



CONFLITOS SOCIOECONÔMICOS NA CIDADE BRASILEIRA: PELOTAS / RS, ENTRE O CRESCIMENTO E O DIREITO À MORADIA

Scarano, Renan Costa Valle ¹
Medeiros Kruger, Nino Rafael²
Jaques Ribeiro , Cristine³

Recepción: 02/11/2019 | Aceptación:09/05/2020

Resumo

O objetivo do texto visa analisar a produção do espaço urbano no cenário do sistema capitalista a partir da relação Estado-Mercado; e para tal, se propõe analisar o caso de Pelotas, cidade de porte médio, localizada no Estado do Rio Grande do Sul, Brasil, que, diante da efetivação do programa Minha Casa, Minha Vida, presenciou uma reconfiguração de seu espaço urbano. A metodologia utilizada para a realização desse texto procurou fazer uma abordagem qualitativa, exploratória e bibliográfica. Esse texto justifica-se pela tentativa de interpelar a produção do espaço urbano no cenário capitalista, onde o Estado e o mercado aparecem como os principais articuladores da produção do espaço urba-

1. Estudiante de Doctorado del Programa de Posgrado de Política Social y Derechos Humanos de la Universidad Católica de Pelotas (RS/Brasil); Miembro del Grupo Observatorio de Conflictos de la Ciudad de la Universidad Católica de Pelotas (RS/Brasil). Endereço. Correo eletrônico: renancostavalle@gmail.com

2. Estudiante de Doctorado del Programa de Posgrado de Política Social y Derechos Humanos de la Universidad Católica de Pelotas (RS/Brasil); Miembro del Grupo Observatorio de Conflictos de la Ciudad (RS/Pelotas). Correo electrónico: contatorafaelkruger@gmail.com

3. Profesora Adjunta de la Universidad Católica de Pelotas (RS/Brasil); Doctora en Servicio Social por la Pontificia Universidad Católica de Rio Grande del Sur (RS/Brasil) (2007). Correo electrónico: cristinejrib@gmail.com

no. Diante desse cenário, o Direito à Moradia, previsto na Constituição Federal de 1988, fica à mercê da grande parte da população.

Palavras-chave:

Estado - Direito à moradia - Mercado.



CONFLICTOS SOCIOECONÓMICOS EN LA CIUDAD BRASILEIRA: PELotas / RS, ENTRE CRECIMIENTO Y DERECHO A LA VIVIENDA.

Resumen

El propósito del texto es analizar la producción del espacio urbano en el escenario del sistema capitalista basado en la relación Estado-Mercado; y para eso, se propone un análisis de la ciudad de Pelotas, ubicada en el Estado del Rio Grande del Sur, Brasil, que en medio de la efectucción del programa Minha Casa, Minha Vida, presenció una reconfiguración de su espacio urbano. La metodología que se utilizó para realizar este trabajo fue la exploratoria y bibliográfica. Este trabajo se justifica por la tentativa de interpelar la producción del espacio urbano en el escenario capitalista donde Estado y Mercado surgen como sus principales articuladores. En eso, el Derecho a la vivienda, queda aparte de la población, mientras que, la producción del espacio urbano se sucede de una manera en que la relación Estado y Mercado no abarcan el Derecho a la vivienda que es previsto en la Constitución Federal Brasileira de 1988.

Palabras-clave::

Estado - Derecho a la vivienda - Mercado

Introdução

Tendo em vista que o espaço urbano congrega e segrega diferentes grupos sociais, as políticas públicas e os programas lançados pelos governos federais devem ter como preocupação atender o direito à moradia previsto na Carta Magna da nação. Na Constituição Federal Brasileira de 1988, a moradia aparece enquanto direito social no artigo 6º, juntamente com a educação, o transporte, a segurança, entre outros. A mesma constituição, em seu capítulo II, nos artigos 182 e 183, trata dos objetivos da política urbana, cuja função é “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (Brasil, 2016, p.112). Outro ponto a se destacar, do ponto de vista jurídico, é o Estatuto da Cidade, criado pela Lei Federal nº 10.257. Nele, os artigos 182 e 183, da Constituição Federal, que tratam da política urbana são regulamentados. Em seu artigo 1º, o Estatuto da Cidade apresenta-se como o instrumento que estabelece “as normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (Brasil, 2008, p. 15). Com o objetivo de garantir o direito à moradia como um dos direitos fundamentais da pessoa humana, a fim de que todos os cidadãos possam aceder às oportunidades que a vida urbana oferece, o Estatuto da Cidade aparece como um dos grandes marcos constitucionais estabelecidos pela sociedade civil.

No entanto, se no âmbito jurídico possui-se ferramentas necessárias para que o direito à moradia e os demais direitos sociais sejam efetivados, na prática, a produção do espaço urbano e os programas habitacionais têm se mostrado com objetivos diferentes. A sociedade brasileira é marcada por uma desigualdade social e econômica. Nesse sentido, os direitos têm sido percebidos como privilégios, aos quais poucos grupos têm acesso.

A realidade urbana brasileira apresenta um cenário desafiador do ponto de vista da infraestrutura das cidades e do ponto de vista habitacional, tais fatores

refletem a estrutura e a formação da sociedade brasileira. Tal como sugere Marguti (2018), no Brasil, por décadas, a trajetória das políticas habitacionais visou produzir moradias para populações de baixa renda além de atender às necessidades sociais de tais populações. No entanto, tais políticas tiveram, ao longo de seu percurso, mudanças que acabaram desviando o atendimento para classes de renda média. Assim foi o caso da política habitacional originada pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), criado em 1964, que tinha como proposta atender prioritariamente famílias com renda mensal entre 1 e 3 salários mínimos. Entretanto, após a reformulação de tal política, tais famílias tiveram os investimentos na área da habitação alterados pela política. Após o término do período ditatorial, a sociedade civil organizou-se em forma de movimentos sociais, sindicatos, universidades e entidades profissionais com o intuito de reivindicar políticas para área da habitação, o que ocasionou o Movimento pela Reforma Urbana.

As conquistas jurídicas, destacadas no texto acima, fazem parte do período de redemocratização do país que ocasionou a Constituição Federal do ano de 1988. No entanto, os anos 1990 foram marcados pela agenda neoliberal em diversos países latino-americanos. Nessa situação, o Brasil não construiu nenhuma política habitacional centralizada, ao contrário, a questão habitacional teve como resposta as estratégias encontradas por municípios e Estados. Somente a partir de 2003 que a política habitacional voltou a ser uma questão do Estado, através da sanção do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001 e da criação do Ministério das Cidades (Marguti, 2018), encarregado de formular a política urbana em nível nacional e fornecer o apoio técnico e financeiro a governos locais (ROLNIK, 2015). Em 2004, foi lançado o Plano Nacional de Habitação que, já em sua apresentação, ressaltava o objetivo de “assegurar o acesso à moradia digna, à terra urbanizada, à água potável, ao ambiente saudável e à mobilidade com segurança” (Brasil, 2004, p.3). No entanto, aponta Marguti (2018), o setor empresarial da sociedade brasileira, atingido pela crise hipotecária ocorrida nos Estados Unidos em 2008, propôs ao Ministério da

Fazenda uma solução habitacional. Nesse contexto, no ano de 2009, surgia o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), com a meta de construir um milhão de moradias e inclusão de uma faixa de atendimento totalmente subsidiada pelo Estado brasileiro por fora do crédito hipotecário (Rolnik, 2015). Tal programa habitacional foi incorporado ao Plano Nacional de Habitação no ano 2009 cujo objetivo era enfrentar o *déficit* habitacional com a construção de habitações.

