica bem claro essa incapacidade técnica institucional (CB, 2020).

Em 2016 a prefeitura estava com tratativas com um banco internacional pra fazer a requalificação urbana desses dois loteamentos, que é o Getúlio e o Pestano, que era o banco FONPLATA, que acabou que feito o projeto, a prefeitura até pagou uma empresa para fazer o projeto, depois em 2016 foi feito alguns ajustes, mas a prefeitura na época não tinha mais poder de endividamento e acabou que esse projeto não saiu (CB, 2020).

Entre programas isolados e a necessidade de serviços e infraestrutura urbana nas periferias, mostra-se uma aposta para módica presença por parte do poder público nesses espaços. A “cultura do asfalto”, como é colocada por CB em determinada fala, parece ser a maneira encontrada de demonstrar atenção para com os bairros da periferia. Esse tipo de ação configura o grau de alienação da complexidade urbana da cidade, por ter um foco pontual e ser descompromissado com o contexto.

A prefeita criou um programa que é “Asfalto nos bairros”. Então, por exemplo, lá no Getúlio e no Pestano ela escolheu uma rua que é o caminho do ônibus, não tem nenhum estudo técnico sobre isso e asfaltou essas ruas é o caminho do ônibus, mas a pavimentação dela só se deu na pista carroçável, só o asfalto e meio fio mesmo e um asfalto de péssima qualidade, porque pra aumentar a quilometragem de asfalto o secretário diminuiu a espessura do asfalto, diminuiu o tratamento da base, então aquilo dali já tem alguns buracos, em algumas ruas (CB, 2020).

A fala de CB ainda demonstra um caráter minguido para com o serviço prestado aos bairros que recebem o benefício. Irrompe através do relato a questão orçamentária municipal. A capacidade financeira do município foi apontada em diversas falas, em especial no que se refere à liberação de verbas para projetos já desenvolvidos. Há um hiato sobre a previsão de orçamento para a conclusão de projetos, que condiciona-os a possibilidade de permanecerem inconclusos. Há, também, a submissão de decisões de projeto ao tempo do dinheiro e não ao tempo de desenvolvimento técnico, o que debilita sua qualidade.

Porque na época meu trabalho era inviabilizado pelo secretário de finanças, que chegava lá 3.000 lotes de um loteamento à rodo, a atacado pra ele registrar, ele via o valor, era uma fortuna e ele não registrava. Em um ano, dois anos, todo aquele trabalho de topografia, de desenho e de descrição de imóveis né da infraestrutura fundiária era rasgado, por que? Porque as divisas de mexiam, as pessoas construíam nos alinhamentos, avançavam na rua e depois pior...todo trabalho que tinha a preposição de um arquiteto, ele se destruía depois, porque os novos arquitetos sequer determinavam um desenho de alinhamento, eles reconheciam os alinhamentos existentes (FAC, 2020).

Como te contei a criação da UGP era muito pra esses financiamentos, então tem esse dinheiro, tal prazo, não dá tempo de esperar, porque é aquela ideia de que planejamento é sempre demorado e que os arquitetos demoram muito pra fazer projeto e achavam que se deixasse com a equipe pra fazer, não ia dar tempo de pegar o recurso. Então a própria UGP assumiu e fez o projeto (projeto de qualificação física e social do Pestano e Getúlio Vargas), como eu te digo, eu não conheço o projeto, não sei nem quem fez...mas assumiu o projeto e de lá pra cá a UGP foi assumindo essas posições e hoje se chama secretaria de planejamento. É a mesma UGP (JSA, 2021)

Conforma-se, assim, uma disposição em perda de projetos. Seja por falta de provisão de investimentos por parte da prefeitura seja pela capacidade de conquista de financiamentos alternativos. Projetos que ficam no papel. A fala de FAC alude ao tempo em que trabalhava nos projetos de loteamentos urbanos. Ele revela uma das possíveis origens para a existência dos loteamentos públicos irregulares na cidade: a não aprovação de verba para o registro legal em cartório dos lotes projetados. Já a partir do relato de JSA, é feita a menção à UGP, órgão responsável pela gestão de projetos para a cidade. Em sua atuação a unidade assume o papel técnico das pastas de planejamento urbano com justificativa de atrelar os investimentos necessários aos projetos elaborados.

A estrutura das gestões municipais aparece como marcador batente presente nas falas dos narradores para contextualizar o que acontecia ou deixava de acontecer

com relação ao planejamento urbano e as tomadas de decisão com impacto urbano. A relação entre as diferentes secretarias ligadas ao planejamento e urbanização da cidade foi definida por JSA na expressão “sombreamento de funções”. A aproximação com a forma como o planejamento urbano é entendido pelos sujeitos narradores e a forma como a ação do Estado é elaborada evidencia o caráter da prefeitura para com as áreas periféricas vulnerabilizadas em sua condição social e urbana. Parte-se, então, para a compreensão do processo de gênese dos loteamentos públicos irregulares da cidade.

- Abrir ruas e fazer lotes, os loteamentos públicos enfeitados à irregularidade.

Nesse ponto chega-se a um dos principais interesses dessa pesquisa: o que explica a existência de loteamentos públicos em condição de irregularidade fundiária em Pelotas? Esse questionamento foi repassado aos narradores na tentativa de elucidar a situação paradoxal identificada. Como a própria institucionalidade promove o que combate e o que determina que não deve existir?

Os principais caminhos identificados, em diferentes falas a respeito desse tema, levam a uma situação complexa e desorganizada. Como referência de polo regional do sul do estado, o crescimento populacional de Pelotas, a partir do êxodo rural, representou importante incremento à demanda por moradia em meados dos anos 1960. A partir daí, inicia um processo considerado desde dois de pontos: a possibilidade de a prefeitura ter tomado como frente de trabalho a produção de loteamentos ou de ter respondido a uma demanda à proporção que as ocupações de terra iam consolidando-se.

Isso sempre teve presente, pelo menos nos governos que eu participei, só que inicialmente era muito precário, porque a prefeitura simplesmente tinha que botar gente em algum lugar e simplesmente ia lá, abria umas ruas e fazia esse...eu acho que a grande qualidade se dava quando se conseguia um financiamento...foi o caso do Navegantes II, que não tinha nada...era uma área vazia, foi comprada, foi toda urbanizada, toda entregue com pavimento, com coletor de fossa, com banheiro. Esse já é uma coisa muito melhor, quer dizer, mas dentro de um programa... (LAK, 2021).

Esses loteamentos novos, estimulou a formação de um cinturão de pobreza violento em Pelotas. Quando, na realidade, por não ter política de Estado de inserção do homem do campo, não ter reforma agrária, não ter inclusão de renda rural, não ter agricultura familiar, não ter nada disso como suporte, trouxe esse pessoal a fazer uma odisséia, uma aventura na área urbana (FAC, 2020).

O relato de LAK aponta um determinado costume da prefeitura em fazer os loteamentos, descrevendo o processo como algo absolutamente emergencial e sem recursos disponíveis. O contrário se daria em casos de possibilidade de financiamento, identificado, no caso, através do PROFILURB. Através da elaboração de FAC, é feita a associação da espacialização dos loteamentos com a espacialização da pobreza na cidade, identificada na forma de “cinturão”, fato também perceptível nas cartografias elaboradas no capítulo 3 da presente dissertação. JAA propõe uma definição sobre o que seriam os loteamentos públicos em Pelotas, que remete a condição de inadequação urbana.

O que que é um loteamento público? É um lote, sem água e sem luz, nem rua tinha. Então eram os loteamentos públicos que eles chamavam, ou seja, as áreas públicas do município, o município foi loteando e aí foi trazendo, com isso, a infraestrutura pro local...água, luz, saneamento básico até hoje não levou. Mas, pelo menos, água, luz...algumas benfeitorias pros locais, posto de saúde, escolas, alguns tem até centros culturais, como no Dunas. Bom, então esse departamento, DUP, ele agia como dar lote e dar chalé, que eles chamavam do abrigo emergencial, isso era o DUP, era isso que o DUP fazia em Pelotas, ele dava lote e dava chalé (JAA, 2020)

As informações que eu tenho é que a prefeitura, uns anos atrás, tinha essa prática né, de ter terras e de incentivar, de uma certa forma, a invasão, lotear isso, mas sem infraestrutura nenhuma. Então, o Getúlio, o Pestano, o Dunas, se deram assim. A prefeitura deu uma permissão, que é esse termo de posse, na verdade que eu comentei, que a prefeitura tem até hoje essa prática de dar um termo de posse, que não tem validade jurídica nenhuma e a pessoa vai lá, invade o terreno, começa a construir a sua casa, mas sem infraestrutura nenhuma (CB, 2020).

A partir das falas de JAA e CB, percebe-se mais algumas camadas desse processo. A prefeitura além de executar, direcionava a população para os loteamentos, poderia “dar chalé” e, isso tudo, através do DUP, departamento criado no ano de 1985. Há uma lacuna temporal pouco compreendida no fato de o DUP ser responsabilizado pelo assentamento das famílias nos lotes públicos, isso porque a produção dos loteamentos parece ter iniciado ainda no fim dos anos 1970, como é o caso do Pestano e do Navegante II, que foram contemplados pelo PROFILURB. Além disso, há contradição no fato de o programa prover infraestrutura urbana, pois o Pestano não foi contemplado com essa prerrogativa do programa.

As imprecisões quanto à atividade do DUP foram enfrentadas com certa dificuldade para serem sanadas, à medida que a capacidade de acesso a registros oficiais nesta pesquisa foi restrita. Os motivos para essa dificuldade deram-se em três

ordens; a primeira relacionada ao acesso a arquivos de documentação municipal, que estaria em um almoxarifado hoje em dia interditado em função das condições prediais; a segunda aos pedidos por arquivos institucionais: em questionamentos feitos para o pedido de documentações, a resposta costumeira referia-se à inexistência dos mesmos; a terceira relacionada à solicitação e promessa de cedência de arquivos para o atual secretário da habitação e regularização fundiária, a qual não teve sucesso de devolutiva.

A gente teve vários programas ao longo dos anos...a prefeitura não tem nada, não tem histórico de como funcionou, como foi, foi bom, foi ruim...isso a gente não tem nada aqui na prefeitura e também, no histórico do loteamento, a gente acaba recorrendo ao Jorginho, que é a pessoa que tá a 30 anos na prefeitura e tem isso na cabeça e não tem nem escrito sabe. Então, é bem frustrante uma cidade do tamanho de Pelotas não ter esse histórico habitacional da cidade e não deixa de ser urbana, também, porque isso criou o desenho urbano nosso, essa periferia que foi criada (CB, 2020).

Sem histórico, sem memória registrada; essa dissertação coloca-se como pequena contribuição no sentido de registro. Ainda mais, considerando-se que os percursos trilhados por parte do próprio poder público para a produção do espaço urbano mantidos na irregularidade, não devem ter tido o registro como prioridade. Foi através da conversa com FAC que a aproximação de uma possibilidade plausível de como esses loteamentos foram estabelecidos foi elaborada. FAC compartilha suas funções de trabalho dentro do departamento de Assessoria de Projetos Urbanísticos (APU), onde citou dedicar-se ao desenho de loteamentos e a regularização fundiária.

Chegou um momento que a gente tinha uma frente de regularização né, chegou um momento em que a sucessão se deu, do prefeito Bernardo, foi ser secretário da educação do estado e tal e que deixou o vice, o vice era mais liberal, um pouco mais a direita e pensou assim e pensou, eu digo o pior: “olha, nós não vamos mais correr atrás, nós vamos começar a fazer os loteamentos primeiro.” Ah, o discurso era perfeito, mas não eram os loteamentos primeiro, acabou que a prefeitura organizava novas ocupações, sem infraestrutura, sem nada...era casebre, chalé, num campo, só com topografia e olhe lá e com arquiteto se escabelando pra implantar aquilo, com uma certa decência de desenho, mas desenho...desenho de arquiteto na periferia é nada, arquiteto não gera desenho urbano em periferia. O desenho urbano gerado em periferia é ato de Estado, é política de governo. É infraestrutura, é saneamento, é meio fio, que é a linha que o arquiteto desenhou [...] o arquiteto passou a ser o arquiteto oficial do cartório. O cara que fazia todo um processo tecnocrático pra poder gerar uma matrícula no registro de imóveis, quer dizer, uma oferta cartorial...e que nunca ele conseguiu projetar uma infraestrutura. Ele nunca conseguiu avançar na questão da infraestrutura, porque não tava na mão dele, tava na mão do prefeito, na mão do secretário de obras, engenheiro civil, que não

via ali uma oportunidade de botar uma infraestrutura num lugar que também precisava de toda uma educação urbanística...(FAC, 2020).

FAC cita que trabalhou entre os anos de 1986 e 1990 com regularização fundiária e desenhos de loteamentos, entre os quais cita o Loteamento Farroupilha, Aurora, Getúlio Vargas, Bom Jesus, Guabiroba, Navegantes II e Navegantes III. No entanto, seu trabalho não se concluiu efetivamente por questões de investimento por parte da prefeitura no processo de escrituração dos loteamentos.

O processo de regularização não chegava ao fim, ele chegava tecnicamente ao fim. O arquiteto desenhava, o arquiteto calculava, o arquiteto descrevia o lote, entregava tudo pro município registrar no cartório de registro de imóveis. Que que o município fazia? Ele conseguia transformar a descrição do arquiteto numa escritura pública, de promessa de compra e venda que entregava pro cidadão. Mas o município não tinha dinheiro pra registrar isso no cartório de registro de imóveis. Custa 400, 500 reais o registro de um imóvel. A época era isso...hoje, não mais...era impossível pro município registrar. O dono do cartório ficava rico e o município ficava pobre. Então, eles guardavam em algum lugar esse projeto, achando que se algum dia tivessem recurso, pudessem registrar. Ledo engano, quando eles tentaram registrar...a cidade é viva, ela muda, as linhas se transformam e o trabalho não pode ser aproveitado mais...então, raríssimos foram os projetos, a época, que conseguiram gerar o registro imobiliário. (FAC, 2020).

Considerando os percursos possíveis na busca de compreender como os loteamentos públicos de Pelotas se consolidaram de forma irregular, a contribuição de FAC foi a mais próxima de explicação: a prefeitura, através de departamento da então SMUMA, fazia os projetos dos loteamentos e os executava. No entanto, a parte de regularização cartorial do loteamento não foi finalizada. FAC cita que dentro da estrutura do SMUMA estava o DUP, órgão identificado como “balcão” para os terrenos dos loteamentos. FAC relata que o DUP trabalhava com o cadastro social da população. Uma citação de JAA complementa o entendimento sobre a operação do DUP.

Foi aí, através do DUP, que a gente começou a organizar o termo de posse, pra dizer que era dele, que ele era o posseiro, foi aí que começou a identificar de onde vinham as famílias, foi aí que o governo começou a tirar famílias em condição de vulnerabilidade e ir pra esses lotes, de grandes canais...foi aí que começou a ter uma política uma política pública, sem ter uma política pública. Uma política pública sem organização. (JAA, 2020).

Cerca de 40 anos após essa tentativa de regularização fundiária por parte da prefeitura, que se traduziu em loteamentos ordenados em seu desenho urbano, porém sem infraestrutura e em irregularidade fundiária, é identificada nova tentativa de regularização fundiária pela prefeitura de Pelotas.

- Legalizar a posse, a propriedade como solução.

