

LIMITES E CONTRADIÇÕES DO PLANEJAMENTO URBANO: A CONSTRUÇÃO DE PERSPECTIVAS SUPERADORAS A PARTIR DA ELABORAÇÃO DO PLANO POPULAR DA ESTRADA DO ENGENHO

*LIMITS AND CONTRADICTIONS OF URBAN PLANNING:
THE CONSTRUCTION OF OVERCOMING PERSPECTIVES FROM THE
ELABORATION OF THE ESTRADA DO ENGENHO'S POPULAR PLAN*

**ANDRÉ DE OLIVEIRA TORRES CARRASCO, FLÁVIA PAGNONCELLI GALBIATTI,
NADIANE FONTES CASTRO, RODOLFO BARBOSA RIBEIRO, VINÍCIUS FOSSATI DA SILVA**

RESUMO

O presente trabalho apresenta, inicialmente, uma análise crítica do planejamento urbano, tomando como referência seus limites e contradições, determinados pelas formas particulares de articulação de suas categorias dentro do processo de produção do espaço urbano. Em seguida, são discutidas alternativas superadoras, tomando como referência o desenvolvimento do Plano Popular da Estrada do Engenho, na cidade de Pelotas, Rio Grande do Sul.

PALAVRAS-CHAVE: Desigualdade. Estrada do Engenho. Pelotas. Planejamento urbano. Plano Popular.

ABSTRACT

This paper presents, initially, a critical analysis of urban planning, taking as a reference its limits and contradictions, as determined by the interconnections of its categories within the process of production of the urban space. This paper also discusses alternatives to overcome the issues presented herein, taking as reference the development of the Estrada do Engenho's Popular Plan, in the city of Pelotas, in the State of Rio Grande do Sul, in Brazil.

KEYWORDS: *Inequality. Estrada do Engenho. Pelotas. Urban planning. Popular Plan.*

INTRODUÇÃO

RECONHECENDO O TERRITÓRIO E A SOCIEDADE

A fundação da cidade de Pelotas se remete ao ano de 1780, quando a primeira charqueada (estrutura manufatureira voltada à produção de charque/carne seca) se instalou na região delimitada pelo Canal São Gonçalo (ao sul), Arroio Pelotas (a leste) e Arroio Santa Bárbara



(a oeste), distante cerca de 50km da cidade de Rio Grande, então capital da Província do Rio Grande de São Pedro, atual estado do Rio Grande do Sul. Os estreitos vínculos entre essa atividade econômica, a sociedade e a economia escravagista vigentes no período garantiu a prosperidade do negócio e a instauração de um significativo processo de acumulação de riqueza.

Nesses primeiros anos, em função da importância assumida na empresa colonial portuguesa, a atividade charqueadora apresentou um crescimento significativo, impulsionando a prosperidade dos empreendimentos e garantindo a seus proprietários certo protagonismo econômico e político. Esse cenário sugere que a implantação do núcleo urbano original da cidade de Pelotas se desenvolveu principalmente como estratégia para superar as limitações impostas à atividade produtiva pela fragmentação territorial observada até aquele momento, produzindo um espaço que reunisse os elementos necessários para seu aperfeiçoamento e da sociabilidade dela resultante (CARRASCO, 2017).

As movimentações em torno da implantação do novo núcleo urbano tiveram início no ano de 1810. Em 1812, foi criada a Freguesia de São Francisco de Paula, nome original da cidade de Pelotas. Em 1815, foram realizados o projeto de parcelamento do solo e a demarcação dos lotes, das áreas públicas e do sistema viário do 1º loteamento da cidade de Pelotas.

O núcleo urbano original foi ampliado nos anos de 1834, 1858 e 1870, a partir do 2º, 3º e 4º loteamentos. Em 1834, a expansão ocorreu em direção ao sul, aproximando-se do Canal São Gonçalo. Em 1858, a cidade se expandiu em direção ao norte, e em 1870 foram ocupados os terrenos mais baixos, localizados entre a cidade e a atual zona portuária (SOARES, 2002).

Ainda que o protagonismo local da economia do charque estivesse assegurado, os limites históricos para seu desenvolvimento em uma sociedade capitalista baseada no trabalho livre e sua instabilidade crônica, derivavam, entre outras coisas, de sua estreita vinculação a uma sociabilidade que se exauria (CARDOSO, 1997). Sendo assim, é possível afirmar que o processo de produção do espaço urbano de Pelotas ao longo do século XIX foi tratado pela elite local tanto como estratégia para viabilizar o investimento produtivo de seu capital excedente quanto como um campo de novas oportunidades de negócios, que garantiria a manutenção de seus privilégios econômicos e políticos, porém vinculados ao processo de modernização vigente.

Segundo Harvey (2009), em virtude de sua capacidade de absorver de forma produtiva grandes volumes de capital, postergando as crises próprias do capitalismo decorrentes da imobilização de capital excedente, a urbanização foi se convertendo, desde meados do século XVII, em um nicho preferencial de investimento de capitais disponíveis. No caso de Pelotas, em um contexto no qual o reinvestimento dos excedentes na própria produção de charque apresentava-se como inviável e até mesmo improdutivo (CARDOSO, 1997), a urbanização se apresentava como importante alternativa nesse sentido. Além disso, é preciso ter em conta que nesse contexto a expansão do processo de urbanização e suas

consequências (desenvolvimento do mercado imobiliário local, do mercado financeiro e do crédito, das atividades da construção civil e das práticas de gestão urbana) apresentaram-se, para a elite pelotense, como possibilidade garantia da manutenção da acumulação e da concentração de riqueza em um período de indefinição em relação à qual seria a sua posição na nova sociedade que se constituía a partir da decadência do charque, do fim da escravidão e do início do período republicano (CARRASCO, 2017).

Consolidou-se nesse momento a apropriação da cidade como campo preferencial de negócios por uma elite proprietária escravocrata, associada ao desenvolvimento de um processo intensivo de urbanização sem industrialização, típico dos países da periferia do capitalismo (LEFEBVRE, 2001). Essas podem ser interpretadas como os fundamentos da constituição e acirramento das relações de precariedade e desigualdade entre centro e periferia vigentes até o presente na cidade de Pelotas (CARRASCO, 2017).

As contradições observadas entre a necessidade de sempre se alcançar maiores ganhos nos negócios urbanos e a generalização da urbanização precária foram enfrentadas do modo tradicional, através da criação de leis e códigos (MOURA, 2006), do desenvolvimento de planos e projetos (embelezamento, saneamento, ampliação da cidade) (SOARES, 2002) até a consagração do planejamento urbano moderno, a partir da aprovação do 1º Plano Diretor de 1968 (SANTA CATHARINA, 2012).

Essas tentativas de controlar um processo determinado por uma racionalidade contraditória em um contexto no qual ele não assumia suas formas clássicas foram limitadas. Ao longo de todo século XX, em Pelotas, assim como em grande parte das cidades latino-americanas, o planejamento urbano se desenvolveu a partir de um frágil equilíbrio entre as definições próprias de seu campo do conhecimento e as exigências externas oriundas das esferas política e econômica (KLINK *et al.*, 2016). Esse aspecto geral da disciplina, sob a luz das expressões particulares de seu caráter crítico (CARRASCO, 2014) observadas no caso de Pelotas, será discutido nos tópicos seguintes.

LIMITES E CONTRADIÇÕES DO PLANEJAMENTO URBANO

Neste trabalho, o ponto de partida para uma discussão a respeito dos limites e contradições que envolvem as reflexões e as práticas relacionadas ao planejamento urbano no Brasil será a identificação e a caracterização de alguns termos que historicamente constituem esses conflitos. Esse exercício inicial de reconhecimento tem como objetivo construir um panorama a partir do qual seja possível, em um primeiro momento, contribuir para uma reflexão a respeito dos possíveis caminhos — teóricos e práticos —, a serem percorridos visando o acirramento do comprometimento da disciplina com o enfrentamento da desigualdade e precariedade urbana. Em um segundo momento, seguindo essa mesma orientação, ele busca apontar os fundamentos mais gerais que determinaram, tanto em sua constituição quanto em seu desenvolvimento, a experiência de construção de um Plano Popular, apresentada por este artigo.