Nesse contexto, o artigo busca analisar a produção do espaço urbano no cenário capitalista a partir da relação Estado-Mercado. O campo de análise dessa proposta é o território brasileiro, e para isso leva-se em conta a formação e organização de seu espaço urbano. Dentro dessa proposta analisa-se o caso de Pelotas, cidade de porte médio, localizada no estado do Rio Grande do Sul, Brasil, que, diante da efetivação do programa Minha casa, minha vida, presenciou uma reconfiguração de seu espaço urbano.

Procurou-se fazer uma abordagem qualitativa do tema com pesquisa exploratória e bibliográfica. A escolha dos referenciais teóricos se deu mediante uma pesquisa sobre o tema, através da qual se encontraram os autores que são referências sobre o tema, tais como: Milton Santos, Ermínia Maricato, Raquel Rolnik e Carlos Vainer, além de outros. Também se procuraram referências em leis e documentos oficiais como o Estatuto da Cidade, o Plano Nacional de Habitação e leis federais que tratam da questão urbana e habitacional.

O texto está organizado da seguinte forma: na primeira parte aborda-se a formação e desenvolvimento da urbanização no Brasil, as formas de planejamento urbano que mais dominam o campo e apontamentos sobre a política do BNH nos anos 1960 e 1970; num segundo momento, dá-se destaque para a reconfiguração do cenário capitalista neoliberal e o novo sentido que será dado sobre a cidade, vista, agora, sob o viés de mercadoria. Nesse sentido, parece que o fio condutor que rege as regras de como a cidade deve ser organizada é o mercado. Para isso, analisa-se o caso de Pelotas, cidade de porte médio, localizada no

estado do Rio Grande do Sul e que possui um déficit populacional 5% superior em relação à média nacional (FJP, 2013). A cidade de Pelotas reconfigurou-se com o programa Minha Casa Minha Vida e, nesse processo, o campo econômico, via setor imobiliário e construção civil, atuou em conjunto com o poder público local a fim de reconfigurar a cidade via programa nacional de habitação. Nesse sentido, argumenta-se que o caso da cidade de Pelotas reflete a maneira como o espaço urbano tem sido produzido num horizonte onde prevalecem políticas que seguem a perspectiva neoliberal.

A urbanização no Brasil e as ações do Estado nos anos 1960 e 1970

De acordo com Rolnik (2006), por cerca de 40 anos, isto é, entre 1940 e 1980, o Brasil teve um dos movimentos sócio territoriais mais rápidos e intensos, passando de uma população rural para majoritariamente urbana. Tal processo de transformação da sociedade brasileira produziu uma urbanização predatória e desigual. De acordo com a autora, tal movimento foi impulsionado pela migração de um vasto contingente de pobres, que “ocorreu sob a égide de um modelo de desenvolvimento urbano que basicamente privou as faixas de menor renda da população de condições básicas de urbanidade, ou de inserção efetiva na cidade” (Rolnik, 2006, p.199). Dessa forma a autora caracteriza a forma de urbanização ocorrido no país como excludente e centralizadora, pois “60% da população urbana mora em 224 municípios com mais de 100 mil habitantes, dos quais 94 pertencem a aglomerados urbanos e regiões metropolitanas com mais de um milhão de habitantes” (Rolnik, 2006, p.199). Esse modelo de urbanização que é encontrado na realidade das cidades brasileiras revela sérios problemas de ordem territorial, social e ambiental, que são agravadas pela grande desigualdade socioeconômica presente nas cidades (MARICATO, 2003).

De acordo com Santos (1993), a urbanização brasileira tornou-se generalizada durante o século

XX. O crescimento econômico ocorrido nas grandes cidades brasileiras nesse período significou também a identificação da grande cidade como um polo da pobreza. “A grande cidade se torna o lugar de todos os capitais e de todos os trabalhos, isto é, o teatro de numerosas atividades ‘marginais’ do ponto de vista tecnológico, organizacional, financeiro, previdenciário e fiscal” (SANTOS, 1993, p.10). Para Santos (1993, p.10), a cidade tornou-se a criadora de pobreza, “tanto pelo modelo socioeconômico de que é suporte como por sua estrutura física, que faz dos habitantes das periferias (e dos cortiços) pessoas ainda mais pobres”. Portanto a pobreza é destacada pelo autor não apenas em relação ao aspecto socioeconômico, mas também em relação ao modelo espacial.

Entre os fatores que agravaram a questão social nas grandes cidades brasileiras, está o aumento da população urbana. De acordo com Maricato (2003), até o final do século XIX, mais exatamente 1890, a população urbana do Brasil compreendia entre 6,8 e 10%. Entre as décadas de 1960 e 1980, ocorreu um acréscimo de mais de 20% na população que passou a habitar nos centros urbanos. Isso significa que aproximadamente 50 milhões de pessoas passaram a viver no território urbano, o que provocou o agravamento da questão urbana (Maricato, 2003).

Já Arantes (2000) afirma que as cidades modernas sempre estiveram associadas à divisão social do trabalho e à acumulação capitalista. Assim, desigualdades sociais e econômicas fazem parte da gênese do modo de produção capitalista, pois nem todos têm poder de acesso à riqueza produzida numa sociedade. Nesse sentido, a autora aborda a questão das cidades a partir do viés de Henry Lefebvre, que defende que há uma relação direta entre a configuração espacial urbana e a produção ou reprodução do capital. Desse modo, as cidades não podem ser analisadas como algo externo ao modelo de produção capitalista, mas devem ser percebidas como partes de um todo que se reproduz na cidade. Podemos dizer também que a cidade presencia um fenômeno de segregação da população.

Já Rolnik (1995) sugere que para além dos aspectos colocados acima, a realidade brasileira possui uma peculiaridade em relação à realidade dos países capitalistas centrais. No Brasil, o desenvolvimento urbano mostra-se segregador, e esse fator deve-se à escravidão e às consequências sociais dela, além também da expansão do trabalho livre no século XIX (Rolnik, 1995). Nesse contexto, argumenta a autora, o trabalhador paga seu sustento, seu teto e sua comida. O trabalhador é limitado a viver onde pode, ou seja, não tem a liberdade de escolher onde quer viver, pois não possui o poder de compra. Já o proprietário possui a liberdade de escolher onde deseja viver. “Isto acontece porque se quebra um vínculo e porque cada qual comprará no mercado imobiliário a localização que for possível com a quantidade de moeda que possuir” (Rolnik, 1995, p.48). No entender de Rolnik (1995, p.52), “quem tem dinheiro se apodera de amplos setores da cidade, quem não tem precisa dividir um espaço pequeno com muitos”. Dessa forma, podemos concluir que o próprio espaço urbano aparece como mercadoria cujo preço é estabelecido em função dos atributos físicos (tais como declividade de um terreno ou qualidade de uma construção) e locacionais (acessibilidade a centros de serviços ou negócios e/ou proximidade a áreas valorizadas da cidade) (Rolnik, 1995, p. 63).

