

POLO NAVAL E PRODUÇÃO HABITACIONAL EM RIO GRANDE, RS - BRASIL

Shipbuilding Cluster and Housing production in Rio Grande, RS- Brazil

Bianca Reis Ramos*
Solismar Fraga Martins**

***Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS / Rio Grande, Rio Grande do Sul**
biancareis.geografia@gmail.com

****Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS / Rio Grande, Rio Grande do Sul**
solismarfm@terra.com.br

RESUMO

A cidade do Rio Grande sempre se caracterizou por uma industrialização progressiva, já que dispõe de um parque industrial importante desde o século XIX, e ao mesmo tempo pela instabilidade do seu parque industrial em termos de resultados sociais e espaciais para a cidade. Tal inconstância em sua economia fabril trouxe alguns resultados desastrosos para a cidade, sob as transformações ocorridas na economia nacional e aliadas à incapacidade do empresariado cidadão de se adaptar às novas regras da economia brasileira e internacional. Esse ciclo de desenvolvimento e estagnação sempre trouxe consigo o acréscimo populacional e, conseqüentemente, resultantes espaciais, já que essa população necessitava, além de moradia, satisfazer as suas necessidades básicas na cidade. O último enclave industrial portuário teve início em 2005 com a implantação do Polo Naval Gaúcho, onde Rio Grande foi beneficiado devido às suas características geográficas. Estas são expressas pelo seu amplo espaço retroportuário assim como um calado compatível com a atividade naval, o que permitiu a instalação de grandes estaleiros no município. O presente artigo apresenta um recorte das resultantes espaciais após a implantação do Polo Naval Gaúcho na cidade do Rio Grande, como cidade protagonista dessa atividade industrial. Abordamos os reflexos da política habitacional ascendente/descendente na cidade, os entraves de uma política de habitação social e os conflitos gerados pela aceleração desse processo no auge do Polo Naval Gaúcho.

Palavras-chave: Espaço urbano. Polo Naval. Mercado imobiliário. Sistemas de Informação Geográfica. Geografia Urbana. Produção Habitacional.

ABSTRACT

Early industrialization is a mark in the city of Rio Grande, since this city has an important industrial environment since the XIXth century, but this industrial cluster has been very instable in terms of social and spatial results for the city. Such inconstancy in its industrial economy has caused bad consequences, under the changes in the Brazilian economy and the incapability of adaptation by the local entrepreneurs to new rules of the national and international economy. This cycle of development and stagnation has always caused increase of population and spatial resultants, since this population had needs of housing and other basic support in town. The last portuary-industrial complex so far has began in 2005 when the Shipbuilding Cluster was settled, and Rio Grande was benefited thanks to the geographic position. These are expressed by its space ample portuary and a compatible draught for shipping and industrial activities in the adjacent portuary zone in town. This article presents an outline of spatial result after the settling of the Shipbuilding Cluster for the city of Rio Grande as a protagonist of this industrial activity. We observe the consequences of the ascending/descending housing policy, the obstacles of a policy of social housing and the conflicts arising from the increase of this process in the height of the Shipbuilding Cluster.

Key words: Urban space. Shipbuilding Cluster. Housing market. Geographic data systems. Urban geography. Housing production.

1 INTRODUÇÃO

As dimensões de tempo, atores e agentes são intrínsecas ao espaço. Elas se relacionam e geram conflitos que resultam em dinâmicas sociais. Estudos acerca dessa temática são importantes para a compreensão da formação e dinâmica do espaço social. Nesse contexto, Martins (2007) analisou em sua tese de doutorado a produção espacial da cidade do Rio Grande com base em períodos econômicos e industriais distintos entre os anos de 1873 e 1990, e constatou também a necessidade de continuidade do estudo sobre o espaço urbano do Rio Grande¹.

A crise econômica da década de 1980 acarretou a estagnação econômica no município até o final da década de 1990. Na década de 2000 o governo federal passou a investir na indústria naval, e no ano de 2006 o Polo Naval do Rio Grande foi consolidado com o planejamento da construção da plataforma P-53 para a Petrobras. A partir desse período, o município passou por modificações em sua economia, o que elevou seu PIB em quase nove bilhões de reais e a atração de capital e atores sociais no espaço urbano.

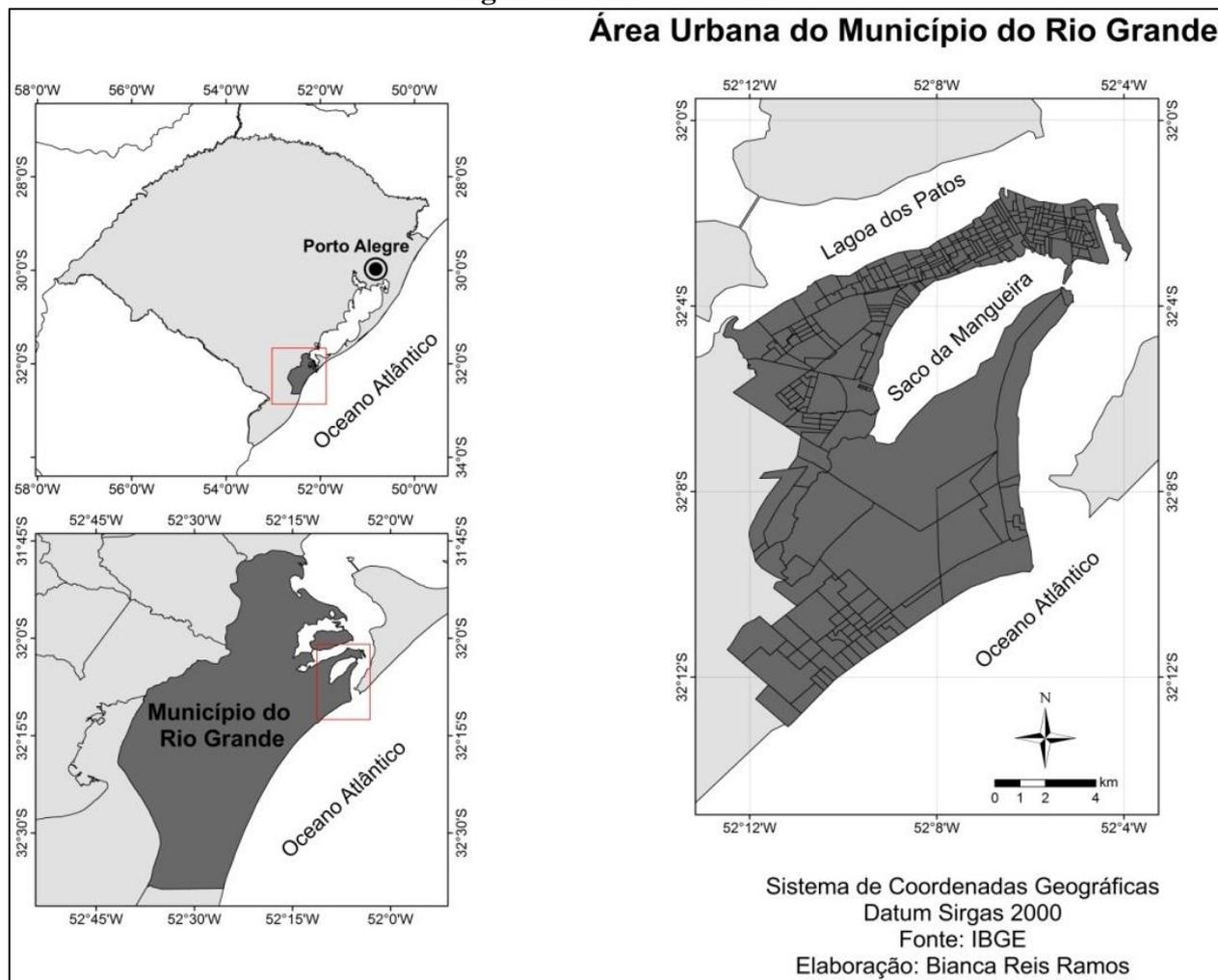
Ramos e Martins (2016) analisaram as resultantes espaciais ocorridas na cidade do Rio Grande nas últimas duas décadas e os agentes sociais atuantes no espaço intraurbano a partir de dados censitários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Entre os resultados dessa pesquisa destacam-se os investimentos em habitação popular do governo federal e prefeitura, o aumento na renda média em todas as áreas urbanas do município, o aumento no número de veículos, o aumento no custo de vida da população cidadina, a estabilização e diminuição da taxa de crescimento populacional na área central, mesmo com os impactos dos novos investimentos, contrastando com áreas periféricas da cidade, e principalmente com os bairros Cassino e Querência, que quase dobraram sua população.

O espaço do Rio Grande teve função de suporte, como a base para outras funções que se exerceram no mesmo, e meio de produção devido as suas características físicas favoráveis às atividades exercidas, formando um conjunto responsável por parte desta atração de capital, uma vez que, a partir da instalação das estruturas fixas, os fluxos financeiros e de informação se voltaram ao lugar (SANTOS, 1997). Em Rio Grande, as manifestações do capital e das relações de poder neste período se refletiram com intensidade no mercado imobiliário e nas políticas municipais, acarretando em modificações no espaço urbano, supervalorização do solo e especulação imobiliária, assuntos que serão abordados no decorrer do texto.

Este artigo tem o objetivo de discutir a produção habitacional em Rio Grande a partir da inserção do Polo Naval, com enfoque na produção imobiliária decorrente da atração de capital industrial e do setor naval, e que contribuíram com algumas modificações no espaço urbano. Esses reflexos foram medidos por meio da identificação de dados de loteamentos, investimentos privados e subsidiados pelo poder público em habitação popular a partir do ano de 2006, que foram inseridos pontualmente em um Sistema de Informação Geográfica (SIG) para posterior análise e discussão dos resultados.