Tomando como referência o contexto brasileiro após a promulgação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257 de 10/07/2001), é possível afirmar que o planejamento urbano opera a partir de uma série de contradições, das quais é possível destacar a seguinte relação: ao mesmo tempo em que se caracteriza como uma disciplina em cujo âmbito vem se produzindo reflexões, práticas e disputas voltadas à defesa da ampliação ao direito à cidade, ela também tem como objetivo organizar e orientar uma atividade econômica — o processo de produção do espaço urbano —, que no cenário das cidades brasileiras tradicionalmente se desenvolve constituindo relações sociais e materiais que, se não atacam diretamente, ao menos fragilizam tal perspectiva de ampliação de direitos.

As relações entre o processo geral de produção capitalista, a esfera econômica e a urbanização foram exploradas por diversos autores a partir de distintas perspectivas, nas quais o papel do planejamento urbano nesse universo pode ser apreendido de forma direta ou indireta. A seguir, serão apresentadas algumas reflexões que se desenvolvem nesse sentido.

Lefebvre (1978) afirma que, o modo de produção capitalista, assim como aqueles que o antecederam, produziu um espaço que lhe é próprio. Historicamente, o processo de modernização determinou a desarticulação da apreensão da cidade enquanto obra de arte e sua substituição pela concepção e apropriação do meio urbano principalmente como produto (LEFEVBRE, 2001). Nesse contexto, a produção do espaço urbano, assim como a produção de qualquer outra mercadoria, só se torna possível se carrega consigo a possibilidade de produção e realização do valor, em um movimento no qual, inicialmente, “o social urbano é negado pelo econômico industrial” para que em seguida “a realidade urbana, na e por sua própria destruição, faz-se reconhecer como realidade sócio-econômica” (LEFEVBRE, 2001, p.28). A arquitetura, o urbanismo e o planejamento urbano, articulando categorias próprias dessa nova realidade socioeconômica (capital, terra e trabalho), são algumas das ferramentas utilizadas na produção e gestão desse espaço instrumental (LEFEVBRE, 1978, 2001).

Dando sequência a essas reflexões, ao discorrer sobre a importância da dimensão espacial na teoria da acumulação de Marx no modo de produção capitalista, Harvey (2005) avança na análise a respeito das relações entre o processo de urbanização e o desenvolvimento das atividades produtivas. Segundo o autor, a partir dessa teoria, é possível relacionar “o processo geral de crescimento econômico como entendimento explícito de uma estrutura emergente de relações espaciais” (HARVEY, 2005, p.43). Essas relações, essencialmente urbanas e industriais, definem um processo de concentração, em localizações específicas, de força de trabalho e capitais, e desses capitais nas mãos de poucos.

Esse fenômeno, somado a uma distribuição racional das atividades umas em relações às outras, tem em seu horizonte, entre outros objetivos, a anulação do espaço pelo tempo, visando a realização acelerada de níveis cada vez mais elevados de produtividade e rentabilidade (HARVEY, 2005). No entanto, segundo o autor, a constituição dessas relações espaciais específicas do modo de produção capitalista não se desenvolve sem contradições. Ele destaca, inicialmente, a convivência entre concentração e expansão geográfica da produção

e, em seguida, a necessidade de se destruir estruturas espaciais obsoletas, cuja imobilidade se apresenta como uma barreira para a acumulação adicional (HARVEY, 2005).

Tratando ainda das relações entre o processo de reprodução e acumulação do capital e a produção do espaço urbano, o autor apresenta argumentos que apontam para uma situação ainda mais complexa, na qual a propriedade fundiária é transformada em bem ativo financeiro, semelhante ao capital fictício em geral. Esse movimento possibilita a localização de acumulações futuras pelos detentores dos meios de produção, reorganizando configurações espaciais de acordo com as determinações fundamentais dessa acumulação (HARVEY, 2013).

Em um trabalho recente, Klink e Souza (2017) apresentam um panorama do debate nacional e internacional a respeito do processo de financeirização urbana e suas relações com temas próprios do planejamento urbano e regional, enfatizando o desenvolvimento desse fenômeno no contexto brasileiro. Inicialmente, a partir de uma extensa e detalhada revisão bibliográfica, os autores apresentam e discutem uma série de definições a respeito da financeirização a partir de três vertentes principais: economia política, contabilidade crítica e vida cotidiana. Em seguida, articulam esse debate com temas relativos à cidade e à reprodução do espaço urbano e regional. Uma terceira seção do trabalho articula o debate nacional e internacional com o campo do planejamento urbano e regional brasileiro (KLINK & SOUZA, 2017). Segundo os autores, no caso brasileiro, as discussões a respeito desse tema são importantes porque contribuem “para gerar uma reflexão crítica sobre as dinâmicas socioespaciais, as racionalidades dos agentes públicos e privados e os impasses que cercam a agenda de reforma urbana e da função social da propriedade” (KLINK & SOUZA, 2017, p.380).

Ainda a partir da revisão de literatura, os autores identificam alguns exemplos que contribuem para uma melhor visualização do fenômeno: os grandes projetos urbanos 2.0, a reestruturação do financiamento público para o desenvolvimento urbano, a presença do Estado em movimentos de financeirização de empreendimentos urbanos, as transformações observadas no financiamento das redes de infraestrutura urbana e as parcerias público-privadas na formulação e operação de projetos urbanos (KLINK & SOUZA, 2017).

Esses exemplos, somados aos argumentos de Lefebvre (1978, 2001) e Harvey (2005, 2009, 2013) recuperados anteriormente e à análise ampla e consistente desenvolvida por Maricato (2000) a respeito das relações entre o processo de urbanização brasileiro e o desenvolvimento econômico nacional na segunda metade do século XX, contribuem para a apreensão das contradições que envolvem o planejamento urbano enquanto disciplina voltada à organização de dinâmicas tão complexas. Desse modo, o desenho e a implementação das políticas urbanas refletem “as disputas multiescalares dos agentes públicos e privados sobre a organização e atuação territorial do Estado por meio de projetos e estratégias de financiamento e regulação” (KLINK & SOUZA, 2017, p.397), definindo as bases sobre as quais serão concebidos e efetivados tanto instrumentos progressistas, como

as Zonas Especiais de Interesse Social, Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios, IPTU Progressivo, quanto instrumentos amigáveis ao mercado, como as Operações Urbanas Consorciadas (KLINK & SOUZA, 2017). O planejamento urbano brasileiro tem como desafio, portanto, descobrir os caminhos pelos quais, dentro desse universo, seja possível assegurar a vigência das pautas em torno da luta pelo direito à cidade.

Nesse sentido, as transformações nas atividades de ensino, pesquisa e extensão nas Universidades observadas nos últimos 30 anos, as mobilizações realizadas pelos movimentos sociais a partir dos anos 70 e as novas práticas e métodos voltados à produção de planos e projetos desenvolvidos a partir do contato entre ambos os setores podem ser consideradas importantes referências para a construção das estratégias voltadas à formulação e defesa dessas pautas no campo do planejamento urbano.

No âmbito das Universidades, é necessário destacar os trabalhos desenvolvidos pela Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (Anpur). Criada em 1983, em um cenário de acentuada crise urbana, a Anpur passou a organizar e sistematizar, através de seus eventos e publicações, uma fração significativa do debate nacional sobre temas urbanos e regionais. De um modo geral, nos anos 80 prevaleceram as discussões em torno do acirramento da desigualdade urbana, do papel dos movimentos sociais e da reorganização do espaço nacional e regional. Nos anos 90, as críticas ao planejamento estratégico e à submissão do território às lógicas neoliberais somaram-se às primeiras reflexões sobre sustentabilidade e patrimônio histórico. Nos primeiros anos do século XXI, o debate vai ser marcado pela retomada do planejamento na escala local e pelas novas perspectivas criadas a partir do Estatuto da Cidade. Nos últimos anos, os impactos urbanos de políticas anticíclicas, especialmente o programa Minha Casa Minha Vida, estiveram no foco das discussões (FERNANDES *et al.*, 2015).