O reconhecimento das áreas irregulares por parte do poder público em Pelotas teria iniciado a partir da iniciativa do servidor JAA. A partir da gestão Marroni, o servidor iniciou sua atuação na primeira Secretaria de Habitação do município, antes sempre atrelada às secretarias referentes ao planejamento e ao urbanismo. JAA recorda uma das motivações de iniciar o processo de levantamento das áreas irregulares da cidade:

Eu fiz um trabalho, lá no governo Marroni, eu comecei um levantamento de áreas irregulares do município, sozinho, com meu carro. Eu identifiquei mais de 200 áreas, sozinho, mapeei sozinho, ninguém me ajudou. (...) Resolvi um dia fazer isso, porque um dia uma senhora chegou na minha frente e disse que morava há mais de 50 anos no mesmo lugar e disse que não era dona, eu não acreditei...eu disse: não, isso não existe. Ela disse: existe, é lá na Balsa. Ai eu fui ver, a Balsa existia há mais de 100 anos, desde a época das charqueadas e as pessoas não era donas de nada e tinham 734 famílias morando lá com toda a infraestrutura, com calçamento e as pessoas não eram donas do espaço. Aí eu comecei a mapear toda a cidade e naquela época eu achei 212 áreas irregulares (JAA, 2020).

O relato sobre a iniciativa simboliza uma atitude particular do servidor, contrária ao que se compreende como incumbência de um projeto de gestão. Durante o governo Marroni houveram alguns projetos de regularização fundiária na perspectiva de cooperativas, conforme JAA. Os dados das áreas irregulares de Pelotas, que servem de base para o atual processo de RF, foram coletados a partir do trabalho de JAA. Como demonstrado, a prefeitura tinha como prática fornecer termos de posse para os moradores das áreas irregulares através do DUP. Foi essa condição que chamou a atenção de JSA, quando secretária de gestão da cidade e mobilidade urbana.

Quando eu assumi essa secretaria que juntava a secretaria de habitação, começaram a chegar processos pra assinar termos de posse, que era o padrão que a prefeitura fazia...a prefeitura entregava termos de posse, individualmente. "Ah, a B tá lá num loteamento, lá na periferia e ela vai lá e pede posse do seu terreno." Mas não há a regularização do loteamento e sim do lote da B, então, a prática era essa. E aí começou a empilhar aquela série de processos de pessoas individualmente pedindo termos de posse e daí eu "tá, mas tem uma coisa errada aqui." Aquilo começou a me incomodar e eu conversei com o governo que achava que a gente tinha que tentar fazer isso de uma forma coletiva, ao invés de regularizar um por um...e não é nem regularizar, porque o termo de posse não era documento de registro né, era mais uma garantia de que o cidadão não ia ser retirado dali, pelo menos não assim, da noite pro dia (JSA, 2020).

Através da fala de JSA apresenta-se o motivo e o modo como a RF tornou-se um projeto no âmbito das gestões municipais desde 2013. O motivo está atrelado à identificação de um processo paliativo e contraditório sobre o direito à propriedade; o modo foi dado pela iniciativa da então secretária, frente à demanda de termos de posse recebida. A partir disso, a metodologia para aplicação da RF foi elaborada por uma equipe dentro da SGCMU, que resultou nos dez passos para a obtenção da escritura do terreno. De forma processual e com objetivo focado na concessão legal de propriedade, foram feitos relatos que identificam o caráter de regularização fundiária jurídica empregada pelo poder público.

Mas só que esse processo, na verdade, ele não é um processo de regularização fundiária, ele é um processo de regularização jurídica tá, porque ele só visa a regularização jurídica do lote. Se esquece toda aquela outra regularização que é ambiental, social, urbanística. Então eu não gosto de chamar de regularização fundiária (CB, 2020).

O fato de a regularização ocorrer na prática somente mediante compra do terreno e pagamento da escritura em cartório foi questionado durante as entrevistas. As respostas sempre foram acompanhadas da justificativa de que o município não pode abrir mão de receita, conforme sua lei orçamentária. Questionados sobre a aplicação de instrumentos que garantisse a gratuidade da regularização, as respostas mantiveram-se desviantes, entre aspectos das mudanças de legislação em torno da RF e o argumento de que a justiça do estado do Rio Grande do Sul não garante a gratuidade das regularizações fundiária para casos de regularização em AEIS, informação sem sucesso de confirmação através de buscas.

Essa situação coloca a responsabilidade da conclusão efetiva da RF nas mãos da população. Entretanto, revelam-se condições bastante surpreendentes em torno dessa circunstância; a primeira relativa à responsabilização financeira das famílias, em sua maioria de baixa renda e já destituídas de seu direito de moradia, considerando que a segurança de posse compõem esse direito; a segunda relativa ao fato de a prefeitura propagandear a conclusão da RF nos loteamentos, sendo que de fato a RF só ocorre mediante documento de escrituração; a terceira é relativa aos indícios encontrados no processo de pesquisa de que os loteamentos irregulares da cidade podem ser são fruto de processos de regularização inacabados por parte da municipalidade.

Eu tenho dito assim, a gente fez aqui, na primeira gestão, a maior regularização fundiária de Pelotas em números de lotes e em número de áreas também. Isso tem duas consequências, primeiro que a administração tá conhecendo a cidade, isso é a primeira coisa. Tá tomando conhecimento geral de uma cidade que não existe. Tanto do ponto de vista urbano, como legal, que não existe. Então, a administração tá tomando conhecimento da cidade. E com relação ao aspecto econômico, a gente tá colocando no mercado imobiliário, praticamente 4 mil novos imóveis. Eles passam a ter a documentação. Então, são passíveis de negociação, com valor de mercado e tal. Então, tem o aspecto social, tem o aspecto de gestão do município, mas também tem o aspecto econômico né. Eu acho que a regularização tá servindo muito pra isso também, pro município reconhecer a cidade ou conhecer mesmo né... (UGL, 2021).

A fala de UGL aponta para a revelação de uma cidade dessabida. Essa cidade torna-se interessante a partir do momento de sua inserção dessa e no mercado imobiliário, considerando que a capacidade quantitativa de RF traduz-se em capacidade administrativa. A cidade que outrora não era considerada oficial vai desvelando-se para os desconhecidos e desponta como possibilidade de negócio, onde a terra é vista como um ativo financeiro.

As narrativas compartilhadas demonstram que, por mais que haja uma estrutura de planejamento consolidada em Pelotas, o planejamento, como texto e como prática, está atravessado pelas diretrizes de gestão. O planejamento e a ação do poder público municipal são deslocados um do outro à medida que os planos de ordenamento urbano ficam sujeitos a uma espécie de engavetamento, já que as práticas são referenciadas de modo apequenado ao planejamento. Como forma de prosseguir, é feita a aproximação com as narrativas dos sujeitos da ação, composta pelas moradoras do Pestano.

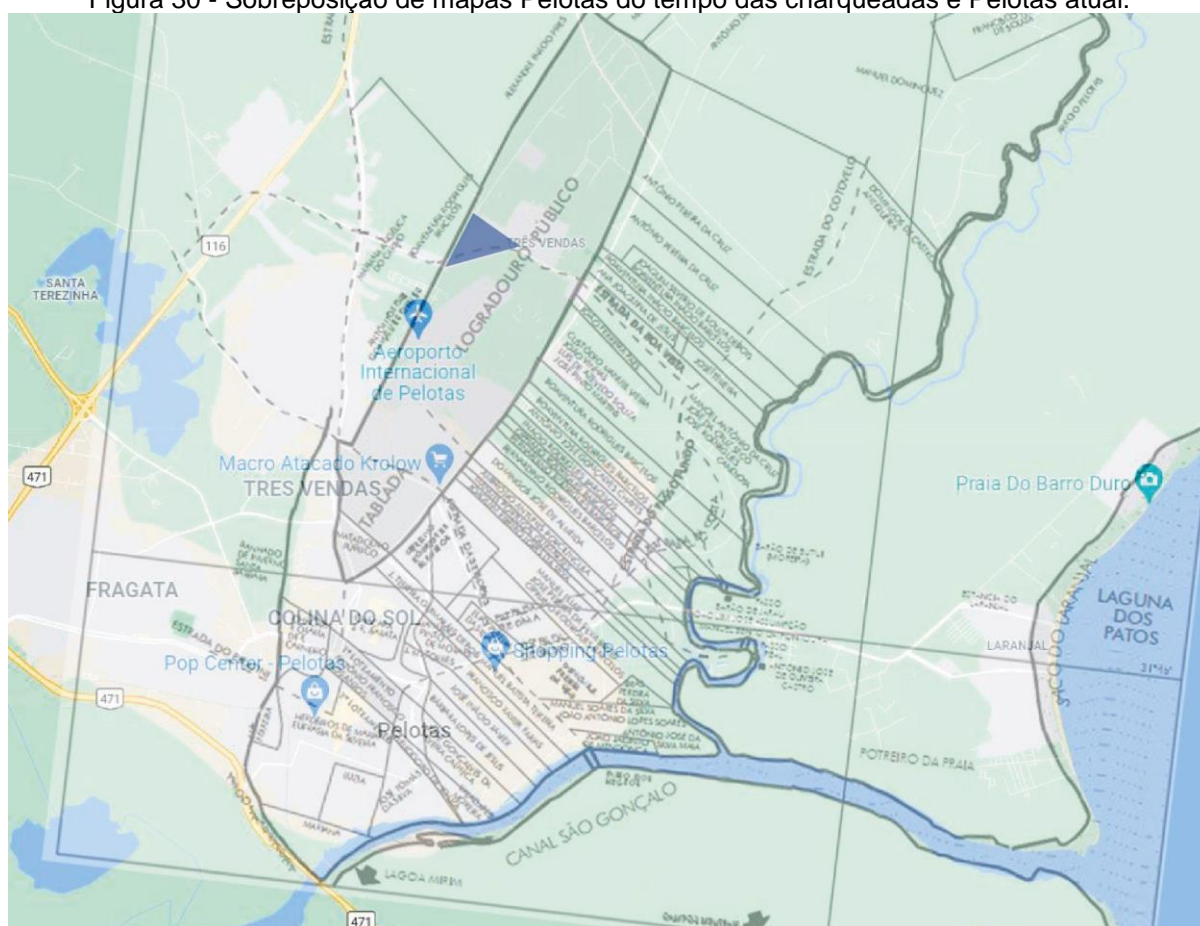
5.2 O ESPAÇO DOS POBRES A PARTIR DO LOTEAMENTO PESTANO

Da maneira similar à elaboração realizada no item anterior, os tópicos conduzem a exposição das narrativas que aqui são compostas, majoritariamente, pelos sujeitos da ação social, através do grupo de moradoras do Pestano. As contribuições dos sujeitos da ação do Estado são utilizadas, de acordo com o envolvimento estabelecido. Os relatos das moradoras do Pestano permitem a devida aproximação com o paradigma do *espaço dos pobres*, destacando-se os elementos de identificação social assinalados por sua territorialidade.

- A enchente de 1977 e outras formas de chegar ao Pestano.

O ano de 1977 pode ser considerado como uma importante referência para a compreensão da formação do loteamento Pestano, mas sem dúvida ele não representa um início, como um marco fechado. A ideia de início ou mesmo de origem, como possibilidade de remontar o próprio processo de formação do bairro, foi enfraquecendo-se ao longo da pesquisa. O fato de o Pestano ser um loteamento público e irregular sempre foi um ponto de atenção para a pesquisa: como poderia uma terra pública ser colocada na irregularidade pelo próprio poder público? O Pestano está localizado em propriedade pública, identificada como Logradouro Público, conforme documento do 1º Registro de Imóveis da cidade, repassada à câmara municipal no ano de 1853 (anexo B).

Figura 30 - Sobreposição de mapas Pelotas do tempo das charqueadas e Pelotas atual.



Fonte: GUTIERREZ (2001); Google Maps (2021). Elaboração: A autora. (2021).

Como uma área distante do centro da cidade e bastante deslocada para ser alvo das diretrizes de planejamento por uma boa parte das décadas do século XX, a identificação das atividades e formas de ocupação na área do Pestano é bastante escassa. Há certo reconhecimento de que na área funcionaria uma “granja de

arroz”, como informado por CLP, que indicou que a associação é amplamente feita ao potencial de umidade do solo no local e às áreas de banhado que cercam o loteamento.

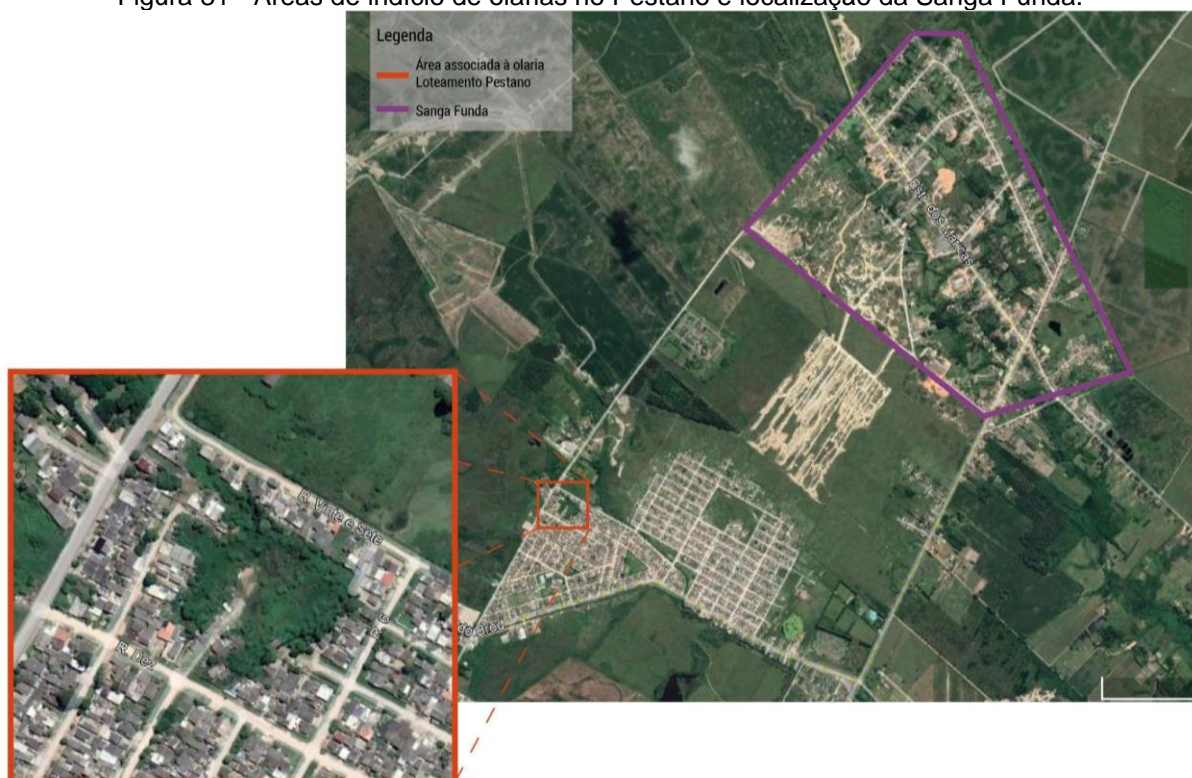
A história que eu sempre soube, de muito ouvir falar, é de que aqui seria uma granja, uma granja de plantação de arroz e que por alagamentos que ocorreram em outros pontos da cidade que estavam sendo ocupados, as pessoas acabaram sendo deslocadas para cá, inclusive na nossa conversa a gente descobriu que isso nunca foi uma granja, mas essa foi a história que eu conheci. E o pessoal costuma dar essa motivação pro fato de aqui ser muito úmidos, mas a umidade é um problema de Pelotas...mas depois a gente descobriu que essas terras teriam sido doadas pra abrigar pessoas em condição mais precária...mas se tu passar de casa em casa aqui, o pessoal vai dizer que isso aqui foi uma granja (CLP, 2020).

Outra atividade identificada como potencial para a região é a de olarias. CLP refere-se a isso, indicando que o bairro Sanga Funda, ao norte da Pestano, ainda concentra uma grande quantidade de olarias. JDS também traz elementos sobre a existência de olarias, afirmando que uma vizinha, já com 83 anos, afirma ser “a primeira moradora do Pestano.” O pai de sua vizinha teria uma olaria na localidade. Porém, em determinado momento, muitas pessoas começaram a chegar na área “e foram se apossando das terras deles”, segundo JDS, em relação ao relato de sua vizinha.