Portanto, a valorização ou desvalorização de uma região depende do investimento público ou privado naquele espaço, onde as grandes obras públicas redesenham a cidade para o capital imobiliário (Rolnik, 1995). Assim, a produção do espaço urbano acontece de forma desigual, onde algumas pessoas, ao possuírem poder aquisitivo, acessam à cidade com todas suas riquezas, enquanto que grande parte da população não consegue ter o mesmo acesso à cidade. Do ponto de vista populacional, deve ser considerado que a imensa maioria da população brasileira encontra-se na base da pirâmide social, cuja renda salarial está nas menores faixas, e é possível concluir que esse contingente está fadado a habitar os setores onde o valor da terra urbana condiz com seu poder aquisitivo (BATTALUS; OLIVEIRA, 2016, p. 86).

Com isso, os grupos sociais com menor renda instalaram-se em regiões mais baratas e carecem dos bens necessários para viver, desfrutando apenas de uma qualidade mínima de vida urbana (Battaus; Oliveira, 2016). Historicamente a produção do espaço urbano tem se dado nessa perspectiva. O Estado tem se mostrado o agente principal que visa a garantia de direitos e o articulador primordial da produção do espaço urbano, sendo o agente facilitador para que o campo econômico atue livremente na produção do espaço urbano.

O momento de formação da população urbana no Brasil correspondeu ao período em que se desenvolveu nos países centrais do mundo capitalista a matriz de planejamento urbano modernista (Maricato, 2000). O planejamento modernista, de acordo com Maricato (2000), possui raízes no Iluminismo e ganhou especificidades durante os anos do Estado de Bem-estar social (*Welfare State*), período que compreende os anos de 1974 a 1975.

Nesse contexto, o Estado combinava o controle legal sobre o trabalho através de políticas que garantissem e assegurassem uma elevação do padrão de vida. Tal momento ficou marcado pelo crescimento econômico acompanhado por uma significativa distribuição de renda e de um maciço investimento em políticas sociais (Maricato, 2000). Para assegurar o equilíbrio econômico e social e um mercado de massas, o Estado, sob influência keynesiana e fordista, consistia na figura central do desenvolvimento. Nesse viés, o Estado possuía o papel de portador da racionalidade, que evitaria as disfunções do mercado, como o desemprego (regulamentando o trabalho, promovendo políticas sociais), bem como asseguraria o desenvolvimento econômico e social (com incentivos, subsídios, produção da infra-estrutura, regulando preços, produzindo diretamente insumos básicos para a produção, etc.) (Maricato, 2000, p. 126).

No Brasil, nos anos 1970, sob a égide do Estado interventor, durante o regime militar, "o planejamento urbano conheceu seu período de maior desenvolvimento que se inicia com a elaboração da PNDU – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, integrante do II

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento, de 1973". (Maricato, 2000, p. 127). Mas, já nos anos 1960, o Estado brasileiro já atuava a fim de produzir o espaço urbano.

O Banco Nacional da Habitação (BNH), criado pela Lei nº 4.380 do 21 de agosto de 1964, tinha por missão "promover a construção e a aquisição da casa própria, especialmente pelas classes de menor renda" (Bolaffi, 1982, p.50). Assim, o Estado aparecia como o sujeito protagonista e responsável pela promoção da habitação popular, problema fundamental, eleito pelo Estado brasileiro, nos anos 1960, para o desenvolvimento social do país (Bolaffi, 1982). A partir de então a política habitacional era coordenada e assumida pelo Estado como um problema nacional.

Entre as características da produção habitacional promovida pelo BNH, Marguti (2018, p.120) aponta para a localização dos empreendimentos, "em geral implementados nas periferias das grandes cidades, distantes da infraestrutura urbana implantada, reforçando a desigualdade social por meio da exclusão territorial e do cerceamento do direito à cidade". Tal fator solidifica o aspecto identificado por Rolnik (1995) de que a sociedade brasileira produz a exclusão.

Ainda nesse período, a questão da moradia foi vista pelo regime ditatorial através do conceito de *déficit* habitacional. Bolaffi (1982, p.53) defende que o problema da habitação popular foi selecionado "como uma das prioridades básicas sobre as quais devia concentrar-se o esforço econômico da nação, a partir do conceito de '*déficit* habitacional'". Ou seja, através de políticas públicas como o BNH, financiavam-se e produziam-se moradias a fim de acabar com o *déficit* habitacional.

No entanto, analisa o autor, de acordo com o relatório anual do BNH, no ano de 1971 "os recursos utilizados pelo Sistema Financeiro da Habitação só foram suficientes para atender ao 24% da demanda populacional (urbana)" (Bolaffi, 1982, p.53). Ou seja, seis anos após a criação do BNH, sua contribuição para acabar ou diminuir com o *déficit* habitacional foi insuficiente, pois sua atuação acabou aumentando o *déficit* no 76%.

(Bolaffi, 1982). O autor ao criticar o BNH aponta que a constituição real do Banco não visava o problema do *déficit* habitacional realmente, mas a orientação que inspirou todas as operações do BNH foi a de transmitir todas as suas funções para a iniciativa privada. O banco limita-se a arrecadar os recursos financeiros para em seguida transferi-los a uma variedade de agentes privados intermediários (Bolaffi, 1982, p.53).

A atuação do Estado para beneficiar as empresas privadas, e não o problema habitacional, exigia que as prefeituras fossem coagidas a elaborar planos urbanísticos para os seus municípios. Além disso, só podiam se qualificar para a obtenção de empréstimos junto ao Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, “se a elaboração dos referidos planos fosse confiada à empresas privadas” (Bolaffi, 1982, p.54).

Diante do cenário apontado, a questão urbana que se manifesta na falta de saneamento básico, no crescimento desordenado das cidades, no surgimento de periferias nas grandes cidades, não foi atendida pela política de habitação do BNH. Ou seja, o direito à cidade não foi o horizonte pretendido pela política de habitação protagonizada pelo Estado. Nesse sentido, as cidades brasileiras, de um modo geral, não é um espaço produzido para toda a população. Há nelas, segregações que mostram que a cidade não é um espaço para todos.

Para Maricato (2000, p.147), “não é por falta de planos e nem de legislação urbanística que as cidades brasileiras crescem de modo predatório”. A autora defende também que a ocupação ilegal da terra urbana, que acontece no Brasil, não somente é permitida, como também faz parte do modelo de desenvolvimento urbano brasileiro.

Um abundante aparato regulatório normatiza a produção do espaço urbano no Brasil – rigorosas leis de zoneamento, exigente legislação de parcelamento do solo, detalhados códigos de edificações são formulados por corporações profissionais que desconsideram a condição de ilegalidade em que vive grande parte da população urbana brasileira em relação à moradia e à

ocupação da terra, demonstrando que a exclusão social passa pela lógica da aplicação discriminatória da lei (Maricato, 2000, p.147).

No entanto, a nova fase do capitalismo estende a dinâmica da mercadoria para todas as relações sociais. Assim, entende-se que tudo possui um preço, ou seja, tudo que pode ser vendido e comprado é valorado nessa nova fase do capitalismo. Essa dinâmica possui sua velocidade aumentada na sociedade neoliberal. Isso quer dizer que os direitos também passam a ser questionados. Se na sociedade do bem-estar social todos tinham seus direitos garantidos pelo Estado, tal como o direito à cidade, com a atuação do Mercado como o principal ator articulador da vida social, os direitos deixam de ser a garantia para todo cidadão para se tornar um bem passível de compra, ou seja, um produto. Nessa perspectiva, a cidade também é vista como um produto que possui consumidores, ou seja, as cidades passam a ser geridas e consumidas como mercadorias (Arantes, 2000).