2 METODOLOGIA

A metodologia foi baseada em revisão teórica, análise de instrumentos da política urbana e aquisição de dados e fontes documentais referentes aos empreendimentos imobiliários para análise dos reflexos no mercado imobiliário a partir da inserção do Polo Naval na cidade do Rio Grande. A pesquisa foi realizada com base em informações adquiridas de três secretarias do município e consulta aos pedidos de licenciamento ambiental da Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler (FEPAM). O recorte espacial para a aquisição de dados se limitou ao perímetro urbano do município do Rio Grande, conforme mostra a figura 1.

Figura 1 – Área de estudo

Fonte: IBGE (2010). Elaborado pelo autor (2015).

Foram compilados empreendimentos oriundos de arquivos apresentados pela Secretaria Municipal de Coordenação e Planejamento (SMCP), elaborados no ano de 2011, que mostravam previsões de alguns investimentos no setor habitacional e industrial para Rio Grande. Não foi possível ter acesso aos dados mais detalhados da SMCP acerca dos empreendimentos imobiliários aprovados ou previstos para a cidade. Isso foi um fator limitante, pois alguns desses empreendimentos imobiliários apontados nas apresentações da secretaria datadas do ano de 2011 não chegaram a se instalar de fato na cidade até a data de conclusão deste artigo. A hipótese é de que alguns dos empreendimentos podem não ter obtido a liberação do projeto pela prefeitura ou FEPAM, assim como as incorporadoras podem ter desistido do investimento momentaneamente ou permanentemente. Alguns projetos previstos de empreendimentos não foram mapeados porque os documentos disponíveis não informavam a localização precisa, porém foram contabilizados na soma total de empreendimentos imobiliários e unidades habitacionais.

Por isso, dados da Secretaria de Município do Meio Ambiente (SMMA) também foram utilizados, uma vez que alguns dos empreendimentos imobiliários citados pelos documentos da SMCP são de competência do município e devem solicitar licenciamento ambiental à SMMA. Além destes, foram utilizados também dados sobre a produção de habitação popular na cidade oriundos da Secretaria de Município de Habitação e Regularização Fundiária e os registros de pedidos de licenciamento ambiental da FEPAM. Assim, os empreendimentos consolidados e os projetos previstos que puderam ser mapeados auxiliaram na análise das tendências e dinâmicas que ocorrem no espaço urbano do Rio Grande.

Para evitar conflitos de localização e duplicação de informação, os dados de empreendimentos foram tabulados e comparados entre si. Após a integração e tabulação desses dados, foi feita a identificação desses empreendimentos por meio de imagens do *Google Earth* para criação de um *shapefile* com a localização dos loteamentos e condomínios da cidade. Finalmente, foi realizada a etapa de verificação em campo da situação dos condomínios e loteamentos.

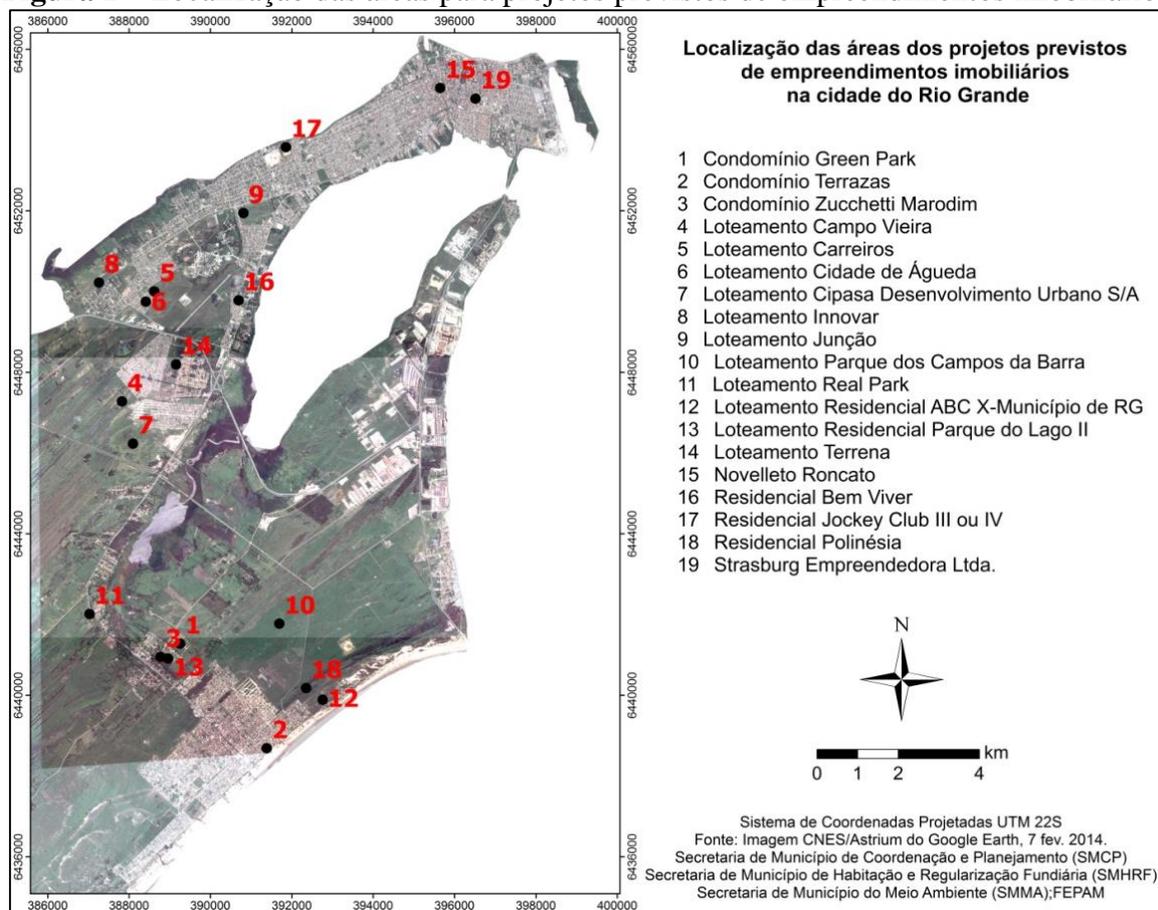
Os condomínios que estavam em construção e terrenos em estágio de terraplenagem que não constam nos dados adquiridos das secretarias municipais e FEPAM não foram adicionados na pesquisa neste momento, no entanto poderão ser adicionados posteriormente, à medida que forem encontradas informações complementares documentadas dos mesmos.

Para a representação cartográfica foram utilizadas imagens *Astrium* de alta resolução do ano de 2014, extraídas do *Google Earth Pro*, que foram georreferenciadas para gerar um mosaico da área urbana da cidade juntamente com a distribuição dos empreendimentos mapeados.

3 IMPACTOS DO SETOR NAVAL/PORTUÁRIO NO MERCADO IMOBILIÁRIO

Foram registrados nesta pesquisa 69 empreendimentos imobiliários espalhados em quase todas as áreas da cidade, que somaram cerca de 19.000 unidades habitacionais, tanto da iniciativa privada como de iniciativa pública, divulgadas pela Secretaria Municipal de Coordenação e Planejamento, pela Secretaria de Município de Habitação e Regularização Fundiária, registradas nos pedidos de licenciamento municipal da Secretaria de Município do Meio Ambiente e registradas nos pedidos de licenciamento ambiental da FEPAM. Na figura 2 são apresentadas as áreas para projetos previstos de empreendimentos imobiliários na cidade com data de submissão aos órgãos ambientais e municipais a partir do ano de 2006.

Figura 2 – Localização das áreas para projetos previstos de empreendimentos imobiliários

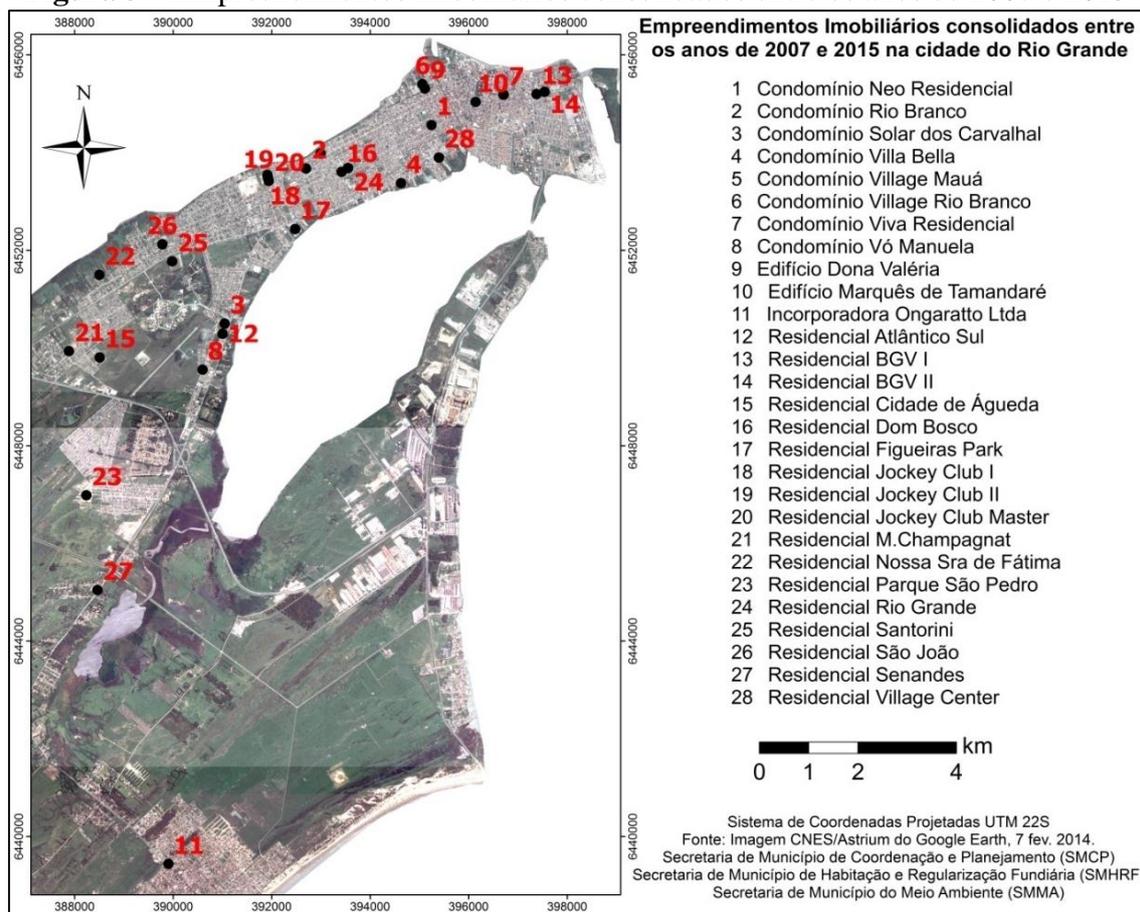


Fonte: Imagem CNES/Astrium, Google Earth (2014); SMCP; SMHRF; SMMA; FEPAM. Elaborado pelo autor (2015).