Rodrigues e Barbosa (2010) afirmam que a atuação dos movimentos de luta por moradia, presente no cenário das cidades brasileiras pelo menos desde meados dos anos 70, foi um fator fundamental no enfrentamento dos conflitos urbanos. A realização de ações diretas de ocupação, a resistência a processos de reintegração de posse e despejo, a formulação de propostas e reivindicações junto ao poder público e a busca por um maior protagonismo na elaboração de políticas públicas caracterizavam suas práticas. A ampliação da articulação desses movimentos em nível nacional e a definição de uma agenda ampla culminaram com a criação do Fórum Nacional da Reforma Urbana, organização que teve um importante papel na inclusão dos artigos 182 e 183 na Constituição de 1988 e sua posterior regulamentação a partir do Estatuto da Cidade, em 2001 (RODRIGUES & BARBOSA, 2010).

Em um contexto mais recente, é importante destacar a luta de movimentos populares contra remoções e despejos forçados, programados e realizados, no teatro de operações da Copa do Mundo de 2014 e das Olimpíadas de 2016. A partir de um ambiente extremamente desfavorável, foram produzidas algumas experiências de planejamento e projeto urbano bastante potentes, na medida em que apresentaram outras possibilidades

de articulação entre movimentos sociais, universidade e técnicos, as quais contribuíram para a transformação de planos e projetos em instrumentos de luta conjunta contra a supressão de direitos. Destacam-se, nesse sentido, o Plano Popular da Vila Autódromo (VAINER *et al.*, 2013; SÁNCHEZ *et al.*, 2016) e o Plano Popular Alternativo para a Comunidade da Paz (PEABIRU TRABALHOS COMUNITÁRIOS E AMBIENTAIS, 2013). É possível identificar certa proximidade conceitual entre esse tipo de experiência e as considerações de Holston (2016) a respeito do planejamento insurgente e as de Randolph (2007) sobre o planejamento subversivo. O primeiro é caracterizado como “o tipo de planejamento que tem como fundação [...] movimentos de cidadania insurgente, isto é, movimentos que tomaram forma nas rebeliões que fizeram das cidades [...] proeminentes loci de novas formas de cidadania” (HOLSTON, 2016, p.192). O segundo tem como ponto de partida uma crítica à “tradicional lógica instrumental, técnica e, às vezes, burocrática do planejamento estatal” (RANDOLPH, 2007, p.4), visando à reformulação das práticas espaciais e sua relação com o tempo e buscando a “expansão do domínio tanto das experiências sociais já disponíveis (pela sociologia das ausências; aumentando o presente), quanto das experiências sociais possíveis (pela sociologia das emergências; retração do futuro)” (RANDOLPH, 2007, p.10).

Conforme comentado anteriormente, esses são, em linhas gerais, os fundamentos que determinaram a constituição e o desenvolvimento do Plano Popular da Estrada do Engenho. A seguir, serão apresentadas e discutidas as formas pelas quais essas contradições se realizaram no contexto do processo de modernização urbana da cidade de Pelotas.

A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO NA CIDADE DE PELOTAS: DA REGULAÇÃO URBANA FRAGMENTADA À CONSOLIDAÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO

Em Pelotas, na segunda metade do século XIX, em um momento no qual seu núcleo urbano já estava consolidado e em processo de adensamento, o cortiço consagrou-se como importante alternativa habitacional para a população de mais baixa renda. Longe de ser produzida de forma aleatória ou espontânea, essa modalidade de habitação precária caracterizava-se como uma forma de exploração dos negócios urbanos, ainda que rudimentar, legitimada e reconhecida social e institucionalmente. Os cortiços eram projetados a partir de tipos arquitetônicos básicos, seus projetos passavam pelos trâmites de aprovação da administração municipal e sua exploração através da cobrança dos aluguéis era aceita com naturalidade, ainda que fossem reconhecidos como moradias precárias e insalubres mesmo para os padrões do século XIX (MOURA, 2006).

No entanto, em 1881, a Câmara Municipal de Pelotas determinou um perímetro de exclusão, dentro do qual, a partir daquela data, foi proibido este tipo de incorporação. Esse perímetro correspondia à região central da cidade, local ocupado pelas residências da elite local; pelos espaços nos quais se desenvolvia sua vida social, política e econômica. Em 1888, com a aprovação do novo Código de Posturas da cidade, esse perímetro de exclusão foi ampliado (MOURA, 2006).

É importante notar que em nenhum momento os cortiços foram totalmente proibidos. Sua produção e exploração seguiam sendo toleradas, desde que se realizasse longe do centro da cidade. A legislação definiu, nesse momento, que a cidade se dividiria em um centro dotado de infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos qualificados e uma periferia produzida a partir da naturalização da exploração da precariedade. Se o centro se consolidou como local de residência da elite proprietária, à periferia foi destinado o papel de território a ser economicamente explorado e socialmente negligenciado, a partir de então, por esses mesmos personagens (CARRASCO, 2017).

O próprio desenvolvimento do processo de modernização urbana em Pelotas explicitou os limites desse tipo de experiência e os caminhos para sua superação. A idealização de um modelo de empreendimento que materializasse a convergência entre os interesses da administração municipal e dos proprietários incorporadores, no qual a rentabilidade dos empreendimentos se articulasse com uma forma urbana que não se remetesse aos infames cortiços do século XIX teve como paradigma o projeto do Loteamento Bairro Simões Lopes, desenvolvido entre os anos de 1914 e 1916.

Originalmente, esse projeto previa a urbanização de 80 quadras e a construção de 1600 unidades habitacionais destinadas ao aluguel, tendo como público alvo a população trabalhadora de baixa renda. Do projeto original, a urbanização foi concluída e apenas 43 casas construídas. Os lotes restantes foram vendidos e ocupados de acordo com as possibilidades dos novos proprietários. A adaptação do projeto à realidade explicitou, naquele momento, os parâmetros a serem seguidos para que um empreendimento se tornasse economicamente rentável no contexto pelotense. Mais do que sugerir o fracasso da experiência, a não conclusão do projeto original indicava ao mercado imobiliário local seus limites e potencialidades. A construção de casas para o aluguel foi abandonada em favor do parcelamento do solo de áreas periféricas e venda de lotes para autoconstrução, em um modelo de empreendimento que se realizava a partir de menores investimentos garantindo uma maior rentabilidade para o especulador (CARRASCO, 2017).

Entre os anos de 1922 e 1938, foram implantados pelo menos 18 novos loteamentos na periferia de Pelotas, disponibilizando cerca de 3.170 lotes para a venda. Essas urbanizações apresentavam algumas características em comum: localizavam-se em áreas periféricas, distantes do centro da cidade e fora da área atendida por redes de água e esgoto. Entre os anos de 1939 e 1947, a promoção esteve estagnada e não houve o lançamento de novos empreendimentos, possivelmente pelo cenário de instabilidade gerado pela II Guerra Mundial. Entre 1950 e 1966, mais de 15 mil lotes foram postos à venda em Pelotas, forçando uma ampliação do perímetro urbano de 2.844 hectares em 1951 para 3.300 hectares em 1966 (SOARES, 2002).

A década de 60 foi o período no qual a gestão do processo de produção do espaço urbano de Pelotas, até então fragmentada em leis, decretos, planos e projetos de alcance restrito, passou a ser orientada por uma ferramenta clássica do planejamento urbano

moderno, o Plano Diretor. Em um intervalo de 12 anos, foram desenvolvidos e implementados o Primeiro (1968) e Segundo (1980) Planos Diretores de Pelotas.

É interessante notar que se o Primeiro Plano identificava, em seus diagnósticos, que os loteamentos periféricos haviam estimulado a distribuição desordenada da população pelo território da cidade (SANTA CATHARINA, 2012), o texto do Segundo Plano se propunha a “controlar a expansão caótica, definindo o sentido do crescimento urbano” na medida em que “o plano anterior permitiu a continuidade dos problemas de expansão caótica e descontinuidade espacial” (SANTA CATHARINA, 2012, p.113). No entanto, o processo de produção dessa periferia e a consolidação de um contexto urbano fragmentado e “caótico”, identificado e criticado pelos diagnósticos, teve como fio condutor a generalização de empreendimentos de parcelamento do solo, que foram projetados, aprovados e implantados segundo a legislação urbanística e códigos vigentes. O que os planejadores não puderam compreender naquele momento é que a aparente desordem correspondia, de fato, à ordem imposta pelo sentido profundo dessa regulamentação e do processo produtivo que ela orientava, segundo termos expostos no tópico anterior, especialmente aqueles desenvolvidos pelos argumentos de Oliveira (2003).