Até no fundo da casa da minha mãe tem um baita buraco, porque como eles tinham olaria, eles começaram a cavar, eles cavavam muito ali...pra tirar barro, eu acho. Então, era bem grande o que eles tinham de terra, então foi distribuindo... (JDS, 2020).

A presença das olarias chama a atenção como um possível resquício de atividade bastante predominante no período charqueador da cidade, que parece concentrar nesse espaço uma produção tradicional na cidade. A região do bairro citada no relato de JDS é identificada pela figura 30, correspondendo a mesma área onde não consta projetos elaborados para o Pestano; é, também, a mesma que não está delimitada como um setor censitário exclusivamente interno ao bairro, sendo destacado como um setor com o indicador expressivo quanto ao número de domicílios sem banheiro de uso exclusivo ou sanitário.

Figura 31 - Áreas de início de olarias no Pestano e localização da Sanga Funda.



Elaboração: A autora. (2021).

Não foram realizadas menções ao possível proprietário identificado como Antônio Manoel Pestano e sua relação com o local durante as entrevistas. Reconhecido como Corredor do Pestano no momento de elaboração do projeto de 1977 e da publicação da legislação para o PROFILURB, o segundo projeto elaborado para o bairro foi desenvolvido dentro da FUPURP. No contexto de elaboração do projeto pela FUPURP, o Pestano já seria reconhecido por características não tão distantes das atribuídas ainda hoje.

Quando eu entrei (na FUPURP), já tava existindo (o projeto), na verdade, do Corredor do Pestano, eu lembro que era um lugar assim, na época, muito estigmatizado, aquela coisa baixa, muito...sabe aquela coisa assim, muito longe. O que que acontece, a prefeitura é proprietária...foi proprietário de uma coisa que se chama gleba da Tablada, não sei se ouvisse falar disso? [...] O Pestano tava dentro dessa área, ou seja, na área que na época do Irajá, não tenho certeza, o prefeito Irajá Rodrigues, que eles então resolveram fazer isso como uma forma de atender essa possibilidade de colocar pessoas...que sempre houve um fluxo muito grande, uma migração grande pra Pelotas, em função de ser um polo mais centralizador dessa zona sul. Então, criaram dentro da área do município, mas era uma coisa assim muito precária. Então que dizer, o que que se criava assim. Se abriam ruas, com uma máquina, se definia o lote e ia embora. E o cara ia pra lá. Isso era início da coisa toda. Tinha essa caracterização assim (LAK, 2021).

“A forma de atender essa possibilidade de colocar pessoas”, como dito por LAK, traduz uma das principais formas de descrever o que aconteceria com o Pestano a partir do fim dos anos 1970. A condição de haver dois projetos urbanos para o Pestano, com desenhos de ruas e lotes, sendo um deles associado a um programa de financiamento de urbanização de lotes, não condiz com as informações e nem com a situação física do bairro. Acredita-se que a verba recebida através do PROFILURB tenha sido investida no processo de abrir ruas, com uma máquina, fazer os lotes e ir embora, como descreve LAK. Pois essa atuação assemelha-se tanto aos relatos sobre o Pestano quanto às condições de infraestrutura urbana do local.

JAA diz que “o município dava lotes para as pessoas.” FAC elabora essa atitude da prefeitura como uma “manifestação de poder do município em 80, quando ele tinha que enfrentar a questão da habitação de interesse social, de urbanização popular.” Em meio à doação de lotes e ao enfrentamento da questão habitacional e urbana, as formas de chegar ao Pestano foram sendo compartilhadas pelos sujeitos sociais do Pestano. Duas das histórias relatadas envolvem a chegada de pais e avós que foram levados a morar no Pestano pela circunstância da enchente.

O Pestano surgiu a partir de um alagamento que teve no Porto as cidade de Pelotas, onde morava a maioria...a maioria das pessoas que moram, que vieram para cá vieram de lá. Então eles foram colocados aqui como um ato de tirar eles daquele ambiente que tava insalubre no momento...tava inviável no momento morar lá, então eles vieram pra cá. A partir daí que se começou a construir, mas na verdade a população que começou a construir, eles foram colocados aqui sem infraestrutura nenhuma, por isso talvez a gente tenha esse déficit de...qualidade de vida, vamos se dizer assim, aqui no bairro, essa dificuldade de acertar tantas coisas. [...] A minha vó era uma dessas pessoas, mas ela já é falecida. Então, quer dizer, a minha mãe veio com a minha vó. Minha mãe foi uma das moradoras que veio com minha vó. Mas é bem essa situação assim, ela era adolescente quando veio e minha mãe tá com 53 anos e ela veio ela era adolescente, acho que com uns 15 anos ela veio pro Pestano, lá do Porto. Primeiro eles passaram os moradores ali pro Prado, as casas que tem ali no Prado...E aí foram morar ali em barracas, depois posteriormente passaram pra cá...(JDS, 2020).

Eu morava na verdade lá próximo da Beneficência...só que deu uma enchente em 77. Eu sou de 77, 10 de setembro de 77, e eu acho que uns dois ou três meses depois que eu nasci teve essa enchente muito feia aqui em Pelotas. E aí, eles montaram algumas casinhas da prefeitura e nos trouxeram pra cá. O bairro era bem pequenininho, na época não tinha nem os apartamentos, o pai conta sempre...o meu pai fez parte da construção dos apartamentos né, e desde então eu moro aqui, eu vim pra cá em 77, eu to com 43 anos, então faz 43 anos que eu moro aqui...já tinha uns moradores por aqui, mas depois quando teve a enchente lá em baixo, no final da

Anchieta né, veio mais moradores pra cá. [...] foi construído na época uns chalezinhos, uns chalezinhos todos iguais assim. Foram construídos esses chalés aqui e todos vieram morar nesses chalés. [...] eu morei num chalezinho desses, a minha casa foi construída ao redor do chalé (MLN, 2020).

O reassentamento da população atingida pela enchente de 1977, como contado por JDS e MLN, é marcado pelo deslocamento entre pontos opostos da cidade, prática bastante conhecida quando se trata do suporte às camadas populares para efeito de acesso à moradia. Esse fato demonstra uma das formas do poder público direcionar sua ação às camadas populares em vulnerabilidade social à época. Conjuntamente, denuncia a ausência de infraestrutura do espaço e a necessidade de uso da autoconstrução para moradia. A partir disso, novas formas de chegada ao Pestano abrem-se, sendo identificado interesse por moradia no local por relação parental ou por identificação de baixos valores dos imóveis.

Em um processo que delineou-se em um segundo momento do assentamento de moradores, a partir dos anos 1980, a chegada ao Pestano envolvia a compra e venda de lotes. Configura-se, assim, um mercado paralelo para obtenção dos lotes, o qual coloca-se como o viável para determinada parcela da população. A figura de uma liderança comunitária, identificada por Raulino Cardoso, mesclou-se em muitos momentos como sendo alguém com gerência para a distribuição dos lotes no Pestano e com contato com o poder público municipal. Raulino teria “ajudado a prefeitura a construir o Pestano” (FAC, 2020).

Tem uma pessoa que todos os morador mais antigos conheceram, foi o senhor Raulino, ele tinha uma certa...um certo conhecimento com pessoal da prefeitura, da administração pública, enfim...e ele me parece que também foi um dos primeiros moradores desses que foram realocados pra cá, a partir disso, ele começou a dividir os lotes aqui na região e quando as pessoas procuravam, ele ficou como se fosse o administrador do bairro e as pessoas começaram a procurar ele pra fazer a seção dos lotes e ia colocando as pessoas. Por conta, cada um media o seu, numa conta de 8/10x30m, marcavam aquele local e começavam a construir suas casas [...] No caso da minha família, minha mãe e meu pai compraram o lote, no caso a posse na verdade, na função dos direitos de posse, de umas pessoas que já estavam ocupando o terreno, inclusive já tinham construído casa (CLP, 2020).

Nos casos das narradoras que vieram a morar no Pestano através da aquisição do lote, é identificado o deslocamento de cidades vizinhas e da zona rural de Pelotas. CLP relata que seus pais, vindos de Canguçu, ficaram sabendo que os lotes no Pestano eram baratos e identifica que, por questões de não ser legalizado e sem

documentação, o acesso financeiro era facilitado. Seu pai chegou ao Pestano por indicação de um atual vizinho, já morador do bairro.

Já a moradora HPS indica que primeiro o irmão chegou ao Pestano, por volta de 1983, na condição de posseiro, e logo depois seus pais foram morar no Pestano. O irmão havia escolhido sair do aluguel e em sua busca uma pessoa conhecida havia indicado o Pestano como local para compra barata de terreno. Assim, adquiriu o terreno. Como trabalhava de pedreiro construiu sua própria casa. HPS mudou-se para o Pestano no início dos anos 2000, após se aposentar para poder ficar próxima da família.

JLF e MFS são mãe e filha. JLF chegou ao Pestano com a família em 1981, pois tinha uma cunhada que morava ali. Seu marido era da região e, antes de casarem-se, trabalhava em uma olaria perto do Pestano. Em conversa com MFS, ela descreveu a chegada da família da seguinte forma:

Me mudei pro Pestano em 81, em maio de 81, eu meu irmão, meu pai e minha mãe. Era um bairro bem pequeno, era grande em termos de espaço, mas a população não era tanta. Hoje é um bairro bem grande. Então, a gente foi pra lá em maio de 81. Era a avenida ali, que hoje é asfaltada, a Leopoldo Brod, hoje ela é asfaltada e tal, que era tudo chão. Naquela época não tinha nem água encanada...era tudo bem difícil assim, a gente tinha que buscar água na pena, como se diz. Hoje o pessoal nem conhece esse termo "pena". A gente buscava água na esquina lá. Quando teve, porque no começo nem isso tinha... (MFS, 2020).

JLF e MFS lembraram que o processo de aquisição da casa foi feita por uma permuta que iniciou com a troca de uma vaca por uma casa no interior, onde hoje é o município de Turuçu; a casa onde moravam em Turuçu foi vendida para a compra da casa no Pestano, onde passaram a residir. JLF declara que quando chegaram ao Pestano as coisas não eram simples, mas ao longo do tempo foram melhorando, trazendo à tona seu envolvimento comunitário a partir da igreja católica local.

Era tudo muito difícil, a gente não tinha água em casa, era tudo mais difícil, assim. Mas, valeu a pena toda luta. Ali lutemos, participava dos grupos da igreja, pra pedir as coisas quando precisava...nem tinha aquele prédio, foi posto depois, foi um chalezinho...dali a gente continuou trabalhando, lutando, lutando pra...criei meus 4 filhos lá, foi muito bom, valeu a pena (JLF, 2021).

A partir desses relatos revelam-se algumas, dentre tantas formas, de como o Pestano foi sendo composto como bairro. Através dessas mulheres, sujeitos da

ação, também foram sendo expostas as iniciativas e as dificuldades em torno da infraestrutura no loteamento.

- Infraestrutura na periferia, uma demanda sem fim.

As questões acerca da infraestrutura no Pestano demonstram-se como ponto de fragilidade e de abandono por parte do poder público, sendo caracterizada por ações esparsas de iniciativa dos moradores na conquista de mínimas melhorias para o bairro. As ações e demandas relacionadas ao princípio da estruturação do bairro foram demarcadas na conquista de uma fonte de água, através do morador Raulino.

Até essa função da água, quando surgiu essa, não tinha água encanada, não tinha chuveiro, não tinha nada [...] E aí, quando botaram a pena na esquina, da rua do seu Raulino...na esquina da rua dele foi colocada uma torneira, uma pena. Ali a gente conseguia buscar água de balde, levava balde grande, aí ia lá e enchia (MFS, 2020).

Além do acesso à água, o acesso ao transporte foi relacionado como uma das dificuldades no princípio do loteamento, em especial por conta da considerável distância do Pestano ao centro da cidade. Seu Raulino, como retratado por todos, recebe menções também na aquisição de transporte coletivo para atendimento ao bairro.

Eu lembro que teve uma época que o seu Raulino Cardoso, que era um morador bem antigo aqui do bairro, acho que um dos primeiros moradores mesmo, que ele colocou um ônibus. Tinha um ônibus dele, na época era o Irajá se não me engano, o prefeito da cidade...e eles colocaram um ônibus que trazia até o bairro, que fazia todo deslocamento das pessoas até o centro, tinha um ônibus comunitário, que ajudava bastante... (MLN, 2020).

Quando minha mãe veio pra cá mesmo, ela lembra de o ônibus não entrar na vila, desciam na Fernando Osório e vinham pela Leopoldo Brod, a Leopoldo Brod não era asfaltada ainda, aquilo deve dar uns 2 km mais ou menos, eles precisavam descer na Fernando Osório e vir a pé até a vila e não tinha nem metade das casas que tem hoje (CLP, 2020).

Essa informação, curiosamente, foi referida em entrevista aos técnicos da prefeitura, não com referência direta ao Pestano, mas sim como uma organização alternativa de acesso ao transporte em Pelotas. FAC relatou, que a certa altura, um vereador identificado como Rubens Ávila Rodrigues havia criado uma empresa de transporte coletivo “paralela” a empresa permissionária do poder público, a qual não atendia muitos bairros da cidade. Através de acordo com as associações de bairros era organizado o atendimento dos mesmos.

A existência de associação comunitária no bairro é hoje em dia um impasse para a mobilização local. Seu Raulino teria formalizado uma associação, a qual nunca teve sede física e, hoje em dia, estaria sob a tutela de seus filhos, com os quais não foi conseguido contato para diálogo. Ao mesmo tempo, a igreja católica local, através da comunidade Cristo Salvador, sempre serviu como ponto de articulação e mobilização comunitária, como lembra JLF. Pela comunidade foram feitas parcerias com serviços de assistência social e com a Caritas.

JLF e MFS relembram que a primeira escola do Pestano, também tinha como edificação um chalé de madeira e, através da iniciativa das mães que participavam da comunidade católica, foi mobilizada a ampliação das séries que atendiam as crianças do bairro.

Essas (as salas de aula) eram numas casinhas de madeira, uns chalezinhos altinhos do chão assim e as salas de aula eram nessas casinha [...] depois que fizeram o colégio que onde hoje é o colégio Santa Irene, ali do meio...que era o colégio Francisco Carrucio [...] Eu me lembro, épocas depois até quando era o Francisco Carrucio na rua 3, era uma estrada, era um barro, um barro, um barro...tu não tem ideia. A mãe tinha que me levar no colo pro colégio, porque era muito barro. No inverno, então. E a água quando chovia, enchia d'água...Lá era só até a quinta série. Nesse Francisco Carrucio era só até a quinta série. E aí começou a terminar, eu comecei a chegar na quinta série, a mãe pegou, a mãe tava sempre envolvida com o pessoal da igreja [...] Ela se reunia com o pessoal e lutaram, lutaram e fizeram e conseguiram colocar a sexta série, sétima e oitava, ali no Francisco Carrucio, porque não tinha né, não tinha, era só até a quinta série (MFS, 2020).

Na conquista de uma bica d'água, do acesso ao transporte e do serviço de educação para as crianças do bairro, é possível ressaltar que o formato entendido como oficial e de responsabilidade do Estado no acesso a direitos é bastante tortuoso no contexto do Pestano. Essa relação tortuosa parece seguir até hoje, à medida que é apontado que para conseguir algo para o bairro é necessário um contato político.