Conforme foi explicado na metodologia deste artigo, foram mapeados apenas as áreas de projetos previstos com informação precisa de localização expressa nos documentos de licenciamento ambiental. Dos 41 projetos previstos de empreendimentos, apenas 19 foram mapeados por apresentarem nos documentos a localização exata dos projetos previstos.

Já na figura 3 são apresentados os empreendimentos consolidados entre os anos de 2007 e 2015 na cidade. Do total de empreendimentos documentados nesta pesquisa, apenas 3.068 unidades habitacionais (2.201 construídas e 867 em construção) distribuídas em 28 empreendimentos tiveram sua concretização no espaço urbano do Rio Grande até o ano de 2015.

Figura 3 – Empreendimentos imobiliários consolidados entre os anos de 2007 e 2015



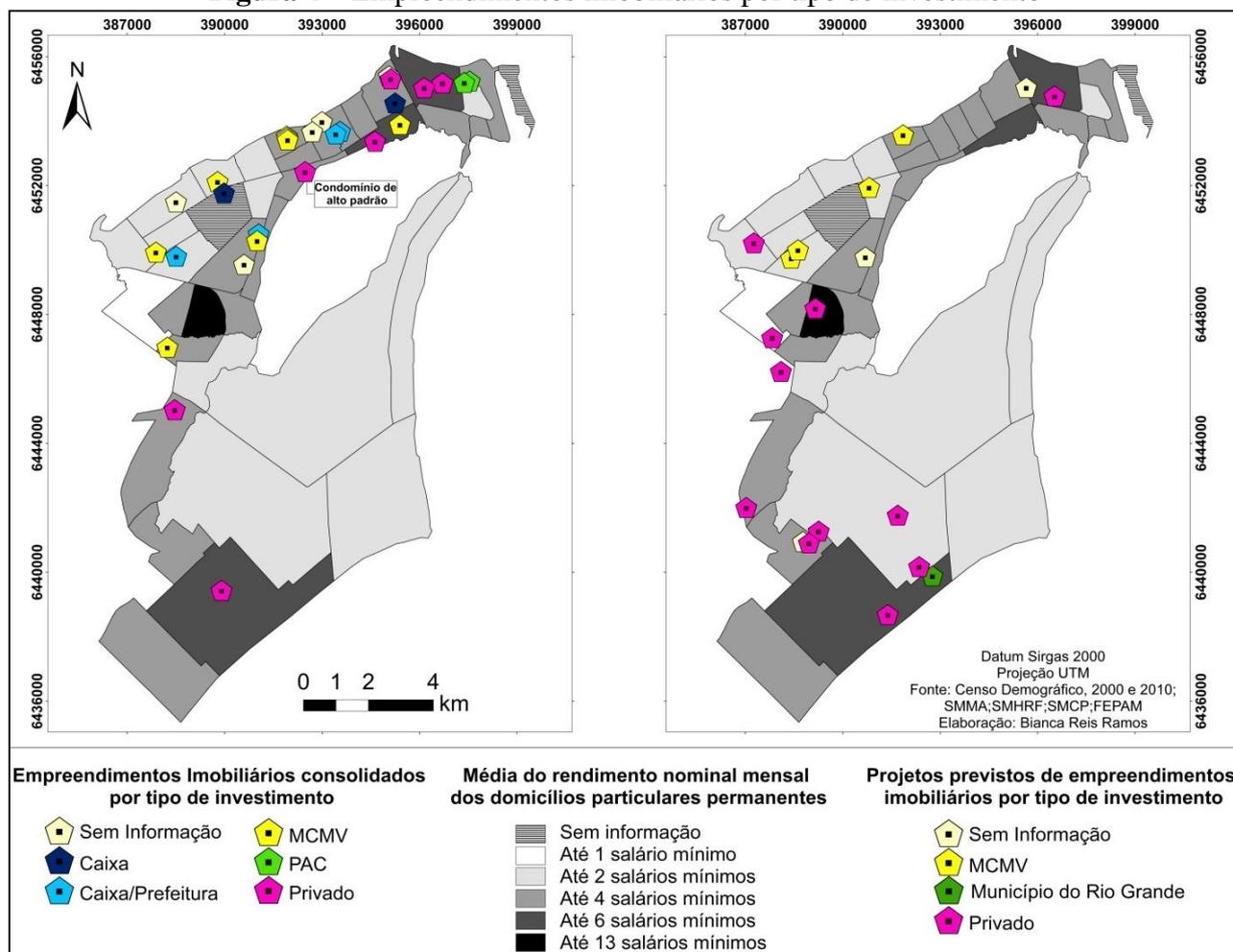
Fonte: Imagem CNES/Astrium, Google Earth (2014); SMCP; SMHRF; SMMA; FEPAM. Elaborado pelo autor (2015).

A figura 4 apresenta os empreendimentos imobiliários previstos e consolidados por tipo de investimento. Dos empreendimentos imobiliários mapeados e consolidados, construídos ou em construção até o ano de 2015, os de maior representatividade são os de iniciativa pública como os oriundos do programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do convênio da Caixa Econômica Federal com a prefeitura municipal, que somaram 14 empreendimentos na cidade.

Em 2007 foi criado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) pelo governo federal, com o objetivo de investir em projetos de infraestrutura, desenvolvendo regiões e setores que apresentam históricos problemáticos como habitação, infraestrutura viária, setor industrial, entre outros projetos. Além de investimentos do PAC destinados ao Polo Naval e ao complexo portuário, o município recebeu investimentos para o setor de habitação. O programa Minha Casa, Minha Vida que também investiu em habitação no município, foi criado em 2009 para famílias com renda menor que R\$1.600,00 e até R\$ 5.000,00. O MCMV somou oito empreendimentos consolidados, construídos ou em construção; o Programa de Aceleração do Crescimento obteve dois

empreendimentos consolidados, e o convênio da Caixa Econômica Federal com a prefeitura municipal obteve quatro empreendimentos.

Figura 4 – Empreendimentos imobiliários por tipo de investimento



Fonte: IBGE (2000, 2010); SMMA; SMCP; SMHRF; FEPAM. Elaborado pelo autor (2015).

Foram identificados também dois empreendimentos da Caixa Econômica Federal e 12 empreendimentos privados consolidados, um deles de alto padrão (Figura 4). No entanto, durante a verificação em campo, pode-se observar a existência de pequenos condomínios de construção recente, próximos ou na rota dos loteamentos mapeados nesta pesquisa, porém sem nenhuma fonte documental para o conhecimento da origem, data e número de habitações que contêm e, portanto, não foram mapeados nesta pesquisa que focou apenas nas informações documentadas.

Conforme a figura 4 podemos identificar um maior número de projetos previstos de empreendimentos de iniciativa privada em comparação com os projetos previstos de habitação popular. Os empreendimentos do MCMV, tanto os consolidados como os projetos previstos estão localizados mais próximo às áreas de maior ocupação domiciliar, mas não próximo ao centro da cidade. Já os empreendimentos privados consolidados estão localizados próximo ao centro, e as áreas dos projetos previstos de empreendimentos privados estão concentradas em áreas periféricas, próximo ao trajeto do bairro Parque São Pedro até o balneário Cassino, em áreas com pouca concentração de domicílios.