O planejamento urbano se consolidou em Pelotas e se generalizou no Brasil (MARICATO, 2000) em um momento histórico bastante específico. A ditadura cívico-militar que havia tomado o poder em 1964 definiu um papel central à disciplina em seu projeto desenvolvimentista pautado por uma modernização conservadora. No entanto, esse protagonismo não produziu uma cidade urbanística e socialmente mais equilibrada. Como destaca Maricato (2000, p.140), “foi exatamente durante a implementação do primeiro e único sistema nacional de planejamento urbano e municipal [...] que as grandes cidades brasileiras mais cresceram [...] fora da lei”.

Em 2008, dentro do marco legal e institucional definido pelo Estatuto da Cidade, foi aprovado o III Plano Diretor de Pelotas; e em 2014 o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS). Ambos trouxeram consigo o reconhecimento, por parte do poder público, de situações urbanas notadamente relacionadas à pobreza, à precarização do espaço habitado e à desigualdade, ignoradas pelos Planos anteriores. Reconhecimento que, no entanto, não se traduziu em um enfrentamento efetivo dos conflitos urbanos observados, tampouco de seus fundamentos.

O III Plano Diretor Municipal (Lei nº5.502 de 11 de setembro de 2008) incorporou os conceitos mais gerais do Estatuto da Cidade, relacionados à função social da cidade e da propriedade, à gestão democrática do território e à garantia do direito à cidade. Também estão presentes os instrumentos de planejamento e jurídico-urbanísticos previstos pelo Estatuto, assim como instrumentos de regularização fundiária regulamentados pela Medida Provisória 2.220 de 2001. A referência à oferta de assistência técnica e jurídica gratuita para os processos de regularização deve ser destacada, na medida em que se antecipou a um debate recente (PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS, 2008).

Foram definidas uma série de Áreas de Especial Interesse: Ambiental, Cultural e Social. Seus limites e parâmetros de urbanização foram definidos de forma clara e precisa, indicando, inclusive, a necessidade da elaboração de Planos de Urbanização específicos. Instrumentos como o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, IPTU Progressivo e Direito de Preempção deveriam ser regulamentados por lei posterior, o que não ocorreu. Por outro lado, as Operações Consorciadas foram apresentadas de forma detalhada, ainda que também dependessem de regulamentação (PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS, 2008).

O Plano instituiu o Conselho Municipal do Plano Diretor (Conplad), órgão multissetorial responsável por acompanhar, fiscalizar e normatizar o processo de planejamento municipal. A atuação do Conselho mostrou-se problemática em pelo menos dois momentos. Na aprovação e legitimação de projetos habitacionais de grande escala localizados em áreas urbanas desprovidas e infraestrutura (em alguns casos fora do perímetro urbano) vinculados ao Programa Minha Casa Minha Vida e a incorporadores imobiliários locais (PINTO, 2016). E no processo de ajustes e correções relativas ao texto de III Plano Diretor ocorrido em 2016, que devido à pressão dos setores imobiliários e da construção civil, resultou em modificações profundas referentes ao potencial construtivo das regiões mais valorizadas da cidade. Em função do acirramento desse conflito, as representantes da Universidade Federal de Pelotas e da Universidade Católica de Pelotas, com o apoio de suas instituições, retiraram-se do Conselho como forma de protesto (CABISTANY, 2016).

É possível observar, no contexto local, as formas de expressão dos limites e contradições internas do planejamento urbano, conforme discutido anteriormente. Além disso, também é possível perceber como uma série de questões políticas e burocráticas inerentes à organização e ao funcionamento do Estado brasileiro e a forma de articulação de seus entes federativos rebaixaram drasticamente as perspectivas de renovação do planejamento urbano que acompanharam a implementação do Estatuto da Cidade (ROLNIK, 2009).

No contexto atual, em função da disponibilidade de terras passíveis de serem urbanizadas e seu baixo valor relativo, a periferia de Pelotas se transformou no território preferencial para a implantação de empreendimentos imobiliários de grande escala. Condomínios fechados, conjuntos habitacionais produzidos pelo Programa Minha Casa Minha Vida e intervenções urbanas privadas conformam um cenário no qual formas avançadas de incorporação e especulação imobiliária convivem com urbanizações precárias, evidenciando os contrastes entre infraestrutura, serviços e reconhecimento social e institucional dispensados a seus respectivos moradores. Contraste que acentua a disputa por novas frentes de expansão do mercado imobiliário, num contexto no qual as áreas periféricas se apresentam como as únicas passíveis de serem partilhadas (CARRASCO, 2017). Na cidade de Pelotas se reproduz um modelo no qual o espaço urbano se divide “entre a inserção nos circuitos avançados e globalizados de mercado para poucos e a negação do direito à cidade para a maior parte dos moradores urbanos” (ROLNIK & KLINK, 2011, p.99).

A Ocupação da Estrada do Engenho localiza-se em uma região que está no foco dessa disputa que envolve o Estado, a iniciativa privada e a comunidade residente. Em um momento no qual o planejamento urbano tradicional se mostrou incapaz de intermediar uma saída para o conflito, coube aos moradores a tarefa de construir sua própria abordagem a respeito da produção e apropriação de seu espaço habitado.

A CONSTRUÇÃO DE PERSPECTIVAS SUPERADORAS: O PLANO POPULAR DA ESTRADA DO ENGENHO

A Ocupação da Estrada do Engenho está situada às margens do Canal São Gonçalo, no extremo Sul da cidade de Pelotas. Esta área de urbanização precária localiza-se entre o Clube Veleiros Saldanha da Gama, um clube frequentado pela elite pelotense, e o Engenho Pedro Osório, um conjunto protegido como patrimônio histórico. Nos últimos anos, seu entorno próximo vem sendo objeto de uma série de empreendimentos de incorporação imobiliária voltados a um público de renda média e alta, fato que, somado à complexidade geográfica e ambiental do contexto, transformou a região em um território em disputa (Figura 1).

Uma comunidade de 67 famílias de baixa renda vive nesse local há aproximadamente trinta anos, tendo desenvolvido, ao longo desse período, uma estreita relação



FIGURA 1 — Ocupação Estrada do Engenho: situação urbana. Pelotas, 2017.

Fonte: Elaborado pelos autores (2017), com informações da base de dados: EMAU/Faurb/UFPeL.

com a situação urbana, geográfica e ambiental de seu espaço habitado. Esses vínculos se expressam nas atividades profissionais ligadas à pesca, nas oficinas de construção e manutenção de embarcações, no trabalho como catadores e recicladores e também nas relações de vizinhança, seja por laços familiares existentes entre moradores da comunidade e do entorno, seja pela caracterização desse espaço como destino comum de muitas famílias que sistematicamente foram afastadas de seus bairros de origem por dinâmicas de expropriação urbana internas à própria periferia da cidade (Figura 2).



FIGURA 2 — Ocupação Estrada do Engenho e Vila dos Pescadores. Pelotas, 2017.
Fonte: Acervo pessoal dos autores (2017).

O processo de constituição da comunidade e de seu espaço habitado iniciou com a formação da Vila de Pescadores ainda na década de 80. Desde então a ocupação teve um crescimento gradual, que aumentou substancialmente ao longo da última década. Diante desse cenário, o Ministério Público acionou a Prefeitura Municipal de Pelotas em função de sua suposta omissão em relação à ocupação e adensamento da região, definida legalmente como Área de Preservação Permanente, assim como da própria Estrada do Engenho, construída como um dique para contenção das águas do Canal São Gonçalo. Desse modo, foi instaurado um processo que tinha como objetivo a remoção das famílias moradoras, sob alegação de risco socioambiental.