Neoliberalismo e a nova solução para a questão urbana

De acordo com Dartot e Laval (2016), o neoliberalismo transformou profundamente o capitalismo e as sociedades ocidentais. Essa mudança realizada pelo neoliberalismo não aconteceu somente na política econômica. Por neoliberalismo deve-se entender “um sistema normativo que ampliou sua influência ao mundo inteiro, estendendo a lógica do capital a todas as relações sociais e a todas as esferas da vida” (Dardot; Laval, 2016, p.7).

Martins (2011) destaca que um dos aspectos afetados pela perspectiva neoliberal foram as relações de trabalho. Tais relações foram fortemente atacadas pela lógica neoliberal. Lógica que concebe a intervenção estatal na regulação das relações de trabalho como um aspecto negativo que reflete um controle excessivo por parte do Estado, impedindo o crescimento econômico

e a criação de postos de empregos numa óptica neoliberal. Nesse sentido os anos 1990 são marcados na América Latina como um período de ajustes nas políticas implementadas pelo Estado.

Tais ajustes compreenderam um conjunto de mudanças nas relações entre Estado, sociedade e mercado, materializadas em inúmeras medidas de ajuste econômico e reformas institucionais mediante a privatização, supressão de direitos sociais e trabalhistas, redirecionamento do papel do Estado no âmbito das políticas de proteção social (Martins, 2011, p.22)

Diante de tais mudanças que reconfiguram o tecido social e conseqüentemente afetam a cidade, cabe os seguintes questionamentos: De que modo a cidade é produzida numa óptica neoliberal? Como acontece seu planejamento? De que forma as políticas de habitação são pensadas? Para quem são pensadas as cidades?

Se nos anos 1970, tal como defende Maricato (2000), o Estado era o principal interventor na esfera social e econômica, modelando o planejamento urbano através do PNDU (Política Nacional de Desenvolvimento Urbano), integrante do II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento), de maneira que tal modelo correspondesse ao equilíbrio econômico e social; no viés neoliberal outras perspectivas são adotadas.

Para Arantes (2000), a iniciativa das empresas no espaço público parece responder a essa questão a respeito do modo como hoje é produzido o espaço urbano. A partir dos anos 1990, defende a autora, as empresas ampliaram sua ação na produção do espaço urbano. Durante um longo período, a questão urbana remeteu seu debate em torno de temas como o crescimento desordenado, a reprodução da força de trabalho, a racionalização do uso do solo, enquanto que "a nova questão urbana teria, agora, como nexos centrais a problemática da competitividade urbana" (Vainer, 2002, p.76).

A cidade, nessa perspectiva, é vista como uma mercadoria que precisa ser vendida. Ela deve voltar-se

para o mercado, ou seja, seguir as exigências de mercado. Isso significa que as regras do mercado funcionam como o fio condutor para a organização da cidade, bem como as políticas habitacionais devem pautar-se a partir da dinâmica do mercado, seja ele global ou nacional. (VAINER, 2000). Para que esse projeto se concretize é preciso que exista uma relação íntima entre poder público e instituições privadas. "A parceria público-privada assegurará que os sinais e interesses do mercado estejam adequadamente presentes e representados no processo de planejamento e de decisão" (Vainer, 2000, p.87).

Empreendimentos do complexo imobiliário mundial instalam-se com a intenção de expropriar a cidade e negar o direito de existir da população desempregada ou assalariada. (Rolnik, 2015). A financerização da terra se expressa nos investimentos do mercado aliado ao Estado e à sociedade. O planejamento da cidade é construído a partir de um pensamento único (Vainer, 2000), organizado pelas empresas que objetivam tornar privado o espaço urbano. Essa lógica constrói a cidade através de uma gestão que tem a intenção de comercializar, financiar e expropriar. Nesse molde, a cidade aparece como um espaço recortado, onde a distribuição populacional acontece de acordo com o poder aquisitivo dos diferentes grupos sociais.

Nesse rumo tomado pelas sociedades capitalistas, a questão do trabalho assalariado deixou de ser um elemento chave no desenvolvimento social. Em contrapartida, o trabalho precário passou a ser expandido. Como resultado, tem-se uma população que não depende mais do trabalho para viver, mas que vive para trabalhar. Cria-se uma classe vulnerável, que Antunes (1999) denomina de "classe que vive do trabalho". Por este termo deve-se entender uma classe social que é obrigada a buscar alternativas de trabalho em condições muito adversas quando comparadas àquelas existentes no período anterior.

A classe-que-vive-do-trabalho, a classe trabalhadora, hoje inclui a totalidade daqueles que vendem sua força de trabalho, tendo como núcleo central os

trabalhadores produtivos (...). Ela não se restringe, portanto, ao trabalho manual direto, mas incorpora a totalidade do trabalho social, a totalidade do trabalho coletivo assalariado (Antunes, 1999, p.102).

No contexto contemporâneo, grande parte da população é formada pela classe que vive do trabalho. Trata-se de um grande grupo social que não possui garantia de renda fixa, ou seja, está à mercê de sua própria sorte. Considera-se que há uma ausência do Estado no que tange a proteção social de todos os cidadãos ao deixar o campo livre para a concorrência e competitividade no campo econômico. Por outro lado, temos a presença de um Estado policial, que persegue populações e expulsa grupos de pessoas para locais marginais das cidades. Assim, o direito à cidade passa a ser uma quimera, uma promessa distante da realidade em que vive tal população.

A invasão de terras urbanas no Brasil é parte intrínseca do processo de urbanização. Ela é gigantesca e não é, fundamentalmente, fruto da ação da esquerda e nem de movimentos sociais que pretendem confrontar a lei. Ela é estrutural e institucionalizada pelo mercado imobiliário excludente e pela ausência de políticas sociais (Maricato, 2000, p.152).

Nessa perspectiva é que os processos de remoção de grupos sociais para margens da cidade devem ser entendidos como parte do projeto de produção do espaço urbano num viés neoliberal, onde Estado e capital privado aliam suas forças. O conceito de habitação e de direito à moradia passou a ser um *status* adquirido por grupos sociais que podem optar por viver em setores mais urbanizados, podendo ter acesso àquilo que a vida urbana oferece.

Com o intuito de implementar políticas e programas que promovam o acesso à moradia digna para a população de baixa renda, no ano de 2005 instituiu-se pela Lei 11.124/2005 o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Outra medida são as políticas públicas, como o Minha casa minha vida, criado em 2009. De acordo com Rolnik (2015), tal programa foi

transformado na única política habitacional do país, “baseada no modelo único de promoção da casa própria, acessada via mercado e crédito hipotecário” (Rolnik, 2015, p.309). Assim, largava-se a construção diversificada de políticas habitacionais para abraçar o Minha casa, minha vida, como o modelo de política habitacional.

No modelo proposto pela política do Minha Casa, Minha Vida, o direito à cidade não é visto como prioridade, a moradia não é promovida como direito de todos. O Minha casa, minha vida, foi “desenhado para incentivar empresas privadas a se comprometerem com a produção de habitação para moradores de baixa renda” (Rolnik, 2015, p.309), mas não foi o que aconteceu, conforme analisa a autora. O *déficit* habitacional quantitativo (demanda por residências próprias ou alugadas) não sofreu alterações significativas. Em 2009, o déficit alcançava 6 milhões de moradias e passou para 6,1 milhões em 2014, ou seja, aumento de 1,6% (Bohm, 2018). De acordo com a Fundação João Pinheiro, o *déficit* habitacional do país aumentou entre os anos 2014 e 2015 em 20 dos 27 estados da federação (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018). A política habitacional do Minha Casa, Minha Vida, é dependente de recursos públicos para sua produção, mas enquanto que os lucros são dos agentes privados, os riscos são das instituições públicas. Além de não ter acabado com o *déficit* habitacional, tal como o BNH nos anos 1960 e 1970, a política de habitação não garantiu o direito à cidade.