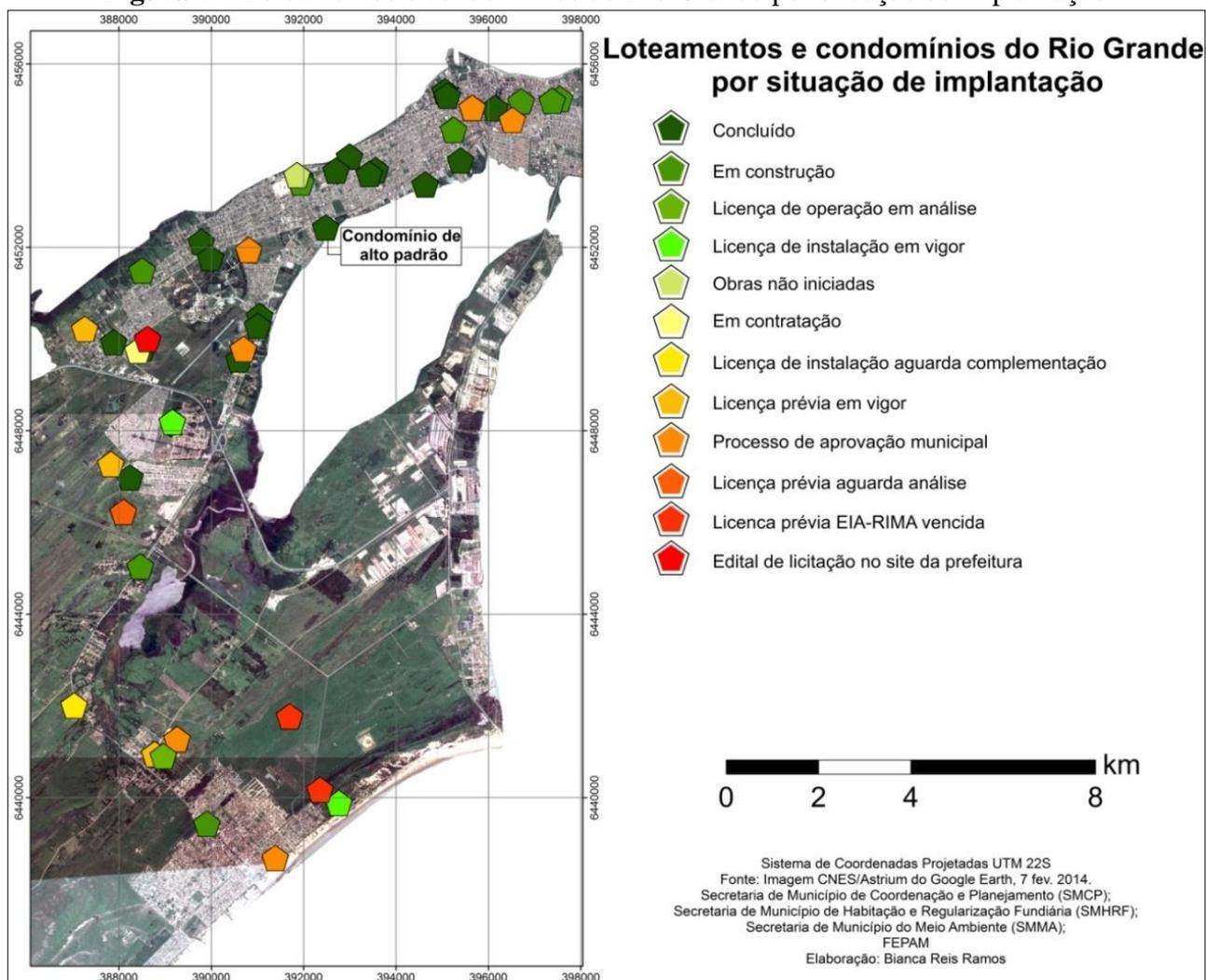
Nesse contexto, destacamos as iniciativas de autoss segregação dos condomínios fechados, distantes das áreas centrais, onde os promotores imobiliários usam como estratégia de venda a produção da natureza como mercadoria (CARLOS, 2013). Soma-se isso aos valores mais baixos dos

terrenos distantes do centro, praticados pelo mercado imobiliário, e também a disponibilidade de terrenos com maior extensão nessas áreas de ocupação rarefeita. Na figura 4 também podemos observar que a renda média dos domicílios, na maioria dos casos, parece não ter influenciado nas estratégias locacionais dos atores privados, inclusive apresentando um padrão diversificado e difuso, com abrangência em todo perímetro urbano.

A distância entre os desiguais, na cidade, não se opera mais predominantemente a partir da lógica de periferização dos mais pobres e de destinação, aos mais ricos, das áreas centrais e pericentrais, as mais dotadas de meios de consumo coletivo (infraestruturas, equipamentos e serviços urbanos). Os sistemas de segurança urbana oferecem condições para que a separação possa se aprofundar, ainda que se justaponham, no “centro” e na “periferia”, segmentos sociais com níveis *desiguais* de poder aquisitivo e com diferentes *interesses* de consumo (SPOSITO, p. 141, 2013).

A figura 5 apresenta o total de empreendimentos imobiliários consolidados e projetos previstos na cidade do Rio Grande por situação de implantação. Conforme mencionado anteriormente, a maioria dos projetos previstos de empreendimentos foram de iniciativa privada, incluindo bairros planejados e condomínios de alto padrão. E a maioria destes ainda está em processo de licença prévia ou instalação.

Figura 5 – Loteamentos e condomínios do Rio Grande por situação de implantação



Fonte: Imagem CNES/Astrium, Google Earth (2014); SMCP; SMHRF; SMMA; FEPAM. Elaborado pelo autor (2015).

Os empreendimentos que pedem licenciamento à FEPAM devem solicitar sequencialmente: a licença prévia, que aprova a viabilidade ambiental do empreendimento; a licença de instalação, que aprova o projeto para dar início às obras, e por último a licença de operação, que autoriza o início do funcionamento do empreendimento/obra (FEPAM, 2015). A dissonância entre o número de empreendimentos previstos e concretizados pode ser explicada pelo capital imobiliário especulativo, pelos entraves burocráticos referentes a aprovações de projetos e licenciamentos, assim como a inviabilidade de alguns empreendimentos no que concerne aos impactos ambientais e diretrizes do Plano Diretor. Existem também projetos previstos de novos investimentos em habitação popular para Rio Grande, que quando concretizados, somarão 4.458 unidades habitacionais, conforme o quadro 1.

Quadro 1 – Ações da SMHRF na produção habitacional

Empreendimento	Bairro	Situação	Unidades habitacionais	Tipo
Loteamento Junção	Junção	Em aprovação de projeto	1297	MCMV
Loteamento Carreiros	Carreiros	Edital de licitação no site da prefeitura	2800	MCMV
Cidade de Águeda	Cidade de Águeda	Em contratação	361	MCMV

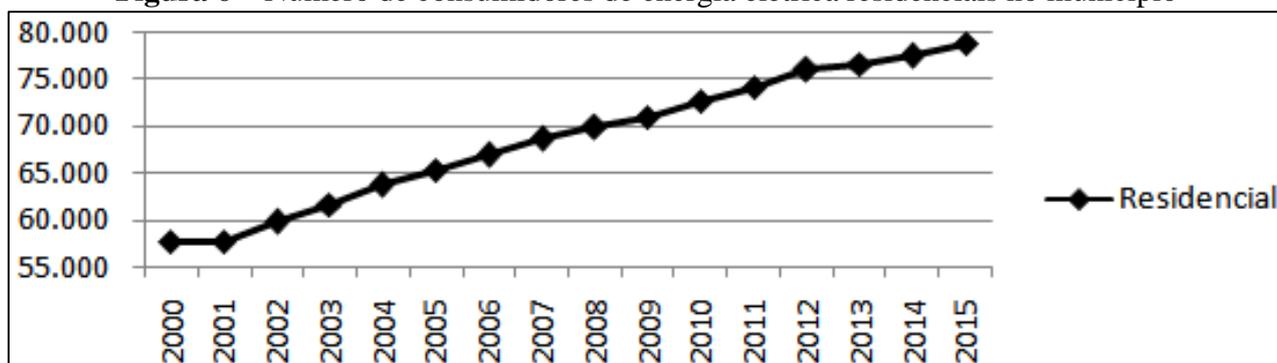
Fonte: SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA (2014).

A produção e a concretização dos lugares na cidade se dá em função da passagem da hegemonia do capital industrial ao capital financeiro, sob a forma de produto imobiliário. Ou seja, a acumulação de capital também ocorre na reprodução do espaço urbano. É também fruto da concretização das relações sociais que produzem e/ou consomem a cidade (CARLOS, 2015). Cabe ressaltar que essa produção, apropriação e consumo se dá de forma desigual socialmente, refletindo assim na diferenciação do espaço físico e social.

3.1 Análise da produção habitacional na cidade do Rio Grande

Com base nos dados do IBGE (2000, 2010), a área urbana do município obteve um comedido crescimento de 6% em sua população entre os anos de 2000 e 2010. O censo demográfico teve 73.654 domicílios recenseados no ano de 2010. A figura 6 apresenta o aumento do número de consumidores de energia elétrica entre os anos de 2000 e 2015. O número de consumidores obteve crescimento paulatino e sem picos expressivos no decorrer dos anos. Mesmo assim, conforme o Sindicato Nacional da Indústria da Construção e Reparação Naval e Offshore (SINAVAL, 2015b), no ano de 2013 foram gerados 19.954 empregos nos estaleiros do Rio Grande do Sul. Esse número foi o pico de contratações desde o início dos empreendimentos do setor naval no município. Em contrapartida, Silva e Gonçalves (2014) afirmaram que os investimentos no Polo Naval geraram uma oferta superior a 30.000 empregos diretos e indiretos.

Figura 6 – Número de consumidores de energia elétrica residenciais no município



Fonte: FEE (diversos anos). Elaborado pelo autor (2015).