Em novembro de 2016, a Prefeitura Municipal de Pelotas e o Ministério Público assinaram um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), no qual o município assumiu a responsabilidade de, no prazo de um ano, remover as famílias, viabilizar sua realocação, liberar a área ocupada e requalificar ambientalmente a orla do Canal São Gonçalo. Para atender de forma imediata as exigências previstas pelo TAC, o poder público disponibilizou, para os moradores que assim o desejassem, o reassentamento parcial em um lote urbanizado no bairro Getúlio Vargas. Essa alternativa foi completamente rejeitada pela comunidade, inicialmente em função da localização do novo bairro, situado em uma região periférica do extremo Norte da cidade e por sua caracterização como uma das zonas mais violentas de Pelotas. Além disso, a oposição dos moradores também se fundamentava na total incompatibilidade

tibilidade entre o local proposto e as relações socioespaciais historicamente estabelecidas e consolidadas com a região da Estrada do Engenho e com o próprio Canal São Gonçalo. Nesse momento, o conflito entre comunidade e os poderes Executivo e Judiciário tornou-se explícito e o impasse se constitui, dessa forma, não somente a partir da insistência do Poder Público por soluções tão conservadoras quanto rudimentares, mas também através do não reconhecimento dos moradores enquanto parte legítima do processo que se iniciava.

Os termos a partir dos quais tal conflito se constituiu, seus pressupostos, seus protagonistas e as disputas em torno do contexto urbano que o abrigava indicavam, desde os primeiros momentos, a impossibilidade de sua superação através dos instrumentos tradicionais do planejamento e desenho urbano.

O acirramento da disputa pelo território consolidou a organização da comunidade a partir do Movimento Estrada do Engenho Resiste, constituído a partir de março de 2017. Em agosto do mesmo ano, como resultado da pressão exercida pela comunidade, foi realizada, na Câmara Municipal, uma Audiência Pública sobre o tema. Estiveram presentes representantes do Poder Executivo, da comunidade e da Universidade Federal de Pelotas. Esse evento, uma conquista política bastante significativa, foi importante para dar visibilidade para um processo que até aquele momento era desconhecido por boa parte da população e também para aproximar a comunidade de outros movimentos sociais e da própria Universidade. Em setembro de 2017, o desenvolvimento dos acontecimentos culminou com a criação da Associação dos Moradores Ribeirinhos da Estrada do Engenho.

A remoção dos moradores de suas casas estava marcada para o dia 16 de novembro de 2017. Nos últimos dias do mês de outubro, em uma reunião com os representantes do Ministério Público, a comunidade da Ocupação da Estrada do Engenho, o Movimento Estrada do Engenho Resiste e o Escritório Modelo de Arquitetura e Urbanismo da UFPel conseguiram adiar o andamento do processo, oferecendo, como contrapartida, a apresentação de uma alternativa concreta para a permanência qualificada dos moradores na sua atual vizinhança.

Em meio ao contexto de urgência, de mobilização social e disputa política pela garantia de voz e permanência dos moradores, surgiu a proposta de elaboração do Plano Popular da Estrada do Engenho. Dessa forma, a apresentação de uma alternativa ao planejamento urbano tradicional buscava provocar um rearranjo na hierarquização entre os envolvidos naquele conflito. Se antes o Poder Público Municipal, o Poder Judiciário e a iniciativa privada apresentavam-se como protagonistas nesse processo, naquele momento, devido ao acirramento dos conflitos entre Estado e comunidade e à insuficiência das soluções apresentadas, os próprios moradores tomaram a frente do planejamento e do desenho urbano instaurando um processo de projeto autogestionado.

A comunidade contou com a assessoria técnica João de Barro Escritório Modelo de Arquitetura e Urbanismo (EMAU), da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Pelotas (UFPel). O EMAU se caracteriza como um grupo de extensão, pesquisa e ensino dentro da Universidade pública que atribui ao projeto de Arquitetura

e de Urbanismo uma dimensão não somente técnica, mas também política, que busca confrontar o consenso estabelecido a partir do discurso que naturaliza o processo de precarização do espaço habitado produzido nas regiões periféricas da cidade.

MÉTODOS

O processo de desenvolvimento do Plano Popular da Estrada do Engenho foi estruturado a partir de pesquisas de campo, levantamento de dados e informações, oficinas realizadas junto à comunidade, voltadas à elaboração de diagnósticos, projeto e avaliação. As pesquisas de campo tiveram a cartografia social como referencial metodológico voltado à leitura e interpretação do território, a qual possibilitou a constituição de um processo de mapeamento coletivo, horizontal e participativo (TETAMANTI, 2012). Os levantamentos de dados ocorreram através de pesquisas junto às concessionárias de serviços públicos, à Prefeitura Municipal e a partir da aplicação de um questionário socioeconômico em todos os domicílios da ocupação. Paralelamente, foram realizadas reuniões internas do EMAU, nas quais o grupo realizou leituras dirigidas, estudo de projetos referenciais, investigação de possibilidades projetuais e discussões nas quais o processo de projeto, a integração da comunidade e o contato com os demais envolvidos (Poder Público) foram avaliados. As experiências e projetos referenciais estudados foram elementos importantes na construção das definições conceituais e metodológicas do Plano Popular da Estrada do Engenho. Destacaram-se nesse sentido as discussões a respeito dos métodos voltados à elaboração de Planos de Ação Habitacionais e Urbanos (LABORATÓRIO DE HABITAÇÃO E ASSENTAMENTOS HUMANOS, 2003) e os processos técnicos e sociais que envolveram o desenvolvimento do Plano Popular da Vila Autódromo (VAINER *et al.*, 2013; SÁNCHEZ *et al.*, 2016) e o Plano Popular Alternativo para a Comunidade da Paz (PEABIRU TRABALHOS COMUNITÁRIOS E AMBIENTAIS, 2013).

As oficinas (Figura 3) buscaram construir um espaço de formação mútua, indo além da simples recepção dos desejos dos moradores. Por meio da produção coletiva de



FIGURA 3 — Oficinas de Projeto: Plano Popular da Estrada do Engenho. Pelotas, 2017.
Fonte: Acervo pessoal dos autores (2017).

mapas e desenhos em diferentes escalas, do trabalho sobre fotos aéreas e da elaboração de maquetes, houve um esforço no sentido de possibilitar que os moradores pudessem compreender sua situação e os fundamentos dos conflitos nos quais estavam envolvidos, para que a partir dessa tomada de consciência, as propostas pudessem ser formuladas, consensuadas e incorporadas ao projeto como um todo.

LEVANTAMENTOS E DIAGNÓSTICO

O desenvolvimento da proposta de permanência qualificada aos moradores da Estrada do Engenho tomou como fundamental o reconhecimento e a compreensão dos modos de vida da comunidade, para que assim as intervenções fossem devidamente fundamentadas no contexto na qual elas estão inseridas. Nesse sentido, foi realizado o cadastro socioeconômico das famílias e dos domicílios e o mapeamento das características gerais da população, da situação da infraestrutura na comunidade, das relações familiares, das formas trabalho vigentes e dos serviços públicos disponíveis, que fundamentaram as análises preliminares.

Foi possível identificar as relações estabelecidas com os espaços e serviços públicos de saúde e educação do entorno. A comunidade está situada em uma posição estratégica para o desempenho das atividades de trabalho — no caso dos pescadores pela relação direta com o Canal; dos catadores e recicladores pela facilidade de acesso a lugares como a praia do Laranjal e a região do Porto; assim como, para os trabalhadores da construção civil e do lar pela proximidade do centro da cidade.

O PLANO POPULAR DA ESTRADA DO ENGENHO

Tomando como diretriz fundamental o reconhecimento dos moradores da comunidade da Estrada do Engenho como sujeitos da construção de uma alternativa ao planejamento urbano tradicional, o projeto de qualificação do espaço habitado da comunidade Ribeirinha da Estrada do Engenho incorporou propostas relativas à escala da unidade habitacional, ao desenho do novo bairro, à qualificação das estruturas produtivas locais e à consolidação de um sistema de espaços livres públicos junto à orla do canal São Gonçalo, preservando, desse modo, a coesão social da comunidade, seu patrimônio cultural e suas estruturas de subsistência. As alternativas para a permanência qualificada dos moradores ribeirinhos estão contempladas através de cinco eixos: a unidade habitacional, a urbanização, a Vila dos Pescadores, trabalho e renda e o Parque da Estrada do Engenho.