Rolnik (2002, p. 53), ao analisar a condição de precariedade e de desigualdade dos processos de urbanização nas cidades brasileiras comenta: uma característica comum a todas as cidades brasileiras, independentemente de sua região, história, economia ou tamanho, é o fato de cada uma delas apresentar um contraste muito claro entre uma parte da cidade que possui alguma condição de urbanidade, uma porção pavimentada, ajardinada, arborizada, com infraestrutura completa – independentemente da qualidade desses elementos, que em geral é pouca – e outra parte, normalmente de duas a três vezes maior do que a primeira, cuja infraestrutura é incompleta, o

urbanismo inexistente, que aproxima-se muito mais da ideia de um acampamento do que propriamente de uma cidade.

Seguindo essa ideia, a autora sustenta que, em contraste com uma parte da cidade desenvolvida, existe uma outra em que há uma ocupação precária do território. Essa divisão é tratada pela autora a partir dos conceitos de cidade legal e cidade ilegal.

Em uma cidade dividida entre a porção legal, rica e com infraestrutura, e a ilegal, pobre e precária, a população que está em situação desfavorável acaba tendo muito pouco acesso a oportunidades de trabalho, cultura ou lazer (Rolnik, 2002, p.53).

Dessa maneira constata-se que o direito à habitação não é assegurado de modo democrático para todos os cidadãos, mas para grupos que possuem o capital que lhes permite viver em territórios mais urbanizados que outros. Nesse sentido, as ocupações realizadas pelos cidadãos desempregados ou por aqueles que não possuem renda fixa, pois possuem trabalhos precários, acabam ocupando áreas precárias de urbanização e, por consequência, tendo seus direitos básicos negados.

Embora haja, nas cidades brasileiras, os processos de exclusão sócio espaciais, isso não significa que a cidade não seja produzida pelos diferentes grupos sociais que nela se localizam. Battaus e Oliveira (2016) afirmam que a dinâmica das transformações no solo urbano ocorre por indução, mesmo havendo manifestações espontâneas de uso e ocupação através de atos irregulares enquanto soluções emergenciais decorrentes principalmente de se viver no urbano. Em relação a isso, os autores, parafraseando Maricato, ressaltam que o movimento de construção da cidade está imbuído do atendimento às necessidades de sobrevivência da população, e, “bem ou mal, de algum modo, improvisado ou não”, esses habitantes moram em cidades.

Portanto, a expansão das cidades é também resultado dos processos de ocupação do solo urbano, que é feita de forma não planejada, mas espontânea, em que os

cidadãos procuram criar estratégias para sobreviver na cidade. Ressaltando essa ideia, Maricato (2007) ainda afirma que o Plano Diretor é um instrumento desvinculado da gestão urbana. “A habitação social, o transporte público, o saneamento e a drenagem não têm o status de temas importantes (ou centrais, como deveria ser) para tal urbanismo”. Dessa maneira, o resultado que temos nas cidades é que o planejamento, quando se tem, é apenas para alguns, o mercado é para alguns, as leis são para alguns e a cidadania também é para alguns, e os direitos não são universais, mas, privilégios de poucos (Maricato, 2007).

Através do respaldo de Maricato (2007) e Rolnik (2002), quando conceituam cidade legal e ilegal, pode-se observar que a ocupação dos territórios nas cidades brasileiras se faz de um modo “espontâneo”, já que elas ocorrem de forma que o Estado ou qualquer iniciativa institucional não exerçam controle sobre esse movimento populacional. Assim, as ocupações são realizadas por grupos que não possuem capital financeiro suficiente para adquirir propriedade. Entretanto, as ocupações urbanas também são feitas por grupos que possuem renda e dessa forma adquirem propriedades para habitarem.

Enquanto que o Estado garante o direito à cidade para um grupo, isto é, assegura o direito à moradia - entendido como o direito de habitar, de ter uma casa, saneamento básico, luz, água potável, transporte público, etc. - outro grupo, que carece de recursos econômicos e está à mercê de sua própria iniciativa para garantir seu sustento, não tem acesso ao direito à moradia. O Estado que chega para este segundo grupo não é aquele que garante os direitos básicos fundamentais para a vida humana. Nessa perspectiva, cabe concluir que a ocupação urbana deve ser pensada como um fato que acontece no Brasil, que não pode ser restrito às populações que carecem de habitações e de territórios. Trata-se de uma atividade realizada por todas as classes sociais em diferentes contextos históricos.

O contexto urbano local: Pelotas, uma cidade produto do e para o mercado

A cidade de Pelotas está localizada no estado do Rio Grande do Sul. É uma cidade de porte médio com população aproximada de 343 mil pessoas e densidade demográfica de 203,89 habitantes por quilômetro quadrado (IBGE, 2017, p.1). Nos últimos anos, após a implementação do complexo de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento de infraestrutura, bojo no qual encontram-se as políticas voltadas para questão habitacional em todo o país, o município tem se tornado, juntamente aos municípios que mantêm essas características, alvo final dos principais fluxos migratórios que se desenvolveram sobre a nação nos últimos quinze anos, passando a alcançar as maiores taxas geométricas de crescimento populacional (IBGE, 2017). Assim, Pelotas tornou-se espaço de extrema valorização do ponto de vista do mercado imobiliário, sendo território de grandiosa concentração de mão de obra e consumidores (Boulos, 2015).

Para melhor compreendermos essa realidade nos voltamos para os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, que aponta para o fato de que, dos 5.570 municípios brasileiros, os de porte médio e grande anexados, que não chegam a ser 10% dos municípios, concentram cerca do 56% da população nacional (IBGE, 2017). Este fato coloca essas cidades em posição de relevância para o mercado construtor, que, de acordo com Boulos (2015), Rodrigues e Salvador (2011), experimentou um crescimento substantivo no mesmo período, tendo sido otimizados para estes grupos projetos específicos por parte do Governo Federal, após os anos 2007 e 2008.

No caso específico de Pelotas, o município passou por “um momento de euforia no setor imobiliário” (Pinto, 2016, p. 87), onde o elevado déficit habitacional (PIhis, 2013), superior em mais do 5% à média nacional (FJP, 2013), tornou-a um local de grande interesse para o setor imobiliário em expansão, que organizou tal demanda de modo que este pudesse obter máxima lucratividade.

Como destacado nos itens anteriores, quando se observou a racionalidade tônica de tal processo, sobre a cidade transformada em sujeito econômico, no município, um governo a serviço do mercado passou a “legitimar a apropriação direta dos instrumentos de poder público por grupos empresariais privados”, conforme trabalhado por Vainer (2000, p. 89). Isso, a partir da disponibilização de recursos e administração das leis de zoneamento e de parcelamento do solo, sobretudo no desenvolvimento dos projetos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) (Kruger, 2018).