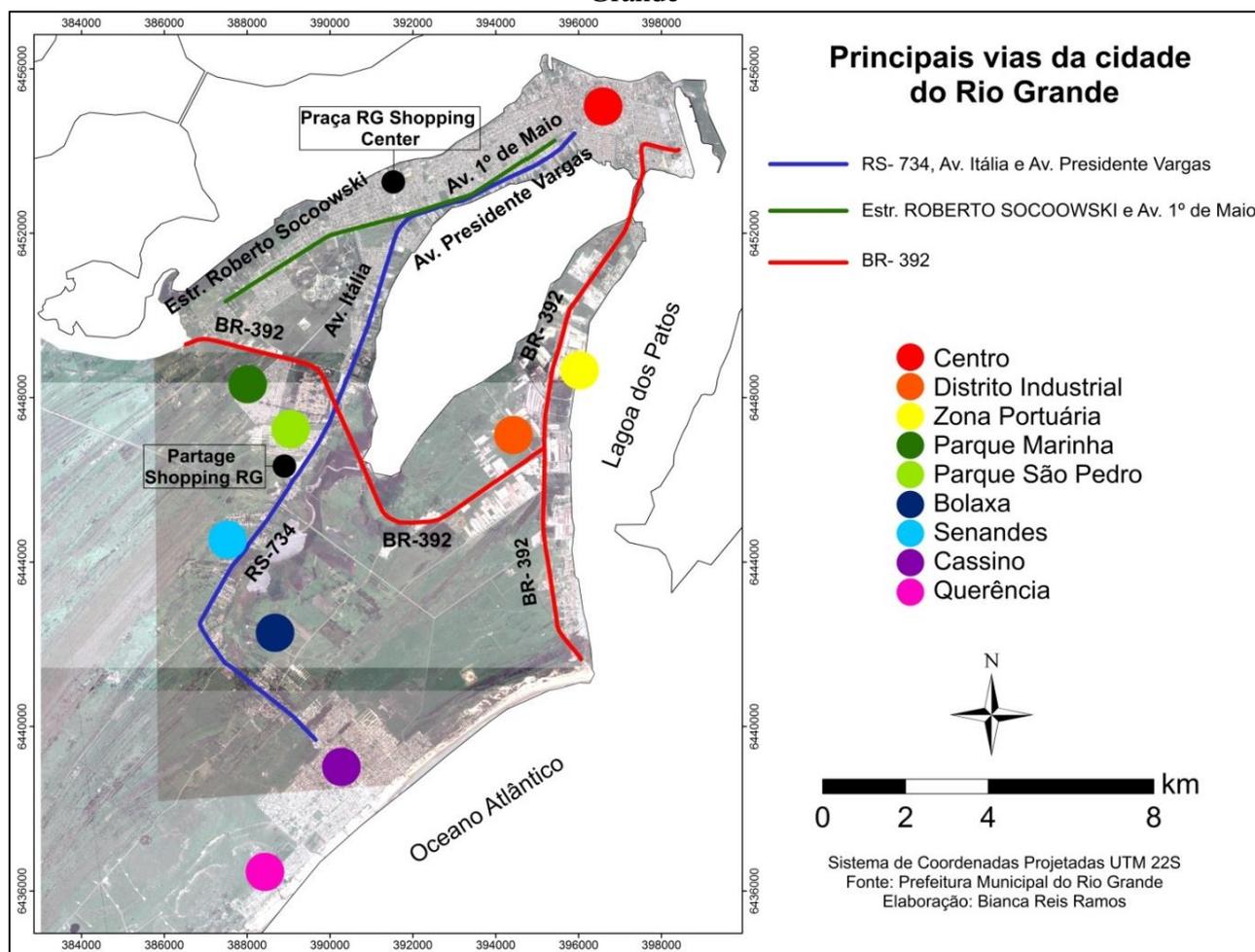
Segundo Corrêa (2004), o espaço urbano capitalista é um produto social, resultado de ações promovidas por agentes sociais que produzem e consomem o espaço. São eles os proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, o Estado e os grupos sociais excluídos. Contudo, além de conflitos e sobreposições de interesses, a ação de um único agente pode ser múltipla. As empresas multinacionais e corporações atuam na produção e transformação do espaço desde a escala local até a global, tanto na forma de atração de outras indústrias para sua hinterlândia, como na geração de empregos e capital financeiro, mas também na incorporação de produção imobiliária na cidade, sendo um único agente, mas articulando mais de um processo simultaneamente (CORRÊA, 2013). “A terra urbana passou a interessar o capital industrial, constituindo assim como a produção imobiliária, alternativa para a acumulação, deixando de ser meramente um investimento com vistas a amortecer crises cíclicas de acumulação (MINGIONE, 1977 apud CORRÊA, 2013, p.45).

Corrêa (2013) afirma que até os grupos sociais excluídos fazem parte dessa produção, vendendo ou construindo prédios nas áreas periféricas, inserindo-se assim em outra função dentro das práticas espaciais. Soma-se isso aos múltiplos papéis do Estado, assim como empreiteiras e universidades, agentes diferentes, mas que se sobrepõem em interesses e ações na transformação e expansão do espaço urbano.

O aumento da população flutuante foi evidente frente à demanda por mão de obra do Polo Naval, assim como a atração constante de estudantes e profissionais vinculados à Universidade Federal do Rio Grande, que se expandiu e aumentou o número de vagas em função do Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). Além disso, há o balneário Cassino, que atrai turistas em épocas de veraneio. Essa atração de pessoas e capital somada ao déficit habitacional tornou Rio Grande um palco de investimentos habitacionais de diversas escalas, tanto da iniciativa privada como do governo federal, que, além de investir no complexo portuário e na indústria naval, investiu grande quantidade de recursos em programas como o MCMV e PAC na cidade.

Ramos e Martins (2016) realizaram uma análise do crescimento populacional, a partir dos dados do IBGE na cidade do Rio Grande. De acordo com este estudo, as áreas periféricas, os bairros Cassino e Querência e áreas próximas, obtiveram maior crescimento populacional, e a área central obteve crescimento negativo de -1,3% com relação à população total da cidade. Na figura 7 é possível observar a localização destes bairros na cidade. As incorporadoras contribuem com esse processo gradual de descentralização, em função da dispersão das novas unidades habitacionais fora do centro, assim como as atividades de comércio (CORRÊA 2013). A área central, com maior adensamento que os outros espaços da cidade, por sua vez concentra maior quantidade de estabelecimentos de comércio e serviços, além de ter menos oferta de espaços vazios, o que torna o solo urbano supervalorizado. Com isso, os proprietários dos meios de produção e promotores imobiliários contribuem com o processo de desconcentração, com a distribuição de empreendimentos residenciais e de comércio/lazer como *shopping centers* (Figura 7) em áreas mais afastadas do centro da cidade, reforçando a tendência de horizontalidade no município.

Pode-se afirmar que o número total de empreendimentos imobiliários mapeados contemplou quase todas as áreas urbanas, e principalmente a rua Roberto Socoowski e os trechos da rodovia RS-734 e avenidas que a seguem (Figura 7). A RS-734 corta horizontalmente a cidade, do seu interior até o balneário Cassino, sendo margeada por grandes vazios urbanos que são servidos de infraestrutura urbana. A rua Roberto Socoowski e vias que a seguem também cortam a cidade do seu interior até a rua Juan Llopart, no bairro Carreiros, com saída para a rodovia BR-392.

Figura 7 – Perímetro urbano e vias principais de ligação Centro-Bairro da área urbana do Rio Grande

Fonte: Rio Grande (2008). Elaborado pelo autor (2015).

A área próxima do entroncamento da RS-734 com a BR-392 até o Balneário Cassino (Figura 7), embora inseridas no Plano Diretor da Cidade desde 1986 como unidades de planejamento, apresentam uma forma de ocupação mais rarefeita do que as áreas próximas ao centro ou ao próprio balneário. Neste espaço com maior predomínio de áreas verdes foram realizadas alterações pelo plano diretor recentemente, permitindo formas de ocupação mais intensivas e a criação de corredores de comércio.

Sposito (2013) menciona a contribuição do aparecimento do transporte automotivo na configuração mais descontínua dos tecidos urbanos. Entra nessa questão a diferença de centralidade e espacialidade para cada indivíduo, com base em seus recursos de deslocamento na cidade. Em dezembro do ano de 2015 somavam 115.990 veículos no município (DENATRAN, 2015), número relativamente alto para uma cidade com cerca de duzentos mil habitantes. O aumento na renda verificado em Rio Grande, assim como o transporte público pouco eficiente, contribuiu para essa concentração. A população que detém veículo particular não verá problemas em habitar locais mais distantes do centro da cidade. Ao mesmo tempo, a população que não detém veículo particular, sendo dependente de transporte público e também sem condições financeiras para residir na área central ou em locais próximos a infraestruturas de comércio, serviço, cultura e turismo, como balneários e *shopping centers*, ficará excluída da cidade, em função da sua falta de poder aquisitivo. “Pensando dessa forma, a cidade dispersa não é apenas forma, mas se apresenta como condição de novos conteúdos e práticas, o que justificaria ampliar a noção de compreensão dessa nova realidade urbana [...]” (SPOSITO, 2013, p. 140).

A expansão do bairro Cassino e de outras áreas a oeste da cidade também ocasiona pressão em áreas rurais pela modificação das leis de uso do solo e do Plano Diretor, e, com a expansão do tecido urbano, resulta em maior valorização, o que exige tais mudanças (CORRÊA, 2004). Corrêa (2013, p. 44) alerta sobre “[...] os proprietários de terras na periferia rural-urbana que esterilizam suas áreas agricultáveis à espera de valorização para fins de loteamento”.

Independente de como se dá esse processo na cidade do Rio Grande, a transição rural/urbana vem ocorrendo com frequência, com relação ao Plano Diretor do Município do Rio Grande, principalmente próximo aos bairros Parque São Pedro e Parque Marinha e aos bairros Bolaxa, Senandes, Cassino e Querência, que representam uma nova área de expansão urbana que vem se alterando com a construção de um novo *shopping center* localizado na RS-734, ao lado do bairro Parque São Pedro e demais estruturas urbanas previstas entre a área de ocupação mais intensiva do Rio Grande e o balneário Cassino (Figura 7).

Nesse contexto citamos a criação da Unidade Mista 22, ao lado do bairro Parque São Pedro, e a Unidade Mista 23², ao lado do bairro Parque Marinha, na área urbana (RIO GRANDE, 2011b), em função da necessidade da mudança no regime de uso dessas áreas para a concretização dos empreendimentos do *shopping center* e de loteamentos que serão construídos próximo a esses dois bairros. Entre os anos de 2009 e 2014 pode-se observar uma série de modificações através de leis complementares junto ao Plano Diretor no sentido de incentivar as iniciativas de novos empreendimentos imobiliários como condomínios e loteamentos e modificar o perímetro urbano.

A área do antigo hipódromo, na Vila São Miguel, também foi valorizada nos últimos anos, com o primeiro *shopping center* do município (Praça *shopping center*) e a construção dos condomínios do Jockey Club ao lado, subsidiados pelo programa MCMV (Figura 7). A Lei Municipal 7.093/2011 (RIO GRANDE, 2011a) classificou a Área Funcional (AF) como área urbana de ocupação prioritária junto ao Plano Diretor e ampliou a abrangência do Polo 03 (polo de comércio e serviços) para abranger os arredores desses empreendimentos. Conforme Carlos,

[...] no processo, a construção de um espaço racionalista funcional revela um projeto e uma estratégia que envolvem o mercado imobiliário, promovendo a valorização de áreas como consequência imediata do movimento de transformação do uso e da substituição de classes de renda no espaço assegurando a realização do lucro (2015, p. 26-27).

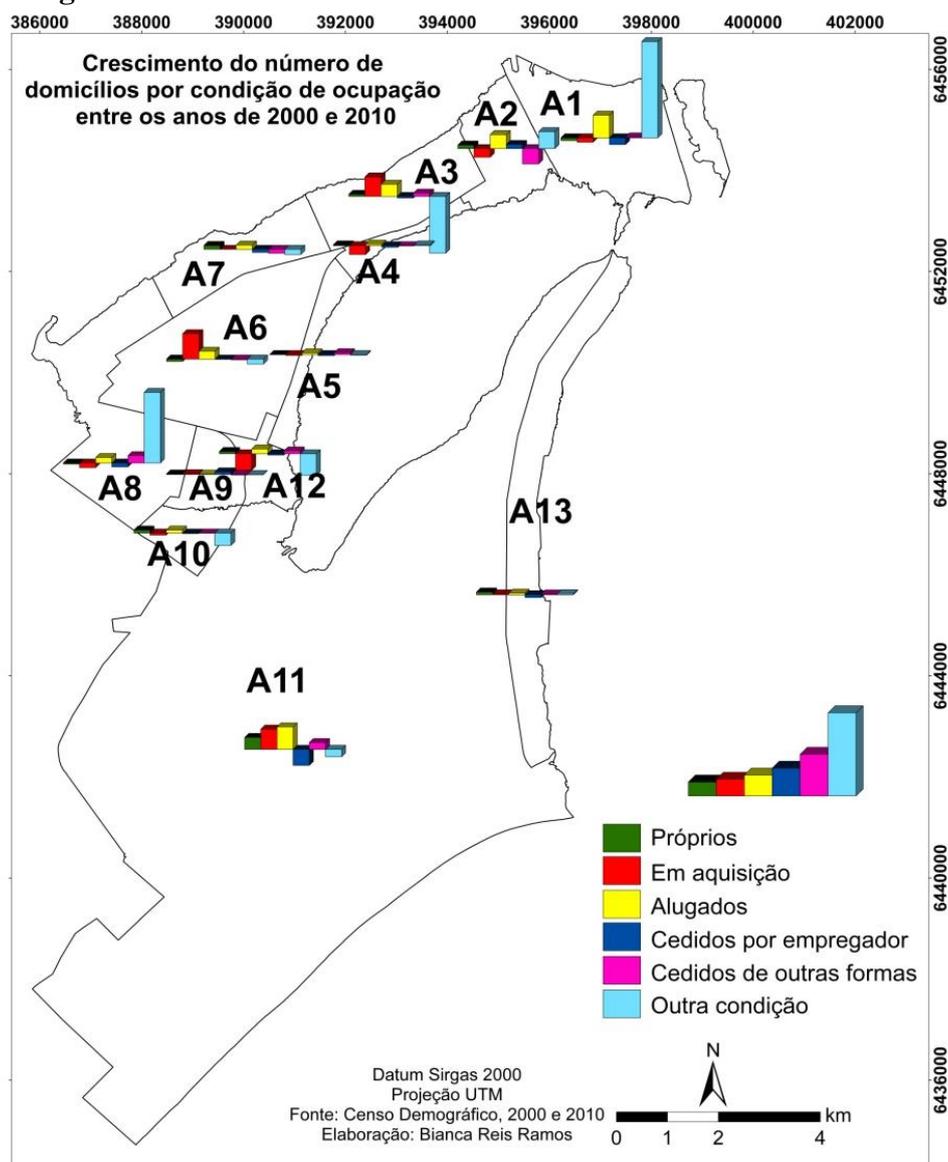
A figura 8 apresenta um mapa com o ritmo de crescimento dos domicílios entre os anos 2000 e 2010 a partir dos dados censitários do IBGE. Para o cálculo e comparação temporal destes dados, foi necessário dividir os setores censitários da cidade do Rio Grande em treze áreas comparáveis, com base nas vias de entroncamento em comum nos dois censos demográficos, para viabilizar a comparação temporal em escala intraurbana e a representação espacial do crescimento dos domicílios. Este procedimento se fez necessário devido à falta de unidades de mapeamento que pudessem ser comparadas temporalmente para a escala de análise intraurbana no município, uma vez que as áreas de alguns setores censitários do ano de 2000 foram modificadas no censo de 2010 (RAMOS; MARTINS, 2016).

Neste estudo pode ser observada a diminuição de crescimento dos domicílios próprios quitados e em aquisição na área central e o crescimento de 5% dos imóveis próprios quitados nos bairros pertencentes à Área 11. As Áreas 3, 6 e 11 obtiveram maior aumento de domicílios em aquisição. Todas as outras áreas obtiveram crescimento dos domicílios em aquisição igual a zero ou negativo, entretanto esse indicador pode interagir diretamente com a variável de domicílios próprios, uma vez que muitas famílias podem ter quitado seu imóvel entre os anos de 2000 e 2010.

Os domicílios alugados cresceram principalmente nas Áreas 1 e 11, com 10%, e nas Áreas 3 e 4. Os domicílios cedidos sob outra condição aumentaram predominantemente nas áreas 1 e 8. Todos esses valores são considerados em relação ao número total de domicílios em determinada condição na área urbana do Rio Grande. Se a comparação for feita apenas para determinar as

concentrações domiciliares, a área central, mesmo que em ritmo de crescimento menor que as demais, continua concentrando maior número de domicílios próprios e alugados.

Figura 8 – Crescimento dos domicílios entre os anos de 2000 e 2010



Fonte: IBGE (2000, 2010); SMMA; SMCP; SMHRF; FEPAM. Elaborado pelo autor (2015).

Com relação ao número de unidades habitacionais, a previsão equivale a um crescimento de 26% comparado com os dados atuais de domicílios na cidade, contudo apenas 4% foram consolidadas até o final do ano de 2015. Dos 73.654 domicílios recenseados no ano de 2010, 7.438 eram de uso ocasional e 5.561 estavam vagos na área urbana do distrito do Rio Grande. Conforme o Censo Demográfico do ano de 2000, na área urbana do Rio Grande existiam 1.297 domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais, com uma população residente de 4.568 pessoas (IBGE, 2000). Em 2010, eram 1.422 domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais, com uma população residente de 4.884 pessoas (IBGE, 2010). Além disso, Muller e Moroso (2013) estimam que existem 7.000 domicílios em situação de irregularidade no município.

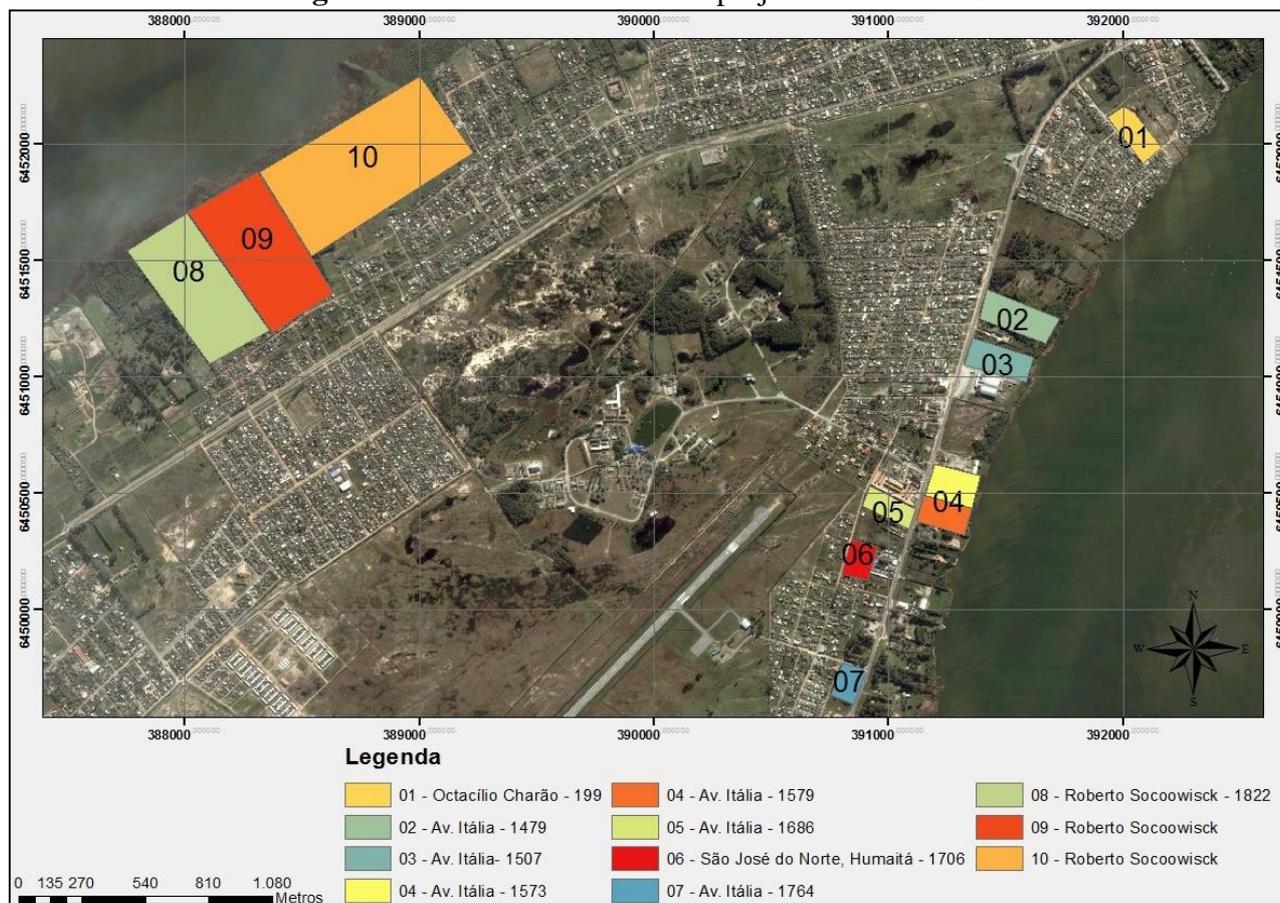
Esses números evidenciam a necessidade de concretização dos projetos em habitação popular assim como a ampliação dos mesmos, além de maior controle do mercado e dos preços praticados em Rio Grande. De acordo com Silva et al. (2012), entre os anos de 2000 e 2006 os preços

dos imóveis subiram em média 70%, e no período de 2006 a 2012 elevaram-se em mais de 330%. Muitos domicílios estavam e estão fechados com o objetivo de “valorizar a propriedade”, empregando a lei da oferta e procura, visto que a demanda por residências e solo urbano aumentou no município. Atualmente, a procura por imóveis diminuiu devido aos cortes em contratações do Polo Naval e à diminuição da vinda de mão de obra de outras localidades para Rio Grande. Mas, ainda assim, valores altos são praticados na cidade. Nesse contexto entra um dos objetivos dos proprietários fundiários, que procuram obter renda por suas terras visando apenas ao valor de troca e não ao valor de uso.

Ao longo da história, o processo de produção do espaço, enquanto processo civilizatório, traz em si aquilo que o nega, isto é, com o desenvolvimento do capitalismo, o espaço (produção social), torna-se um produto e, nesta condição, revela-se na contradição valor de uso/valor de troca (CARLOS, 2015, p. 26).

Uma alternativa para evitar a especulação imobiliária seria a aplicação de alguns instrumentos do Estatuto da Cidade que visam evitar a ociosidade de terrenos e o seu melhor uso em áreas urbanas. O projeto de lei de Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC)³ é uma ferramenta importante de controle urbanístico, pois existem muitos terrenos em Rio Grande servidos de infraestrutura urbana e boa localização, que não exercem a função da propriedade. São terrenos em áreas urbanas à espera de valorização para fins de loteamento (CARLOS, 2013). Esse projeto de lei, se aprovado, irá atingir terrenos subutilizados e não utilizados próximos à rua Roberto Socoowski e Avenida Itália (Figura 9). No entanto, esse projeto, apresentado no ano de 2014, aguarda aprovação da Câmara de vereadores há mais de um ano.

Figura 9 – Áreas onde incidirá o projeto de lei de PEUC



Fonte: Rio Grande (2014b).

O aumento na construção de loteamentos e a facilidade de crédito no município, em vez de facilitar a aquisição da casa própria, excluiu desse processo uma parcela da população com condições financeiras precárias, devido à especulação imobiliária e supervalorização do solo urbano, o que beneficiou as classes mais altas e não atingiu plenamente a raiz do problema, os grupos sociais excluídos. Para Corrêa (2004, p. 29), “[...] a habitação é um desses bens cujo acesso é seletivo: parcela enorme da população não tem acesso, quer dizer, não possui renda para pagar o aluguel de uma habitação decente e, muito menos, comprar um imóvel”. Para essa parcela da população sobram as áreas que não têm valor nem interesse para o mercado imobiliário, como os loteamentos periféricos em áreas afastadas do centro, com pouca infraestrutura e acessibilidade aos equipamentos públicos. Sposito (2013) afirma que o poder de decisão dos indivíduos se fará em função da sua capacidade de consumo e nível de mobilidade, que não coincidem com a escala da definição das políticas públicas.

Uma outra limitação, que é de competência do poder público, é a criação de infraestrutura urbana, de forma que seja distribuída para todos os indivíduos, e não ocorra a apropriação dos espaços apenas por um determinado grupo social. Apenas 57% da área urbana da cidade possui pavimentação e 52% possui calçada (IBGE, 2010), salvo os bairros Parque Marinha e Parque São Pedro, que foram loteamentos planejados para habitação popular nos anos 1980, Jardim do Sol (localizado ao lado do bairro Parque Marinha e Parque São Pedro), que é um bairro nobre da cidade, centro e proximidades dele. As demais localidades, raras exceções possuem calçamento e pavimentação apenas nas avenidas principais ou no trajeto realizado pelo transporte público.

3.2 Situação atual do Polo Naval

O setor nacional de construção naval vem apresentando queda no emprego. O plano de negócios da Petrobras reduziu a meta de produção do petróleo até o ano de 2020, diminuindo conseqüentemente a demanda por plataformas e construção de sondas. Atualmente esse setor enfrenta dificuldades também na obtenção de financiamentos no exterior em decorrência da queda no grau de investimento do Brasil e da Petrobras (SINAVAL, 2015a; 2015d). Soma-se a isso a repercussão das investigações e denúncias da operação Lava-Jato sobre a estatal. Ao mesmo tempo, empresas japonesas e chinesas estão dialogando com as controladoras dos estaleiros brasileiros para integrarem sociedades na construção naval.

O auge de contratações nos estaleiros do Rio Grande do Sul foi em 2013, com 19.954 empregos. Já em 2014 esse número caiu para 9.762. Em janeiro de 2015 o número de empregos diretos gerados pelos estaleiros do Rio Grande do Sul era de 7.259 (SINAVAL, 2015b). A demanda futura de plataformas de petróleo pela Petrobras é incerta, até mesmo quanto ao cumprimento dos contratos de construção dos cascos de FPSOs em Rio Grande.

Atualmente no Polo Naval do Rio Grande existe a demanda de três cascos FPSO (Replicantes): P-69, P-70 e P-71 até o ano de 2018. Os cascos das plataformas P-66 e P-67 já foram entregues. A princípio a integração do FPSO P-67 seria executada no Porto do Açu, no Rio de Janeiro, mas o contrato foi assumido por uma empresa chinesa. As plataformas P-68, P-72 e P-73, que seriam construídas em Rio Grande, agora serão construídas na China também. A justificativa são os atrasos nos empreendimentos. Há também a demanda de integração de módulos da P-75 e P-77, cuja maior parte dos módulos e a sua integração será executada na Ásia. Por último, existe a expectativa da construção de duas sondas de perfuração nos estaleiros do município, e uma empresa da China já tem interesse em sociedade nesse empreendimento (SINAVAL, 2015d).

Conforme Santos, há uma incessante renovação das forças produtivas e das relações de produção, que, em cada contexto histórico, revolucionam as relações de trabalho e as práticas sociais, assim como a capacidade de criar e utilizar inovações produtivas e organizacionais (SANTOS, 1999). O processo de corte em custos, demissões e diminuição da produção vem impactando petroleiras também em outros países, em razão da queda considerável no preço do petróleo (SINAVAL, 2015c).

Fatores como a produção do petróleo de xisto nos Estados Unidos resultaram na diminuição da demanda por petróleo, assim como a demanda menor de outros países dependentes de petróleo. Essa pode ser a causa da queda no preço do petróleo, uma vez que a queda no valor do barril pode tornar inviável a produção do petróleo de xisto e diminuir a rentabilidade de projetos de exploração do pré-sal. Tal estratégia prejudica produtores e beneficia os importadores de petróleo. Ou seja, o aparecimento de novas tecnologias para a exploração de petróleo e as estratégias geopolíticas e corporativas de outros grupos para manter sua hegemonia podem influenciar o país, a região, o município, a cidade e o lugar.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O panorama da indústria petroleira é instável frente ao quadro de instabilidade política e econômica que enfrentamos em nosso país e também devido ao cenário internacional, assim como o futuro da indústria naval em Rio Grande. O capital financeiro será convertido em capital imobiliário e investido apenas se os proprietários e promotores obtiverem lucros. Muitos empreendimentos previstos foram aprovados há cerca de cinco anos e não foram implementados, assim como outros projetos foram aprovados ano passado e já estão em operação. É o capital imobiliário especulativo, que só irá se manifestar em determinado espaço urbano se for viável e cumulativo. Foram diversos atores sociais que investiram em empreendimentos na cidade, de diferentes ações e escalas. Conforme os dados da razão social das empresas, disponibilizados nos documentos de licenciamento ambiental, podemos destacar a ação de diversos atores no incremento da produção habitacional, como incorporadoras, multinacionais, construtoras locais, assim como também de outras localidades como de Pelotas, Marau, Porto Alegre, São Paulo e Rio de Janeiro, governo federal, prefeitura, e até agentes civis individuais que, ao vender terrenos para habitação ou ao parcelar os seus lotes, fizeram parte desta construção habitacional. Como atores indiretos, citamos a Universidade Federal do Rio Grande, o balneário Cassino, o Distrito Industrial e, obviamente o Polo Naval, estes dois últimos podendo ter a dupla função de ator indireto e direto na produção habitacional.

Essa dinâmica e sobreposição de funções e agentes atuantes no espaço urbano do Rio Grande trouxe pontos positivos e negativos, destacando-se o número insuficiente de unidades habitacionais para suprir o déficit habitacional, porém expressivo com relação ao montante de investimentos e pequeno intervalo de tempo, sendo um bom começo para um município que estava estagnado economicamente. Mas o que é primordial nessa questão é a moradia popular, que deve ser acessível e atingir todas as camadas da população, principalmente a de baixa renda, o que é bem pouco praticado em Rio Grande, onde todos os imóveis, independente da faixa de renda ou tipo de unidade habitacional (privada ou de programas habitacionais) estão acima do preço justo e supervalorizados. Por isso é tão importante não só o montante de investimento, mas, principalmente, estratégias de regulação para seu melhor aproveitamento.

Assim como o destino do Polo Naval é incerto, o valor dos imóveis e a concretização dos projetos habitacionais previstos também. Essa realidade torna um desafio determinar qualquer ponto positivo ou negativo nessa dinâmica, além dos já mencionados, como a pressão que a expansão ocasiona ao meio ambiente e o fato de grupos sociais excluídos continuarem à margem mesmo com tantos investimentos direcionados a eles, deixando o questionamento de quem consumirá esse espaço constantemente produzido e reproduzido.

NOTAS

¹ Este artigo apresenta alguns resultados do projeto de pesquisa “Produção do Espaço Urbano: avanços e retrocessos e seus impactos no mercado imobiliário da cidade do Rio Grande (1990/2013)”, coordenado pelo Prof. Dr. Solismar Fraga Martins.

² As Unidades Mistas são unidades de planejamento previstas no Plano Diretor do município que permitem outros usos além do residencial. Essa localização era classificada pelo Plano Diretor como uma Área Urbana de Ocupação Rarefeita (AUOR), mas devido ao maior crescimento urbano e com o objetivo de desenvolver essa área, foram criadas as Unidades Mistas 22 e 23, modificando a lei de zoneamento a fim de regular e ampliar suas possibilidades de uso e atividades.

³ O parcelamento, edificação ou utilização compulsórios é um instrumento jurídico e político previsto no Estatuto da Cidade. Ele é implementado no município através de lei municipal específica incidindo em solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado. Ele fixa as condições e os prazos para que os proprietários de terrenos ociosos apresentem propostas de edificação nestas áreas. Em caso de não cumprimento do disposto, ocorre a aplicação de IPTU progressivo no tempo até a desapropriação destes terrenos com pagamento em títulos (BRASIL, 2001).

AGRADECIMENTOS

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico pelo auxílio financeiro.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei federal 10.257, de 10 de julho de 2001.** Dispões sobre o Estatuto da Cidade.

CARLOS, A. F. A. A reprodução do espaço urbano como momento da acumulação capitalista. IN: CARLOS, Ana Fani Alessandri (Org.). **Crise Urbana.** 1. ed. São Paulo: Contexto, 2015, p. 25-35.

CARLOS, A. F. A. Da "organização" à "produção" do espaço no movimento do pensamento geográfico IN: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L.; SPOSITO M. E. B. **A produção do espaço urbano: Agentes e processos, escalas e desafios.** São Paulo: Contexto, 2013, p. 53-74.

CORRÊA, R. L. **O espaço urbano.** 4. ed. São Paulo: Ática, 2004.

_____. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: Um texto para discussão. IN: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L.; SPOSITO M. E. B. **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios.** São Paulo: Contexto, 2013, p. 41-52.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE TRANSPORTES (DENATRAN). **Frota de veículos, por tipo e com placa, segundo os Municípios da Federação.** Dez. 2015. Frota de Veículos. Disponível em: <<http://www.denatran.gov.br/frota.htm>>. Acesso em: 10 mai. 2016.

FEPAM. **O que é licenciamento ambiental.** Disponível em: <www.fepam.rs.gov.br/central/licenciamento.asp>. Acessado em: 4 jun. 2015.

FEPAM. Licenciamento Ambiental. **Base de dados para consultas genéricas.** Rio Grande do Sul: FEPAM, diversos anos. Disponível em: <http://www.fepam.rs.gov.br/licenciamento/Area1/default.asp>. Acesso em: 20 jul. 2015.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. **FEEDADOS.** Diversos anos. Disponível em: <<http://feedados.fee.tche.br/>>. Acesso em: 09 mai. 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Base de informações do Censo Demográfico 2010:** resultados do universo por setor censitário. Documentação do Arquivo. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

_____. Censo demográfico 2000. **Agregado por Setores Censitários dos Resultados do Universo: Documentação do Arquivo**. 2. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

_____. **Sistema IBGE de recuperação automática – SIDRA: Banco de dados agregados**. Diversos anos. Disponível em: <<http://sidra.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 26 jan. 2014.

_____. **Malha digital de setores censitários**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000. 1 arquivo *shapefile*. Escala 1:250.000. Disponível em: <http://downloads.ibge.gov.br/downloads_geociencias.htm>. Acesso em: 18 ago. 2013.

_____. **Malha digital de setores censitários**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. 1 arquivo *shapefile*. Escala 1:250.000. Disponível em: <http://downloads.ibge.gov.br/downloads_geociencias.htm>. Acesso em: 18 ago. 2013.

MARTINS, S. F. **Cidade do Rio Grande: industrialização e urbanidade (1873- 1990)**. Rio Grande: Ed. da Furg, 2007.

MULLER, C.; MOROSO, K. (org.). **Violações ao direito à cidade e à moradia decorrentes de megaprojetos de desenvolvimento no Rio Grande do Sul. Diagnóstico e Perspectivas: o caso de Rio Grande**. Porto Alegre: Centro de Direitos Econômicos e Sociais – CDES, 2013.

RAMOS, B. R.; MARTINS, S. F. Dinâmica socioespacial a partir das transformações econômicas e industriais do setor naval/portuário na cidade do Rio Grande, RS. In: HEIDRICH, A. L. et al. **Estruturas e dinâmicas socioespaciais urbanas no Rio Grande do Sul: transformações em tempos de globalização (1991/2010)**. Porto Alegre: Editora Letra 1, 2016, p. 47-67.

RIO GRANDE. **Lei Municipal 7.093 de 22 de setembro de 2011**. Classifica área funcional do município como área urbana de ocupação prioritária e amplia a abrangência do Polo de Comércio e serviços- POLO 03. [2011a].

_____. **Lei Municipal 7.155 de 09 de dezembro de 2011**. Cria na área urbana do município as unidades de planejamento UM-22 e UM-23. [2011b].

_____. **Lei Municipal 7.504 de 03 de dezembro de 2013**. Cria na área urbana do município a unidade de planejamento UR-44.

_____. **Lei Municipal 7.563 de 20 de fevereiro de 2014**. Cria na área urbana do município a unidade de planejamento UR-45. [2014a].

_____. **Projeto de Lei que dispõe sobre a utilização compulsória de imóveis urbanos, sobre os seus instrumentos, e dá outras providências**. Secretaria Municipal de Habitação e Regularização Fundiária Rio Grande, 2014. [2014b].

_____. **Plano Diretor Participativo para a cidade do Rio Grande**. Prefeitura Municipal do Rio Grande, 2008.

SANTOS, M. **A natureza do espaço: técnica e tempo; razão e emoção**. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1997.

_____. Modo de produção técnico-científico e diferenciação espacial. **Revista Território**, ano IV, n. 6, jan. 1999. p.5-20.

SECRETARIA MUNICIPAL DE COORDENAÇÃO E PLANEJAMENTO DO RIO GRANDE. **Investimentos em Infraestrutura**. Rio Grande: SMCP, 2011.

SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA. **Ações SMHRAF**. Rio Grande: SMHRAF, 2014.

SECRETARIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE. Condomínios e Loteamentos que solicitaram o Licenciamento Ambiental, que são de competência municipal de acordo com a Resolução COMDEMA 001/2011, e Resolução CONSEMA 288/2014. **Relatório de Situação**. Rio Grande: SMMA, 2015.

SILVA, R. P. da et al. O impacto do Polo Naval no setor imobiliário da cidade do Rio Grande, RS. In: Encontro de Economia Gaúcha, 6., 2012, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: FEE, 2012. Disponível em: <http://cdn.fee.tche.br/eeg/6/mesa3/O_Impacto_do_Polo_Naval_no_Setor_Imobiliario_da_cidade_de_RioGrande_RS.pdf>. Acesso em: 07 out. 2013.

SILVA, R. P. da; GONÇALVES, R. da R. O polo naval e os preços dos imóveis na cidade do Rio Grande – RS. In: Encontro de Economia Gaúcha, 7, **Anais...** Porto Alegre: FEE, 2014. Disponível em: <<http://www.fee.rs.gov.br/wp-content/uploads/2014/05/201405267eeg-mesa23-polonavalprecosimoveis.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2014.

SINAVAL. **Cenário da construção naval - 1º semestre de 2015**. Disponível em: <<http://sinaval.org.br/wp-content/uploads/Sinaval-Cen%C3%A1rio-da-Constru%C3%A7%C3%A3o-naval-1-Sem-2015-Final-10-7-15.pdf>>. [2015a]. Acesso em: 05 mai. 2016.

SINAVAL. **Empregos nos estaleiros brasileiros**. Disponível em: <<http://sinaval.org.br/empregos/>>. [2015b]. Acesso em: 05 mai. 2016.

SINAVAL. **Petroleiras em todo mundo cortam custos e afetam rede de fornecedores**. Disponível em: <<http://sinaval.org.br/2015/07/petroleiras-em-todo-mundo-cortam-custos-e-afetam-rede-de-fornecedores/>>. [2015c]. Acesso em: 05 mai. 2016.

SINAVAL. **Cenário da Construção Naval - Balanço de 2015 - 15/12/2015**. Disponível em: <<http://sinaval.org.br/wp-content/uploads/Cen%C3%A1rio-da-Constru%C3%A7%C3%A3o-naval-Balan%C3%A7o-de-2015-17-12.pdf>>. [2015d]. Acesso em: 05 mai. 2016.

SPOSITO M. E. B. A produção do espaço urbano: escalas, diferenças e desigualdades socioespaciais. IN: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L.; SPOSITO M. E. B. **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2013, p. 123-146.

Data de submissão: 15.07.2016

Data de aceite: 28.11.2017

License information: This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.