A UNIDADE HABITACIONAL

O estudo de viabilidade para a unidade habitacional buscou equilibrar a qualidade do espaço a ser habitado, as condições do contexto e a adequação dos custos (Figura 4). Para tanto, as soluções projetuais adotadas foram: a modulação (para auxiliar o entendimento

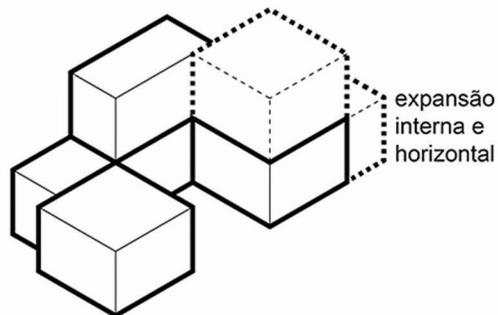
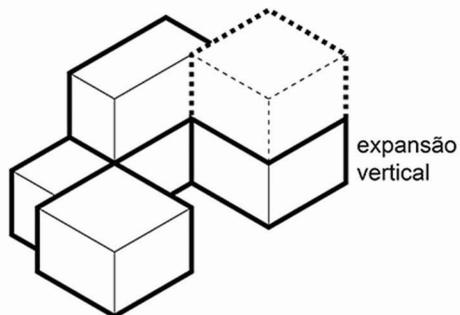
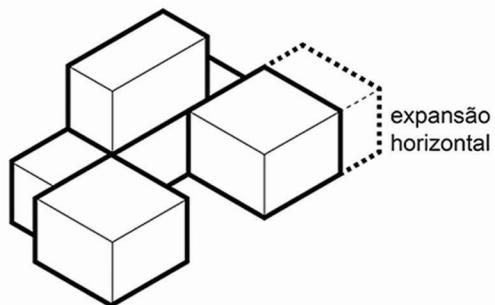
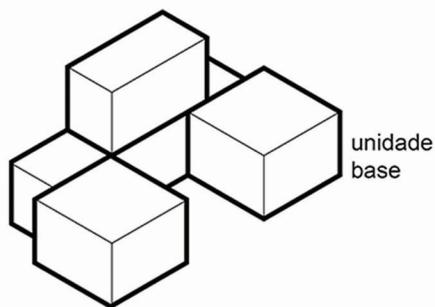


FIGURA 4 — Unidade habitacional e possibilidades de ampliações futuras. Plano Popular da Estrada do Engenho. Pelotas, 2017.
Fonte: Elaborado pelos autores (2017).

e apropriação do projeto, bem como a organização do canteiro de obras), o muro de serviços (o agrupamento linear das instalações hidro sanitárias visando o racionamento dos materiais e a execução da obra) e a previsão de expansões horizontais e verticais (a partir da unidade base e da lógica de modulação, buscando atender as demandas da comunidade).

URBANIZAÇÃO

Considerando a necessidade de se desocupar as margens do Canal São Gonçalo em função de questões ambientais e da manutenção da estabilidade do dique que protege Pelotas das águas do canal, a comunidade concordou com sua transferência para uma área pública localizada sobre a Estrada do Engenho, do lado oposto ao dique e a aproximadamente 500 metros da atual Ocupação. É importante destacar que, mesmo com a autorização para supressão vegetal em Áreas de Proteção Permanente para fins de regularização fundiária sustentável de área urbana, definida pela resolução Conama 396 (CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE, 2006), decidiu-se pela realocação da comunidade pelo fato de que suas residências se localizavam entre o Canal São Gonçalo e o Dique da Estrada do Engenho, caracterizando-se assim como área de risco.

O Plano propôs o projeto de urbanização dessa área, visando a garantia da permanência dos moradores naquela região. O projeto foi desenvolvido tendo como diretrizes o atendimento da demanda total de moradores (67 domicílios), a articulação entre a escala da unidade habitacional e a escala do novo bairro, a relação com a malha viária existente e a adequação à legislação municipal (Figuras 5 e 6). Destaca-se ainda a proposta de equipamentos urbanos próprios da comunidade, como a Associação dos Moradores e a Cooperativa de Catadores e Recicladores, além das estratégias de qualificação da infraestrutura urbana daquela área, referentes a áreas livres, redes de água, energia elétrica, esgotamento sanitário e drenagem.

VILA DOS PESCADORES

A proposta previu a qualificação da Ilha de Pescadores a partir da criação de galpões de trabalho para a manutenção e armazenamentos das embarcações e dos materiais e produtos vinculados à pesca articulados a um sistema de trapiches voltados à organização dos fluxos (Figuras 5 e 6). Também foi projetado um local para a associação de pescadores e um quiosque para a comercialização do peixe, junto a uma praça, ambos situados na Estrada do Engenho, garantindo o acesso público ao Canal.

TRABALHO E RENDA

As propostas presentes neste Plano Popular, estruturadas em torno do reconhecimento, da qualificação e da potencialização dos empreendimentos produtivos historicamente consolidados na comunidade — a pesca, a construção e conservação de embarcações e a coleta de materiais recicláveis —, constituíram-se como pressupostos fundamentais para

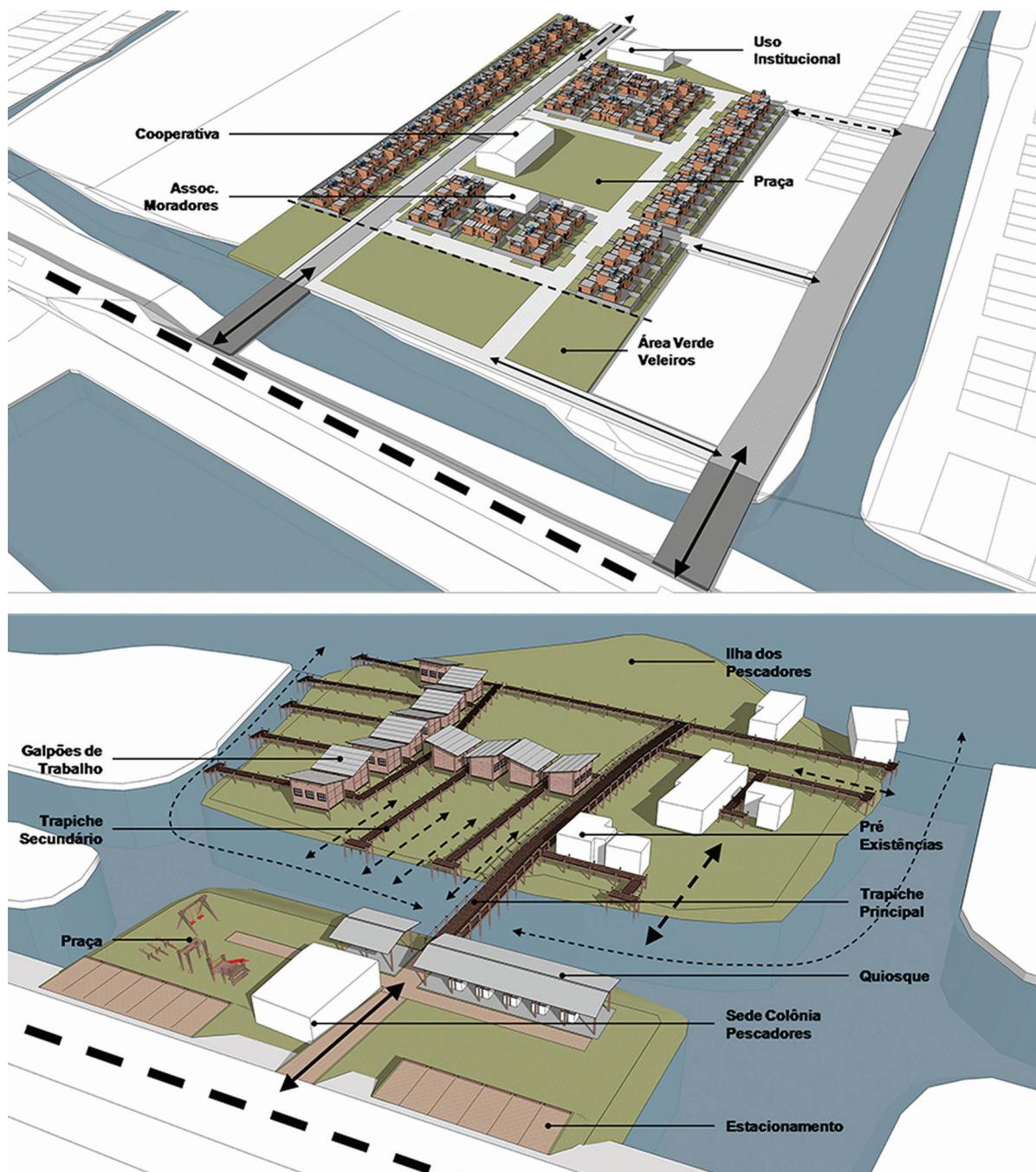


FIGURA 5 — Projeto de Urbanização. Projeto da Vila de Pescadores. Plano Popular da Estrada do Engenho. Pelotas, 2017.
Fonte: Elaborada pelos autores (2017).

a construção das propostas relativas à preservação e desenvolvimento de sua subsistência, de seus modos de vida, de sua coesão social e da manutenção da qualidade urbana, habitacional e ambiental do novo bairro proposto.

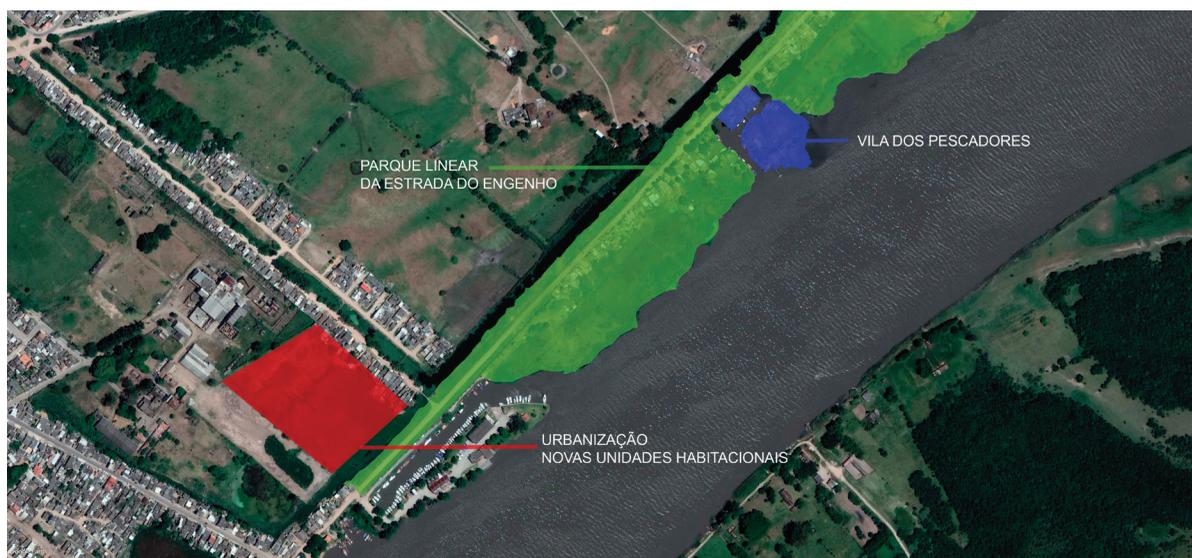


FIGURA 6 — Projeto de Urbanização e Vila de Pescadores: situação urbana. Plano Popular da Estrada do Engenho. Pelotas, 2017.
Fonte: Elaborado pelos autores (2017).



FIGURA 7 — Parque Linear da Estrada do Engenho. Plano Popular da Estrada do Engenho. Pelotas, 2017.
Fonte: Elaborado pelos autores (2018).

PARQUE LINEAR DA ESTRADA DO ENGENHO

O projeto prevê a renaturalização da área hoje ocupada pelos moradores da comunidade, a partir da qualificação das áreas verdes públicas e a criação, ao longo da orla do canal, de espaços de convivência e lazer para a cidade de Pelotas e mais especificamente para as comunidades do entorno, garantindo o acesso público ao canal São Gonçalo (Figura 7).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Plano Popular da Estrada do Engenho surgiu como uma resposta ao impasse que se estabeleceu a partir da incapacidade do Estado para reconhecer e interceder em

um conflito urbano de grande complexidade social e ambiental, resultado de um processo de urbanização que tem a reprodução da desigualdade como seu principal fundamento. Conflito que se apresentava de forma objetiva para a comunidade através da insegurança jurídica, de relações precárias com o espaço habitado, de relações de subemprego e de uma situação de pobreza generalizada. Justamente esses moradores, em uma organização consolidada em meio a esse panorama desfavorável, sem qualquer recurso disponível, construíram a possibilidade de produzir as respostas e alternativas que os foram negadas.

Em janeiro de 2018, o Plano Popular da Estrada do Engenho foi apresentado em uma reunião na qual estiveram presentes representantes do Ministério Público, da Prefeitura Municipal, da Associação dos Moradores Ribeirinhos da Estrada do Engenho, do Movimento Estrada do Engenho Resiste e do Escritório Modelo de Arquitetura e Urbanismo da FAUrb/UFPel. O Plano foi bem recebido, não sem conflitos. Houve um novo adiamento da data da remoção, o abandono da solução “Getúlio Vargas”, o questionamento, por parte da Prefeitura, da demanda a ser atendida e o encaminhamento de uma nova reunião, realizada com o Procurador Geral do Estado, na sede do Ministério Público, em Porto Alegre.

O Plano Popular passou a pautar as discussões com o poder público a respeito da situação da Ocupação da Estrada do Engenho, constituindo uma instância de debate sobre alternativas concretas, construídas pelos moradores e pela assessoria técnica, a partir de suas reivindicações. Contraditoriamente, o projeto também assumiu o papel de mediação de interesses difusos. Se antes os agentes do Estado tinham dúvidas sobre a capacidade de elaboração de uma proposta por parte dos moradores, essa posição evoluiu para uma perspectiva que passou a idealizar um exercício de cooperação entre as instituições envolvidas na resolução do problema. Dessa forma, é possível perceber que para além da dimensão técnica do Plano Popular, sua dimensão política ganhou força, constituindo-se como um possível espaço de conciliação entre as partes do processo. Cabe destacar que as contradições derivadas dessa nova dimensão também se materializaram sobre o projeto, através de condicionantes de ordem legal, institucional e orçamentária, de uma organização abstrata das etapas de execução e da ênfase em prioridades distintas daquelas apresentadas pela comunidade. O Estado, de certo modo, buscou recuperar o controle do processo, repondo categorias próprias de sua lógica instrumental, que correspondem à sua forma particular de compreender e atuar sobre os temas urbanos.

Ainda que não tenha conseguido subverter totalmente as categorias e a lógica do planejamento tradicional, a experiência alcançou conquistas significativas. A comunidade conquistou visibilidade e voz, a hierarquia interna ao processo foi redefinida, problemas concretos pautaram a discussão e o foco no presente prevaleceu sobre as promessas de qualquer futuro.

O Plano Popular se consolidou como um instrumento de mobilização e negociação. As conquistas do movimento de resistência resultaram na construção de importantes instâncias de diálogo, dentro da própria comunidade e entre a comunidade e os demais agentes envolvidos. Isso abriu espaço para a perspectiva positiva de solução do conflito, fato reforçado pelo distanciamento, cada vez maior, do horizonte de reintegração de posse. No mesmo sentido, é possível considerar que a tomada de consciência e a apropriação, ainda que parcial, por parte da comunidade, das relações sociais e materiais que determinam o processo de produção do espaço urbano, demonstrou o potencial de impulsionar a construção de um cenário no qual se possa avançar nas críticas e na construção de outras alternativas de atuação para o projeto e planejamento urbano.

REFERÊNCIAS

- CARRASCO, A.O.T. *A arquitetura e o urbanismo da modernização retardatária*: particularidades da produção do espaço urbano no contexto brasileiro. São Paulo: Annablume, 2014.
- CARRASCO, A.O.T. O processo de produção do espaço urbano na cidade de Pelotas: subsídios para uma reflexão sobre o desenvolvimento das relações de desigualdade entre centro e periferia. *Oculum Ensaios*, v.14, n.3, p.595-611, 2017. <http://dx.doi.org/10.24220/2318-0919v14n3a3874>
- CABISTANY, T. UFPel e UCPel se retiram do Conplad. *Diário Popular*, Pelotas, 1 de setembro de 2016. Disponível em: <http://www2.diariopopular.com.br/index.php?n_sistema=3056&id_noticia=MTE2NDA2&id_area=Mg%3D%3D>. Acesso em: 10 jul. 2018.
- CARDOSO, F.H. *Capitalismo e escravidão no Brasil Meridional*. 4.ed. São Paulo: Paz e Terra, 1997.
- CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. Resolução n°369 de 2006. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 mar. 2006. p.150-151.
- FERNANDES, A.C. *et al.* 30 anos de Anpur: emergência e consolidação de uma associação acadêmica brasileira. In: FERNANDES, A.C. *et al.* (Org.). *Estudos urbanos e regionais no Brasil, 1983 – 2013: a trajetória de um campo disciplinar e de sua associação nacional*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p.13-19.
- HARVEY, D. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005. p.43.
- HARVEY, D. A liberdade da cidade. *Espaço e Tempo*, n.26, p.9-17, 2009.
- HARVEY, D. *Os limites do capital*. São Paulo: Boitempo, 2013.
- HOLSTON, J. Rebeliões metropolitanas e planejamento insurgente no século XXI. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v.18, n.2, p.191-204, 2016.
- KLINK, J.J. *et al.* O campo e a práxis transformadora do planejamento: reflexões para uma agenda brasileira. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v.18, n.3, p.381-392, 2016.
- KLINK, J.J.; SOUZA, M.B. Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro. *Cadernos Metrópole*, v.19, n.39, p.379-406, 2017.
- LABORATÓRIO DE HABITAÇÃO E ASSENTAMENTOS HUMANOS. Metodologia consolidada para a elaboração de Planos de Ação habitacionais e urbanos para áreas em situação de risco pela exclusão socioeconômica e a violência. São Paulo: LabHab-FAUUSP, 2003.
- LEFEVBRE, H. *A re-produção das relações de produção*. Porto: Escorpião, 1978.
- LEFEVBRE, H. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2001. p.28.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O. *et al.* *A cidade do pensamento único*. Petrópolis: Vozes, 2000. p.121-192.

MOURA, R.M.G.R. *Habitação popular em Pelotas (1880 – 1950): entre políticas públicas e investimentos privados*. 2006. 248 f. Tese (Doutorado em História) — Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

OLIVEIRA, F. Crítica à razão dualista. In: OLIVEIRA, F. *Crítica à razão dualista: ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.

PEABIRU TRABALHOS COMUNITÁRIOS E AMBIENTAIS. *Plano popular alternativo para a Comunidade da Paz*. São Paulo: Peabiru Trabalhos Comunitários e Ambientais, 2013. Disponível em: <http://www.peabirutca.org.br/?paineL_projetos=comunidade-da-paz>. Acesso em: 10 jul. 2018.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PELOTAS. *Lei Municipal nº5.502 de 11 de setembro de 2008*. Pelotas: Prefeitura Municipal de Pelotas, 2008. Disponível em: <http://www.pelotas.com.br/storage/gestao-da-cidade/lei_5502.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2018.

PINTO, J.V. *Contribuições para o 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*. 2016. 300 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) — Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2016.

RANDOLPH, R. Do planejamento colaborativo ao planejamento “subversivo”: reflexões sobre as limitações e potencialidades de Planos Diretores no Brasil. *Scripta Nova: Revista Eletrônica de Geografia y Ciencias Sociales*, v.11, n.245, p.1-12, 2007.

RODRIGUES, E.; BARBOSA, B.R. Movimentos populares e o Estatuto da Cidade. In: CARVALHO, C.S.; ROSSBACH, A. *O Estatuto da Cidade comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades, 2010. p.23-34.

ROLNIK, R. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v.11, n.2, p.31-50, 2009.

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

SÁNCHEZ, F. *et al.* Vila Autódromo em disputa: sujeitos, instrumentos e estratégias para a reinvenção do espaço. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v.18, n.3, p.408-427, 2016.

SANTA CATHARINA, R.T. *Ordenanças urbanas e ideia de cidade: o primeiro e o segundo plano diretor de Pelotas e os temas do urbanismo do século XX*. 2012. 170 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) — Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2012.

SOARES, P.R.R. *Del proyecto urbano a la producción del espacio: morfologia urbana de la ciudad de Pelotas, Brasil (1812 – 2000)*. 2002. 513 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) — Universidad de Barcelona, Barcelona, 2002.

TETAMANTI, J.M.D. Cartografia social: Herramienta de intervención e investigación social compleja: El vertebramiento inercial como proceso mapeado. In: TETAMANTI, J.M.D. *et al.* *Cartografía social: investigación y intervención desde las ciencias sociales, métodos y experiencias de aplicación*. Comodoro Rivadavia: Universidad de la Patagonia, 2012. p.13-24.

VAINER, C. *et al.* O Plano Popular da Vila Autódromo: uma experiência de planejamento conflitual. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 15., 2013, Recife. *Anais...* Recife: ANPUR, 2013. p.1-18.

ANDRÉ DE OLIVEIRA TORRES CARRASCO | ORCID iD: 0000-0001-9984-2459 | Universidade Federal de Pelotas | Faculdade de Arquitetura e Urbanismo | Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo | R. Benjamin Constant, 1359, Centro, 96010-020, Pelotas, RS, Brasil | Correspondência para/Correspondence to: A.O.T. CARRASCO | E-mail: <andre.o.t.carrasco@gmail.com>.

FLÁVIA PAGNONCELLI GALBIATTI | ORCID iD: 0000-0001-8311-5521 | Universidade Federal de Pelotas, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Escritório Modelo de Arquitetura e Urbanismo | Pelotas, RS, Brasil.

NADIANE FONTES CASTRO | ORCID iD 0000-0001-5656-935X | Universidade Federal de Pelotas, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Escritório Modelo de Arquitetura e Urbanismo | Pelotas, RS, Brasil.

RODOLFO BARBOSA RIBEIRO | ORCID iD: 0000-0002-0351-0028 | Universidade Federal de Pelotas, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Escritório Modelo de Arquitetura e Urbanismo | Pelotas, RS, Brasil.

VINÍCIUS FOSSATI DA SILVA | ORCID iD: 0000-0002-6060-5111 | Universidade Federal de Pelotas, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Escritório Modelo de Arquitetura e Urbanismo | Pelotas, RS, Brasil.

COLABORADORES

A.O.T. CARRASCO redigiu os tópicos relativos a introdução, contextualização dos temas, discussão teórica-crítica sobre planejamento urbano e produção do espaço urbano e também colaborou com a revisão final. Os tópicos sobre Plano Popular do Estado do Engenho e a finalização das ilustrações foram redigidos por F.P. GALBIATTI, N.F. CASTRO, R.B. RIBEIRO e V.F. SILVA e as considerações finais foram redigidas, de forma coletiva, por todos os autores.

Como citar este artigo/How to cite this article

CARRASCO, A.O.T. *et al.* Limites e contradições do planejamento urbano: a construção de perspectivas superadoras a partir da elaboração do Plano Popular da Estrada do Engenho. *Oculum Ensaios*, v.15, n.3, p.557-579, 2018. <http://dx.doi.org/10.24220/2318-0919v15n3a4185>

Recebido em
27/2/2018,
reapresentado
em 16/7/2018
e aprovado em
28/9/2018.