Utilizando-se de forma maniqueísta dos planos urbanísticos e de diretrizes anteriormente instituídas pelo aparato legal do país, os administradores públicos relegaram ao poder privado o domínio da decisão quanto à produção do espaço urbano (Kruger, 2018), (Rolnik, 2015). De modo que um mercado elitizado pode se utilizar dos recursos públicos e possibilidades apresentadas pela legislação para aumentar sua lucratividade (Boulos, 2015) (Pinto, 2016), materializando um modelo de inserção precária ao território urbano, desconstruindo vínculos e demarcando áreas de insustentabilidade e de baixíssima qualidade urbanística (Rolnik; Klink 2011). Deste modo, as políticas habitacionais adotadas pelo Estado brasileiro na última década e materializadas no município em questão foram enunciadas como solução para problemas estruturais históricos (Rodrigues; Salvador, 2011), mas não ultrapassaram o limite da propaganda pela manutenção do poder político. Também ocorreu tal situação com o financiamento público ao setor privado (Rolnik, 2015), refletindo a mesma racionalidade observada pelos autores em destaque que abordam a questão urbana e habitacional nacional nos itens anteriores.

Jones Pinto (2016) ressalta que “é notável a influência dos agentes promotores privados sobre os direcionamentos e qualidade da produção do PMCMV” em Pelotas (Pinto, 2016, p. 220), onde legislações foram capturadas e até alteradas sob a influência de agentes do mercado para a aprovação de empreendimentos sem qualidade e

"notavelmente prejudiciais ao tecido urbano" (Pinto, 2016, p. 220).

Regulamentações Federais que poderiam possibilitar uma melhora nas condições das construções, como a Portaria n.º 325/2011 (BRASIL, 2011), não prosperaram. Fato que desvelou um quadro de falta de compromisso do poder público com a garantia da qualidade para as construções (Pinto, 2016).

Dentre as leis municipais que foram criadas ou alteradas, não para gerar benefícios para a população, mas para os agentes construtores privados, destacam-se a lei 5.603/2009, que instituiu o programa "Pelotas Habitação Digna". Projeto que possibilitou o aumento da lucratividade para as construtoras, ao tornar possível a construção de um maior número de moradias por empreendimento, relegando as observações nacionais que apontavam para a qualidade a ser alcançada nos empreendimentos e concedendo maiores isenções fiscais para os construtores (PELOTAS, 2009).

Com efeitos diretos sobre a qualidade da inserção urbana dos empreendimentos, a lei 5.963/2012 possibilitou a construção de empreendimentos a distâncias ainda maiores do centro da cidade, bem como a dispensa de áreas verdes e áreas de uso público no interior dos empreendimentos (Pelotas, 2012). É propício ainda que se destaque que a lei 5.963/2012 foi aprovada no dia 28 de dezembro do ano 2012, três dias antes da troca de governo, situação que, como afirma Pinto (2016), não ocorreu de forma fortuita, tendo em vista que possibilitou a construção de empreendimentos em áreas que extrapolam os limites do perímetro urbano.

O problema habitacional e o PMCMV em Pelotas em números

Segundo dados da Fundação João Pinheiro e a do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), o problema habitacional do município localizava-se no âmbito qualitativo, entre 80% (PLHIS, 2013) e 97% (FJP, 2013) do déficit habitacional do município. Fato que

coloca 1/3 de sua população em condições precárias de moradia. Aproximadamente 90 mil pessoas não tinham acesso mínimo à infraestrutura urbana.

Um déficit total de 17.019 moradias, 16.2013 no perímetro urbano e 806 no rural. Relativo ao total de moradias para o município, o déficit neste período era de 8,1% (FJP, 2013). Destas, 2.883 moradias encontravam-se em condições precárias; 7.310 teriam seu problema relacionado à coabitação; e 6.380 seria o número de famílias que estariam gastando valores excessivos com aluguel. A estes números somam-se 25.010 moradias carentes de infraestrutura e 2.454 que não possuem banheiro (FJP, 2013). Um problema multifacetado, desrespeitado pelo modelo desenvolvido para a política pública, observação que reforça sua estrutura enquanto estando voltada à lucratividade do mercado.

Para solução de tal problema, foi contratada a construção de 79 novos empreendimentos através do PMCMV. Até o ano 2018, 49 empreendimentos foram entregues, através dos quais 5.946 novas unidades habitacionais foram produzidas. Para além destas já entregues, estão em fase de produção outras 3.746 novas habitações, que elevará a produção para 9.692 novas moradias (Baumgarten, 2018).

Destas, 54 % da produção está voltada para as famílias com renda entre 1,6 e 4 mil reais (faixa 2), e 24% para famílias com renda mensal acima de 4 mil reais (faixa 3). Totalizando 78% da produção. Para o grupo com renda entre zero e 1.6 mil reais (faixa 1), famílias estas que se encontram substancialmente construindo os números do déficit qualitativo, fora produzida 22% das moradias. Estas que estão localizadas nas bordas periféricas da cidade, relativamente mais distantes do centro urbano, em áreas sem infraestrutura. Destas, 73,33% não possuem todos os equipamentos de serviço, apontados como obrigatórios na legislação Federal (Brasil, 2009), em suas zonas de abrangência (Kruger, 2018). Fato que acabou por alterar a densidade demográfica dos territórios, gerando maior demanda por equipamentos e serviços que não foi atendida. Constituindo-se aglomerações com baixa inserção urbana, nas

quais prevalece a informalidade, a precariedade, o desemprego e a pobreza, gerando territórios onde se confundem causas e consequências das manifestações da questão social. Situação que, segundo Pinto (2016, p15) fez “com que a vida social seja atingida por um mundo em crescimento de ilegalidades, acarretando em comércio de bens ilícitos, tráfico de drogas e violência”.

Tais números merecem destaque pelo fato de que revelam uma inversão de prioridade no ato de materialização da política, quando analisadas suas orientações em contraposição ao que está sendo efetivado no ato de sua planificação. Além disso, aponta para a priorização por parte das faixas em que construtoras e incorporadoras podem alcançar uma maior lucratividade. Esclarecem ainda o porquê de não se ter avançado na direção da solução dos problemas habitacionais locais, mas, sim, aprofundado o mesmo.

A estruturante desigualdade na distribuição sócio espacial das pessoas, materializada pelo programa, colocou ao alcance de uma pequena minoria a possibilidade de ganhar com os valores que investem na cidade. Enquanto isso, resta à ampla maioria assalariada gastar o pouco que ganha para sobreviver neste espaço (Abramo, 2007).

Foi produzido no município um número de habitações correspondente a 39.64% de seu déficit habitacional, através de financiamentos públicos disponibilizados sob a égide discursiva da garantia do direito à moradia e extinção do déficit (BRASIL, 2009). Uma produção que teve “como objetivo o combate ao problema habitacional para a população de baixa renda” (Pinto, 2016, p. 55). População que conforme os números apresentados representavam aproximadamente 90% do déficit habitacional do município. Se, tivesse sido voltada tal produção às populações prioritárias do programa, o déficit destas, expresso na abordagem qualitativa, que é substancialmente onde se localiza o problema da moradia na cidade, poderia ter tido um impacto na casa dos 75%.

Como resultado, os espaços de ocupação irregulares e clandestinos no município, que totalizavam o número de 156 áreas no ano de 2008, onde habitavam cerca de 60 mil pessoas, em aproximadamente 11 mil residências (PLHIS, 2013), passaram para 162 áreas no ano 2014 (Alves, 2016). No 2017, quando 70% das obras contratadas já haviam ou estavam em fase final de execução, as ocupações chegaram a marca de 205 áreas irregulares, estas, somente no perímetro urbano do município (Cogoy, 2017). Assim, mais de 90 mil pessoas, “quase 1/3 da população” (Alves, 2017, p. 26) de Pelotas, tem suas residências fixadas em áreas irregulares. Nesses espaços de desproteção social e precarização do trabalho encontram-se os trabalhadores que são submetidos aos riscos da moradia localizada em encostas perigosas, beiras de cursos d’água sujeitas a enchentes, áreas contaminadas por lixo tóxico [...] ou linhas de transmissão de eletricidade (Acselrad, 2007, p. 7 - 8).