Na entrevista com UGL, o mesmo afirma que o município tem corrido atrás para estabelecer o mínimo de infraestrutura para as ocupações existentes e consolidadas, mas que essa demanda seria sem fim, ao passo que as ocupações seguem acontecendo na cidade, o que traduz-se em renovação da demanda. Ao final de 2020, o Pestano recebeu sua primeira rua asfaltada. Fato identificado como importante nas entrevistas. Porém, é reconhecido como um gesto um tanto perdido

em relação ao contexto de necessidades do bairro, sendo bastante associado ao período eleitoral, com pleito municipal no mesmo ano.

Enquanto estrutura, na verdade é bem o que eu te falei, as pessoas foram construindo a deus dará, então fica meio difícil hoje em dia tu mudar tudo [...] Então acho que isso prejudica um pouco de a gente buscar melhorias é justamente essa construção assim, como posso te dizer...na marra, cada um ao seu modo e hoje em dia a gente não consegue ter um saneamento básico de qualidade...eu vejo uma dificuldade tremenda se eles tem que fazer assim um escoamento de água, eles tem que mexer tudo, quando consegue mexer, então isso prejudica bastante nosso desenvolvimento em relação a estrutura do bairro...pra mim, no meu ponto de vista, saneamento básico era pra ser o fundamental, falando em qualidade de vida e saúde...mas é uma coisa que eu não consigo ver um sucesso nesse trabalho...mas pode ser que venha uma pessoa que entenda mesmo sobre o assunto e venha com uma mágica e diga não “fazendo assim, vai dar tudo certo”, mas até agora é só esperança que a gente tem (JDS, 2020).

Foi unânime a identificação do saneamento como o principal problema de infraestrutura no Pestano. Além do saneamento, o acúmulo de lixo no interior e nas vias de acesso que delimitam o entorno do bairro é definido como um fator de degradação do bairro (TAVARES, 2018; SANTOS, 2018). As más condições das vias internas de terra e cheias de buracos apresentam-se como ponto de preocupação com a ambiência e bem-estar no Pestano. Há uma sensação de abandono em relação ao bairro, por ser lembrado de forma dispersa pelo poder público e com conquistas realizadas em ritmo lento, as quais dependem de algumas poucas figuras que procuram articulação com a municipalidade. Essa articulação tem se demonstrado através da participação das mulheres do bairro e de sua preocupação para com o mesmo, sobretudo no que se refere aos serviços sociais e de atendimento às crianças e jovens do bairro e a situação social agravada nos últimos anos.

Eu acho que a demanda é muito grande, muitas pessoas precisando, muitas pessoas perderam o emprego...famílias que já viviam de uma renda, perderam essa renda, bem difícil a situação. Famílias que vendiam recicláveis, coisas assim...agora é tudo uma questão de higiene né, não pode por causa da pandemia. E o CRAS agora é dentro do Pestano, do lado daquele ginásio...o CRAS fica aqui dentro agora e é muito bom pra comunidade, mas nem sempre o CRAS tem alimentos né. A demanda é muito grande e eles atendem algumas famílias. [...] e a gente precisaria de uma mobilização maior, de pessoas que realmente se engajassem em fazer algo diferente sabe...em ir buscar apoio, sabe, em ir brigar por coisas pelo bairro, porque não adianta só tu reclamar, tu tem que ir lutar né, pra conquistar as coisas, mas infelizmente não acontece...é difícil de ter pessoas que realmente queiram, que lutem [...] a questão sanitária né, a questão de ter praças pras crianças pra ter lazer, porque eles não tem né...ter mais projetos dentro da comunidade, porque a maioria das mães que trabalham os filhos ficam ociosos, a maioria fica na esquina ou fica em

casa sem fazer nada...então, na verdade eu vivo brigando com eles, toda a vez que eu tenho a oportunidade de ir na prefeitura, na câmara de vereadores, eu sempre brigo...(MLN, 2020).

O período de pandemia vem acompanhado de um agravamento das questões sociais e tem efeito na conjuntura do bairro. A necessidade de atendimento social é considerada relevante, mas exige esforços extras frente à situação de desemprego e fome, como relatado por MLN. Esforços que exigem maior movimentação, a fim de atingir pautas dos problemas estruturais do bairro. MLN, por sua vivência como professora voluntária de dança, teve a oportunidade de ir ao Rio de Janeiro, onde visitou algumas favelas. Através dessa experiência, disse ter ficado encantada com os equipamentos comunitários naqueles territórios e com atendimento às crianças e adolescentes. Essa experiência levou-a a refletir:

Porque eu digo assim, poxa eles falam tanto da violência e não falam da parte comunitária, que realmente funciona dentro das favelas e eu gostaria que isso acontecesse nos bairros, não só em Pelotas, mas em todas as cidades, que tivesse centro comunitário, que tivesse...que tivesse locais onde as crianças pudessem ficar durante né, que pudessem ficar com pessoas da própria comunidade, fazendo a diferença. Capacitar o jovem dentro da comunidade com cursos...trazer cursos, que às vezes a pessoa tem vontade de fazer cursos, e até as mães tem vontade de se capacitar pra alguma coisa, e infelizmente ela não tem a passagem de ônibus pra ir até o centro né... (MLN, 2020).

Essa fala compartilhada por MLN permite conectar com a situação vivida no Pestano. Há um pesar pelo nexos realizado sobre o bairro com a violência urbana. Ao mesmo tempo, a relação de pertencimento e identificação positiva por morar no Pestano é lembrada em contraposição a uma visão externa sobre o território.

- Entre o pertencimento e os estigmas da violência

As práticas sociais de mobilização em torno do bairro e o reconhecimento da satisfação em residir no bairro, considerando-o como um bom lugar de moradia indicam um traço de identidade social a partir do território. Contudo, as falas que se direcionaram ao entendimento sobre o que significa morar no Pestano, para cada uma das narradoras, vem atreladas à questão da violência, como o estigma associado ao bairro.

O Pestano tem muita fama de ser um bairro violento, de ter muita droga, o pessoal de fora enxerga o Pestano assim...a gente que vive aqui, sabe que não é assim, porque a gente mora, vive aqui, anda pra lá e pra cá...claro, não vou dizer que não tenha isso, volta e meia a gente ouve um caso de

briga de gangue, essas coisas que a gente sabe que tem, mas não é uma coisa que seja assim muito forte... (HPS, 2020).

A primeira coisa que me vem quando falo do Pestano é essa cultura que tem de fora, que se diz que o Pestano é um bairro horrível de se morar, é um bairro violento, sempre muito pejorativo, então me deixa muito aflita. Teve momentos que o bairro teve mesmo uma constância grande de violência, um descontrole...mas acho que isso é uma coisa meio que geral né, no Brasil inteiro, é no mundo inteiro. Hoje a situação tá bem mais calma em questão de violência aqui dentro do bairro, mas isso aí me chateia muito, essas coisas que as pessoas falam: “ai, tu vai no Pestano, como que tu vai ir, não vai em tal horário...” [...] Pestano, Getúlio, Dunas...são bairros que são considerados violentos, sem ao menos, não dão nem a oportunidade de conhece-los [...] é um bairro bem...com pessoas que moram há muitos anos, então é um bairro bem de convivência entre os vizinhos, é uma coisa muito legal, não é uma coisa individualista, como se vê em muitos locais hoje em dia, que a pessoa só trabalha e vem e volta pra casa, aqui não, aqui a gente se conhece, a gente sabe um da família do outro, conhece da onde veio, cumprimenta, conversa. Então, eu acho que isso é muito válido, eu acho que cada vez mais teria que se preservar mais e tentar fortalecer esse vínculo dos moradores que é o que deixa, que a gente consegue lutar pra melhorias. (JDS, 2020).

A referência à violência foi demonstrada a partir das notícias de jornal, forma que auxilia na formação de um senso comum sobre o bairro em relação ao restante da cidade. Na formação desse ideário sobre determinados bairros, as chances de realmente conhecê-los, como aponta JDS, são muito reduzidas. Frente à violência, levanta-se a importância dos laços e conexões afetivas com o território através das relações de amizade e vizinhança elaboradas por quem ali convive, traduzida na criação de vínculos.

Era caracterizado bem por essa violência (o Pestano). Mas eu vejo, inclusive nisso, tem melhorado muito. Eu, por exemplo, todo esse tempo que moro aqui, nunca fui assaltada no bairro. Já fui assaltada no centro, aqui nunca fui...Então considero que isso melhorou bastante [...] Com relação a amizade, as pessoas que a gente conhece desde criança, praticamente todos também continuaram morando aqui. Isso é legal, é bom, porque a gente se encontra, a gente se lembra “ah tu lembra quando a gente tava na escola...lembra quando a gente brincava em tal lugar” é uma relação boa que a gente tem com as pessoas que moram aqui. Apesar de ter chegado bastante gente nova também agora, que às vezes eu nem sei se são daqui (CLP, 2020).

[...] Mas eu sempre tive essa ligação muito forte, porque eu vejo, tem muita criança lá...quando eu era pequena lá em 81, eu hoje tenho 46, tem uns lá que tem 30...não chegou 40, porque tem muitos que eu brincava com eles, eu era um pouco maior...eu vejo assim, todo mundo grande, todo mundo cresceu, mas a gente tem uma ligação, que ficou muito forte. Tem pessoas de idade lá que a gente chega e pergunta, porque cria aquele vínculo (MFS, 2020).

A forte relação com o bairro passa muito pelo reconhecimento de convivência com os demais moradores - compartilhar etapas da vida, encontrar, reencontrar, possuir

lembranças e afetos para com os que habitam o mesmo território que o seu. JLF e HPS, também remontam os vínculos elaborados dentro da comunidade católica, demonstrando o reconhecimento da formação de rede comunitária. Suas lembranças remetem-se aos vizinhos que compõem essa rede, a importância da mobilização e ao apoio que podem ser elaborados a partir da instituição.

A motivação em torno da possibilidade de melhorias para o bairro fica explícita também perante a necessidade de representação comunitária em outras esferas, como no caso do poder público. O processo de regularização fundiária exigiu essa representação através da convocação para formação de uma comissão de bairro. Nesse momento, revelara-se o interesse em abraçar o processo de regularização fundiária como descrito por JDS.

A regularização fundiária assim, eu abracei desde o começo, eu entendo que é muito bom pra nós...muitos acham que já são proprietários de suas casas...eles não conseguem entender o que é uma posse, o que é uma casa estruturada, tudo dentro da lei...(JDS, 2020).

Inclusive, quando teve esse projeto da regularização ali, eu ainda dizia, porque eu tinha muita vontade de que a mãe, pai, tivessem a escritura do lote lá, porque a gente sabe como é que é...hoje não ter a escritura de um imóvel, dependendo da situação, pode... Enfim, ocorre uma invasão...ah alguém entra e tu não tem como provar que é teu né. Então, quando teve a reunião que a prefeita, que falou: “não vamos fazer a regularização e tal.” Eu fui na reunião...“não mãe, vamos na reunião, porque a tempo a gente vinha lutando por isso aí...querendo.” a gente ia na secretaria, pedia, falava [...] E aí, quem ficou forte lá na função da regularização ali do bairro mesmo foi eu, a J e a C. Menina, foi uma correria, porque era...quantas famílias eram...não sei se eram 400, eu sei que eram muitas famílias [...] E aí, nós começamos a entregar essas cartinhas de casa em casa. Batia de porta em porta, a prefeitura, o pessoal da secretaria fazia as cartinhas, e a gente botava de porta em porta. “ah, tal dia vai ser feita a reunião pra tal documentação.” E aí, foi tão interessante, porque eu comecei a ver o pessoal assim e falar com cada um (MFS, 2020).

O cumprimento das etapas da RF só foi possível através do trabalho da equipe de representantes do bairro, segundo CLP. Esse envolvimento revela uma grande disponibilidade de atuação das moradoras, confiantes nos benefícios que a RF promete, a partir da titulação da propriedade, em um processo de diálogo com os demais moradores sobre o tema e de forte interação com o território que habitam.

Através de diferentes atuações, seja na comunidade católica, em práticas de voluntariado voltadas à população do bairro e representação comunitária perante o poder público, as narrativas elaboradas revelam as diversas camadas de reconhecimento e afeição dos sujeitos da ação ao território do Pestano. Essa

aproximação e processo de tessitura elaborado através das narrativas se fortalecem a partir da singularidade de cada narradora, as quais perfazem as teias sociais e urbanas do Pestano.

Ah, tem muita gente boa aqui dentro! É um bairro muito legal, é um dos maiores bairros da cidade, ao meu ver, apesar que o Fragata é gigante, mas eu acho que o Pestano é bem grande assim, é um bairro bonito, que se fosse revitalizado, se não tivesse tanto buraco na rua, tanta valeta a céu aberto assim...eu gosto muito daqui, gosto muito mesmo da minha comunidade...apesar de que eu passo pelo campo ali pelo campo e fico imaginando a gurizada brincando...quem sabe um dia, de repente vem alguém com um pensamento diferente e muda, a realidade (MLN, 2020).

- Regularização fundiária, uma esperança.

Um bairro de gente boa e de esperança na mudança de sua realidade. O recente processo de regularização fundiária suscitou essa esperança em muitos moradores. Em especial, pois sua apresentação envolveu a possibilidade da qualificação urbana para o Pestano e seu bairro vizinho, o Getúlio Vargas.

[...] até, quando a gente fez a regularização, tava no processo de regularização, tinha um projeto do C., de fazer, não sei se é a reurbanização, é...fazer as áreas verdes, arrumar tudo...fazer é...dar uma nova cara pro bairro. Ai tinha uma proposta, uma ideia de financiamento da prefeitura, que o município ia pegar com o banco FONPLATA...Pelotas não tava com o crédito suficiente e não conseguiu pegar esse dinheiro pra fazer essa obra, essa revitalização daquele espaço lá (MFS, 2020).

A possibilidade de revitalização das praças, de melhorias das vias e calçamentos, além da infraestrutura urbana foi divulgada juntamente com a concorrência ao financiamento para o projeto através do FONPLATA. Esse financiamento também cobriria os custos com as escrituras concedidas pela RF, algo que não se realizou pela falta de acesso ao financiamento pretendido.

Na verdade, esse projeto foi amplamente divulgado, gerou uma expectativa muito grande na comunidade e acabou não acontecendo, pelos mais diversos motivos. Isso causa um constrangimento, que a gente continua indo no loteamento, mas a população também esquece né...nossa população tem memória curta. Mas, isso fica aqui pra nós, como uma preocupação constante. Foi um compromisso que a gente assumiu, lá no início do processo de regularização. Então fica isso...pelo menos, eu fico com essa preocupação sempre de tocar no que for possível, nesse projeto (UGL, 2021).

Por certo é importante que a prefeitura tenha no horizonte, conforme a disponibilidade financeira, para a execução desse projeto até então está

engavetado. No entanto, há uma contradição sobre a “memória curta” da população, como insita UGL.

Como é que se deu o início da conversa pra regularização, a partir do projeto FONPLATA, onde a prefeita chamou a população no auditório do colégio CAIC pra falar sobre o FONPLATA. Então ela fez toda a apresentação, que foi como eu disse pra ela, ela fez toda...nos mostrou toda uma festa de 15 anos linda, maravilhosa e a gente comprou a ideia. E a partir disso, precisava ter a regularização pra que essa verba fosse cedida pro município pra se fazer essa obra, então tudo surgiu daí...a conversa sempre surgiu daí, com relação a escritura, a regularização...então aí tinha uma situação que a gente não ia pagar o cartório, porque o FONPLATA se comprometia em pagar, segundo, o que nos falaram e isso ficou exposto no dia que ela chamou todo mundo [...] A partir dali chamaram os representantes do bairro que iam participar da regularização, onde eu, a C, a M, fomos voluntária para ajudar a Secretaria de Habitação pra fazer esse processo, informar a população, fazer esse meio de campo entre a população, entregar cartinhas, que a gente entregou diversas vezes, convites e tudo mais...então tinha a possibilidade de a gente não pagar essa segunda parte, que seria a parte com o cartório. [...] infelizmente não veio o FONPLATA, acabou que esse valor (das escrituras) teve que ser revertido pras pessoas pagarem, então quando a gente falou num primeiro momento, todo mundo sabia que ia ser só a primeira etapa (do pagamento dos carnês), ela explicou que o município não poderia dar o lote pra pessoa, que a pessoa teria que comprar, que seria um valor bem acessível, que seria parcelado...tudo bem, isso se confirmou. Então quando a gente falava com as pessoas, a gente falava muito dessa primeira parte, do carnê...mas daí quando surgiu isso das pessoas pagarem o cartório, e era um valor considerável, pra muitas pessoas...alto, foi uma barreira. Daí a gente como representantes do bairro, naquele momento, nessa situação da regularização, a gente foi em busca da prefeitura pra ver se tinha alguma coisa pra fazer, se teria alguma taxa social, daqui a pouco, alguma coisa que desse um desconto, que talvez, não todas as famílias, mas os que precisassem realmente, conseguissem abater...ou alguma coisa possível, mas sem sucesso...então hoje a gente tá num processo, pouquíssimos pagaram todo carnê...muito deixaram atrasar (JDS, 2020).

JDS conta em detalhes como foi a divulgação para o início do processo de RF no bairro. Sendo assim, pelo menos para as que se implicaram e se responsabilizaram com o processo de regularização fundiária, a lembrança não se esvaziará tão cedo. Considerando o potencial de que muitas pessoas não conseguirão finalizar o processo por suas condições monetárias, essa lembrança também não deve ser perdida de forma tão simples. A situação se agrava considerando um cenário que tem exigido das famílias a escolha entre ter o que comer ou manter outros compromissos financeiros.

Eu vou ser bem sincera contigo, eu paguei as parcelas, só que agora na pandemia de a gente não poder mais sair e salários atrasados, eu atrasei o meu carnê...até quero saber como é que tá funcionando pra regularizar, pra ver como é que ficou, mas a princípio a gente vai pagar esse valor, que a gente já tá pagando e vai ter que pagar mais uma taxa pra fazer a...o cartório, a certidão de realmente...o registro. Então, é um valor que não é

muito baixo pras pessoas...então, foi legal ter a regularização fundiária? Foi, né. Porém, o valor ficou inviável pra algumas pessoas...não é nosso caso, mas pra algumas pessoas vai ficar inviável (MLN, 2020).

Todos os relatos direcionados ao processo de regularização fundiária foram no sentido de compreender a importância do processo, por tratar-se de uma forma de ter a segurança sobre a propriedade do terreno: “tem um entendimento que é muito importante a gente ser dono do nosso pedaço, da nossa casa”, disse MLN. Ou como demonstra HPS, a partir da identificação da vulnerabilidade de estar em um terreno sem a atribuição jurídica: “tudo aquilo que tu construiu em cima, na verdade, a gente é posseiro do terreno, no caso, o que tá em cima a gente fez, mas se a prefeitura pegar de volta tu perde tudo.”

Então pra mim foi muito válido essa questão da regularização, medidas, tudo dentro, tudo registrado, devidamente registrado, então pra mim foi de grande valia...a maioria do pessoal aqui achou muito bom...ah, valoriza a casa, conseguiram ver os lados positivos que isso traz, mas infelizmente a gente tem uma parte que não, que não aderiu, que não vai aderir, que acha que isso é só pra tirar dinheiro, que não tem valor nenhum a escritura e eu entendo também, que as pessoas estão bem receosas, quanto a isso, porque tudo é dinheiro né...então quando tu fala em escritura, vai sair dinheiro [...] A gente tentou reaver esse valor que tem que se pagar no cartório, sem sucesso, porque a gente acha que ali vai ser justamente o local, a situação que vai trancar, que vai parar o processo, que não vai ter tanto êxito, quanto tá tendo no carnê, porque é um valor alto e não vai ser parcelado...a pessoa vai ter que ter o dinheiro em mãos, aquele valor...muitas pessoas não tem, ainda mais em meio a pandemia, muitas pessoas não tem condições [...] já tão tirando R\$ 50,00 por mês pra pagar o carnê, tão tirando de dentro de casa, de um prato de comida, então não é ser hipócrita né, é saber a realidade...a realidade é que as pessoas não tem...é pandemia, as pessoas não vão ter...então, acho que essa parte vai trancar muita gente, infelizmente, porque quando a gente começa um trabalho de regularização, a gente quer que ele se conclua né e se concluir é só depois do cartório, depois que fizer tudo direitinho, que tiver a documentação em mãos, enquanto isso...eu acho que se não conseguí concluir isso, não teve sucesso a regularização (JDS, 2020).

O relato de JDS expõe o nível de fragilidade da construção da regularização fundiária. Um processo que deve ser reconhecido em suas qualificações metodológicas, mas que aponta uma finalização aberta, que retira o dever do Estado de assegurar o direito à moradia através da segurança de posse. Além do fato de ser contraditória quanto à postura do Estado; o mesmo não se valeu das diretrizes atribuídas pelo Estatuto da Cidades, como a Concessão Especial de Uso. Essa diretriz determina a contratação coletiva da regularização fundiária para áreas de programas e projetos habitacionais de interesse social, caso que para efeito teria o PROFILURB como prerrogativa.

No entanto, a concepção individual da legalização do lote impõe-se. A possibilidade de outras formas de ocupação do solo se mantém ocultas e o modelo individualizado consolida-se, trazendo a reboque a concepção imobiliária, percebida na fala de JDS, onde a valorização da casa se torna um atrativo.

Ao longo das falas das narradoras, estabelecem-se múltiplos e complexos elementos formadores do processo de urbanização brasileiro: os deslocamentos; as lutas por mínimas conquistas por melhoria de infraestrutura para o bairro; os atravessamentos políticos, a expectativa de mudança na condição urbana e social do bairro; perspectivas de gênero nas redes de solidariedade e preocupação com os bens comuns do bairro; os estigmas e forte ligação com o território onde está constituída a vida de cada uma; a condição de despossuídos¹⁰ da terra onde está fixada sua moradia. O próximo passo dedica-se a concluir; em forma de alinhar os capítulos; estabelecer reflexões apoiadas no percurso teórico e empírico escolhido; buscar a mira para possíveis caminhos adiante.

¹⁰ Expressão empregada a partir de falas de Raquel Rolnik, em referência a população sem o direito à propriedade privada garantidos, identificados pela professora como despossuídos. In: https://www.youtube.com/watch?v=GzoltTGdAR4&t=6275s&ab_channel=LabcidadeFAUUSP

6 À GUIA DE CONCLUIR

Para poder inscrever reflexões acerca do planejamento urbano e da ação do Estado em Pelotas, faz-se importante considerar os caminhos e descaminhos da cidade em relação ao contexto brasileiro, tendo em perspectiva sua identificação como cidade média e não metropolitana.

Pelotas acompanha, a seu modo, um processo escravista nacional (CARDOSO, 2003), com enriquecimento de elites locais e alterações urbanas associadas ao planejamento sanitarista e embelezador; após isso defronta-se com o avanço da industrialização, sem acompanhar tal processo conforme os parâmetros de desenvolvimento e progresso da época (BRESSER-PEREIRA, 2014; BIELSCHOWSKY, 2013). Ao mesmo tempo, a cidade já figura como polo regional consolidado.

Pelotas está inserida no contexto nacional de introdução dos Planos Diretores, da estruturação administrativa em torno da matéria do planejamento urbano e aplicação de políticas públicas habitacionais. Processos que se desdobram, com as devidas renovações políticas, até os dias atuais. A cidade apresenta uma característica de intensa presença do planejamento urbano nos primórdios da consolidação urbana da cidade. Tanto tratando-se do planejamento urbano, identificado em sua forma *stricto sensu*, em planos diretores e em retórica; quanto tratando-se da ação do Estado, identificada em sua forma *lato sensu*, em projetos e programas e de prática (VILLAÇA, 1999). Esse planejamento urbano, atrelado aos ideais da elite dominante, traduziu-se em diretrizes excludentes de afastamento das classes populares do centro da cidade – espólio do período escravista, mantenedor da produção saladeril na cidade.

Pode-se estabelecer que a constituição das áreas periféricas em Pelotas é uma consequência da preservação de uma área central, mantida a partir de ações do poder público em uma “política de ocultamento” (MOURA, 2006) dos problemas oriundos do assentamento das camadas populares no formato de cortiços até a produção de habitação popular para a classe proletária crescente na cidade, que se fez de forma dispersa. Diante do crescimento da demanda por habitações populares, que ganham força a partir dos anos 1940, os primeiros incentivos em

formato de políticas públicas, apontam, de forma ainda incipiente, o distanciamento entre retórica e prática de planejamento.

A partir da pesquisa observou-se que o intenso parcelamento do solo aliado à política dos programas habitacionais modela um dos principais embaraços no planejamento urbano em Pelotas. O parcelamento do solo, como demonstrado, é fruto de ações mal planejadas do poder público municipal. Frente às demandas por espaço de moradia, a prefeitura vê na oferta de terras a possibilidade de atendimento a tal demanda - dividir lotes, abrir ruas, direcionar a demanda e manter a população sem o direito de propriedade representa a provisão da prefeitura. Mesmo com indícios de que os parcelamentos executados tinham a intenção de serem regularizados, os processos inconclusos aliados às condições urbanas precárias das áreas executadas pela prefeitura, marca a forma como o poder público municipal dá atenção para esses espaços da cidade.

Os parcelamentos do solo, quando associado às medidas do poder público municipal, se constituem em espaços de segregação social (SOARES, 2002). Sua manifestação configura um evento contraditório, infringe a própria legislação por manter as áreas de produção de loteamentos em condição irregular. Pode-se corroborar com a ideia de que a legislação é a responsável pela despossessão da terra das camadas populares, pois a titulação da terra é o artifício de tornar um objeto fixo em “papel abstrato”, atribuindo-o valor de ativo financeiro (ROLNIK, 2019).

A cidade utilizou amplamente as políticas e programas nacionais para sanar demandas habitacionais do município. A implantação dos conjuntos habitacionais para as classes populares se relacionam com as áreas irregulares da cidade, intensificando o processo de espraiamento da cidade para suas bordas em áreas desprovidas de infraestrutura urbana adequada.

Os planos urbanos dos municípios se consolidam como diagnósticos técnicos, estruturados por equipes multidisciplinares e que serviriam de respaldo para as ações do Estado na cidade (VILLAÇA, 1999). O caráter de diagnóstico técnico é encontrado em todos os PDs já vigentes na cidade. Desde o primeiro PD, com caráter funcionalista, até as renovações atuais, encontradas no terceiro PD, grandes

alterações conjunturais desenrolaram-se. Porém, não foi identificado, de forma contundente, o respaldo das ações do Estado em relação aos PDs.

A estrutura executiva da municipalidade amplia-se ao longo dos anos e adapta-se conforme os diferentes mandatos. Essa estrutura também não garante ao planejamento um lugar de recurso básico para as realizações urbanísticas do poder público. Nem mesmo a iniciativa da Fundação de Planejamento Urbano, que poderia configurar como um importante instrumento para o planejamento local, resistiu às alterações políticas. Desse modo, não há a concatenação dos tempos entre planejamento e gestão (SOUZA, 2002), o que há são intenções de governo que realizam-se ou não de acordo com as possibilidades.

A estrutura municipal desempenha importante papel na articulação entre programas de base nacional e sua aplicação local. As políticas públicas de ação imobiliária e fundiária, como as políticas habitacionais, não passam pelos planos diretores, ou seja, ficam fora do planejamento urbano no plano teórico (VILLAÇA, 1999). No entanto, elas impactam diretamente a organização espacial das cidades. Essa organização responde a normativas que estabelecem um modelo de cidade oficial e que até certo tempo desconsideravam outras formas de ocupação urbana em seu âmbito (MARICATO, 2002).

Mesmo perante a demarcação de AEIS e a existência de um PLHIS o motivo identificado como disparador da iniciativa para a aplicação de RF em Pelotas é o acúmulo de pedidos de processos para termos de posse. Os termos de posse transmitem determinada e falsa proteção de propriedade e a possibilidade de acesso a direitos que exige uma referência de titulação. Os termos de posse seriam uma forma infame dos "papéis abstratos" que conferem a titulação da terra.

A RF partindo de uma observação de demanda e não do alinhamento ao texto do PD com perspectiva de aplicar sua normativa figura como uma contradição. Por mais que a ação do Estado se aproxime das intenções de planejamento, a RF demonstra que a retórica das diretrizes urbanas para as áreas de vulnerabilidade social, indicadas pelas AEIS, não se colocam como prioridade desde o PD. Assim configura-se o "plano discurso" (VILLAÇA, 1999), onde os problemas urbanos já não são mais desconsiderados no âmbito do plano em seu texto.

A perspectiva de avanços nos PDs, legislações urbanísticas e, sobretudo, avanço em programas habitacionais de impacto urbano apontam elementos do “impasse” da política urbana brasileira. (MARICATO, 2018 [2014]). O processo de urbanização de favelas denota uma ação pontual, que vem na esteira da urbanização da pobreza, onde avanços institucionais não teriam sido suficientes para considerar que as cidades estão melhores (Ibid, 2018). Pelotas está inserida nesse “impasse”. O aperfeiçoamento da legislação, que passa a considerar elementos e casos antes desconsiderados e a ampla adesão aos programas de habitação popular não tem se traduzido em um ambiente urbano mais qualificado, no sentido de acesso ao direito à cidade (LEFEBVRE, 1968; HARVEY, 2012).

O pântano entre retórica e prática no planejamento urbano, no caso de Pelotas, se constitui, portanto, em um processo paradoxal das ações do Estado em detrimento dos planos de ordenamento urbano. Atropelados pelas demandas de ordem social e urbanísticas, as gestões municipais correspondem às mesmas conforme interesse ou disponibilidade. As ações do poder público municipal são colocadas de forma arbitrária. Há plano, mas o mesmo não é seguido. Há a produção do espaço pelo poder público municipal, mas contraria as próprias normativas que impõem à população. Há implantação de políticas habitacionais, mas que intensificam a produção de espaços favelizados na cidade. O pântano está no quase; na incompletude; na intenção; na falta de continuidade.

A produção do espaço é uma ação consciente, associada à prática social (LEFEBVRE, 2006). A produção do espaço, tendo o Estado como sujeito da ação, direcionada para a população de baixa renda, desprovida de meios de acesso à terra e à habitação, é marcada por uma prática negligente. Prática que denota a forma como o poder público dedica sua atuação a essa parcela da população. Prática que traz consigo as condições materiais e sociais vivenciadas pelos sujeitos sociais que habitam os territórios, implicando diretamente na reprodução do espaço por parte dos sujeitos sociais que ali moram, pois ali produzem e reproduzem sua vida e constituem-se socialmente.

A espacialização das classes populares aponta a espacialização da população preta e parda localizada nas bordas da cidade, habitando as áreas irregulares e de

infraestrutura precária. Há, dessa forma, a racialização da periferia, enquanto o centro da cidade se mantém embranquecido, tal qual seu princípio.

A partir do estudo de caso sobre o Pestano, revelam-se as contradições da ação do poder público municipal e as formas de ocupação das camadas populares na cidade – utilização de área distante do centro da cidade para reassentamento da população em um processo lesado de planejamento, que nunca acaba e que repete seus erros. As remoções, deslocamentos e reassentamentos da população pobre na cidade remontam processos da urbanização de favelas ocorridos em diferentes cidades do país (CARDOSO e DENALDI, 2018). Configurados através da percepção de erradicação das ocupações de baixa renda, da retirada de áreas ambientalmente degradadas, ressocialização urbana da população através de conjuntos habitacionais distantes do centro das cidades com remoções que muitas vezes envolvem processos de extrema violência (VALLADARES, 1978).

Há um grande íterim associado ao momento do direcionamento da população para a área do Pestano e a ação de aplicação de RF no bairro, considerados os momentos de maior impacto quanto à ação do poder público no bairro. A área que consolida-se em condição de irregularidade urbana e sem infraestrutura urbana adequada passa por um processo de ampliação e renovação do bairro, que se dá sob prática estruturada aos moldes dos sub-mercados de loteamentos (ABRAMO, 2007), onde a compra e venda de terrenos é feita de maneira escusa. Até o momento de apresentação do projeto de qualificação física e social, sem êxito e sem perspectivas para implementação, somados a um processo de RF jurídica, o poder público insere-se de forma pontual e inconclusa em suas proposições.

O tempo entre-ações do Estado é preenchido por formas alternativas e possíveis de atuação por parte dos sujeitos sociais. Na presença de uma liderança comunitária com determinadas relações políticas e na dependência de pequenas mobilizações, a constituição do território foi conformando-se de forma insatisfatória em materialidade, infraestrutura, atendimento em serviços básicos, como educação e saúde, mantendo-se assim os dias atuais. A formação de um identidade social atrelada ao território revela-se bastante presente na concepção de pertencimento e gosto de morar no bairro. Ao mesmo tempo o preconceito sobre o território é sempre presente e lembrado como fator de descontentamento pela forma como o

bairro é retratado. O enraizamento e pertencimento das moradoras a seu território, permite uma identidade social relacionada ao território.

Ao passo que, há enfrentamento ao estigma atribuído ao mesmo, por grupos em posição de maior poder, capazes de determinar um processo de exclusão (ELIAS e SCOTSON, 2000). O estigma da violência urbana é associado ao Pestano. A violência retratada pelas moradoras se refugia na concepção de violência urbana, que é associada a uma multiplicidade de eventos vinculados ao modo de vida nas cidades e metrópoles, possuindo estreita associação entre crime e pobreza dentro do imaginário social (MISSE, 2006).

O grupo dos sujeitos sociais do Pestano, composto por seis mulheres, ecoam em suas falas que suas memórias, vivências e experiências como moradoras desse território se traduzem como partes de um todo. As mulheres são as protagonistas das pautas do comum nos locais onde vivem, pois são atravessadas na omissão de alcance dos bens comuns de forma direta (FEDERICI, 2017; GAGO, 2020). Em suas potências e alcances, isso foi observado entre as narradoras da pesquisa.

O *espaço dos pobres* (MARZULO, 2005) a partir do Pestano, realiza-se na relação com o paradigma das formas de ocupação das camadas populares na cidade e sua representação social. A despossessão do direito à terra, ocasionada pelas normativas urbanas, é entendida como o ponto zero para sua concepção. Isso porque, no caso do Pestano, assim como em outras áreas associadas à sua condição socioespacial, a irregularidade urbana é identificada como disparadora.

É a partir da irregularidade que o planejamento urbano insere-se e afirma seu caráter de manutenção de hegemonias (VILLAÇA, 1999). Ao considerar o que é cidade, por consequência, nomeia com o negativo, o oposto, os espaços que não atendem determinada normativa (ROLNIK, 2019). Essa hegemonia criada pelo planejamento urbano torna-se de tal forma dominante sendo possível identificar nos anseios e perspectivas das narradoras tudo aquilo que o planejamento urbano deveria proporcionar em acesso a direitos, mas que não cumpre. As formas de ação do planejamento destituem aqueles que estão à margem e subalternizados pelas normativas imperantes.

Em se tratando da RF, isso fica muito evidente. A visão da prefeitura sobre a RF deixou explícita a perspectiva da terra como ativo financeiro. A cidade que outrora não era considerada oficial vai se desvelando para os desconhecidos e desponta na perspectiva do “mistério do capital” (SOTO, 2001). Tornando-se parte de um mercado imobiliário, a RF se torna uma possibilidade de mitigação da pobreza, considerando que a legitimação da propriedade chancela a inserção da população de baixa renda a outras formas de financiamento e reconhecimento civil. (Ibid, 2001). Guardadas as posições, essa mesma visão foi deflagrada na fala das narradoras durante as entrevistas. A propriedade se tornava primeiramente em segurança de posse, mas também se tornava em valorização da área usufruída.

Na rede urbana nacional, as cidades médias despontam como polos regionais atrativos e de expressão econômica, de oferta de serviços e relação com o agronegócio. Os processos de favelização se apresentam nessas cidades através da identificação de uma massa de pessoas de baixa renda e através de indicadores de aglomerados subnormais e déficit habitacional. A disputa pela terra se apresenta como uma das formas de favelização das cidades médias (PÁDUA, 2020).

Pelotas como cidade média e não metropolitana, abarca a contribuição para a caracterização das periferias e da favelização nessas categorias, através do efeito primordial de um planejamento urbano excludente e higienista. A herança escravista arraigada em ideários elitistas, forjaram a primeira fronteira de segregação da cidade. Com o avanço do crescimento populacional e urbano, traduzido em demanda de uso da terra a fim de moradia, a irregularidade perante o regramento urbano se manifesta de forma conjunta às áreas de ocupação das camadas populares. O nó da terra (MARICATO, 2018) persiste como mazela histórica, tendo a exclusão urbana – do não pertencer, como forma de expressão para as camadas populares; e tendo a permissividade e a proteção como forma de expressão para as camadas economicamente abastadas, em sua ocupação através de condomínios fechados e de bairros planejados de iniciativa privada.

A periferia de Pelotas foi aqui observada a partir da irregularidade urbana atribuída às áreas de ocupação das camadas populares. Contudo, essa periferia não deve ser observada somente por essa perspectiva. A irregularidade urbana e a presença de conjuntos habitacionais populares têm dividido espaço com empreendimentos

imobiliários de alta renda e de grande escala, os quais se valem das terras de menor custo e disponíveis para urbanização nessas áreas (CARRASCO, 2017). Essas formas de ocupação vêm sendo flexibilizadas dentro da regulação urbanística da cidade, através de brechas dentro do PD (GUERRA, 2019). Configura-se uma disputa orientada por incorporadoras e o mercado imobiliário na implantação de condomínios fechados e bairros planejados que circunscrevem um cenário de acirramento das desigualdades no acesso à infraestrutura e serviços urbanos e acirramento da segregação social e institucional (CARRASCO, 2017).

A escrita desta dissertação inicia com a ideia de conhecer o que foi feito para assim prosseguir, expressa na letra de Fernando Brandt. Dentro da perspectiva do planejamento urbano, essa ideia deve ser constante e faz-se obrigatória. Com efeito, os processos de planejamento têm ditado qual é o modelo de cidade a ser seguido e com isso determinam um modelo de não cidade (MARICATO, 2002; ROLNIK, 2017; 2019). Esse modelo de cidade coloca a terra como mercadoria. A terra como mercadoria é a forma de comprovação de capital no Brasil após a abolição da escravidão (ROLNIK, 1997).

Ativos financeiros e indicações jurídicas sobrepõem-se à capacidade de estabelecimento de uma vida digna. É importante registrar, que não se quer aqui maldizer o planejamento urbano, as ações do Estado e as normativas urbanísticas de forma totalizante. A urbanização de territórios favelizados deve ser um horizonte e um fazer de responsabilidade pública. No entanto, a aplicação sistêmica de diretrizes urbanas não vem admitindo de forma efetiva a superação das inadequações urbanas. Como fazer para prosseguir?

Para Haroldo de Campos (1984), todo fim é começo e todo começo, um recomeço. Ao longo da dissertação uma inquietação fez-se companhia, ao constatar que a propriedade da terra configura a essência do problema apresentado. Se é dito que a terra tem de ter dono, que um papel lhe confere a legitimidade, como apreender novas formas de entendimento sobre seu uso e ocupação? Ocupação que possui cor de pele definida. A presença da população preta e parda nos estudos foi observada através de dados demográficos. Durante o processo de entrevistas o tema não se sobressaiu. O aprofundamento das relações etno-raciais com a questão do planejamento urbano necessita ser acompanhado e demarcado, à

medida que o acesso à terra é historicamente preterido para a população preta e parda.

O giro decolonial também fez-se companhia como ação iminente. Ação que denuncia a possibilidade de respostas a perguntas e observações que só poderiam ser feitas ao final da presente dissertação. As perspectivas decoloniais, não foram elaboradas nessa dissertação, mas colocam-se como contingentes para um próximo salto. Próximo salto que intenciona prosseguir na direção de imaginar outras formas possíveis de pensar o planejamento urbano, a partir de vivências outras que não as dominantes e hegemônicas.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro. Cidade Com-fusa. A Mão Inoxidável do Mercado e a Produção da Estrutura Urbana nas Grandes Metrôpoles Latino-americanas. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 9, n. 2, pp. 25-54, nov. 2007.

AL-ALAM, Caiuá Cardoso. A Negra Força da Princesa: Polícia, Pena de Morte e Correção em Pelotas (1830-1857). Dissertação (Mestrado). São Leopoldo: Pós-Graduação em História da Universidade do Vale dos Sinos, 2007.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: fase/ippur, 1997.

_____. Da invisibilidade à Regularização Fundiária: A trajetória legal da moradia de baixa renda em Porto Alegre - Século XX. Dissertação (Mestrado). Porto Alegre: Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2000.

AMORIM FILHO, Oswaldo; SERRA, Rodrigo Valente. Evolução e perspectivas do papel das cidades médias no planejamento urbano e regional. In: ALMEIDA, T; SERRA, R. (Org.) Cidades médias brasileiras. Rio de Janeiro: Ipea, 2001.

ANDRADE, Luis Aureliano. Política urbana no Brasil: o paradigma, a organização e a política. *Revista Estudos CEBRAP*. v.18, p.117-148, out./dez., 1976.

ANDRADE, Thompson Almeida; SERRA, Rodrigo Valente; SANTOS, Denis Paulo. Pobreza nas cidades médias brasileiras. In: ALMEIDA, T; SERRA, R. (Org.) Cidades médias brasileiras. Rio de Janeiro: Ipea, 2001.

ARFUCH, Leonor. La vida narrada. Memoria, subjetividad y política. Buenos Aires: Poliedros – Zona de Crítica. pp. 57-67, 2018.

ARRETCHE, Marta. Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional. *Revista Espaço e Debates*, São Paulo, v. 31, p. 21-36, 1990.

AZEVEDO, Sérgio de. Vinte e dois anos de habitação popular (1964-1986): criação, trajetória e extinção do BNH. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 4, n.22, p.107-119, out./dez., 1988.

BACHELARD, Gaston. A formação do espírito científico: contribuição para uma psicanálise do conhecimento. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BECKER, Howard. Métodos de pesquisa em ciências sociais. São Paulo: Hucitec, 1993.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Padrões de desenvolvimento na economia brasileira: a era desenvolvimentista (1950-1980) e depois. In: Padrões de Desenvolvimento Econômico - América Latina, Ásia e Rússia (Volume 1). Brasília: CGEE - Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, pp. 137-209, 2013

BLOG AMILCAR SEMINÁRIO INTEGRADO. Valorizando nosso bairro. Disponível em: <<http://amilcarseminariointegrado2014.blogspot.com/2014/09/>>. Acesso em 09 de novembro de 2021.

BOGNIOTTI, Gláucia Maria Côrtes. Cidades médias brasileiras: que perfil é esse? Dissertação (Mestrado). Brasília: Programa de Pós-graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – UnB, 2017.

BOLLAFI, Gabriel. Aspectos socioeconômicos do Plano Nacional de Habitação. Tese (Doutorado). São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 1972.

BONDUKI, Nabil; ROLNIK, Raquel. Periferia da grande São Paulo: Reprodução do Espaço como expediente de reprodução da força do trabalho. In: MARICATO, Ermínia. A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979.

BOURDIEU, Pierre; CHAMBOREDON, Jean-Claude; PASSERON, Jean-Claude. A profissão de sociólogo: preliminares epistemológicas. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

BOURDIEU, Pierre. A Miséria do mundo I sob direção de I Pierre Bourdieu; com contribuições de A. Accardo et. ai. 17. ed.- Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

BRANCO, Maria L Castello. “Cidades Médias no Brasil”. In: Eliseu S. Sposito et al: Cidades Médias: produção do espaço, São Paulo: Expressão Popular, pp.245-271, 2006.

BRASIL. Estatuto das Cidades. Lei Nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm#:~:text=Para%20todos%20os%20efeitos%2C%20esta,bem%20como%20do%20equil%C3%ADbrio%20ambiental](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm#:~:text=Para%20todos%20os%20efeitos%2C%20esta,bem%20como%20do%20equil%C3%ADbrio%20ambiental.)>. Acesso em 09 de novembro de 2021.

BRASIL. Ministério das Cidades. Papel Passado. Manual de ação programática 8866. 2013. Disponível em: <<https://docplayer.com.br/83399850-Ministerio-das-cidades-papel-passado-manual-da-acao-programatica-8866.html>> . Acesso em 09 de novembro de 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Desenvolvimento, progresso e crescimento econômico. Lua Nova, n. 33, pp. 33-60, 2014.

BRITO, Fausto Alves. A dinâmica do processo de urbanização no Brasil, 1940-2010 / Fausto Alves de Brito, Breno Aloísio T. Duarte de Pinho. - Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 2012.

CAMPOS, Haroldo. Galáxias. São Paulo: Editora 34, 1984.

CARDOSO, Fernando Henrique. Capitalismo e Escravidão no Brasil Meridional - O negro na sociedade escravocrata do Rio Grande do Sul. 5ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CARDOSO, Adauto Lúcio; LAGO, Luciana Côrrea. “O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais.” In: CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.) O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro. Editora Letra Capital, 2013.

CARDOSO, Adauto Lúcio; DENALDI, Rosana. Urbanização de favelas no Brasil: Um balanço preliminar do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). In: CARDOSO, Adauto Lúcio; DENALDI, Rosana (Org.) Urbanização de favelas no Brasil: Um balanço preliminar do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). - 1 ed. – Rio de Janeiro: Letra Capital, pp.17-48, 2018.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. Da “organização” à “produção” do espaço no movimento do pensamento geográfico. In: CARLOS, Ana F. A.; SOUZA, Marcelo L.; SPOSITO, Maria E. B. (Org.) A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto, pp.53-73, 2013.

CARON, Daniele. El estudio del paisaje como clave interpretativa del territorio a través de las narrativas para la planificación urbana y territorial – Paraty, Rio de Janeiro/Brasil como caso de estudio. Tese (Doutorado) – Vol. 1. Barcelona: Universitat Politècnica de Catalunya (UPC), 2017.

CARRASCO, André de Oliveira Torres. Pelotas: Urbanização Periférica e Desigualdade. Campinas, Oculum ens., 14(3), pp. 595 – 611, Setembro – Dezembro, 2017.

CARVALHO, Agatha Muller. Favela e Discurso: a constituição institucional do fenômeno. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2016.

CB. Entrevista II. [nov. 2020]. Entrevistadora: Bruna Bergamaschi Tavares. Porto Alegre, 2020. 3 arquivos.mp4 (67 min.).

CHIARELLI, Lígia Maria Ávila. Habitação social em Pelotas (1987 - 2010): Influência das Políticas Públicas na promoção de conjuntos habitacionais. Tese (Doutorado). Porto Alegre: Pós-Graduação em História da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da PUCRS, 2014.

CLP. Entrevista IV. [nov. 2020]. Entrevistadora: Bruna Bergamaschi Tavares. Porto Alegre, 2020. 1 arquivo.mp4 (55 min.).

COLLISCHONN, Erica; OLIVEIRA, Giovana Mendes; CAMPOS, Heleniza Ávila; RORATO, Geisa Zanini; BERNARDI, Maria Paloma. Mobilidade pendular e morfologia na região de planejamento 05 – RS. In: CAMPOS, Heleniza Ávila; MARASCHIN, Clarice; SILVEIRA, Rogério Leandro Lima (Org.) Policentrismos, rede urbana e aglomerações urbanas no Rio Grande do Sul. São Carlos: Pedro & João Editores, pp. 187-216, 2021.

CORREA, Roberto Lobato. Construindo o conceito de Cidade Média. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (Org.) Cidades Médias: espaços em transição. 1ª Ed. São Paulo: Expressão Popular, p. 23-33, 2007.

DAVIS, Mike. Planeta Favela. São Paulo: Boitempo, 2007.

DIÁRIO POPULAR. Busca: Pestano. Disponível: <https://www.diariopopular.com.br/index.php?n_sistema=4069&chave_busca=985513581>. Acesso em 09 de novembro de 2021.

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

ELIAS, Denise; PEQUENO, Luis Renato. Tendências da urbanização e os espaços urbanos não metropolitanos. Cad. Metrop., São Paulo, v. 12, n. 24, pp. 441-465, jul/dez 2010.

ELIAS, Nobert; SCOTSON, John L. Os estabelecidos e os outsiders. Sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade. Tradução Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

FAC. Entrevista V. [nov. 2020]. Entrevistadora: Bruna Bergamaschi Tavares. Porto Alegre, 2020. 3 arquivos.mp4 (136 min.).

FEDERICI, Silvia. O feminismo e as políticas do comum. Série Pandemia. n-1 edições, 2017.

Fundação Economia e Estatística (FEE). Crescimento econômico da região sul do Rio Grande do Sul – causas e perspectivas. Porto Alegre, 1994.

FERREIRA, Sandra Cristina. Rede urbana, cidades de porte médio e cidades médias: estudos sobre Guarapuava no estado do Paraná. Tese (Doutorado), Universidade estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Presidente Prudente, 2010.

FERREIRA, Marina Boaretto. Autoconstrução e Autogestão Habitacional no Brasil um estudo comparativo em dois períodos: 1975 - 1986 e 2004 – 2018. Natal: Anais XVIII ENANPUR 2019, 2019

FERNANDES, Edésio. Regularização de Assentamentos Informais: O grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. In: ROLNIK, Raquel et al. Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes. Brasília: Ministério das Cidades, pp. 18-33, 2007a.

_____. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. In: ROLNIK, Raquel et al. Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes. Brasília: Ministério das Cidades. Brasília: Ministério das Cidades, pp. 34-67, 2007b

Fundação João Pinheiro (FJP). Avaliação do PROFILURB no Brasil. Síntese. Belo Horizonte, 1980.

_____. Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2010. Belo Horizonte, 2013.

_____. Déficit Habitacional no Brasil - 2016-2019. Belo Horizonte, 2021.

GAGO, V. A Potência Feminista ou o desejo de transformar tudo. São Paulo: Elefante, 2020.

GeoPelotas. Mapas Plano Diretor. Disponível em: <<https://pmpel.maps.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=09307314b588474ea3d66e23e61805a6>> . Acesso em 09 de novembro de 2021.

GRANJA, Laura Santos. Regularização Fundiária Urbana em assentamentos de baixa renda: Avaliando experiências a partir do caso de Juiz de Fora (MG). Dissertação (Mestrado). Rio de Janeiro: Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, 2019.

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

GUTIERREZ, Ester J. B. Negros, charqueadas e olarias: um estudo sobre o espaço pelotense. 2ª Edição. Pelotas: Ed. Universitária/UFPEL, 2001.

_____. Barro e sangue: mão-de-obra, arquitetura e urbanismo em Pelotas 1777-1888. Pelotas : Universitária UFPel, 2004.

JAA. Entrevista I. [nov. 2020]. Entrevistadora: Bruna Bergamaschi Tavares. Porto Alegre, 2020. 1 arquivo.mp4 (100 min.).

JDS. Entrevista III. [nov. 2020]. Entrevistadora: Bruna Bergamaschi Tavares. Porto Alegre, 2020. 1 arquivo.mp4 (58 min.).

JLF. Entrevista VIII. [jan. 2021]. Entrevistadora: Bruna Bergamaschi Tavares. Porto Alegre, 2021. 2 arquivos.mp4 (68 min.).

JSA. Entrevista XI. [mar. 2021]. Entrevistadora: Bruna Bergamaschi Tavares. Porto Alegre, 2021. 1 arquivo.mp4 (36 min.).

HALBWACHS, Maurice. A memória coletiva. Editora Centauro, 2006.

HARVEY, David. O direito à cidade. Tradução: Joel Pinheiro. Lutas Sociais, São Paulo, n.29, p.73-89, jul./dez. 2012.

HPS. Entrevista II. [nov. 2020]. Entrevistadora: Bruna Bergamaschi Tavares. Porto Alegre, 2020. 1 arquivo.mp4 (32 min.).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Indicadores Sociais Municipais 2010: incidência de pobreza é maior nos municípios de porte médio. Agência de Notícias. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/14124-asi-indicadores-sociais-municipais-2010-incidencia-de-pobreza-e-maior-nos-municipios-de-porte-medio>>. Acesso em 15 de agosto de 2021.

_____. Censo Demográfico 2010: Aglomerados Subnormais Primeiros Resultados. IBGE: Rio de Janeiro, 2011a

_____. Base de informações do Censo Demográfico 2010: Resultados do Universo por setor censitário, 2011b.

_____. Regiões de Influência das Cidades (REGIC). Rio de Janeiro, 2018.

_____. IBGE Cidades. Disponível: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em 09 de novembro de 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Nota técnica - estimativas do déficit habitacional brasileiro (2007-2011) por municípios (2010). Brasília, 2013.

JACOBS, Jane. Morte e vida nas grandes cidades. São Paulo: Wmf Martins Fontes, Edição: 3, 2011.

KILOMBA, Grada. Memórias da Plantação – Episódios de racismo cotidiano. Tradução: Jess Oliveira. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora Cobogó, 2020.

KOWARICK, Lúcio. A espoliação urbana. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

KRUGER, Nino Rafael Medeiros. Plano Perfeito: da retórica do direito à moradia a planificação do Programa Minha Casa Minha Vida em Pelotas à negação do habitar. Dissertação (Mestrado). Pelotas: Programa de Pós-Graduação em Política Social e Direitos Humanos da Universidade Católica de Pelotas, 2018.

LAK. Entrevista IX. [jan. 2021]. Entrevistadora: Bruna Bergamaschi Tavares. Porto Alegre, 2021. 1 arquivo.mp4 (59 min.).

LEFEBVRE, Henri. A vida cotidiana do mundo moderno. São Paulo, Ática, 1991.

_____. A produção do espaço. Tradução: Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins do original: La production de l'espace. 4ª ed. Paris: Éditions Anthropos, 2000. Primeira versão: 2006.

_____. O direito à cidade. 5ª edição. Centauro, 2009.

LEITE, Marcos Esdras. Geotecnologias aplicadas ao mapeamento do uso do solo urbano e a dinâmica de favelas em cidade média: o caso de Montes Claros/MG. Tese (Doutorado). Uberlândia: Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Uberlândia, 2001.

MAGNANI, José Guilherme Cantor. De perto e de dentro: notas para uma etnografia urbana. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 17, n.º 49, junho 2002.

MARICATO, Ermínia. Autoconstrução, a arquitetura possível. In: MARICATO, Ermínia. A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979.

MARICATO, Ermínia. Política habitacional no regime militar. Petrópolis: Vozes, 1987.

_____. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: Arantes et al. A cidade do pensamento único – Desmanchando consensos. Petrópolis: Editora Vozes, 3ª edição, 2002.

_____. O impasse da política urbana. 3ª edição. Petrópolis: Editora Vozes, 2014.

MARZULO, Eber Pires. Espaço dos pobres. Identidade social e territorialidade na modernidade tardia. Tese (Doutorado); Rio de Janeiro: IPPUR-UFRJ, 2005.

_____. Favelização ampliada: o processo de segregação espacial das classes populares. Anais do XXI ENANPUR, Belém, 2007. Disponível em: <<http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/download/1182/1166/>>.

MEDVEDOVSKI, Nirce Saffer. A vida sem condomínio: Configuração e serviços públicos urbanos em conjuntos habitacionais de interesse social. Tese (Doutorado). São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 1998.

MEDVEDOVSKI, Nirce Saffer; CARRASCO, André Oliveira T.; SILVA, Fernanda Lima. 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. Relatório Final, 2021.

MFS. Entrevista VII. [dez. 2020]. Entrevistadora: Bruna Bergamaschi Tavares. Porto Alegre, 2020. 1 arquivo.mp4 (56 min.).

MINHA CASA. ORG. Pelotas RS lança programa A Casa é Sua. Disponível em: <<https://www.minha-casa.org/2014/02/pelotas-lanca-programa-a-casa-e-sua.html>>. Acesso em: 09 de novembro de 2021.

MISSE, Michel. Crime e Violência no Brasil Contemporâneo. Estudos de Sociologia do Crime e da Violência Urbana. Editora Lúmen Juris, Cap. 1 e 2, 2006.

MLN. Entrevista IV. [dez. 2020]. Entrevistadora: Bruna Bergamaschi Tavares. Porto Alegre, 2020. 1 arquivo.mp4 (43 min.).

MOURA, Rosa Maria Garcia Rolim. Habitação popular em Pelotas (1880 - 1950): entre políticas públicas e investimentos privados. Tese (Doutorado). Porto Alegre: Pós-Graduação em História da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da PUCRS, 2006.

OLIVEIRA, Francisco de. A economia brasileira: crítica à razão dualista. Petrópolis, Vozes, 1972.

PÁDUA, Juliana Lang. Favelização na cidade média do agronegócio: disputa pela terra no núcleo pioneiro da sojicultura. Dissertação (Mestrado). Porto Alegre: Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2020.

PASSOS, Eduardo; BARROS, Regina Benevides. Por uma política da narrativa. In: PASSOS, Eduardo; KASTRUP, Virgínia; ESCÓSSIA, Liliana (Org.) Pistas do método da cartografia: pesquisa-intervenção e produção de subjetividade. Porto Alegre: Sulina, pp. 150-171, 2015.

PELOTAS. Lei Municipal Nº 1.672/1968. Aprova o Plano Diretor e suas diretrizes gerais e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/pelotas/lei-ordinaria/1968/167/1672/lei-ordinaria-n-1672-1968-este-ato-ainda-nao-esta-disponivel-no-sistema>>. Acesso em 09 de novembro de 2021.

_____. Lei Nº 2.443 de 15 de dezembro de 1978. Autoriza a alienação de imóveis, e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/pelotas/lei-ordinaria/1978/245/2443/lei-ordinaria-n-2443-1978-autoriza-a-alienacao-de-imoveis-e-da-outras-providencias>>. Acesso em 09 de novembro de 2021.

_____. Lei Municipal Nº 2.455 de 26 de janeiro de 1979. Cria a Fundação de Planejamento Urbano e Regional de Pelotas. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/pelotas/lei-ordinaria/1979/245/2455/lei-ordinaria-n-2455-1979-cria-a-fundacao-de-planejamento-urbano-e-regional-de-pelotas>>. Acesso em 09 de novembro de 2021.

_____. Lei Municipal Nº 2.565 de. Institui o II Plano Diretor de Pelotas. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/pelotas/lei-ordinaria/1980/256/2565/lei-ordinaria-n-2565-1980-institui-o-ii-plano-diretor-de-pelotas>>. Acesso em 09 de novembro de 2021.

_____. Lei Nº 2.886 de 17 de janeiro de 1985. Atualiza a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Pelotas. Disponível em: <<https://camara-municipal-de-pelotas.jusbrasil.com.br/legislacao/496856/lei-2886-85>>. Acesso em 09 de novembro de 2021.

_____. Lei Ordinária Nº 3.354 de 11 de janeiro de 1991. Autoriza o executivo à regularização de loteamentos de fato, implantados em áreas de domínio do município, bem como à alienação dos respectivos lotes. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/pelotas/lei-ordinaria/1991/336/3354/lei-ordinaria-n-3354-1991-autoriza-o-executivo-a-proceder-a-regularizacao-de-loteamentos-de-fato-implantados-em-areas-de-dominio-do-municipio-bem-como-a-alienacao-dos-repectivos-lotes-2003-12-22-versao-consolidada>> Acesso em 09 de novembro de 2021.

_____. Lei Nº 5.502, de 11 de setembro de 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. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-pelotas-rs>> Acesso em 09 de novembro de 2021.

_____. Lei Nº 6.636, de 03 de outubro de 2018. Altera a Lei Municipal nº 5.502 de 11 de setembro de 2008, que dispõe sobre o Plano Diretor de Pelotas, e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/pelotas/lei>>

ordinaria/2018/663/6636/lei-ordinaria-n-6636-2018-altera-a-lei-municipal-n-5502-de-11-de-se-tembro-de-2008-que-dispoe-sobre-o-plano-di-retor-de-pelotas-e-da-outras-providencias>. Acesso em 09 de novembro de 2021.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS. Prefeitura inicia processo de regularização no Pestano. Disponível em: <<https://www.pelotas.com.br/noticia/prefeitura-inicia-processo-de-regularizacao-no-pestano>>. Acesso em 10 de novembro de 2021.

_____. Pelotas terá 12 regularizações de posse em 2018. Disponível em: <<https://www.pelotas.rs.gov.br/noticia/pelotas-tera-12-regularizacoes-de-posse-em-2018>>. Acesso em 10 de novembro de 2021.

_____. Prefeitura entrega a regularização do Pestano no sábado. Disponível em: <Prefeitura entrega a regularização do Pestano no sábado>. Acesso em 10 de novembro de 2021.

PERLMAN, Janice. O mito da marginalidade: favelas e política no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

PEQUENO, Luis Renato. Políticas Habitacionais, favelas e desigualdades sócio-espaciais nas cidades brasileiras: transformações e tendências. Scripta Nova – Revista eletrônica de geografia y ciências sociais. Vol. XII, núm. 270 (35), 2008. Disponível em: < <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-35.htm>>.

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

REVISTA DA FUNDAÇÃO DE PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL DE PELOTAS (FUPURP). II Plano Diretor de Pelotas. Nº 2 - nov/dez de 1981.

RIBEIRO, Djamila. Lugar de Fala. São Paulo: Pólen, 2019.

RIO GRANDE DO SUL. Assembléia Legislativa. Lei Complementar Nº 11.876, de 26 de dezembro de 2002. Transforma a aglomeração urbana de Pelotas em aglomeração urbana do sul agregando novos municípios a esta, e dá outras providências. Disponível em: <<https://leisestaduais.com.br/rs/lei-complementar-n-11876-2002-rio-grande-do-sul-modifica-a-redacao-do-inciso-v-do-artigo-4-da-lei-complementar-n-11876-de-26-de-dezembro-de-2002>>. Acesso em: 09 de novembro de 2021.

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

_____. Apresentação geral - curso a distância em regularização fundiária de assentamentos informais urbanos. In: In: ROLNIK, Raquel et al. Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes. Brasília: Ministério das Cidades. Brasília: Ministério das Cidades, pp. 6-11, 2007.

_____. Guerra dos lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo Editorial, 2017.

_____. Paisagens para a renda, paisagens para a vida. Belo Horizonte: Revista Indisciplinar, v. 5, n. 1, jul-out de 2019, pp. 18-43.

ROSA, Natália Carvalho. Regularização Fundiária em Pelotas: transformações na vida cotidiana dos(as) moradores(as) do Loteamento Barão de Mauá. Dissertação (Mestrado). Pelotas: Programa de Pós-Graduação em Sociologia do Instituto de Sociologia, Filosofia e Política da Universidade Federal de Pelotas, 2016.

ROSA, Thaís Troncon. Cidades Outras: pobreza, moradia e mediações em trajetórias urbanas limiars. Tese (Doutorado). São Paulo: Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo e Área de concentração em Teoria da História da Arquitetura e Urbanismo - USP, 2014.

ROYER, Luciana de Oliveira. Política Habitacional no estado de São Paulo: Estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do estado de São Paulo, CDHU. Dissertação (Mestrado). São Paulo: Pós-Graduação em Estruturas Ambientais Urbanas da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2002.

RUSSO, João Paulo Rezende. Função Social da Propriedade no III Plano Diretor de Pelotas. Dissertação (Mestrado). Pelotas: Programa de Pós-Graduação em Política Social. Universidade Católica de Pelotas, 2012.

SÁ BRITO, Natalia Daniela Soares. Industrialização e desindustrialização do espaço urbano na cidade de Pelotas (RS). Dissertação (Mestrado). Rio Grande: Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande, 2011.

SALES, Pamela da Costa Lopes. Dilemas da Regularização Fundiária: Vida cotidiana e sociabilidade no loteamento Novo Milênio em Pelotas (RS). Dissertação (Mestrado). Pelotas: Programa de Pós-Graduação em Sociologia, da Universidade Federal de Pelotas, 2019.

SANTOS, Milton. O Brasil: território e sociedade no início do século XXI. Milton Santos; María Laura Silveira. 9ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2006.

_____. O dinheiro e o território. In: SANTOS, Milton et al (Org.) Território, territórios – Ensaio sobre ordenamento territorial. Rio de Janeiro: Lamparina, 3ª edição, 2007.

SANTOS, Alexandre Pereira. O lugar dos pobres na cidade: Crescimento urbano e localização da baixa renda vista através da modelagem por agentes. Dissertação (Mestrado). Pelotas: Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Pelotas, 2015.

SANTOS, Luiza de Azevedo. Ecoponto Pestano e Cartilhas Informativas Pestano. Trabalho de conclusão (Pós-Graduação). Salvador: Residência Profissional em Arquitetura, Urbanismo e Engenharia da Universidade Federal da Bahia, integrado

ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de Arquitetura UFBA, 2018.

SCHWARZ, Roberto. As ideias fora do lugar: Ensaio Seleccionados. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

SEBRAE. Perfil das Cidades Gaúchas – Pelotas. 2020. Disponível em: <https://datasebrae.com.br/municipios/rs/Perfil_Cidades_Gauchas-Pelotas.pdf> Acesso em 07 de novembro de 2021.

SINGER, Paul. Economia política da urbanização. 12^a ed. São Paulo: Contexto, 1990.

SOARES, Maria da Graça de Oliveira. Loteamento público Corredor do Pestano: uma alternativa de moradia para os trabalhadores de baixa renda em Pelotas - RS. Trabalho de Conclusão. (Graduação). Pelotas: Instituto de Sociologia e Política da Universidade Federal de Pelotas, 1995.

SOARES, Paulo Roberto Rodrigues. Del Proyecto Urbano a la producción del espacio: morfología urbana de la ciudad de Pelotas, Brasil (1812-2000). Tese (Doctorado). Barcelona: Programa de Doctorado Pensamiento Geográfico y Organización del Territorio. Universitat de Barcelona, 2002.

_____. A urbanização no Rio Grande do Sul: as cidades médias e o território. Intervenção na mesa-redonda “Semelhanças e diferenças no processo de urbanização do Sul do Brasil.” In: PEREIRA, Elson M.; DIAS, Laila C. D. (Org.) As cidades e a urbanização no Brasil: passado, presente e futuro. Edição 1. Florianópolis: Insular, , pp. 211-228, 2011.

SOTO, Hernando. O mistério do capital. Editora Record, 2001.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Mudar a Cidade - Uma Introdução Crítica ao Planejamento e À Gestão Urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

SPGG. Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2021.

SPOSITO, Eliseu Savério; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; SOBARZO, Oscar. Cidades médias: produção do espaço urbano regional. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. Cidades médias: reestruturação das cidades e reestruturação urbana. In: SPOSITO, M. E. B. (Org.) Cidades médias: espaços em transição. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

TANAKA, Giselle Magumi Martino. Periferia: conceito, práticas e discursos; práticas sociais e processos urbanos na metrópole de São Paulo. Dissertação (Mestrado). São Paulo: Faculdade de Arquitetura da Universidade de São Paulo, 2006.

TAVARES, Bruna Bergamaschi. Requalificação urbana das vias de acesso do bairro Pestano. Trabalho de Conclusão. (Pós-Graduação). Salvador: Residência Profissional em Arquitetura, Urbanismo e Engenharia da Universidade Federal da

Bahia, integrado ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de Arquitetura UFBA, 2018.

TIERNO, Rosane de Almeida. A trajetória e os conflitos da construção legislativa da regularização fundiária de assentamentos informais. Dissertação (Mestrado). São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2020.

TONELLA, Celene. Políticas urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições. Revista Sociedade e Estado - Volume 28 Número 1 - Janeiro/Abril 2013. Pp. 29-52. Disponível em: <
<https://periodicos.unb.br/index.php/sociedade/article/view/5705/5192>>.

VAINER, Carlos Bernardo. Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: Arantes et al. A cidade do pensamento único – Desmanchando consensos. Petrópolis: Editora Vozes, 3ª edição, 2002.

VALLADARES, Licia do Prado. Passa-se uma casa: análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

_____. A invenção da favela: do mito de origem à favela.com. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

VARGAS, Jonas Moreira. Pelas margens do Atlântico: Um estudo sobre elites locais e regionais no Brasil a partir das famílias proprietárias de charqueadas de Pelotas, Rio Grande do Sul (século XIX). Tese (Doutorado). Rio de Janeiro: Programa de Pós-Graduação em História Social do Instituto de História da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2013.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli R. (Org.) O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

UGL. Entrevista X. [jan. 2021]. Entrevistadora: Bruna Bergamaschi Tavares. Porto Alegre, 2021. 1 arquivo.mp4 (34 min.).

APÊNDICE A: ROTEIRO PARA GESTORES E FUNCIONÁRIOS DA PREFEITURA

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

FACULDADE DE ARQUITETURA

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

MESTRANDA: Bruna Bergamaschi Tavares

ENTREVISTA Nº: _____ DATA: _____

ENTREVISTADA(O): _____

ENTIDADE QUE REPRESENTA: _____

**ROTEIRO DE QUESTÕES PARA GESTORES E FUNCIONÁRIOS DA
PREFEITURA**

- a) Como descreve o processo de crescimento da cidade de Pelotas nos últimos 40 anos?
- b) Como descreve esse crescimento em relação as áreas precárias da cidade?
- c) Qual o papel da prefeitura nesse contexto?
- d) Como vem trabalhando na promoção de habitação / infraestrutura urbana / serviços?
- e) Como é a atribuição entre as secretarias que trabalham com as questões urbanas?
- f) Como se dá o processo de regularização fundiária nos loteamentos irregulares?
- g) Qual Secretaria é responsável pelo Plano Diretor? Como o Plano Diretor é utilizado dentro do trabalho da secretaria? É fácil fazer suas indicações saírem do papel?
- h) O Plano Diretor é capaz de dar conta dos desafios urbanos da cidade?
- i) Sabe como o loteamento Pestano surgiu?
- j) Poderia mencionar alguns projetos e trabalhos promovidos pela Prefeitura no Pestano?
- k) Quais loteamentos da cidade têm formação e características ao Pestano?

**APÊNDICE B: ROTEIRO PARA MORADORAS E MORADORES DO
LOTEAMENTO PESTANO**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE ARQUITETURA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

MESTRANDA: Bruna Bergamaschi Tavares

ENTREVISTA Nº: _____ DATA: _____

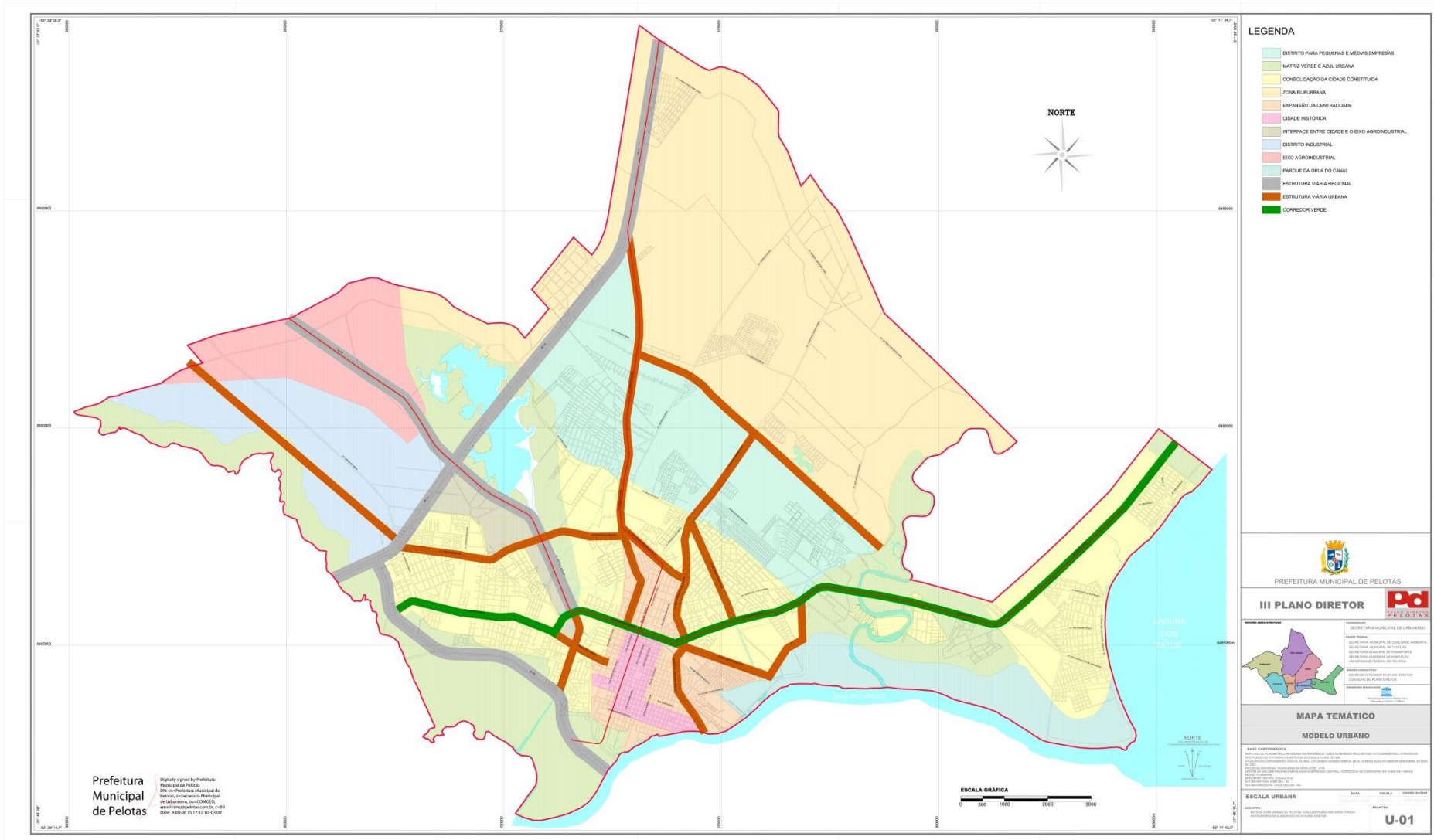
ENTREVISTADA(O): _____

ENTIDADE QUE REPRESENTA: _____

**ROTEIRO DE QUESTÕES PARA MORADORAS/MORADORES DO
LOTEAMENTO PESTANO**


- a) O que você sabe sobre a origem do Pestano?
- b) Quanto tempo mora no bairro?
- c) Como você descreve o Pestano? Que características você identifica no bairro?
- d) Quais outros bairros da cidade você considera ter características parecidas?
- e) Como é o acesso a direitos como água, saneamento, luz, saúde, educação, ônibus?
- f) Como avalia a atenção do poder público com o bairro?
- g) Você acompanhou o processo de regularização fundiária? Conte como foi?
- h) Conseguiu concluir o processo para aquisição do lote?


ANEXO A: MAPA DE MODELO URBANO (III PLANO DIRETOR)



ANEXO B: REGISTRO DE IMÓVEIS DO LOGRADOURO PÚBLICO DE PELOTAS.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL - ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL






MEZZARI
1º Registro de Imóveis
de Pelotas

Fone/Fax: (051) 3225 8887
R. Anchieta, 2122 - sala 801 - Pelotas/RS - CEP 96015 420

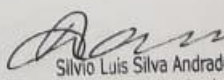

MARIO PAZUTTI MEZZARI - OFICIAL



CERTIDÃO

Certifico que conforme o Livro 3-O, na folha 19, sob número 21.749, em 30 de abril de 1953, consta o registro de uma Carta de Sentença Cível da Ação de medição e demarcação de terras pertencentes ao logradouro público de Pelotas, passada em 03 de novembro de 1853, escrivão Francisco José Ferreira Lagoas, sendo adquirente: **CÂMARA MUNICIPAL DE PELOTAS**, referente ao imóvel seguinte: **AS TERRAS** do logradouro público da cidade de Pelotas, o qual foi estabelecido no ano de 1.821 no centro de planície que separa os Arroios de Pelotas e Santa Barbara e bota águas para ambos os arroios por um declive imperceptível e foram medidas e demarcadas judicialmente nos anos de 1.851 e 1.852 pelo piloto José Maria Ribas, conforme declaração seguinte: partindo do marco primário o qual esta colocado no lugar mencionado nos autos da medição, e seguindo pela linha e braças notadas nos mesmos autos, se encontra num valo, o qual se estende paralelamente com uma estrada; aquele marco linha e valo divide com terreno de José Vieira Vianna com o terreno do logradouro, ficando aquele para o noroeste e este para sueste; da borda do sobredito valo que borda a referida estrada, seguindo o mesmo rumo e nove braças, como consta do processo, cuja distância foi por cima da mesma estrada; levantou-se o segundo marco, o qual ficou na borda de um outro valo, cuja linha e marco divide pelo noroeste o terreno de Francisco José de Salles, ficando para o sueste o terreno de Héreo Sebastião Dias de Oliveira e para o sul o terreno do logradouro, ainda por valo e marco confronta com Sebastião Dias de Oliveira, ficando o logradouro para sul e oeste e aquele para o norte e leste; ainda por valo e marco divide com o mesmo Sebastião Dias de Oliveira, cujo terreno fica para o norte e o logradouro para o sul; também por valo e marco divide a noroeste com o citado confrontante; entre o 5º e o 6º marco fica a estrada do Monte Bonito, sendo que o 6º marco divide ao norte com terras do tenente Coronel Elizeu Antunes Maciel, também por valo, e o 7º marco divide ao norte e oeste com o mesmo tenente coronel Elizeu Antunes Maciel, com o qual também divide a oeste, por valo até o 8º marco e também até o 9º marco, onde também divide com a Estrada das Tropas; pela Estrada das Tropas divide a noroeste com terras de Joaquim José Cardoso até o 10º marco; com a mesmo confrontante, a sudoeste até o 11º marco; desde até o 14º marco divide ao norte com terras do Dr. Antonio José Gonçalves Chaves; daí até o 15º marco divide a oeste com terras de João Batista de Oliveira; daí o 16º marco divide a oeste com terras de Manoel Silveira de Avila, com o qual ainda divide ao nordeste até o 17º marco, daí a nordeste com terras de Custódio José dos Santos até o 18º marco; daí seguindo as linhas que formam as divisas de leste do logradouro, cujo rumos e distâncias, assim como os marcos encontrados e colocados estão relatados no processo, bem assim os heróis confinantes da parte

... segue no verso ...

Silvio Luis Silva Andrade
Escrivente Autorizado