Nove anos após a implementação do Programa observa-se que não houve uma quebra com o padrão de sociabilidade do capital. No município, a produção das moradias carrega o agravante de não ter sido executada seguindo sequer as orientações instituídas nos marcos federais de forma plena. Pelo contrário, criou-se oportunidades ainda maiores para a acumulação de terras e renda. Entre os anos 2009 e 2018, quando foram produzidas 5.884 novas unidades habitacionais (Baumgarten, 2018), 49 empreendimentos foram entregues. No entanto, os números relativos ao déficit habitacional local não diminuíram, enquanto o número de áreas de ocupação irregular multiplicou-se.

Produziu-se habitações em número suficiente para amortizar os problemas de moradia para a população prioritária do Programa (Brasil, 2009), mas não se tocou a problemática da questão habitacional. Ao contrário, agravou-se tal situação por conta da periferização das construções (PINTO, 2016), aprofundando um formato de subdivisão sócio espacial que historicamente tem sido desenvolvida. Vendeu-se a ilusão da segurança e tranquilidade através do isolamento. Assim, percebe-se que houve um ocultamento dos conflitos sociais

e a cristalização de um modelo de segregação que, através da exclusão, materializa a ilusão de garantia de direito. De acordo com Jones Pinto, isso significa que: a produção habitacional proporcionada pelo Programa recebe muito maior influência da viabilidade econômica dos empreendimentos, do que da lógica de prioridades a partir da demanda habitacional existente no local ou da dinâmica urbana deste [...] as últimas transformações na política habitacional brasileira, oficializadas com a execução do PMCMV, ocasionaram uma transformação no mercado imobiliário que acarretou na inclusão de famílias com renda inferior a 10 salários mínimos no mercado da habitação como consumidores, prioritariamente (Pinto, 2016, p. 77).

Percebida enquanto estratégia de resistência a tais processos, a produção ilegal de moradias que buscam se contrapor ao urbanismo segregador acabam tornando-se subprodutos deste descompasso, das características do mercado fundiário e imobiliário e “das características dos investimentos públicos, que favorecem o mercado concentrado e restrito (Maricato, 1996, p. 43). Essa é a lógica de execução do desenvolvimento urbano do país, bem como do Programa MCMV, que, mesmo diante dos levantamentos feitos por departamentos vinculados ao poder público, aponta para a questão habitacional enquanto um problema de déficit qualitativo, aqui interpretado em uma variável do 80% (PLHIS, 2013) e 97% (FJP, 2013). Fato que coloca 1/3 da população em condições precárias de moradia – mais de 90 mil pessoas sem acesso mínimo à infraestrutura urbana, estando grande parte desta população em áreas de risco socioambiental. A solução apresentada foi a de relegar às construtoras o poder de decisão sobre a produção de moradias, e estas, diante da possibilidade de aumento da lucratividade, focalizaram no alcance de maiores índices de rentabilidade. Desse modo, os grupos prioritários para o Programa além de não terem sido atendidos ainda foram colocados em situação marginal.

Considerações finais

O espaço urbano tem acolhido a heterogeneidade dos deslocamentos da população trabalhadora que são marcados pelos processos de desigualdade social reproduzidos no contexto capitalista. A desigualdade social e econômica da população surge como fatores centrais para pensar a questão do processo de expansão urbana e de ocupação dos territórios. A questão habitacional tem sido historicamente servida para fundar e perpetuar processos de extorsão e expulsão de grupos colocados em situação de vulnerabilidade social e econômica, sobre os quais se constroem discursos de criminalização que operam na marginalização e exclusão desses grupos (SILVA, 1996).

No Brasil, consolidou-se um Estado que se tem utilizado de problemas urbanos como *déficit* de moradia, para organizar políticas públicas como o BNH e o Minha casa, minha vida, assegurando que os agentes privados ligados à área da construção civil obtenham lucros à custa da construção de habitações populares. Articularam-se políticas públicas para regulação da sociedade e ampliação das medidas de exclusão, gerando deste modo novas demandas por inclusão. Uma prática e estratégia voltada para o aprofundamento da acumulação capitalista, que, ao mesmo tempo, serve para criar uma visão integradora do Estado, ao materializar o produto histórico do modo de produção capitalista, a mistificação e dissimulação da precarização e a exclusão de suas origens.

O espaço urbano brasileiro reflete os processos históricos de luta por moradia, de ocupação de territórios e de segregação espacial. Cidade legal e ilegal demonstram que há uma segregação social no cenário nacional. Por outro lado, criam-se rigorosas legislações que irão tratar a produção do espaço através de leis de zoneamento, parcelamento do solo, códigos de edificações e etc. Leis formuladas por corporações ou sobre a influência de agentes do mercado e endossadas pelo Estado, que vem a desconsiderar as condições de vida da absoluta maioria da população. Grupos que colocados na ilegalidade passam a construir

estratégias para sobrevivência nos centros urbanos. Uma população que sofre com a exclusão gerada pela lógica da aplicação discriminatória da lei e do modo de operação do capitalismo. A ocupação ilegal da terra urbana não somente é “permitida”, como também é gerada para buscar reservas de mercado, fazendo parte do modelo de desenvolvimento urbano brasileiro. Nesse sentido, as políticas públicas de habitação não têm sido eficazes no que tange ao acesso ao direito à habitação para todos os cidadãos.

A cidade de Pelotas aparece como um reflexo desse cenário, onde o campo econômico tem atuado como principal articulador da produção do espaço urbano,

mas possui o Estado como um aliado. Os problemas gerados pela questão urbana desenvolvem-se de forma mediada por forte intervenção estatal, a partir da ratificação de leis, planificação de políticas públicas e intervenção de agentes do Estado que servem de instrumento para efetivação das múltiplas estratégias para a espoliação. A cidade enquanto mercadoria tem empurrado populações para suas margens, fazendo com que as periferias das cidades cresçam cada vez mais. Para que as populações pobres possam ter garantida à qualidade de vida através da cidade, é urgente que ocorra a democratização das cidades na perspectiva do espaço público ser de fato o espaço de todos que vivem e que fazem a cidade.

Referências

ABRAMO, P. (2007). A cidade caleidoscópica: coordenação espacial e convenção urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

ACSELRAD, H. (2007). Vigiar e unir: a agenda da sustentabilidade urbana? In: *Revista VeraCidade*, nº 2.

ALVES, J. (2016) Apresentação 02. Pelotas, 27 de junho de, 2016. 48 slides. Apresentação em Power Point.

ALVES, J. (2017). Regularização Fundiária: a cidade que temos e queremos. Pelotas, 7 de julho de, 2017. 337 slides. Apresentação em Power Point.

ALVES, J. (2014). Regularização Fundiária. Pelotas, 16 de outubro de, 2014. 320 slides. Apresentação em Power Point.

ANTUNES, R. (1999). *Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. São Paulo: Boitempo.

ARANTES, O. B. F. (2000). *Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas*. In: ARANTES, O. B. F.; MARICATO, E.; VAINER, C. B. (org). A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes.

BATTAUS, D. M. de A; OLIVEIRA, E. A. B. de. (2016). O direito à cidade: urbanização excludente e a política urbana brasileira. *Revista Lua Nova*, São Paulo. p. 81-106.

BAUMGARTEM, C. (2017). Prefeitura de Pelotas, gestão 2017-2020. Pelotas, 2 de novembro de, 2017. 28 slides. Apresentação em Power Point.

BAUMGARTEM, C. (2018). Publicação eletrônica [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <contatorafaelkruger@gmail.com> em 19 jun 2018.

BRASIL. (2009). Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, do 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, do 21 de agosto de 1964, 6.015, do 31 de dezembro de 1973, 8.036, do 11 de maio de 1990, e 10.257, do 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, do 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm> Acesso em: 09 out. 2017.

BRASIL (2016). Lei 13.260, de 16 de março de 2016. Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 50 da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis nos 7.960, do 21 de dezembro de 1989, e 12.850, do 2 de agosto de 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13260.htm

BRASIL (2011). Ministério das Cidades. Portaria nº 325, do 7 de julho de 2011. Disponível em: <<https://central3.to.gov.br/arquivo/176708/>> Acesso em: 23 jan. 2019.

BRASIL (2016). Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado no 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo nº 186/2008. Brasília: Senado Federal. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em 02 de julho de 2019.

BRASIL (2008). Estatuto da Cidade. 3. ed. Brasília: Senado Federal. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70317/000070317.pdf?sequence=6%20Calizaya>. Acesso no 02 de julho de 2019.

BRASIL (2004). Política Nacional de Habitação. Disponível em: <https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/4PoliticaNacionalHabitacao.pdf>. Acesso no 19 de março de 2020.

BOLLAFI, G. (1982). Habitação e Urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, E. (org). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. 2.ed. São Paulo: Alfa-ômega, 1982.

BOULOS, G. (2015). *Por que ocupamos?* São Paulo: Autonomia Literária.

COGOY, C. (2017) Regularização fundiária: Pelotas possui mais de 200 áreas irregulares. Diário da Manhã, ano 39, n.63, (p.8). 5 de setembro de 2017.

CHIARELLI, L. M. A. (2014). Habitação Social em Pelotas (1987–2010): influência das políticas públicas na promoção de conjuntos habitacionais. Tese de Doutorado apresentada ao Curso de Pós-Graduação em História do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUC/RS. Porto Alegre.

DARDOT, P.; LAVAL, C. (2016) *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo.

FJP (2013). Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2010. Fundação João Pinheiro, Centro de Estatísticas e Informação: Belo Horizonte.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2018). Déficit habitacional no Brasil 2015. Belo Horizonte: FJP. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/direi-2018/estatistica-e-informacoes/797-6-serie-estatistica-e-informacoes-deficit-habitacional-no-brasil-2015/file>

IBGE (2017). Pelotas. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=431440>> Acesso no: 2 de julho de 2017.

KRUGER, Nino Rafael Medeiros. (2018). O plano perfeito: da retórica ao direito de moradia à planificação do Programa Minha Casa Minha Vida em Pelotas à negação do habitar. 2018. 240 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Política social e Direitos Humanos) – Universidade Católica de Pelotas, Pelotas.

MARGUTI, Bárbara Oliveira. (2018). Políticas de Habitação. In: COSTA, Marco Aurélio; MAGALHÃES, Marcos Thadeu Queiroz; FAVARÃO, Cesar Bruno. A Nova Agenda Urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação. Brasília: IPEA. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/180529_a_nova_agenda_urbana_e_o_brasil.pdf. Acesso em 19 de março de 2020.

MARICATO, E. (1996). *Metrópole na Periferia do Capitalismo: Ilegalidade, Desigualdade e Violência*. São Paulo: Hucitec.

MARICATO, E. (2003). Metrópole, legislação e desigualdade. *Revista Estudos Avançados*.

MARICATO, E. (2007). *Globalização e Política Urbana na Periferia do Capitalismo*. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. (org). As Metrôpoles e a Questão Social Brasileira. Rio de Janeiro: Revan.

MARICATO, E. (2000). As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In VAINER, C. A Cidade do Pensamento Único: desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Vozes.

MARICATO, E. (1994). Reforma Urbana: Limites e Possibilidades Uma Trajetória Incompleta. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; JUNIOR, Orlando Alves dos Santos (org.). Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: O futuro das cidades Brasileiras na Crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

MARTINS, Valter (2011). Estado, políticas sociais e os desafios contemporâneos. In: *Revista Sociedade em Debate*. Vol. 17, n 2. Pelotas: UCPel, 2011. (p.11-28) Disponível em:

<http://revistas.ucpel.edu.br/index.php/rsd/article/view/694>. Acesso no 20 de março de 2020.

MOURA, R. M. G. R. de. (2006). *Habitação Popular em Pelotas (1880 – 1950): entre políticas públicas e investimentos privados*. Tese de Doutorado. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre.

PELOTAS (2009). Lei Municipal n.º 5.603, do 3 de agosto de 2009. Institui o Programa Habitacional de Interesse Social “Pelotas Habitação Digna

”, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.leismunicipais.com.br/.../pelotas/lei.../5603/lei-ordinaria-n-5603.pdf>>. Acesso no: 25 jan. 2015.

Pelotas (2012). Lei Municipal n.º 5.963, do 28 de dezembro de 2012. Altera o Perímetro Urbano do Município de Pelotas, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.pelotas.rs.gov.br/interesse_legislacao/leis/2012/LEI5963.pdf> Acesso no: 26 jun. 2016.

PLHIS. Plano local de habitação de interesse social de Pelotas (2013). Etapa 3: estratégias de ação. Pelotas: 3C Arquitetura e Urbanismo.

PLHIS. Plano Local de Habitação de Interesse Social de Pelotas (2013). Disponível em: <plhispelotas.blogspot.com> Acesso no: 22 maio 2014.

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

RODRIGUES, T. A; SALVADOR, E. (2011). As implicações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nas Políticas Sociais. *Revista Ser Social*. V. 13, nº 28. Brasília: UNB. p.129 – 156.

ROLNIK, R. (2015). *Guerra dos Lugares: A Colonização da Terra e da Moradia na era das Finanças*. São Paulo: Boitempo.

ROLNIK, R (1995). *O que é a cidade*. 3.ed. Coleção primeiros passos. São Paulo: Brasiliense.

ROLNIK, R. (2002). É possível política urbana contra a exclusão? *Revista Serviço Social e Sociedade*. São Paulo: Cortez, v. 72, (pp. 53-61).

ROLNIK, R. y KLINK, J. J. (2011). Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias? *Anais. Rio de Janeiro*: [s.n.].

ROLNIK, R. (2006). A construção de uma Política Fundiária e de Planejamento Urbano para o país: avanços e desafios. In: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA). *Políticas Sociais, Acompanhamento e Análise*. Brasília: IPEA. (p. 199-210). Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4507>. Acesso no: 20 de março de 2020.

RUFINO, M. B. C. (2015). *Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos*. Rio de Janeiro: Letra Capital. p.51-70.

SANTOS, M. (1993). *A urbanização brasileira*. São Paulo: editora Hucitec.

SILVA, L. M. (1996). *O Terras devolutas e latifúndio: efeitos da Lei de 1850*. Campinas: Ed. da UNICAMP.

VAINER, C. B. (2000). *Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano*. In: ARANTES, Otilia Beatriz Fiori; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos B. (org). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes.