

EXPANSÃO URBANA EM DIFERENTES ESCALAS

Doralice Sátyro Maia | William Ribeiro da Silva
Carlos Augusto de Amorim Cardoso (Organizadores)

**EXPANSÃO URBANA
EM DIFERENTES ESCALAS**



Reitora
Vice-Reitora
Pró-Reitora PRPG

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

MARGARETH DE FÁTIMA FORMIGA MELO DINIZ
BERNARDINA MARIA JUVENAL FREIRE DE OLIVEIRA
MARIA LUIZA PEREIRA DE ALENCAR MAYER FEITOSA



Diretora
Supervisão de Administração
Supervisão de Editoração
Supervisão de Produção

EDITORA UFPB

IZABEL FRANÇA DE LIMA
GEISA FABIANE FERREIRA CAVALCANTE
ALMIR CORREIA DE VASCONCELLOS JÚNIOR
JOSÉ AUGUSTO DOS SANTOS FILHO

CONSELHO EDITORIAL

Adailson Pereira de Souza (Ciências Agrárias)
Eliana Vasconcelos da Silva Esval (Linguística, Letras e Artes)
Fabiana Sena da Silva (Interdisciplinar)
Gisele Rocha Côrtes (Ciências Sociais Aplicadas)
Ilda Antonieta Salata Toscano (Ciências Exatas e da Terra)
Luana Rodrigues de Almeida (Ciências da Saúde)
Maria de Lourdes Barreto Gomes (Engenharias)
Maria Patrícia Lopes Goldfarb (Ciências Humanas)
Maria Regina Vasconcelos Barbosa (Ciências Biológicas)

CONSELHO CIENTÍFICO

Maria Aurora Cuevas-Cerveró (Universidad Complutense Madrid/ES)
José Miguel de Abreu (UC/PT)
Joan Manuel Rodríguez Diaz (Universidade Técnica de Manabí/EC)
José Manuel Peixoto Caldas (USP/SP)
Letícia Palazzi Perez (Unesp/Marília/SP)
Anete Roese (PUC Minas/MG)
Rosângela Rodrigues Borges (UNIFAL/MG)
Silvana Aparecida Borsetti Gregorio Vidotti (Unesp/Marília/SP)
Leilah Santiago Bufrem (UFPR/PR)
Marta Maria Leone Lima (UNEB/BA)
Lia Machado Fiuza Fialho (UECE/CE)
Valdonilson Barbosa dos Santos (UFCG/PB)

Editora filiada à:



Associação Brasileira
das Editoras Universitárias

Doralice Sátyro Maia
William Ribeiro da Silva
Carlos Augusto de Amorim Cardoso
(Organizadores)

EXPANSÃO URBANA EM DIFERENTES ESCALAS

João Pessoa
Editora UFPB
2020

Direitos autorais 2020 – Editora UFPB

Efetuada o Depósito Legal na Biblioteca Nacional, conforme a Lei nº 10.994, de 14 de dezembro de 2004.

Todos os direitos reservados à Editora UFPB

É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio.

A violação dos direitos autorais (Lei nº 9.610/1998) é crime estabelecido no artigo 184 do Código Penal.

O conteúdo desta publicação é de inteira responsabilidade do autor.

Impresso no Brasil. *Printed in Brazil.*

Projeto Gráfico	Editora UFPB
Editoração Eletrônica e Projeto da Capa	Ana Gabriella Carvalho
Imagem de capa	Freepik

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

E96 Expansão urbana em diferentes escalas / Doralice Sátyro Maia, William Ribeiro da Silva, Carlos Augusto de Amorim Cardoso (Organizadores/as). - João Pessoa : Editora UFPB, 2020.
268 p. : il.
ISBN 978-85-237-1505-2

1. Geografia urbana. 2. Espaço urbano. I. Maia, Doralice Sátyro. II. Silva, William Ribeiro da. III. Cardoso, Carlos Augusto de Amorim. IV. Título.

UFPB/BC

CDU 911.375

Livro aprovado para publicação através do Edital N° 1/2019, financiado pelo Programa de Apoio a Produção Científica - Pró-Publicação de Livros da Pró-Reitoria de Pós-Graduação da Universidade Federal da Paraíba.

EDITORA UFPB	Cidade Universitária, Campus I, Prédio da Editora Universitária, s/n João Pessoa – PB CEP 58.051-970 http://www.editora.ufpb.br E-mail: editora@ufpb.br Fone: (83) 3216.7147
---------------------	---

SUMÁRIO

Apresentação	7
Carlos Augusto de Amorim Cardoso	
Expansão urbana: processos e dinâmicas da produção do espaço em diferentes escalas	9
Doralice Sátyro Maia	
William Ribeiro da Silva	
Contradicciones y conflictos en la producción de infraestructura portuaria en Urabá, Colombia: lo rural y lo urbano	20
John Dairo Zapata Ochoa	
Arlete Moysés Rodrigues	
Expansão urbana e mobilidade em Viña del Mar, Chile	47
Vicente Aprigliano Fernandes	
A habitação de promoção pública como projeto de expansão da cidade: o caso de Lisboa e o Século XX	70
Filipa Serpa	
Mercado imobiliário, PMCMV e a produção do espaço metropolitano: reflexões a partir do caso da Região Metropolitana do Recife (PE), Brasil	92
Leonardo Barboza da Costa	
Luciana de Carvalho Gomes	
Doralice Sátyro Maia	

A expansão da cidade e do urbano em João Pessoa-PB: entre a quantidade e a qualidade	114
Rafael Faleiros de Padua	
A expansão urbana de Caruaru e a conformação de uma cidade média: entre a cidade e a rede	132
Mariana Rabêlo Valença	
Carlos Augusto de Amorim Cardoso	
A dinâmica da interiorização da violência criminal: um problema para as cidades médias?	160
Eliane Melara	
William Ribeiro da Silva	
Monique Deise G. Bastos	
Encantos e desencantos do Brejo paraibano: frio, festas e condomínios fechados em Bananeiras-PB	183
Lívia Isabel Bezerra de Miranda	
Maria Fernanda O. Silva	
O PMCMV e a expansão urbana das cidades de Patos e Cajazeiras/PB	208
Luciana Medeiros de Araújo	
A produção do espaço e a expansão urbana em Russas – Ceará: as repercussões do Programa Minha Casa Minha Vida	236
Jéssica Liana de Sousa	
Doralice Sátyro Maia	
Sobre os autores	263

APRESENTAÇÃO

Carlos Augusto de Amorim Cardoso

Ser incumbido de apresentar uma coletânea desta natureza é *um falar sobre si*. Em vários momentos das pesquisas apresentadas estivemos presente, especialmente nas de colaboração junto ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal da Paraíba (PPGG-UFPB). Curiosamente, a Rosa dos Ventos visualizada na ocasião da elaboração desta apresentação, através do contato virtual e constante (“zaps”, “emails”) e da posição-localização dos organizadores em Portugal, no Brasil e nos EUA, não poderia ser mais reveladora da amplitude da abordagem de que trata o “EXPANSÃO URBANA EM DIFERENTES ESCALAS”. A cartografia real e simbólica dos lugares, abriu um amplo e aprazível arco de coordenadas: do meridiano 8°L português ao 76°W colombiano e do paralelo 40°N americano ao 71°S chileno. Esses semicírculos puseram em relevo as casas populares das cidades de Cajazeiras e de Patos no sertão paraibano; de Caruaru no agreste pernambucano e de Russas no tabuleiro cearense, Vale do rio Jaguaribe; bem como as segundas residências dos frios condomínios fechados de Bananeiras, no festivo brejo paraibano ou ainda a produção da habitação e do mercado imobiliário do Recife. Tais círculos imaginários da Rosa dos Ventos também abrangem as formas urbanas de Lisboa e unem-se às centralidades portuárias da Urabá colombiana. Cruzam-se na interiorização da violência criminal da Resende do Vale do Paraíba no sul fluminense e somam-se à produção social do espaço do crescimento da cidade de João Pessoa na Paraíba do Norte. Tal totalidade somente foi possível de ser criada na vertente das investigações, produzida pela régua e pelo compasso do sítio e da situação da organização: a Ponta do Seixas.

De fato, a temática é suficientemente ampla ao ponto de reunir diferentes análises de cidades em escalas diversas. As contradições do rural e do urbano na Colômbia à mobilidade no Chile contrastam com a política

habitacional de Portugal e coaduna-se com os encantos – e desencantos – da produção do espaço urbano contemporâneo das metrópoles, das cidades médias e das pequenas brasileiras, através da análise do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e do exame de condomínios fechados. Ao tratar da reestruturação urbana, das centralidades e das dinâmicas de consumo da e na cidade os temas foram examinados à luz da compreensão da expansão urbana. Foi assim que essa simbólica centralidade posicional da periferia foi revisitada e se contrapõe às linhas dos meridianos e paralelos da métrica das navegações. Pois as temáticas as ultrapassam e reúnem proporcionalmente cidades, autores e dimensões.

Quaisquer que sejam os percursos da leitura revelará os nexos escalares da expansão urbana e da potência das contiguidades temáticas, sobrepondo conceitos e categorias. Escolha-os. Por fim, de modo diferente seria incompleta a apresentação sem as devidas referências aos apoios institucionais da Pró-Reitoria de Pós-Graduação (PRPG) e do Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGG), associados aos projetos do Programa de Internacionalização da Capes (PrintCapes-UFPB) e somadas as Instituições às quais os autores estão vinculados. E assim resta reafirmar o convite aos leitores para navegarem nessas águas agitadas da expansão urbana das cidades em questão, pois, ao fim e ao cabo, são sínteses provisórias da expansão urbana mundial.

EXPANSÃO URBANA

processos e dinâmicas da produção do espaço em diferentes escalas

Doralice Sátyro Maia

William Ribeiro da Silva

Por que escrevermos um livro sobre a expansão urbana reunindo diferentes autores, diversos resultados de pesquisas e de abordagens teórico-metodológicas? O que aqui se entende por expansão urbana? Crescimento do tecido urbano consolidado? Do perímetro urbano? Do espaço urbano? Essas e outras tantas questões poderiam ser aqui registradas para procurarmos expressar o que nos moveu para a publicação deste livro.

Se tomarmos a origem etimológica do termo expansão: provém do latim “*expansio, ōnis*” que significa a ‘ação de se estender’, do radical de “*expansum, supn*” de *expandere* ‘estender, abrir, desdobrar’ (Dicionário Apple Versão 2.3.0 - 203.16.12). Podemos então partir do significado do vocábulo para esboçarmos algumas notas no sentido de discutirmos uma noção bastante presente nos estudos sobre a cidade e o urbano.

Os resultados das pesquisas realizadas, seja no Brasil, seja em outros países, particularmente, na Geografia e na Arquitetura e Urbanismo, trazem informações, dados, reflexões e apontamentos que ampliam e contribuem com elementos para pensarmos a expansão urbana, no sentido mais amplo, ou seja, para além da expansão da cidade. Em outras palavras, o conjunto de textos aqui reunidos não foram eleitos de forma aleatória, mas tomando como base os resultados das dissertações, teses e pesquisas realizadas pelo conjunto de pesquisadores que mostram abordagens diferentes sobre o tema que se apresenta como central: a expansão urbana.

O tema, no seu sentido geral, conduz frequentemente ao entendimento da expansão do tecido ou da malha urbana consolidada,

ou ao processo contínuo de urbanização em que “a cidade vai engolindo o campo e as áreas de florestas”, já tão bem expressa por vários autores ao tratarem do fenômeno da urbanização. Seja na Europa, seja na América Latina, ou de forma mais específica, no Brasil, trata-se de um tema que se faz presente nos estudos urbanos no sentido mais amplo, sem as cercas disciplinares. Um tema que no Brasil já foi amplamente discutido em diferentes momentos de sua História, seja no início do Século XX, com debates que refletiam o ponto de inflexão da Urbanização Brasileira com o advento da industrialização, seja nos anos de 1960 e 1970, com a internacionalização da economia e novas dinâmicas de produção dos espaços urbanos, ou nos anos posteriores a 1990, diante da economia neoliberal e suas influências na concentração da propriedade, nas lógicas empresariais e logísticas e no denominado processo de reestruturação do meio urbano. Sempre com variadas abordagens, métodos e vieses políticos e ideológicos, como bem discutiu Abreu (1994).

Henri Lefebvre em conferência proferida no ano de 1966 em Lurs (Provença – França), chama a atenção para o fato de que a oposição cidade-campo estava desaparecendo enquanto oposição dominante na linguagem, nas ideias e nas representações sociais. O autor põe em relevo o que entendia como uma oposição em apogeu: “*la de la gran ciudad y su periferia*”; ou “*entre tejido urbano compacto y tejido urbano de malas esponjadas. O bien, la oposición entre centro y no centro, medio y entorno*” (Lefebvre, 1978, p. 192). E na mesma fala, indaga o autor: “*¿Por qué? Porque la ciudad comienza a extenderse sobre el conjunto del territorio*”. (Id. Ibid). E em 1967, em capítulo reunido na mesma obra “*Du rural à l’urbain*” e traduzida para o espanhol em 1971, acrescenta o autor:

La ciudad, decididamente, ha estallado; sus formas clásicas (la ciudad antigua o medieval) se alejan en el tiempo. Esto no quiere decir que la aglomeración urbana, con formas, funciones, estructuras antiguas o nuevas, haya desaparecido. El “tejido urbano” (formulación algo

vaga, pero cómoda) ha adoptado nuevas formas; asume nuevas funciones; se dispone en nuevas estructuras. [...]. (LEFEBVRE, 1978, p. 162).

Trazemos esses pequenos trechos da obra de Lefebvre com o propósito de melhor dizer que o processo de expansão urbana preocupa o autor e muitos outros desde que se tornou por demais latente a problemática urbana. Desde os anos 1960 que o referido autor reflete sobre tais problemáticas, processos e fenômenos.

No Brasil, na década de 1980, Milton Santos escreveu sobre a urbanização nos países subdesenvolvidos que se diferencia da ocorrida nos países centrais, já que nestes últimos, houve “uma passagem da população do setor primário para o secundário e, em seguida, para o terciário.” Pois, segundo o autor, a urbanização nos países subdesenvolvidos “se fez de maneira diferente e tem um conteúdo também diferente: é uma urbanização terciária”. Conclui destacando que a criação das indústrias se dá posteriormente ao surgimento de muitas cidades (SANTOS, 1980, p. 25). A discussão aqui apresentada por Santos é perseguida pelo próprio autor que na mesma obra questiona: “a especificidade do tecido urbano do Terceiro Mundo” se dá por “um fato político e étnico ou decorre, mais geralmente, do fenômeno econômico do subdesenvolvimento e das estruturas sociais que são seu corolário?”. As questões e as reflexões do autor são concernentes ao período em que escreve, quando as teorias econômicas se pautam na produção teórica iniciada no final da década de 1950, a partir das contribuições de Caio Prado Jr., Ignácio Rangel, Nelson Werneck Sodré, Maria da Conceição Tavares, Francisco de Oliveira, Paul Singer, Roberto Campos, Mário Henrique Simonsen e muitos outros pensadores responsáveis pela fundação da Economia Política Brasileira (MANTEGA, 1987, p.11).

No livro “Manual de Geografia Urbana” publicado em 1989, Milton Santos dedica um capítulo para tratar da Morfologia do Tecido Urbano. Ele afirma a existência de “duas ou diversas cidades dentro da cidade” que é

o “resultado da oposição entre níveis de vida e entre setores de atividade econômica, isto é, entre classes sociais” (SANTOS, 1989, p. 185). Elenca os elementos de análise da morfologia do tecido urbano, dentre estes, o plano urbano. A respeito do plano urbano, escreve: “Seguramente não existe nenhum plano típico de cidade em país subdesenvolvido. Quando muito encontram-se alguns caracteres comuns” (p. 185). Nessa mesma obra o autor aborda alguns pontos importantes para o debate do crescimento do tecido urbano: o estudo do plano e do patrimônio imobiliário, as estruturas jurídicas da propriedade do solo urbano, o “papel do Estado ou dos organismos privados interessados na construção”, a indústria de construção e a paisagem urbana (p. 195).

Sabe-se que a preocupação de Santos com o processo de urbanização, com a problemática urbana e/ou com o fenômeno urbano acompanhou a sua trajetória acadêmica e científica. Na obra “Urbanização Brasileira” publicada em 1993, encontra-se um capítulo intitulado: “A Organização Interna das Cidades: A Cidade Caótica”. Neste capítulo em especial, o autor afirma que considerando “diferença de grau e de intensidade, todas as cidades brasileiras exibem problemáticas parecidas”, tais como: emprego, habitação, transportes, serviços básicos como água, esgoto, saúde e educação, considerando que quanto maior a cidade, as problemáticas mais se agravam. Acrescenta que se tal fato “era menos verdade na primeira metade deste século [século XX]”, com a “urbanização corporativa, isto é, empreendida sob o comando de interesses das grandes firmas, constitui um receptáculo das consequências de uma expansão capitalista devorante dos recursos públicos”, porque para ele os recursos públicos “são orientados para os investimentos econômicos, em detrimento dos gastos sociais”. (p. 95). Discorre ainda sobre o que denomina de “organização interna atual das cidades brasileiras” e escreve:

As cidades, e sobretudo as grandes, ocupam, de modo geral, vastas superfícies, entremeadas de vazios. Nessas cidades espalhadas, características de uma urbanização

corporativa, há interdependência do que podemos chamar de categorias espaciais relevantes desta época: tamanho urbano, modelo rodoviário, carência de infraestruturas, especulação fundiária e imobiliária, problemas de transporte, extroversão e periferação da população gerando, graças às dimensões da pobreza e seu componente geográfico, um modelo específico de centro-periferia (SANTOS, 1993, p. 95).

A razão pela qual retomamos aqui os escritos de Milton Santos para tratarmos de um tema relevante na contemporaneidade expressa-se no sentimento que se depreende da atual produção acadêmica dos estudos urbanos que tendem a novamente apontar a expansão urbana como tema de destaque. Ressalte-se que em países como o Brasil, não apenas há a expansão urbana, como também, há a criação de novas cidades e a expansão do território urbano, sobretudo nas áreas de expansão do agronegócio, no denominado Complexo da Soja. (ELIAS, 2018). Dá-se também pela importância das reflexões, ideias e constatações feitas por Milton Santos e que se fazem hoje ainda latentes, como já citado anteriormente, da modernização seletiva e a constituição das “cidades espraiadas”, ou seja, do crescimento das cidades “em vastas superfícies entremeadas de vazios”. (SANTOS, 1993).

Mais recentemente, encontra-se um leque vasto da literatura que trata da urbanização dispersa, urbanização difusa, além da periferação. Tais terminologias são utilizadas por geógrafos, urbanistas, planejadores urbanos, em outros termos, pelos que exercem as “profissões do urbano” como denomina Nuno Portas (2005, p. 260). O nosso intuito não é fazer uma sistematização dos estudos sobre as concepções que tratam do tema, tampouco discutir cada uma das noções trabalhadas, mas sim, apresentá-las muito resumidamente para que o leitor possa tomar conhecimento e se situar no debate que será apresentado a partir dos textos aqui publicados.

Nuno Portas trata como “aglomerações contemporâneas” que podem ser vistas “como um mosaico de diferenças e oposições, carente de ligações claras e de continuidades perceptíveis”. O autor continua afirmando que os “acréscimos pós-industriais configuram uma cidade que dá pelas metáforas de nebulosa e/ou do arquipélago ou pelos adjetivos de emergente, dispersa, genérica (ou ordinária)” (p. 261).

Na literatura brasileira, Nestor Goulart Reis (2006 e 2007) dedica-se aos estudos sobre a urbanização dispersa. Para o autor, trata-se de uma opção e esta se dá por entender que tal terminologia possibilita “evidenciar as tendências à distribuição de pontos urbanizados sobre a totalidade dos territórios atingidos pelo processo, em meio a áreas tipicamente rurais, em direção a uma relativa homogeneização desses territórios” (REIS, 2006, p. 51). Reis esclarece que a noção “urbanização difusa” considera o processo em que os modos de vida urbana avançam sobre o território até então caracterizado pela vida rural, favorecendo a migração do campo para a cidade.

Um outro termo associado à expansão urbana é periferização, ou seja, a formação de áreas periféricas. Sabemos que desde os primeiros estudos nos campos dos “profissionais do urbano”, particularmente nos estudos de urbanismo, geografia urbana e de sociologia urbana que as áreas que foram se constituindo como prolongamento, extensão ou expansão das cidades, foram denominadas de áreas periféricas e para tal processo atribuiu-se a designação de processo de periferização. Vários foram os estudos que trataram principalmente da dualidade centro x periferia: Burgges, Hoyt, Chorley, cujas explicações se pautaram principalmente na construção de modelos que foram inclusive atualizados ou reatualizados para atender às novas dinâmicas.

Há, contudo, de se distinguir em princípio os processos que se deram de forma contínua, isto é, em que as cidades se prolongam não se desligando do tecido urbano consolidado e que nas suas margens se formam as áreas periféricas e, onde tal expansão deu-se e continua se dando deixando áreas vazias, ou espaços com atividades rurais. Existem,

portanto, áreas periféricas ricas e pobres, muito embora o termo esteja mais comumente associado às áreas onde estão os mais pobres, aqueles que não conseguem arcar com a habitação nas áreas mais próximas ao centro.

Na história do processo de urbanização, os subúrbios que surgem desde o final do século XIX na Europa, inicialmente na Inglaterra, se constituem em áreas residenciais da elite, tal como nos mostra Engels em a “Situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra” (ENGELS, (1985[1845])). O autor no capítulo “As Grandes Cidades” revela as condições precárias, abaixo da capacidade de suporte da humanidade em que viviam os trabalhadores nas cidades inglesas desde o processo de industrialização, e relata como os industriais e a classe burguesa saem da área da cidade que passa a ser densamente ocupada e constroem seus casarões ou palacetes nas áreas afastadas que irão formar os subúrbios. Já nos Estados Unidos, os subúrbios, muito embora também se constituam em áreas afastadas das cidades, surgem acoplados a um projeto urbanístico que reúne o interesse imobiliário ao industrial – indústria de automóveis e de eletrodomésticos principalmente – destinando-se à denominada “classe média”, com dimensões que alteram a compreensão da expansão urbana e das formas das cidades, que passam a ser produzidas com tendências à policentralidade.

Peter Hall (1996) elenca quatro fatores principais que impulsionaram o que denomina de “boom suburbano” nos Estados Unidos: a construção das novas estradas que possibilitaram o acesso rápido a localidades anteriormente não atingidas pela ferrovia; a zonificação do uso do solo, permitindo criar áreas residenciais uniformes e que mantinha o preço do solo estável, a política de hipotecas que permitia um empréstimo com taxas de juros mais baixas e um prazo maior de empréstimo e o “baby boom” que “criou uma súbita demanda de casas onde as crianças poderiam crescer com tranquilidade”. Será o quarto fator que porá em movimento todo o processo segundo Hall.

O que queremos deixar claro aqui é que a constituição de áreas urbanas descoladas ou descontínuas ao tecido urbano consolidado não se trata exatamente de um novo processo, mas sim de sua reconfiguração. O

livro “*Peripheralization: The making of spatial dependencies and social injustice*” organizado por Andrea Fischer-Tahir e Matthias Naumann (2013) reúne artigos escritos por autores de vários países que tratam da temática. Os organizadores na introdução da obra afirmam:

From our perspective, peripheries emerge from the intrinsic logic of uneven development in capitalist societies. They are the result of specific capital investment policies and political decision-making on particular scales. Moreover, the social production of peripheries is shaped by academic, technocratic and political representations or, with reference to Henri Lefebvre (1991), by the ways of conceiving space. Finally, peripheries emerge and are shaped according to modes of living space in the sense of lifestyle, practices of inclusion and exclusion, and ways of interpretation, signification and action based on individual and collective experience, as well as on social norms, values and rules. (FISCHER-TAHIR; NAUMAN, 2013, p. 18).

De fato, trata-se de um processo referente à urbanização capitalista e que o significado de periferização não se resume à posição ou localização das áreas pobres, daqueles que seriam os marginalizados, mas também diz respeito à posição social, à forma de vida, às normas estabelecidas e ainda à política urbana.

Mais recentemente, as áreas periféricas segundo Sierra (2003), correspondem à “*parte de la Ciudad más receptiva a los cambios y más versátil a la hora de adaptarse a las nuevas formas de producir y de distribuir, y por lo tanto a las transformaciones que van a producirse*” (SIERRA, 2003, p. 53). Para o autor, a estruturação e a consolidação das periferias dispersas são produzidas principalmente pela criação de dispositivos do consumo e a ampliação dos serviços que passam a se instalar nessas áreas, constituindo cidades

dispersas ou difusas, ou como melhor designa, uma cidade descontínua e porosa.

Nesse sentido, a expansão do tecido urbano, ou mais propriamente, a expansão urbana dá-se predominantemente no sentido das áreas externas à área ocupada, criando na maioria das vezes grandes manchas. Tal processo se dá em cidades de diferentes escalas, sejam no território brasileiro, sejam em cidades da América Latina, da Europa ou norte-americanas impulsionadas por diferentes fatores: política habitacional, mercado imobiliário, criação de novas centralidades, construção de *shopping centers* etc. As diferenças, mas também as particularidades e as singularidades serão aqui apresentadas pelos autores a partir das suas pesquisas, sem perder de vista a totalidade.

Nesse sentido, revisitar o debate da expansão urbana representa para nós um anseio de compreender como esta temática já profundamente debatida em diferentes âmbitos no mundo todo, continua sendo renovada, com elementos distintos e com novas questões que demonstram sua dinâmica e sua importância para a reflexão de como a sociedade produz e reproduz suas cidades.

Os textos que compõem essa obra revelam algumas dessas diversidades teóricas, metodológicas, mas também os processos de urbanização em cidades de diferentes escalas, seja na perspectiva da análise interurbana, seja na intraurbana, como também - e essa talvez seja uma contribuição de maior relevância - a partir de estudos em realidades metropolitanas, como Lisboa, Rio de Janeiro e Recife, em cidades que integram regiões metropolitanas como Viña del Mar, no Chile, nas cidades que são centros regionais e capitais de estado como João Pessoa, em cidades médias dado o seu papel regional como Caruaru e Patos. E, ainda, em cidades de menor porte, consideradas por muitos como cidades pequenas e interioranas, a exemplo de Cajazeiras e Russas, e ainda aquelas que se destacam pela sua dinâmica territorial impulsionada pela infraestrutura portuária como é o caso de Urubá, na Colômbia.

Sendo assim, buscamos abarcar diferentes realidades que compõem o território urbano com suas facetas e variações escalares, abrindo possibilidades para o avanço teórico-metodológico na compreensão da totalidade processual, nas interações espaciais e nas lógicas da sociedade capitalista. Neste sentido, sítio e situação geográfica, mediados pela apreensão das escalas, tornam esta coletânea importante para o avanço do debate da expansão urbana, considerando que os processos espaciais se desenvolvem com maneiras distintas, com influências variadas, de acordo com a sua geografia, eis nossa proposta e que desejamos ser de grande valia aos leitores.

Referências

ABREU, M. A. O Estudo geográfico da Cidade no Brasil: Evolução e Avaliação. In: Carlos, Ana Fani Alessandri (org.). **Os Caminhos da Reflexão sobre A Cidade e o Urbano**. São Paulo: USP, 1994.

ELIAS, Denise. **Globalização e Agricultura**. v.1, 1°. ed. São Paulo: EDUSP, 2018.

ENGELS, F. “As grandes cidades.” In: ENGELS, F. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Global, 1985.

FISCHER – TAHIR, Andrea; NAUMANN, Mathias. Peripheralization as the social production of spatial dependencies and injustice. In: FISCHER – TAHIR, Andrea; NAUMANN, Mathias. (eds.) **Peripheralization**. The making of spatial dependencies and social injustice. Springer DE, 2013. pp. 9 – 26. (eBook) ISBN – 978-3-531-19018- (17 p).

HALL, Peter. **Ciudades del mañana**. Historia del urbanismo en el siglo XX. Barcelona: Serbal, 1996.

LEFEBVRE, Henri. **De lo Rural a lo Urbano**. 4 ed. Barcelona: Ediciones Península, 1978.

MANTEGA, G. **A Economia Política Brasileira**. 4ª ed. Petrópolis: Vozes, [1984] 1987.

PORTAS, Nuno. **Os Tempos das Formas**. Vol. 1. A Cidade Feita e Refeita. Guimarães: Universidade do Minho, 2005.

REIS, Nestor Goulart. **Notas sobre a urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano**. São Paulo: Via das Artes, 2006.

REIS, Nestor Goulart. Conferência sobre a dispersão em São Paulo. In: REIS, N. G., PORTAS, N., TANAKA, M. S. (Eds.). **Estudos sobre dispersão urbana**: Dispersão Urbana: Diálogo sobre pesquisas Brasil - Europa. São Paulo: FAU - USP, 2007.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Desigual**. A especificidade do fenômeno urbano em países subdesenvolvidos. Petrópolis: Vozes, 1982.

SANTOS, Milton. **Manual de Geografia Urbana**. 2 ed. São Paulo: Hucitec, 1989.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.

SIERRA, Pablo. **Periferias y nuevas ciudades**. Sevilla: Universidad de Sevilla, 2003.

CONTRADICCIONES Y CONFLICTOS EN LA PRODUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURA PORTUARIA EN URABÁ, COLOMBIA

lo rural y lo urbano

John Dairo Zapata Ochoa

Arlete Moisés Rodrigues

Una de las formas de conducir el crecimiento económico, es a través de la incorporación de nuevos territorios al desarrollo capitalista. Para ello se usa como estrategia la implementación de proyectos de modernización técnica, política y económica, tanto en territorios que ya han sido integrados a la vida económica nacional como en aquellos que históricamente han estado por fuera del circuito capitalista. Se trata de un proceso de integración a partir de la expropiación/despojo (Harvey, 2011), que ha venido ocurriendo en todo el mundo, pero con particularidades en cada país y en cada momento histórico específico.

Como consecuencia de esto, en Colombia se ha venido dando un proceso de reestructuración espacial usando la infraestructura como mecanismo que promueve la incorporación de nuevos territorios. Este proceso, al mismo tiempo que impone transformaciones en las áreas rurales, altera la dinámica de las áreas urbanas, provocando el aumento de la población en las ciudades como resultado del proceso de expropiación en los territorios rurales.

Es esta la manera más eficiente que ha encontrado el Estado colombiano para responder a las exigencias del capitalismo internacional propiciando así la permanencia de las condiciones de este país en la división internacional del trabajo.

Esta manera no es nueva como averiguamos en Brasil cuando se implementó el Proyecto Grande Carajás en las décadas de 1970 y 1980. Este proyecto tenía como premisa la inserción del Brasil en el mercado internacional teniendo como base la explotación de productos mineros. Para la consolidación del proyecto fue construida la central hidroeléctrica de Tucuruí, el ferrocarril de Carajás para facilitar el transporte de los minerales para el Puerto de Ponta Madeira, localizado en el Puerto de Itaqui en São Luís (Maranhão). Actualmente se exporta más de 1000 millones de toneladas de mineral de hierro por año, además de manganeso y cobre. El proyecto no se limitó a la actividad minera e incorporó también iniciativas agropecuarias, supuestamente como una forma de incentivar el desarrollo de la región y estimular la creación de empleos, con la misma intención de lo que se está pensando en la región de Urabá, Colombia.

Para la implementación de este proyecto, fueron expropiados millares de trabajadores rurales de pueblos ribereños que vivían en la región, en un proceso de despojo que implicó el desplazamiento de contingentes de población para ciudades cercanas a los yacimientos, lo que provocó especulación inmobiliaria con el aumento desproporcional del precio de la tierra urbana.

Las primeras ocupaciones se dieron alrededor de la vía PA-275, la cual fue construida para poder tener acceso a la Sierra de Carajás. El municipio fue emancipado en 1988. La población de la ciudad pasó de 36.498 habitantes en 1991 para 153.908 habitantes en 2010, crecimiento que representó más del 400%. Entre 1991 a 2000, la población creció a una tasa anual media de 2,96%. Para efectos comparativos, el estado de Pará creció durante los dos periodos, respectivamente, a una tasa media anual de 1,02% y 1,03%. Hubo en la ciudad, durante la década de 1990, una fuerte migración proveniente principalmente de Maranhão¹. En 2018 de acuerdo con datos del IBGE (2018), la población fue estimada en 202.881 personas.

1 Coelho, P. Tadzio. 2015.

En el caso colombiano, la incorporación de territorios aislados en el capitalismo internacional, se ha venido facilitando por la implementación de procesos de paz que han implicado la salida de actores armados de territorios estratégicos, posibilitado así la incorporación de algunos² de éstos territorios a la vida económica nacional e internacional.

A partir de 2011 se expide la Ley 1448 conocida como Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, a través de la cual se busca garantizar el derecho de la restitución de tierras a víctimas del conflicto armado en Colombia. Una política pública de este tipo podría mejorar las condiciones de vida de las comunidades afectadas al alterar la dinámica de la producción y reproducción del espacio y propiciar cambios importantes en la vida cotidiana de las familias y personas que fueron afectadas por el conflicto armado interno. No obstante, se ha identificado que en varias de las regiones y territorios donde se han emprendido procesos de restitución de tierras, se ha venido avanzando en la implementación de proyectos de infraestructura, donde la informalidad en la tenencia de la tierra y la falta de claridad sobre los títulos de propiedad debido al proceso de despojo, la reclamación de restitución de tierras y derechos territoriales³ en sí y a la incompetencia de las entidades del Estado encargadas de la titulación de tierras a campesinos colonos y comunidades étnicas, ha dificultado el avance de los mismos.

En la región de Urabá específicamente, se tiene proyectada la construcción de por lo menos tres grandes puertos: Puerto Pisisí y Puerto Antioquia en Turbo y el Darién International Port, en Necoclí. Obras de

2 Ponemos que de algunos de estos territorios, porque el Estado colombiano no copó los espacios vacíos que dejó la desmovilización de las FARC y que en la actualidad han sido copados por otro tipo de actores armados.

3 En el proceso de implementación de la Ley 1448 de 2011 y los decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011 relacionados con las comunidades étnicas, se hace una diferenciación en la restitución de tierras que es aplicada para individuos que por causa del conflicto armado interno fueron desplazados y posteriormente despojados de sus tierras; y la restitución de derechos territoriales que es aplicada para colectivos cuya propiedad de la tierra es colectiva y además es inalienable, imprescriptible e inembargable, es decir, esta tierra no entra en el mercado de tierras porque es tierra colectiva, además su constitución está enmarcada en el valor de uso y no de cambio.

infraestructura que hacen parte de un proceso de modernización capitalista del espacio que responde a las exigencias del capitalismo actual para la comercialización de productos de interés, como frutas tropicales y minerales, para el mercado internacional. La incorporación de este territorio a la dinámica económica se ha dado, las más de las veces, sin brindar condiciones básicas de subsistencia para las comunidades que habitan el territorio, negando también, en algunos casos, su derecho a la restitución de tierras como lo veremos más adelante.

Este escrito se propone apuntar al análisis de las contradicciones del Estado capitalista en la implementación de proyectos que buscan garantizar los derechos a una vida digna de las víctimas del conflicto armado en Colombia a partir de la Ley 1448 de 2011 y que a su vez promueven proyectos de infraestructura que buscan el crecimiento económico y son contradictorias en cuanto a la garantía de derechos de las comunidades que, siendo objeto de restitución, son un “obstáculo” para la construcción de proyectos de infraestructura como los puertos mencionados en el párrafo anterior.

El objetivo de esta investigación y análisis es entender la complejidad social y territorial en los que se manifiestan las contradicciones presentes entre la producción y reproducción capitalista del espacio y la implementación de la política de restitución de tierras. Así, se trata de mostrar la importancia que tiene la política de restitución de tierras como una forma de garantizar los derechos básicos de las personas y la forma en que este proceso se superpone con intereses económicos considerados como de utilidad pública e interés general.

Para este propósito se presentan elementos sobre la producción y reproducción capitalista del espacio, y cómo esta se efectúa a partir de la incorporación de territorios de la periferia capitalista a la vida económica nacional e internacional con la puesta en marcha de proyectos de infraestructura. Se toma información sobre el contexto social y territorial en los cuales han venido promoviendo estos proyectos. Se hace una mención breve acerca del proceso de formación económica y social del territorio en mención y de cómo esta condición ha influido en la complejidad territorial y en

los conflictos en torno a la forma en que el avance de las fuerzas productivas, redefinen la producción y reproducción del espacio. Finalmente se menciona la importancia de la implementación de la política de restitución de tierras y sus procesos contradictorios en la producción y reproducción del y en el espacio.

Modernización capitalista del espacio y desigualdad socioespacial

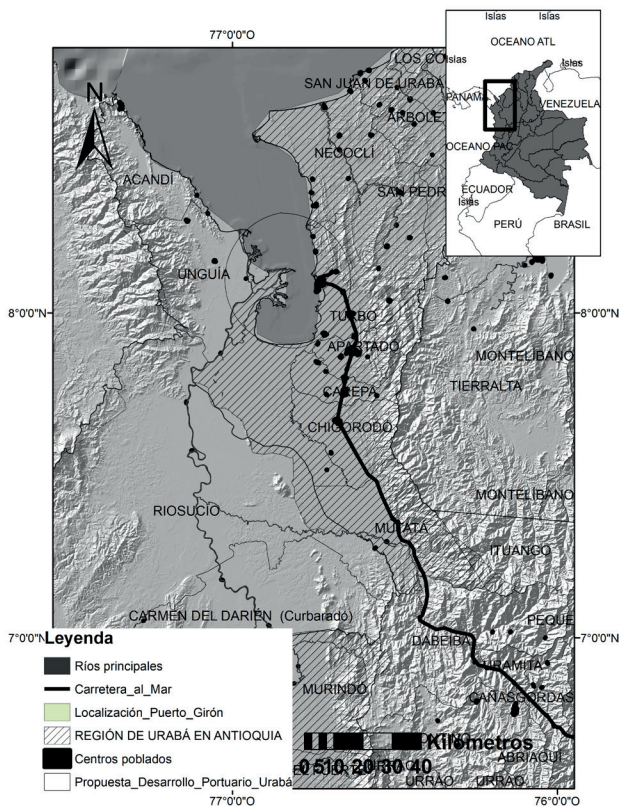
La forma en que se expresan los modos de producción y los intereses de las clases dominantes, configuran unas geografías que es necesario entender y sobre todo hacer explícitas como condición particular y concreta de un orden espacial donde confluyen los órdenes económico, social, político, cultura y simbólico, tanto a nivel local como internacional. No es un secreto que el capitalismo sobrevive mediante la producción y la reproducción del espacio y que, de acuerdo con Harvey (2011), esta es una manera lucrativa de absorber excedentes de capital, lo que consecuentemente lleva a una expansión geográfica y a una reconfiguración espacial alterando la dinámica de la relación ciudad-campo.

La reorganización espacial, a través de inversiones en infraestructura, en el caso colombiano, se ha incrementado notablemente en los últimos años. El proyecto de integración nacional se ha fundamentado a través del desarrollo de las vías de la prosperidad o vías de cuarta generación (vías 4G), el cual, de acuerdo a datos oficiales, ha necesitado de una inversión de 55 billones de pesos (ANI, 2019; IDEA, 2015; Andrade, 2013). Esta ha sido una manera de responder a las demandas de las transformaciones económicas internacionales, buscando, además, la incorporación de nuevos lugares en la dinámica económica nacional e internacional.

Urabá, es una región que se localiza en el noroccidente colombiano en el departamento de Antioquia y Chocó, es considerado geoestratégico, porque su posición privilegiada le permite establecer conexiones no sólo con el interior del país sino con el mundo entero, pues allí se puede acceder tanto al mar Caribe como al Océano Pacífico y al interior del país

a través del río Atrato. Esta región es la más extensa del departamento de Antioquia con 11.664 km² con abundancia en riquezas naturales. Su ubicación geográfica a las puertas de dos océanos con posibilidades de interconexión es de notable importancia estratégica (ver figura 1). Esta es una de las razones por las cuales, en los últimos años este territorio ha retomado su importancia y se han venido adelantando proyectos de infraestructura por parte de gobiernos nacional y departamental, donde se destaca la necesidad de reincorporar este territorio a las dinámicas del mercado global aprovechando su riqueza y su localización particulares.

Figura 1. Región de Urabá en Antioquia.



Fuente: Elaboración: John Dairo Zapata Ochoa a partir de IGAC (2014) y y Gobernación de Antioquia (2014)

De acuerdo con estudios realizados por la Gobernación de Antioquia entre 2014 y 2015⁴, en el caso específico del Urabá, el desarrollo de un sistema portuario, la integración vial con el resto del país dada por el programa de vías Mar 1 y 2 y la Transversal de las Américas, la expansión de los servicios públicos con la operación de Empresas Públicas de Medellín la entrada en operación de la central Hidroituango que aumentaría la oferta energética para el país y la región, la perspectiva de la construcción de un distrito de riego en Mutatá, para atender a las plantaciones agroindustriales y el proceso de urbanización e industrialización que ya se viene efectuando en el eje bananero, son una muestra de la intensidad con que se viene reconfigurando el espacio de cara a los desafíos que en términos de comercio internacional Colombia está asumiendo.

La transformación que está teniendo la región y el país, para afrontar los desafíos que impone el comercio internacional a gran escala, ha impelido al Estado colombiano a consolidar el Urabá como “la mejor esquina de América”. Así, los contextos urbano-industrial-portuario, los contextos rurales de economía campesina y bananero empresarial, y el contexto turístico han sentado las bases bajo las cuales se ha venido consolidando el proceso de modernización capitalista del espacio en esta porción del territorio colombiano. Las particularidades de cada contexto permiten hacer planteamientos de fondo sobre la intensidad de los conflictos en la región y de la forma en que las políticas públicas, como la de restitución de tierras, son aplicadas para garantizar derechos a las comunidades y también para facilitar la implementación de los proyectos mencionados.

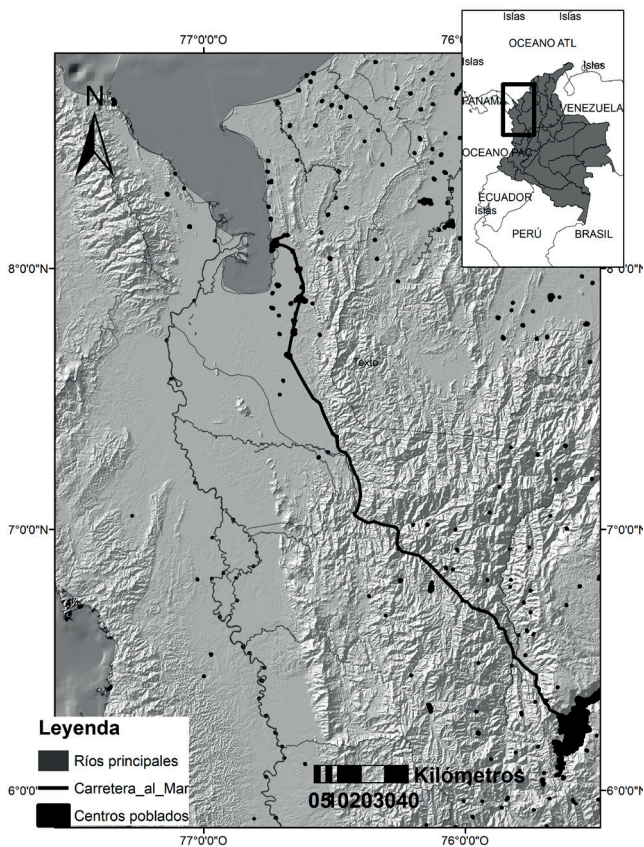
La forma en que estas regiones periféricas son incorporadas a las dinámicas económicas está determinada en parte por los intereses de la élite que está localizada en los centros económicos del país, al igual que por la dinámica económica internacional. A comienzos del Siglo XX esta

4 Estos estudios son entre otros: IDEA. Instituto para el Desarrollo de Antioquia. (2015). URABÁ, un mar de oportunidades, Proyecto Integral para el Desarrollo de Urabá. IDEA. Instituto para el Desarrollo de Antioquia. (2014). Estudio de impactos y potencialidades a partir del desarrollo de un sistema industrial y portuario en la Subregión de Urabá.

región tenía una dinámica económica que estaba más ligada con el exterior, específicamente a Alemania e Inglaterra, que con el interior del país. Con la entrada de La Primera y la Segunda Guerra Mundial entre 1914-1918 y 1939-1945 respectivamente, esta región quedó completamente aislada no sólo del comercio internacional sino de la vida económica nacional. No obstante, los intereses de las élites locales, como el caso de los empresarios antioqueños, seguían intactas y fueron ellos quienes dieron los primeros avances para la incorporación de Urabá a su economía.

Este interés estaba claro desde que Colombia había perdido a Panamá. La élite económica al interior del país sintió, entonces, la necesidad de establecer una proximidad con la región del Urabá. Para materializar ese interés, se comenzó con la construcción de una línea telegráfica que conectaría al centro de Antioquia con Turbo, municipio localizado en el golfo de Urabá (ver figura 2), hecho que fue un gran avance en la incorporación de esta región tanto al espacio económico antioqueño como a todo el país, pues fue prácticamente por este mismo trazado que se construyó la vía que conectaría estas dos regiones (Parsons, 1996; Gonzales, 2011).

Figura 2. Via Medellín-Urabá



Fuente: Elaboración: John Dairo Zapata Ochoa a partir de IGAC (2014) y Gobernación de Antioquia (2014)

La anexión de este territorio a través de este proyecto de infraestructura posibilitó que más tarde se abriera la carretera que conectaría la capital de Antioquia con esta región, ampliando la frontera económica de la industria y élite paisa⁵. De igual manera, posibilitó que el poder central pudiera mostrar “soberanía” sobre esta región que antes había sido tan lejana. De acuerdo con Harvey (2004:56), la infraestructura

5 Paisa en este caso es sinónimo de antioqueño, términos que se refiere a la idiosincrasia de los pobladores del departamento de Antioquia, en Colombia.

vial, la innovación y las telecomunicaciones, entre otros equipamientos, son condiciones básicas para el crecimiento y la manutención del poder, dado que se tornan en un aspecto relevante en la forma de acumulación de capital y como una forma de perpetuar también, la heterogeneidad estructural que existe entre centro y periferia.

La vía al mar, como se denominó esta carretera, posibilitó la llegada de colonos y empresas que más tarde dieron origen a tres ciudades que junto a Turbo consolidarían lo que hoy se conoce como el eje bananero (ver figura 3). Es sobre el eje bananero donde se concentrará el poder político y económico de la región de Urabá articulado a Medellín, Bogotá y Estados Unidos. Los capitales paísa y norteamericano invierten en la industria del banano en los años 80, lo cual dará lugar a procesos migratorios hacia la región de población que hace parte de la fuerza de trabajo que se emplea en la producción de banano.

De acuerdo con Ortiz (2007), algunos industriales medellinenses cuyo capital provenía de los textiles, generaron grandes inversiones en la empresa bananera del lado de los norteamericanos, específicamente con la United Fruit Company. La presencia de estos capitalistas, según el autor, significó el despegue de la economía en la región no sólo por el empleo generado, sino por la aplicación de excedentes de capital en actividades como el comercio local, créditos e infraestructura. Este proceso hoy está más consolidado, no obstante, las oleadas de violencia que sufrió la región por la confrontación entre fuerzas armadas irregulares y de éstas con las del Estado.

La región central del Urabá o del eje bananero conformada por los municipios de Apartadó, Carepa, Chigorodó y Turbo, tiene como característica principal, estar en un acelerado proceso de urbanización, con un desarrollo significativo del comercio y los servicios, y con una alta expectativa de industrialización diversificada. Allí confluyen importantes rutas terrestres del continente y el país. La Vía Panamericana, con 32.248 km, recorre toda América desde La Patagonia hasta Alaska, con una

interrupción de 87 km lineales en el Tapón del Darién⁶, en la frontera de Colombia con Panamá. Igualmente, la Transversal de las Américas, recorre toda la costa caribe colombiana desde Urabá hasta La Guajira para conectar el país con Venezuela.

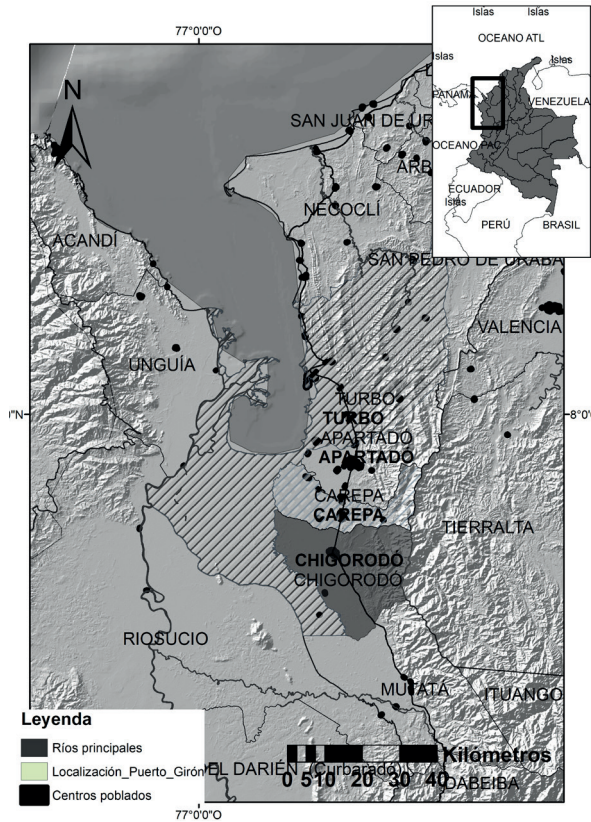
Los municipios de la región central o del eje bananero conforman un área urbana bastante dinámica que de acuerdo con los datos del Anuario Estadístico de Antioquia (2017), su población total es 355.360 habitantes concentrando el 70% de la población total de la región. De este 70% el 67% es población urbana y el 32% rural. De esos cuatro municipios, el 71% de la población está concentrado en los municipios de Apartadó y Turbo, con 253.324 habitantes. De acuerdo con estos datos, solo estos dos municipios concentran 45% del total de población que vive en las cabeceras urbanas y un 27% de la población rural. Esta parte de la región de Urabá es la que concentra la mayor parte de proyectos de desarrollo de infraestructura (un sistema portuario y en el cruce de ejes viales longitudinales y transversales), y equipamientos, que han venido incrementando los problemas de desigualdad social y espacial, principales expresiones de la forma en que se da el proceso de modernización capitalista en regiones periféricas.

Los centros urbanos de los municipios que giran en torno a la economía bananera como Turbo, Apartadó Carepa y Chigorodó (ver figura 3) están integrados a lo largo de una vía principal conformando un proceso de conurbación, de sus áreas urbanas con crecimientos desbordados de población cuyas demandas no alcanzan a resolver las administraciones municipales, debido en buena parte a que la dinámica económica de la región no revierte en un mayor fortalecimiento de los fiscos municipales, por tratarse de economía de exportación, exenta de impuestos de industria

6 Tapón del Darién, se le llama a la región Darién-Urabá que abarca los departamentos de Antioquia y Chocó, cuyas condiciones naturales (zonas alagadas y con alto valor en biodiversidad) y sociales (población campesina, indígena y negra), han representado un desafío en términos técnicos y sociales para dar continuidad a la vía panamericana. Para los promotores de esta vía, más que un desafío estas condiciones han representado un obstáculo para continuar con la iniciativa, por esa razón de le ha dado la denominación de Tapón. Para ampliar información ver Molano (2018) y González (2012).

y comercio. En el eje bananero se congregan los principales establecimientos comerciales, industriales y de servicios que sirven de soporte a la economía de la región, jalonados por la dinámica de producción y comercialización del banano.

Figura 3. Municipios del Eje bananero en Urabá



Fuente: Elaboración: John Dairo Zapata Ochoa a partir de de IGAC (2014) y Gobernación de Antioquia (2014)

El Estado, más que intentando resolver los problemas de las desigualdades espaciales y sociales, ha estado enfocado en la perspectiva de aprovechar el mar como un importante factor de desarrollo para impulsar el comercio exterior, el cual en este momento, representa una

gran oportunidad debido a los Tratados de Libre Comercio que el Estado colombiano firmó con varios países, como lo muestra el estudio *Proyecto Integral Urabá, un mar de Oportunidades* (IDEA, 2015) Este estudio reconoce que no obstante la pobreza, marginación y violencia, “la región tiene una serie de condiciones especiales que posibilitan focalizar acciones integrales que permiten desplegar un mar de oportunidades para sus municipios, para el departamento y el país” (ídem, p. 7).

Como plantea Rodrigues (2019), el Estado debería atender las necesidades básicas de sus ciudadanos, pero, en general, se exime de esa responsabilidad universal como se ha previsto en las normas y leyes del Estado capitalista, atendiendo, cada vez más, a los intereses relacionados con la acumulación de capital. En ese sentido, la mayoría es “abandonada” a su propia suerte, sin atender a las necesidades elementales de la población, como ha pasado principalmente en el neoliberalismo. Así, los ciudadanos siguen marginados en los sentidos literal y metafórico y a merced de quien pueda brindarle parte de esas condiciones mínimas de subsistencia.

El ordenamiento del territorio como expresión de los intereses de las élites

Una de las preocupaciones que hemos tenido en nuestras reflexiones, ha estado relacionada con la forma en que el ordenamiento del territorio influye o mejor, condiciona, la dinámica territorial sea en el campo o en la ciudad. Como instrumento de poder, el Estado promueve planes de ordenamiento territorial que de acuerdo con sus intereses y de la élite en el poder se expresan en diferentes formas de organización del espacio. Esa organización del espacio se materializa en lo que podríamos denominar compartimientos del espacio. Estos, suponen una diferenciación que implica un proceso de subdivisión de la superficie terrestre en compartimientos políticos (Cataia, 2009), los cuales pueden no responder directamente a los intereses de las élites, pero su delimitación es una expresión de los intereses de la élite en el poder. Así, por ejemplo, los territorios indígenas y negros

en Colombia, no obstante su uso y las dinámicas al interior del mismo pueden no obedecer a intereses hegemónicos, están delimitados conforme a lo que el Estado a través de una caracterización socioeconómica, dijo que podría ser la extensión del territorio. Más allá de esos límites el uso está determinado por unas reglas que, de acuerdo con el agente interesado, están establecidas. De igual manera, al interior de los territorios indígenas y negros, existe otro orden, también influenciado, en ocasiones, por el orden hegemónico.

En Colombia, el subsuelo es del Estado y este, con el uso de nuevas tecnologías que permiten conocer lo que hay debajo de la superficie terrestre, también es compartimentado. Así entonces, las delimitaciones que se hacen sobre el territorio en la superficie comienzan a entrar en conflicto con las que se hacen sobre el subsuelo. Aquí entran en relación dialéctica y contradictoria, las racionalidades de los agentes hegemónicos y los agentes locales. Es dialéctica porque el uso del territorio se da específicamente dentro de los límites que les fueron otorgados por el Estado, en las más de las veces, menores a lo que realmente ellos acostumbraban a usar, como es el caso de las comunidades indígenas en el Urabá⁷. En todo caso, hay dos racionalidades que se contradicen pero que se complementan en la medida en que la forma en que las comunidades funcionan restringidas a la delimitación territorial de ese orden impuesto permite el despliegue de diversas formas en que se dará la producción de y en el espacio.

Otro ejemplo que es complementario y contradictorio a la delimitación de las tierras indígenas y negros es el de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social- ZIDRES. Esta es una forma de ordenamiento del territorio diseñada específicamente para la aplicación de excedentes de capital, por tanto, para la expansión del capitalismo.

7 En Urabá-Darién, por ejemplo, existe el caso de una comunidad negra que recibió por parte del Estado un territorio mayor del que ellos tenían en su cabeza, como lo es el Territorio Colectivo de la Larga y Tumaradó, donde existe una dificultad porque al interior del mismo quedaron incorporados predios de campesino que llevaban más de 40 años como propietarios.

De acuerdo con la Ley 1776, las ZIDRES deben cumplir con las siguientes características: zonas que carecen de infraestructura mínima para el transporte y comercialización de productos; zonas aisladas de los centros urbanos más significativos; baja densidad poblacional; características agrológicas inapropiadas; zonas especiales de aptitud agropecuaria; demanda elevados costos de adaptación productiva (UPRA, 2018). Es decir, se están poniendo a producir tierras que, en una lógica del funcionamiento de la naturaleza, no producirían lo suficiente para poder participar del mercado de commodities en grandes cantidades, para lo cual se necesitan grandes inversiones que no podrían realizar los campesinos, pero sí los grandes capitalistas del sector agropecuario tanto nacionales como internacionales.

Así, la técnica de la mano de la norma es usada para determinar cuáles son los mejores lugares para la ubicación de las ZIDRES de acuerdo con las características antes mencionadas. Para la delimitación de estas ZIDRES se excluyen las áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas-SINAP, los resguardos de tierra y territorios colectivos, las zonas con títulos mineros y de hidrocarburos otorgados, otras áreas prioritarias para la conservación que todavía no estén dentro del SINAP y las zonas de reserva forestal, pero no necesariamente se excluyen tierras habitadas por campesinos⁸. De esta forma, el crecimiento económico, bajo la forma de acumulación de capital fundamentado por el ideario de progreso, se tornó una necesidad absoluta, donde abundancia de riquezas naturales, la técnica y tecnología (que posibilitan las formas por las cuales se ordena el territorio y se extraen esas riquezas) y la política (que determina las reglas “legales” o normativas para definir las funciones de cada compartimento del espacio, las formas de extracción, la regulación para la extracción, transformación y comercialización de esas riquezas y los agentes que pueden participar en ese proceso) (Zapata, 2013), determinan las pautas

8 Decir que estas se desarrollarán en lugares con baja densidad poblacional no quiere decir que no vayan a expulsar a nadie. Para ampliar esta información ver: Vélez, G. (2016). Las Zonas de Interés para el Desarrollo Rural Económico y Social, ZIDRES, en contra del campo colombiano.

para que se den dialéctica y contradictoriamente procesos de explotación y producción destructiva en combinación con otras formas de explotación y producción menos predatorias.

En el caso de Urabá, se han realizado varios ejercicios de ordenamiento territorial, todos ellos tendientes a delimitar las zonas que pueden ser orientadas para la explotación minera, la ubicación de la infraestructura portuaria, las áreas de preservación, las áreas destinadas para la explotación agrícola y ya en las cabeceras municipales, las áreas destinadas para la expansión urbana. También se incluyen los territorios de las comunidades indígenas y negras (Figura 4).

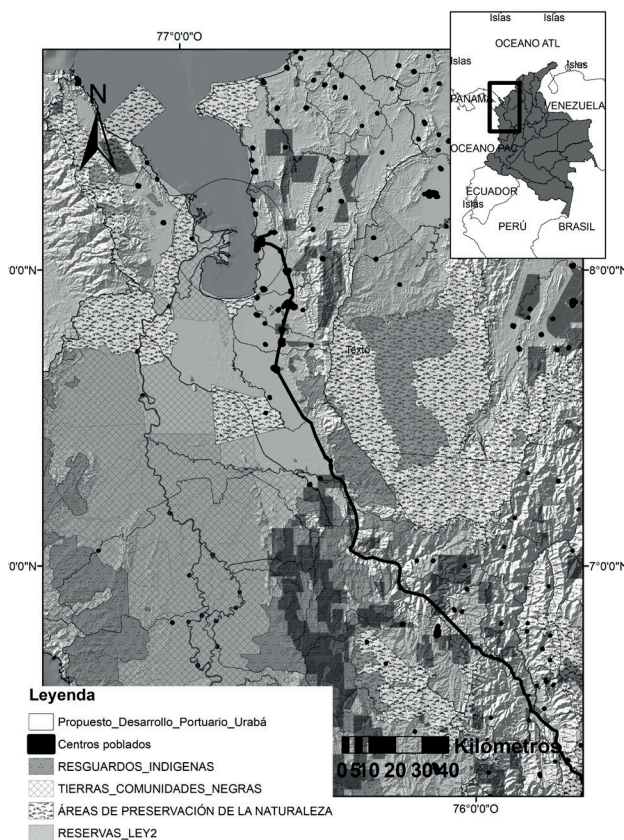
Es de esta forma que se expresan las tentativas de ordenamiento territorial que entran en tensión, en la medida en que se impone la razón mercantil en la lógica de las delimitaciones de cada porción del espacio, donde también están imbricadas las comunidades con su cultura y con sus deseos de afirmación y pertenencia. Estas formas de ordenamiento del territorio, no obstante atiendan los intereses de algunos, provoca el despojo de otros, como ha ocurrido en Macondo un poblado localizado en el Urabá, donde teniendo en cuenta el marco normativo para adelantar el proceso de restitución de tierras, se encontró una primera restricción para el ejercicio de derechos de las víctimas de despojo, situación por la cual se podrían generar afectaciones por la intervención de las Instituciones en este proceso, por cuanto la comunidad habitó una zona declarada como Reserva Forestal Protectora, en este caso la del Río León⁹.

El territorio como condición material del Estado moderno no es sólo la plataforma de acciones estratégicas del Estado y del mercado, es condición y producto del trabajo social como un todo, y no sólo de sectores dominantes (Cataia, 2017). Así esta condición que es inmanente, plantea desafíos analíticos en términos de entender las formas contradictorias

9 Para ampliar información al respecto ver Sanchez (2014). LA TIERRA, LOS TERRITORIOS Y EL CRUCE DE CONFLICTOS EN URABÁ: La persistencia del lugar campesino en el Corregimiento de Macondo (1960 - 2014). Disponible en: http://www.bivipas.unal.edu.co/bitstream/10720/692/1/2014_06_23_Tierra_conflictos_Uraba_V_1_0.pdf

en que se concreta la aplicación de excedentes de capital a partir de la valoración diferencial de los territorios de acuerdo a la cantidad de recursos estratégicos que interesen a los agentes económicos en esta actualización del capitalismo, donde caben tanto formas de explotación predatorias como aquellas aparentemente menos predatorias, enmarcadas en los discursos de sostenibilidad ambiental, uno de los principios bajo los cuales se realiza el ordenamiento territorial.

Figura 4. Compartimentación Territorial, Urabá



Fuente: Elaboración: John Dairo Zapata Ochoa a partir de IGAC (2014) y Gobernación de Antioquia (2014)

Conflictos y contradicciones en la producción capitalista de y en el espacio en el Urabá

La región de Urabá desde comienzos del siglo XX fue siempre de importancia para las empresas bananeras, en un principio de capital alemán y posteriormente, la mayoría de ellas, asociadas a la United Fruit Company (UFC). Como fue mencionado anteriormente, a través de estas empresas se promovieron los procesos migratorios de colonización en la segunda mitad del siglo XX, que complementarían los iniciados a comienzos del mismo siglo cuando el país intentaba mostrar su soberanía sobre este territorio. La mayoría de los municipios de la región, en especial los del eje bananero, crecieron al ritmo del negocio del banano en el cual muchos de los migrantes trabajaban en las plantaciones bananeras con salarios y horarios laborales pésimos. El abandono estatal hizo que en la región se formara una especie de república independiente (Molano, 2017; Ortiz, 2007; Gonzáles, 2012) para las empresas, donde las normas y las leyes eran usadas al beneficio de las mismas.

Esta situación llevó a que los trabajadores, aproximadamente al final de la década de 1960, comenzaran a organizarse a través de la formación de sindicatos. Las tensiones entre trabajadores y empresarios (terratenientes) comenzaron a aflorar y este escenario fue propicio para la entrada de la insurgencia armada que recién comenzaba a organizarse en toda Colombia. La aparición de la insurgencia y posteriormente con la entrada del paramilitarismo en la región apoyado por los empresarios y la complacencia y complicidad¹⁰ de las autoridades del Estado, dieron lugar a una oleada de violencia donde uno de los propósitos principales era el control del territorio, como lo demuestra el proyecto paramilitar *retoma de Urabá*¹¹.

10 Como se ha mostrado a través de los procesos judiciales en el marco de la Ley de Justicia y Paz.

11 Ver Romero, M. (2005). Paramilitares y autodefensas 1982-2003. Bogotá: IEPRI.

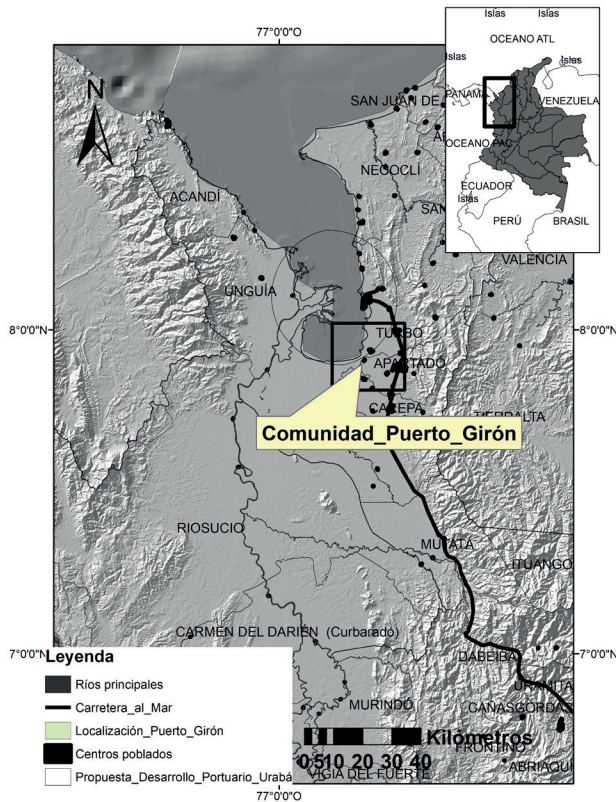
La convergencia de los intereses políticos, empresariales y militares consolidó una coalición antisubversiva, a través de la cual se impulsó un proceso de concentración de la tierra y se pusieron en jaque los derechos adquiridos por las comunidades étnicas en el marco de la Constitución de 1991 y sus leyes y decretos reglamentarios. Este proceso preparó las condiciones para el despojo de los territorios que representaban un alto interés económico en la región como la construcción de puertos marítimos y todas sus obras asociadas. En el periodo de violencia que va desde 1985 a 1996 dejó, solamente en los cuatro municipios del eje bananero, 146.957 víctimas entre asesinatos, desplazamiento forzado y amenazas. De esta manera los actores armados fueron alcanzando, cada vez más, control social y territorial. De acuerdo con el Centro Nacional de Memoria Histórica (2015), el incremento del desplazamiento forzado en Urabá, la convirtió en la región con mayor número de población desplazada en Colombia con 167.178 personas, la mayor parte registrada entre los años 1991-1996 cuya cifra fue de 85.972 personas.

De acuerdo con el Registro Único de Víctimas (RUV) (UARIV, 2018) la población en condición de desplazamiento forzado expulsada por la violencia registrada en Urabá alcanzaba para 2011 213.324 personas, lo que representa poco menos de la tercera parte de los desplazados en todo el departamento (29,8%) de los cuales el 52 % eran mujeres. En Antioquia el municipio con mayor población expulsada por la violencia ha sido Turbo con 68.116 personas (el 9,51% de la población desplazada en Antioquia). En el año 2006 el gobierno colombiano firma un acuerdo de paz con los paramilitares. Durante ese periodo disminuye en un 60% el número de víctimas por homicidio y por desplazamiento la disminución porcentual alcanza el 12.3%. En ese momento lo que se conoce como las organizaciones sucesoras del paramilitarismo despliegan estrategias de control en la zona de influencia de Bahía Colombia, lugar que fue destinado para la construcción del proyecto Puerto Antioquia.

Este lugar (ver figura 5) se localiza en el extremo oriental del municipio de Apartadó, sobre la margen oriental del río León, en los

límites entre los municipios de Carepa, Turbo y Chigorodó, donde además existe el territorio ancestral de Puerto Girón. Esta comunidad al igual que muchas otras en la región del Urabá, padecieron directamente el flagelo de la guerra. Este proceso implicó también el desplazamiento forzado y con posterioridad a la implementación de la Ley de víctimas y restitución de tierras con sus decretos reglamentarios, la negación al derecho al territorio que ellos consideran ancestral.

Figura 5. Comunidad de Puerto Girón y Proyecto Portuario



Fuente: Elaboración: John Dairo Zapata Ochoa a partir de IGAC (2014) and Gobernación de Antioquia (2014)

En el año 2001 la comunidad de Puerto Girón radicó la solicitud de titulación colectiva ante el INCODER¹²; haciendo uso de los derechos constitucionales afirmados en la Ley 70 de 1993. Sin embargo, luego de varios años de dilación injustificada en el proceso administrativo de titulación, aún no han tenido una resolución de fondo y en este período de tiempo, que coincide con una época de violencia fuerte que propicia el desplazamiento forzado y asesinatos, se efectúa un despojo territorial, el cual entra a hacer parte de los casos de restitución de derechos territoriales que entran en proceso judicial en el marco de aplicación de la Ley 1448 de 2011 y los Decretos ley 4633 y 4635 de 2011.

De acuerdo con información levantada, en 1997¹³ en medio de la ejecución de masacres, homicidios selectivos, la guerra contrainsurgente y el control paramilitar de este territorio, donde se alcanzan las cifras más altas de desplazamiento forzado, sobre todo en los sectores rurales de los municipios de Turbo y Apartadó, se hace público el interés en torno a la construcción de un proyecto portuario sobre el Río León. El debate promovido por el entonces alcalde de Turbo¹⁴, se da entre la sociedad promotora del puerto y la empresa Unipuertos, principal interesada en la construcción de esta obra hacia la desembocadura del Río León, en los límites entre Apartadó y Turbo (El Tiempo, 1997). Unipuertos, para ese momento, estaba integrada por las comercializadoras internacionales Uniban, Banacol, Proban, Chiquita Brands¹⁵ y Banadex.

Así se evidencia la forma contradictoria de la actuación del Estado capitalista. Las comunidades étnicas ya habían conquistado su derecho al

12 Instituto Colombiano de Desarrollo Rural.

13 Ver Fiscalía General de la Nación. (4 de Junio de 2019). www.fiscalia.gov.co. Obtenido de <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/financiacion-de-empresas-bananeras-agrupos-paramilitares-es-delito-de-lesa-humanidad/>, entre otras fuentes.

14 Este alcalde años después sería acusado por el Fiscal 28 de la Dirección Nacional Especializada contra el terrorismo, por el presunto del delito de concierto para delinquir agravado, por sus presuntos vínculos con las Autodefensas Unidas de Colombia en Urabá.

15 Chiquita Brands será procesada y condenada más tarde por haber apoyado grupos paramilitares en esta región de Colombia.

territorio, las cuales también a través de procesos de resistencia, aguantaron la oleada de violencia donde el mismo Estado actuaba de manera contradictoria en la garantía de sus derechos constitucionales. No obstante, el Capital impone sus intereses por encima del bienestar de las comunidades que carecen de condiciones básicas de subsistencia y el Estado parece tener mayor afinidad con garantizar los derechos de las empresas que los de las comunidades.

En el año 2009, la coordinación del grupo de consulta previa del Ministerio del Interior y de Justicia a través de un informe menciona que, dentro del área de influencia directa del proyecto de construcción del Puerto en el sector de Bahía Colombia, no se registra la presencia de comunidades indígenas ni negras, situación que es reiterada cuando en el año 2016 emiten una nueva certificación. Así se da el aval para que se suscriba el contrato de concesión portuaria otorgado a la Sociedad Puerto Bahía Colombia de Urabá S.A, mediante Resolución de la ANI No. 898 del 21 de diciembre de 2012. Adicionalmente, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA- mediante las Resoluciones ANLA No. 0032 de 2012 y 0078 de 2016 otorgó Licencia Ambiental a la Sociedad Puerto Bahía Colombia de Urabá S.A, sin que en ningún caso se hubiese garantizado el derecho fundamental a la Consulta Previa, libre e informada, consagrado en el Convenio 169 de la OIT y la Ley 21 de 1991.

De esa manera, el Estado actúa de forma contradictoria, porque de un lado, no se ha garantizado la titulación del territorio colectivo, pero sí se suscribe un contrato de concesión portuaria entre la Sociedad Puerto Bahía Colombia de Urabá S.A. y la Agencia Nacional de Infraestructura, mostrando claramente que priman los intereses empresariales sobre los de las personas¹⁶ y, sobre todo, sobre los de las comunidades étnicas.

16 En entrevista realizada por el Centro Nacional de Memoria Histórica al excomandante del Bloque Bananero Hébert Veloza, este reveló los intereses en la apropiación de tierras por parte de los socios y aliados de las ACCU en el Urabá, región en donde el despojo se facilitaba, entre otras razones, por la dilación del Estado en los procesos de titulación colectiva de los grupos étnicos (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2012).

Consideraciones finales

De acuerdo con este contexto, el Estado reconoce que el Urabá tiene unas condiciones especiales que de acuerdo con las élites en el poder, son determinantes para focalizar acciones integrales que permitieran desplegar allí oportunidades para la región, para Antioquia y para el país, dado que, según estos estudios, a pesar de sus múltiples dificultades y tensiones, Urabá continúa siendo una región atractora de población, lo que se evidencia en el último quinquenio cuando creció a una tasa anual de 2,78%, mientras en Antioquia fue de 1,35% y en Colombia de 1,22%.

Claramente estas oportunidades, enmarcadas en los procesos de modernización capitalista en las regiones periféricas, están más pensadas para favorecer la expansión del capital con la promesa de generación de empleo y mejor calidad de vida, sin garantizar de manera efectiva el acceso a servicios básicos como salud y educación. De esta manera, el Estado, en vez de promover una modernización que garantice igualdad en el acceso a derechos básicos, promueve el desplazamiento de la población del campo para la ciudad por las obras de infraestructura, dilata los procesos de restitución de derechos territoriales, fragiliza la producción tradicional para el consumo interno aumentando la desigualdad socioespacial, situación que se repite en procesos semejantes, como fue observado en el Proyecto Grande Carajás en Brasil.

Es de esta manera que la infraestructura vial, la innovación y las telecomunicaciones, entre otros equipamientos, son condiciones básicas para el crecimiento y la manutención del poder.

El Estado como gran agente de la acumulación por espoliación (Harvey, 2011), ordena el territorio y promueve arreglos institucionales que le permitan poner a disposición los lugares que antes no eran accesibles para la explotación de sus riquezas naturales y, a su vez, financiar a través de alianzas público-privadas la construcción de infraestructura que permita la circulación y el transporte de mercancías y la exportación de commodities derivadas de la explotación de las riquezas naturales.

Referências

- ANDRADE, L. F. **Cuarta generación de concesiones viales en Colombia**. 2013. En: http://www.ani.gov.co/sites/default/files/cuarta_generacion_de_concesiones_luis_fernando_andrade_moreno.pdf. [Recuperado el 10 de Junio de 2019].
- ANI. AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA. **Hablemos claro de las 4G**. 2015. En: http://es.slideshare.net/ANI_Colombia/hablemos-claro-de-las-4g-34458039. [Recuperado el 10 de Junio de 2019].
- COELHO, T. **Projeto Grande Carajás: Trinta anos de desenvolvimento frustrado**. Editorial Guana, Marabá, 2015.
- CATAIA, Márcio. Uso del Territorio y del Lugar. Poder del Ordenamiento y contraracionalidades. En: Beuf, A & Rincón, P. **Ordenar los Territorios**. Perspectivas Críticas desde América Latina. Ediciones, 2017, p.23-41.
- CATAIA, Márcio. Uso do território e federação: novos agentes e novos lugares. Diálogos possíveis e participação política. In **Scripta Nova (Barcelona)**. 2010, p. 331(16).
- CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA. **Justicia y Paz**. Tierras y territorios en las versiones de los paramilitares. Bogotá, Colombia, CNMH, 2012.
- EL TIEMPO. **Estalla polémica por construcción de puerto en Urabá**. Bogotá, Colombia, 1997. En: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-560308>. [Recuperado el 11 de junio de 2019].
- FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN. **Financiación de empresas bananeras a grupos paramilitares es delito de lesa humanidad**. 2017. En: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/financiacion-de-empresasbananeras-a-grupos-paramilitares-es-delito-de-lesa-humanidad/>. [Recuperado el 13 de Junio de 2016].

GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA. **Lineamiento de Ordenamiento Territorial para Antioquia, LOTA**. 2012. En: https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Planeaci%C3%B3n%20Municipal/Secciones/Plantillas%20Gen%C3%A9ricas/Documentos/5toCongresoCiudad/Presentaci%C3%B3n_LOTA_Tripartita_Nov_12_08.pdf. [Recuperado el 15 de Junio de 2019].

GONZÁLEZ, Luis Fernando. **El Darién Ocupación, poblamiento y transformación ambiental**. Una revisión histórica parte I. Instituto Tecnológico Metropolitano. 1ª. ed. Medellín, 2011, p. 388.

GONZÁLEZ, Luis Fernando. **El Darién Ocupación, poblamiento y transformación ambiental**. Una revisión histórica parte II. Instituto Tecnológico Metropolitano. 1ª. ed. Medellín, 2012.

HARVEY, David. **O novo imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2004.

HARVEY, David. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estimativa populacional IBGE**. 2018. En: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/parauapebas/panorama>. [Recuperado el 14 de junio de 2019].

IDEA. Instituto para el Desarrollo de Antioquia. **Estudio de impactos y potencialidades a partir del desarrollo de un sistema industrial y portuario en la Subregión de Urabá**. Gobernación de Antioquia, Medellín, 2014.

IDEA. Instituto para el Desarrollo de Antioquia. **URABÁ, un mar de oportunidades**. Proyecto Integral para el Desarrollo de Urabá. Gobernación de Antioquia, Medellín, 2015.

IGAC. Instituto Geografico Agustín Codazzi. **Base cartográfica de Colombia**. 2014. En: <https://geoportal.igac.gov.co/es/contenido/datos-abiertos-cartografia-y-geografia>.

IPC. Instituto Popular de Capacitación. **Realidades del despojo de tierra**. Retos para la paz en Colombia. J. Moncada Carvajal. Medellín: IPC, 2011.

MOLANO, Alfredo. **De río en río**. Penguin Random Housen Grupo Editorial S.A.S.: Bogotá, 2017.

ORTIZ, Carlos M. **Urabá: pulsiones de vida y desafíos de muerte**. La Carreta Editores, Medellín, 2007, p. 177.

PARSONS, James. **Urabá, salida de Antioquia al mar: geografía e historia de la colonización**. Banco de la República/El Áncora editores, Bogotá, 1996.

RODRIGUES, Arlete Moysés. Brasil. O Programa Luz para Todos. Alteração na produção do espaço e na reprodução da vida cotidiana. 2019. En: Actas V Simpósio Historia de la electrificación. La electricidad y la transformación de la vida urbana y social. <http://www.ub.edu/geocrit/menu.htm>. [Recuperado el 14 de Junio de 2019].

ROMERO, M. **Paramilitares y autodefensas 1982-2003**. Bogotá: IEPRI, 2005.

SMITH, N. **Desenvolvimento Desigual: Natureza, Capital e a Produção do Espaço**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

UPRA. UNIDAD DE PLANIFICACIÓN RURAL Y AGROPECUARIA (UPRA). **Plan de desarrollo rural integral zidres**. Gobierno de Colombia, Bogotá, 2018.

VÉLEZ, G. et al. **Las Zonas de Interés para el Desarrollo Rural Económico y Social, ZIDRES, en contra del campo colombiano.** ARFO Editores e impresiones. Bogotá, 2016.

ZAPATA, J.D.Z. **Pequenas Centrais Hidroelétricas (PCH)** - um estudo sobre produção e reprodução do espaço ao norte de Antioquia, Colômbia. Dissertação (Mestrado em Geografia). Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP. 2013.

EXPANSÃO URBANA E MOBILIDADE EM VIÑA DEL MAR, CHILE

Vicente Aprigliano Fernandes

Introdução

Ao longo do tempo os ambientes urbanos foram adquirindo maiores níveis de complexidade social, econômica e ambiental. Esta complexidade é um resultado dos crescentes conflitos entre os agentes responsáveis pela produção do espaço urbano, em conjunto com a expansão urbana como consequência do aumento da população vivendo em cidades, em todos os continentes do globo.

Até os anos 1960, o conceito de desenvolvimento estava associado ao crescimento da produtividade em termos de mão de obra humana, consumo de recursos naturais e busca de condições favoráveis para o lucro dos proprietários dos meios de produção. Além disso, esta compreensão tradicional do desenvolvimento intencionalmente envolvia a manutenção das condições básicas de vida dos países em desenvolvimento e ao mesmo tempo a manutenção e crescimento dos padrões de vida e consumo dos países desenvolvidos (PANIAGUA; MOYANO, 1998).

Por outro lado, a partir dos anos 1980 o conceito de desenvolvimento sustentável emerge desde um contexto de globalização perversa e da crescente percepção das desigualdades sociais, impactos ambientais e acesso desigual a oportunidades econômicas, geradas desde a escala global até a local, como consequência do exponencial crescimento urbano e da industrialização iniciado no século XVIII (SCHLÖR; FISCHER; HAKE, 2012; PANIAGUA; MOYANO, 1998). Atualmente, a intensificação do processo de globalização não apenas acentua as desigualdades inter e intra

territoriais, mas também reforça fábulas que expõem as contradições da produção do espaço urbano (SANTOS, 2000). Ou seja, as tecnologias materializadas no espaço físico e digital podem estar presentes e inclusive oferecer oportunidades e facilidades, entretanto existe uma distribuição e acesso desigual a estas oportunidades e facilidades dentro da estrutura social de uma cidade, que podem estar relacionadas a barreiras geográficas, socioeconômicas e/ou ideológicas.

O sistema de transporte é um dos setores econômicos da sociedade que serve de apoio à expansão e ao desenvolvimento urbano - no sentido positivo ou negativo - (HANSON; GIULIANO, 2004), seja da perspectiva tradicional ou sustentável. O espaço urbano é fragmentado por diversas atividades econômicas que estão inter-relacionadas e que dependem da movimentação de pessoas, bens materiais e imateriais para manter seu funcionamento (CORRÊA, 1989). Dessa forma, os padrões de mobilidade urbana estão condicionados à lógica de expansão urbana, distribuição espacial dos sistemas de transporte, oportunidades econômicas e dinâmicas socioespaciais.

Neste sentido, este trabalho vem explorar a relação entre as dinâmicas socioespaciais geradas pela expansão e a mobilidade urbanas. Em específico, se explora essa relação com um estudo de caso em Viña del Mar, no Chile. Apesar do Chile ser classificado como um país de alta renda pelo Banco Mundial (WORLD BANK, 2019), a perspectiva da geografia econômica defende que estatísticas a nível nacional podem ofuscar desigualdades socioeconômicas intraterritoriais (COE; KELLY; YEUNG, 2012), principalmente em relação às condições urbanas de centro e periferia presentes nas cidades, geradas pelo processo de expansão urbana.

Além da introdução, este trabalho também possui uma discussão teórica sobre a relação entre expansão urbana e transportes, se descreve a metodologia de análise para entender as dinâmicas socioespaciais e mobilidade urbana do estudo de caso proposto, se contextualiza a *comuna de Viña del Mar dentro da área metropolitana (Gran Valparaíso)*, se analisam

os resultados das observações da comuna de Viña del Mar e para finalizar se apresentam as conclusões e considerações finais.

Uma breve reflexão sobre a relação entre expansão urbana e transporte

A expansão urbana é um resultado das crescentes vantagens competitivas que as cidades vêm expressando ao longo do tempo em relação ao meio rural, no contexto em que o progresso das técnicas permite a produção de espaços mais adequados para a acumulação de capital (HARVEY, 2012). Desta forma, a expansão urbana não envolve apenas a simples compreensão do crescimento físico e populacional das cidades, mas também reflete na complexidade que as cidades vêm adquirindo como desenvolvimento técnico-científico-informacional, que impacta nas formas de interação entre os fragmentos que compõem o espaço urbano (SANTOS, 2012). Entretanto, a forma com que o meio técnico-científico-informacional se desenvolve e se distribui no espaço pode também aprofundar as desigualdades socioespaciais, com base nos interesses e contradições presentes na estrutura social.

A evolução das tecnologias de transporte pode ser considerado um fator determinante para a expansão urbana em todo o globo, por serem entendidos como tecnologias de encolhimento do espaço que permitem a superação de barreiras geográficas, como as distâncias e topografia (RODRIGUE; COMTOIS; SLACK, 2013; COE; KELLY; YEUNG, 2012; HOYLE; KNOWLES, 1998). Entretanto, as distintas formas de organização espacial dos sistemas de transporte possuem a capacidade de gerar condições favoráveis ou desfavoráveis em relação à acessibilidade a lugares e atividades, desde diversas partes da cidade.

Existem dois tipos de reciprocidade em relação ao espaço urbano e aos sistemas de transportes (RODRIGUE; COMTOIS; SLACK, 2013): reciprocidade geográfica; e reciprocidade do transporte. Estas reciprocidades indicam que a organização do espaço pode ser influenciada pelos sistemas

de transportes existentes, assim como a organização dos sistemas de transporte podem ser baseados na estrutura do espaço urbano.

Em termos de expansão urbana, pode haver casos em que a reciprocidade geográfica tem mais força, assim como pode haver situações em que a reciprocidade do transporte está mais presente. Entretanto, com base na compreensão da economia de urbanização, se entende que as cidades tendem a concentrar e formar *cluster* de atividades com a finalidade de que todos os tipos de atividades econômicas dentro de um espaço determinado possam compartilhar custos e usufruir de uma ampla gama de infraestruturas de transporte e serviços (RODRIGUE; COMTOIS; SLACK, 2013). Desta forma pode entender que a produção do espaço urbano naturalmente vai favorecer a construção de sistema de transportes que convergem ao Centro de Negócios (*Central Business District*) das cidades, criando um contexto em que as áreas mais centrais da cidade possuam maior concentração e diversidade de sistemas de transportes, gerando uma maior conectividade do centro com uma grande parte da cidade, enquanto áreas periféricas (mais distantes do centro) tendem a possuir menos opções, em relação aos meios de transporte disponíveis e menor conectividade com outras partes de uma cidade (RODE *et al.*, 2017).

A partir dessa relação entre expansão urbana e transportes, é importante também compreender como os espaços são habitados e ocupados pelos atores responsáveis pela produção do espaço urbano. A produção do espaço urbano pode ser compreendida através dos conflitos e contradições presentes na estrutura social da cidade, como um reflexo de questões ideológicas, econômicas e político-institucionais (CASTELLS, 2009). Neste sentido, pode-se entender que a combinação destas questões e as diferentes estruturas socioespaciais estão relacionadas às particularidades de cada cidade do globo, levando a diferentes formas urbanas, desde a perspectiva social, assim como do desenho urbano e infraestruturas presentes.

Em cidades como Chicago, Nova York e Boston (nos Estados Unidos), por exemplo, os processos de expansão urbana e ocupação, principalmente residencial, das áreas periféricas da cidade, a partir de

1950, estão relacionados à busca de amenidades fora dos centros urbanos. (ABREU, 2008; HANSON; GIULIANO, 2004). Este processo de crescimento dos subúrbios em grandes cidades americanas está relacionado à inserção de infraestrutura para favorecer o uso do automóvel como um meio de transporte para a mobilidade cotidiana (ADAMS, 1970). Além disso, os subúrbios americanos têm como características de suas origens a presença de cidadãos de classe média, que buscavam estar distantes dos problemas apresentados nos centros urbanos (por exemplo, poluição, violência, etc).

Por outro lado, no caso do Rio de Janeiro, no Brasil, a partir de 1950, também houve uma intensificação do processo de expansão urbana e dos subúrbios, também pelo crescimento da infraestrutura para o uso do automóvel (ABREU, 2008). Entretanto, o Rio de Janeiro em décadas anteriores já havia passado por um processo de inserção de linhas férreas para as margens das cidades, o que fez com que indústrias e trabalhadores, em sua maioria de baixa renda, passassem a localizar-se e residir nos subúrbios da cidade. Anos posteriores aos anos 1950 apenas intensificaram um processo de reprodução de uma lógica socioespacial, em que as pessoas de alta renda seguissem residindo próximo ao centro de negócios da cidade, enquanto cidadãos de estratos sociais de baixa renda estavam limitados a viver nas periferias da cidade do Rio de Janeiro.

Desta forma, é possível observar que a relação de expansão urbana e sistema de transportes, gerado através de contextos distintos de produção do espaço urbano, que resultam em uma distribuição socioespacial diferente para cada caso, com base em questões ideológicas, econômicas e político-institucionais variados. É importante destacar que aspectos político-institucionais relacionados à produção do espaço urbano estão vinculados a um processo de regulação e práticas, que usualmente possuem um *modus operandi* alinhado às necessidades identificadas por agentes dominantes no processo de produção do espaço urbano, que necessariamente podem não ser uma maioria (em termos de um determinado estrato socioeconômico da sociedade), mas podem ser uma minoria com maior poder aquisitivo e mais influentes na política (em termos de regulação e práticas).

Em um contexto ideológico, se percebe que para o caso das cidades americanas, a movimentação de uma classe média para as periferias foi um processo de escolha relacionado aos benefícios das amenidades dos subúrbios em relação aos centros urbanos, mesmo que essas áreas sejam dependentes do automóvel por falta de sistemas de transporte público. Enquanto que, no Rio de Janeiro, este processo de crescimentos das periferias está relacionado a à excessiva valorização dos espaços centrais da cidade, no sentido de reservar os espaços próximos ao centro para as classes médias e altas da cidade, levando estratos sociais mais baixos para as periferias, em consequência de políticas públicas vinculadas aos interesses das estruturas sociais dominantes na política. Em dias atuais percebe-se que os subúrbios cariocas estão dependentes de um sistema de transporte público deficiente, que afeta a maior parte da população que vive nestas áreas, gerando altos custos econômicos e sociais em termos de mobilidade urbana para esta fatia da população (FERNANDES, 2017).

No contexto econômico, se percebe que a implementação de linhas férreas no Rio de Janeiro, além de servir para descentralizar o setor industrial e liberar áreas centrais da cidade para uma renovação urbana, também levou os cidadãos de classe baixa que trabalhavam nas indústrias, junto com as indústrias, para áreas periféricas da cidade (ABREU, 2008). E no caso americano, por exemplo, podemos citar Chicago, que teve um processo inverso a princípios dos anos 1950, que mantinham os habitantes de classes econômicas mais baixas (como exemplo os imigrantes nos *ghettos*) vivendo próximos ao centro de negócios, expostos aos problemas urbanos, para atenderem a demanda de trabalhos com menor exigência em termos de formação escolar, enquanto classes médias e altas buscavam amenidades nos subúrbios (GREENE, 1997).

Para concluir esta breve reflexão, percebe-se que a relação entre expansão urbana e os sistemas de transporte está estreitamente vinculada com a condição histórica da estrutura social de uma cidade. Desta forma, mesmo que haja alguma dificuldade de obter informações históricas da construção de um determinado espaço urbano, pode-se dizer que as

condições atuais sobre a relação entre periferias e centros urbanos, em termos de distribuição socioespacial, padrões de mobilidade, distribuição de empregos e de infraestrutura de transportes, são um reflexo de uma produção do espaço que reflete as relações de conflito e contradições construídas ao longo do tempo entre os agentes dominantes na estrutura política-institucional, que conseqüentemente gera rupturas (positivas ou negativas) nos aspectos econômicos e ideológicos do espaço urbano.

Metodologia

O estudo de caso proposto será analisado a partir de uma estatística descritiva de indicadores socioespaciais e de mobilidade urbana (com enfoque em viagens a trabalho) da área de estudo. Além disso, o estudo possui duas etapas: (I) contextualização de Viña del Mar dentro de Gran Valparaíso, no Chile; (II) análise das dinâmicas socioespaciais e da mobilidade urbana de Viña del Mar.

Para fins metodológicos, neste trabalho consideramos a *comuna* de Viña del Mar como uma cidade, porque os dados fornecidos estão em escala de *comunas* e macrozonas. No Chile, nem sempre uma *comuna* é uma cidade, em alguns casos uma cidade pode ser um conjunto de *comunas*, como é o caso de Santiago do Chile, por exemplo. Em outros casos, a cidade pode ser menor do que a *comuna*, como é o caso de Valparaíso.

Para as duas etapas indicadas anteriormente, as análises se dividem em dois tipos de variáveis: dinâmica socioespacial; e mobilidade urbana. O primeiro tipo envolve variáveis de densidade demográfica, renda média, educação, dependentes por residência, gastos com moradia, veículos privados e períodos de expansão urbana. Destaca-se que todos os dados para o cálculo das variáveis são da pesquisa origem/destino de Gran Valparaíso (SUBSECRETARIA DE TRANSPORTE, 2014), com exceção das informações relacionadas aos períodos de expansão urbana, que são de um relatório da *Cámara Chilena de la Construcción* (CCHC, 2018). Estas variáveis dão suporte para compreender as dinâmicas espaciais das condições sociais presentes na área de estudo.

O segundo tipo de variáveis consiste em dados relacionados à dinâmica espacial da mobilidade urbana, com enfoque na mobilidade a trabalho. Dentre as variáveis escolhidas para a análise do estudo de caso estão: viagens geradas por *comuna* e macrozona; viagens recebidas por *comuna* e macrozona; viagens por origem e destino por comuna e macrozona; e viagens por origem e destino por macrozona e por modo de transporte. Estas informações, junto com as variáveis socioespaciais, permitem perceber as relações entre periferia e centro, em termos de entender os padrões de mobilidade dos diferentes perfis socioespaciais presentes na cidade. A Tabela 1 descreve as variáveis utilizadas em cada uma das duas etapas indicadas para representar a dinâmica socioespacial e a mobilidade urbana.

Tabela 1. Variáveis para a análise da relação da dinâmica socioespacial com a mobilidade urbana.

Tipo de variável	Variável	Etapas	Descrição
Dinâmica socioespacial	Densidade demográfica (Dens.d)	II	Habitantes por quilômetro quadrado
	Renda média (Rend.m)	I e II	Salário médio por residência (em reais, considerando o câmbio de 170 pesos chilenos = 1 real)
	Educação (Edu)	I e II	Percentual da população com nível superior ou maior nível de educação
	Dependentes por residência (Dep.r)	I e II	Média de habitantes sem ocupação profissional por residência
	Gasto com moradia (Gast.m)	I e II	Média de gastos com aluguel e pagamentos de parcelas de compra da residência
	Veículos privados (Vp)	I e II	Quantidade de veículos por 100 habitantes
	Expansão urbana (Exp.urb)	II	Períodos aproximados de expansão urbana

Mobilidade urbana	Viagens geradas por <i>comuna</i>	I	Percentual de viagens a trabalho gerados por <i>comuna</i>
	Viagens geradas por macrozona	II	Percentual de viagens a trabalho gerados por macrozona
	Viagens recebidas por <i>comuna</i>	I	Percentual de viagens a trabalho recebidos por <i>comuna</i>
	Viagens recebidas por macrozona	II	Percentual de viagens a trabalho recebidos por macrozona
	Origem e destino por <i>comuna</i>	I e II	Percentual de viagens a trabalho de cada <i>comuna</i> de origem para cada <i>comuna</i> de destino
	Origem e destino por macrozona	II	Percentual de viagens a trabalho de cada macrozona de origem para cada macrozona de destino
	Origem e destino por macrozona e por modo	II	Percentual de viagens a trabalho de cada macrozona de origem para cada macrozona de destino por modo de transporte

Fonte: elaboração própria, 2019

É importante destacar que na segunda etapa da análise envolve compreender as condições socioespaciais das macrozonas de Viña del Mar, com a intenção de identificar e comparar duas macrozonas que se destaquem em termos de períodos de expansão urbana, condições socioespaciais e distribuição das viagens por trabalho. Ou seja, com base nesses critérios, para a análise mais específica de viagens por modo uma macrozona vai ser selecionada dentro dos primeiros períodos de expansão urbana e outra será selecionada com base em um segundo período de expansão urbana, para demonstrar uma relação entre as dinâmicas socioespaciais e mobilidade urbana entre centro e periferia, no caso de Viña del Mar.

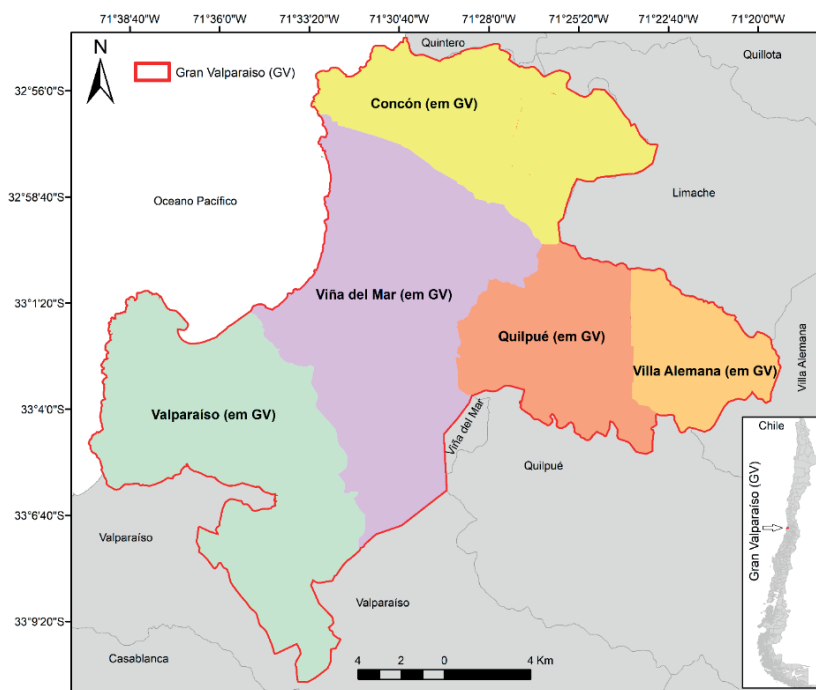
Viña del Mar no contexto de Gran Valparaíso

Gran Valparaíso é a área metropolitana localizada na Região de Valparaíso (também chamada de Quinta Região). A região de Valparaíso é a segunda mais populosa do Chile (com 1,8 milhões de habitantes), depois da Região Metropolitana (de Santiago), com 7,1 milhões de habitantes.

Além disso, a Região de Valparaíso configura-se como a terceira com maior contribuição ao Produto Interno Bruto (PIB) do Chile, com aproximadamente 8% de contribuição ao PIB nacional. Desta forma, é possível destacar a importância da Quinta Região, em consequência a área metropolitana de Valparaíso, dentro do contexto nacional.

Dentro da Quinta Região, a área metropolitana (Gran Valparaíso) possui aproximadamente 1 milhão de habitantes, que se distribuem em 5 *comunas*: Valparaíso, Viña del Mar, Concón, Quilpué e Villa Alemana (ver Figura 6). Sendo que no contexto dessas 5 *comunas*, Viña del Mar possui maior números de habitantes (com aproximadamente 320 mil), Valparaíso possui 295 mil, Quilpué 165 mil, Villa Alemana 134 mil e Concón 47 mil.

Figura 6. Área metropolitana de Valparaíso (Gran Valparaíso)



Fonte: elaboração própria, 2019

Além de Viña del Mar é a segunda comuna com maior renda média, percentual da população com nível superior, gasto médio com moradia e quantidade de veículos a cada 100 habitantes em Gran Valparaíso (ver Tabela 2). Para complementar, Viña del Mar é a *comuna* com menor média de habitantes dependentes por residência. Considerando que Concón contém a menor parcela da população em Gran Valparaíso, demonstra que Viña del Mar é a *comuna* com maiores valores absolutos em termos de habitantes com maior renda, educação, quantidade de veículos e gastos com moradia. Dessa forma, o destaque que Viña del Mar possui em termos socioespaciais torna interessante essa cidade como estudo de caso, para identificar padrões internos, e verificar se estes padrões socioespaciais podem ser generalizados em uma análise interna desta cidade.

Tabela 2. Variáveis socioespaciais das Comunas de Gran Valparaíso

Comunas	Rend. m	Edu	Dep. r	Gast. m	Vp
Valparaíso	3.407	20%	1.1	815	14
Viña del Mar	5.164	29%	0.9	1.177	21
Concón	6.759	32%	1.0	1.506	28
Quilpué	4.146	22%	1.0	7.11	18
Villa Alemana	3.421	19%	1.1	6.46	14

Fonte: elaboração própria, 2019

Em termos de mobilidade urbana, é possível observar que em todas as *comunas* existe uma grande parcela das viagens por trabalho dentro das próprias *comunas* (ver Tabela 3). Entretanto, o segundo destino mais importante em relação às viagens a trabalho é Viña del Mar, o que faz com que essa seja a cidade com maior percentual de viagens recebidas a trabalho. Desta forma, é possível destacar Viña del Mar na dinâmica interna das viagens a trabalho em Gran Valparaíso, levando que essa cidade tem uma significância econômica na área metropolitana de Valparaíso, em termos de geração de empregos.

Tabela 3. Percentual de viagens a trabalho por origem e destino (a nível de comuna)

Origem/ Destino	Valparaíso	Viña del Mar	Concón	Quilpué	Villa Alemana	Viagens geradas	Viagens recebidas
Valparaíso	69%	22%	2%	5%	3%	33%	33%
Viña del Mar	19%	63%	4%	8%	5%	38%	38%
Concón	11%	30%	49%	7%	4%	5%	5%
Quilpué	12%	24%	2%	49%	13%	15%	14%
Villa Alemana	10%	22%	2%	21%	45%	9%	9%

Fonte: elaboração própria, 2019

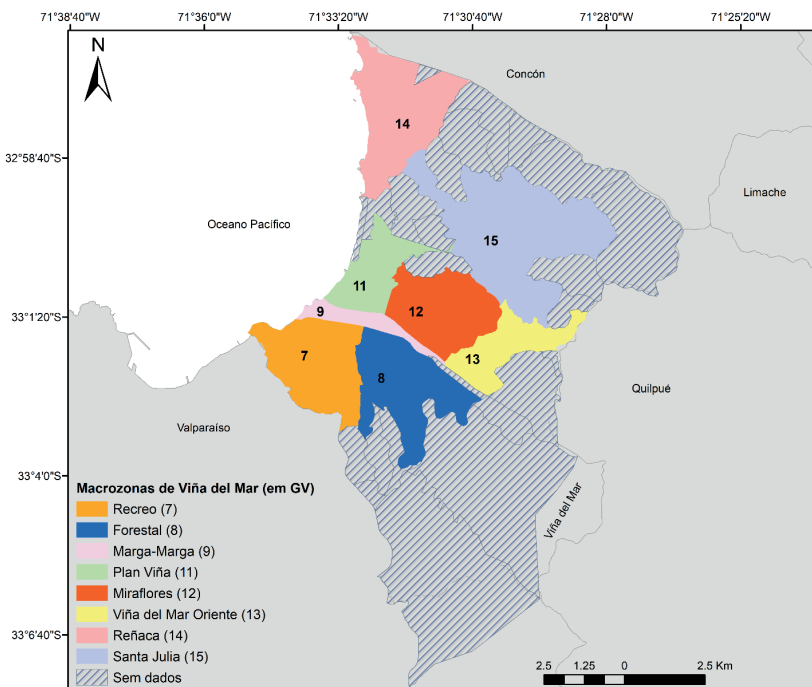
Dentro do contexto de Gran Valparaíso se percebe o destaque que Viña del Mar possui em termos socioespaciais e em relação aos padrões de mobilidade a trabalho. Assim, esta contextualização demonstra a relevância de reduzir a escala de análises para a *comuna* de Viña del Mar, com o intuito de perceber os padrões internos de mobilidade urbana, e observar como esses padrões variam entre o centro e a periferia, e além disso também entender os perfis socioespaciais associados a estes espaços internos da cidade.

Dinâmicas socioespaciais e de mobilidade urbana entre centro e periferia em Viña del Mar, Chile

Viña del Mar, com aproximadamente 320 mil habitantes, é composta de 8 macrozonas (ver Figura 7), definidas na pesquisa origem/destino de Gran Valparaíso: Recreo (7), com 15% dos habitantes; Forestal (8), com 13%; Marga-Marga (9), com 4%; Plan Viña (11), com 13%; Miraflores (12), com 8%; Viña del Mar Oriente (13), com 7%; Reñaca (14), com 7%; e Santa Julia (15), com 32% dos habitantes de Viña del Mar. As macrozonas costeiras são Recreo, Plan Viña e Reñaca, e a outras macrozonas são continentais.

As macrozonas de Viña del Mar estão divididas em dois períodos de expansão urbana (ver Tabela 4), primeiro de 1838-1960 e segundo de 1985-2006. Esta definição de períodos está relacionada com o incremento do automóvel e infraestruturas para esse modo na América Latina a partir do ano 1960, o que permitiu a intensificação dos processos de expansão urbana e formação de áreas periféricas nas cidades, que inclui também os casos do Chile, em específico também em Viña del Mar, o caso analisado nesta seção.

Figura 7: Macrozonas da comuna de Viña del Mar em Gran Valparaíso



Fonte: elaboração própria, 2019

Entre as três macrozonas do primeiro período de expansão urbana da cidade (1838-1960), o setor Plan Viña se destaca no primeiro período de expansão urbana da cidade por possuir maior densidade demográfica, segunda maior renda média, segundo maior percentual de habitantes

com nível superior, segunda menor média de dependentes por residência, maior gasto médio com moradia e maior quantidade de veículos a cada 100 habitantes. Para adicionar, Plan Viña possui a segunda maior quantidade de habitantes, depois do Recreo, entre as três macrozonas deste primeiro período.

O segundo período de expansão (1985-2006) consiste em 5 macrozonas (ver Tabela 4). Destas macrozonas, Santa Julia se destaca por possuir maior densidade demográfica, segunda menor renda média, menor percentual de habitantes com nível superior, maior média de dependentes por residência, menor gastos médios com moradia e terceira menor quantidade de veículos por cada 100 habitantes. Além disso, Santa Julia possui a maior quantidade absoluta de habitantes entre estas 5 macrozonas do segundo período de expansão e também em toda a cidade de Viña del Mar.

Tabela 4. Variáveis socioespaciais das macrozonas de Viña del Mar.

Macrozona	Dens.d	Rend.m	Edu	Dep.r	Gast.m	Vp	Exp.urb
Recreo	6.359	5.476	38%	1.0	1.396	24	1838-1960
Marga-Marga	7.935	7.816	55%	0.5	1.622	23	
Plan Viña	9.635	5.387	50%	0.7	1.733	28	
Forestal	5.164	4.081	14%	0.9	634	12	1985-2006
Miraflores	3.761	4.562	23%	1.0	1.069	20	
Reñaca	2.608	11.196	62%	0.6	2.604	47	
Viña del Mar Oriente	5.172	3.410	19%	1.0	861	14	
Santa Julia	6.519	4.002	14%	1.1	630	16	

Fonte: elaboração própria, 2019

Em relação às viagens por origem e destino (ver Tabela 5), é possível perceber que Plan Viña é o segundo destino mais importante em relação a 6 origens (Recreo, Forestal, Marga-Marga, Miraflores, Reñaca e Santa Julia) e o primeiro destino mais importante em relação a duas origens (o próprio Plan Viña e Viña del Mar Oriente). Das 6 origens que têm o Plan Viña como segundo destino mais frequente, 5 possuem o maior destino dentro das mesmas macrozonas. Por outro lado, Santa Julia é o segundo destino mais importante para duas origens (Miraflores e Plan Viña) e primeiro destino mais importante para as viagens geradas desta própria macrozona e Marga-Marga). É importante ressaltar que Miraflores possui 20% das viagens geradas com destino para o Plan Viña e 20% para Santa Julia, por esse motivo estas duas macrozonas estão citadas como segundo destino importante, por esse empate. Para complementar a macrozona Santa Julia é o setor com maior percentual de viagens dentro da mesma área, depois do Plan Viña.

Tabela 5. Percentual de viagens por origem a destino por macrozona de Viña del Mar

Origen/ Destino	Recreo	Forestal	Marga-Marga	Plan Viña	Miraflores	Viña del Mar Oriente	Reñaca	Santa Julia
Recreo	31%	7%	14%	27%	4%	1%	3%	12%
Forestal	9%	25%	17%	23%	6%	3%	7%	10%
Marga-Marga	12%	13%	17%	19%	6%	5%	4%	23%
Plan Viña	10%	10%	8%	36%	5%	4%	7%	20%
Miraflores	8%	9%	11%	20%	24%	4%	4%	20%
Viña del Mar Oriente	4%	10%	15%	27%	8%	20%	2%	13%
Reñaca	7%	10%	5%	28%	4%	1%	29%	15%
Santa Julia	6%	5%	13%	21%	6%	3%	6%	41%

Fonte: elaboração própria, 2019

A Tabela 6 apresenta o percentual das viagens geradas e recebidas por macrozona. Desta informação é possível observar que Plan Viña e Santa Julia são responsáveis por aproximadamente 47% das viagens geradas e 49% das viagens recebidas a trabalho. Estas duas macrozonas compõem uma parcela importante das oportunidades de emprego e mão de obra disponível. Entretanto, se percebem padrões socioespaciais e de viagens origem/destino distintos em cada uma dessas duas áreas.

Tabela 6. Viagens a trabalho geradas e recebidas por macrozona

Macrozonas	Viagens geradas (%)	Viagens recebidas (%)
Recreo	11%	11%
Marga-Marga	12%	12%
Plan Viña	24%	26%
Forestal	11%	10%
Miraflores	7%	7%
Reñaca	7%	7%
Viña del Mar Oriente	5%	4%
Santa Julia	23%	23%

Fonte: elaboração própria, 2019

Plan Viña possui uma atratividade para todo o contexto de Viña del Mar, e, além disso, é uma macrozona que concentra uma parcela significativa da população com maior poder aquisitivo, níveis de educação maiores e maior posse de veículos privados, apesar de estarem próximos ao centro de negócios da cidade, onde também existe maior concentração e diversidade de serviços e meios de transporte público. Além disso, uma parte significativa das viagens a trabalho está dentro da própria macrozona, e Santa Julia é o segundo destino mais importante. Vale ressaltar também que Plan Viña se caracteriza como uma zona turística.

Santa Julia está presente em uma área que faz parte de uma zona periférica que intensifica seu crescimento urbano a partir dos anos 80. É uma macrozona que gera uma quantidade significativa de viagens a trabalho de

forma interna. Entretanto possui condições socioespaciais que apresentam menores níveis de poder aquisitivo em relação e menores níveis de educação no contexto geral de Viña del Mar. Dessa forma, estes dados podem indicar que os tipos de trabalhos realizados são diferentes da macrozona Plan Viña; em outras palavras, Santa Julia apresenta padrões do mercado de trabalho voltados para o mercado interno, com uma concentração de comércios de pequeno e médio porte, como farmácias, mercados etc. Enquanto a macrozona Plan Viña possui atividades econômicas que exigem mão de obra mais especializada e que atendem a um mercado de consumo maior, além dos limites geográficos dessa zona.

Em relação aos padrões relacionados aos modos de transportes destas duas macrozonas destacadas (ver Tabela 7), pode-se observar que 28% das viagens de Plan Viña para a mesma macrozona são de transporte privado, 15% de transporte público e 56% não motorizado. Sendo que desta mesma zona para Santa Julia, 41% das viagens são de transporte privado, 56% por meio do transporte público e 1% não motorizado. Das viagens de Santa Julia para ela mesma, 25% são de transporte privado, 28% público e 36% não motorizado. Para Plan Viña, desde Santa Julia, 36% das viagens são de transporte privado, 59% transporte público e 1% não motorizado.

Tabela 7. Percentual de viagens por origem a destino por modo por macrozona

Origem/Destino	Modo	Plan Viña (Viagens)	Santa Julia (Viagens)
Plan Viña	Transporte Privado	28%	41%
	Transporte Público	15%	56%
	Não motorizado	56%	1%
	Intermodal	0.3%	0%
Santa Julia	Transporte Privado	36%	25%
	Transporte Público	59%	28%
	Não motorizado	1%	36%
	Intermodal	3%	6%

Fonte: elaboração própria, 2019

Com respeito ao uso do transporte privado, Plan Viña possui maior uso de transporte privado na mobilidade a trabalho intra e inter macrozona(s) em relação a Santa Julia. Por outro lado, Santa Julia apresenta maior uso de transporte público na mobilidade inter e intra macrozona(s). No caso do uso de meios de transportes não motorizados (a pé ou bicicleta), Plan Viña apresentou maior nível neste tipo de mobilidade em relação a Santa Julia.

Intermodal se refere a à combinação de mais de um modo de transporte público ou se combina privado com público. Neste quesito, percebe-se que em Santa Julia existe uma maior parcela das viagens que faz uso de mais de um meio de transporte, seja na combinação entre modos públicos (mais de um ônibus, por exemplo) ou na combinação entre transporte privado e público. Importante destacar que a combinação de modos está mais presente na macrozona de Santa Julia, considerando que as viagens geradas de Santa Julia há maior nível de combinação de modos que PlanViña.

Para concluir essa seção, percebe-se que a relação entre centro e periferia em Viña del Mar segue as lógicas presentes nas literaturas sobre produção do espaço urbano, em termos das condições de reprodução e acumulação de capital. Se observa que Plan Viña é uma zona central da cidade, que possui concentração de empregos e atividades econômicas que não apenas atende aos residentes desta macrozona, mas que também a zonas periféricas da cidade. Além disso, os dados indicam a existência de diferenças socioespaciais entre centro e periferia, ou seja, o centro concentra habitantes com maior renda, níveis de educação e com maior posse de veículos privados. Por outro lado, habitantes das zonas periféricas tendem a possuir uma condição inversa, como, por exemplo, Santa Julia.

Em relação aos padrões de mobilidade apontados nas duas macrozonas analisadas, se percebe que Plan Viña possui condições favoráveis em termos de mobilidade urbana. Apesar do alto nível de uso de transporte privado em relação a Santa Julia, Plan Viña possui uma maior parcela das viagens não motorizadas, como consequência das concentrações

de infraestrutura de transporte e atividades econômicas, na lógica da economia de urbanização. Para adicionar, na área central há menor uso de intermodalidade para a mobilidade, o que demonstra maior diversidade de opções de mobilidade. Entretanto, há um grupo social que se beneficia com maior intensidade das condições urbanas do Plan Viña, que já foi descrito anteriormente.

Santa Julia é uma zona periféricas com níveis socioeconômicos mais baixos, menor concentração de atividades econômicas e de infraestrutura e opções de transporte. Estas condições urbanas demonstram que existe um maior uso de transporte público e menor uso de transporte privado em relação a Plan Viña. Este padrão está mais relacionado com as condições socioeconômicas que a infraestrutura de transportes, porque existem menores níveis de conectividade da periferia com o centro, o que leva a um maior nível de uso de combinação de meios de transporte dentro da Santa Julia e para Plan Viña. Além disso, a menor parcela de viagens não motorizadas em Santa Julia demonstra a menor concentração de atividade econômicas e com condições menos favoráveis à mobilidade a pé ou de bicicleta, pela menor acessibilidade aos serviços da macrozona, mas também pode ser uma consequência de uma deficiência da infraestrutura para os meios de transporte não motorizados.

Considerações finais

Neste estudo foi realizada uma análise descritiva de dados socioespaciais e de mobilidade urbana com o objetivo de identificar as diferenças e relações entre uma zona central e uma periférica em Viña del Mar. É importante destacar que foi possível identificar as diferenças entre as duas zonas comparadas, nos aspectos analisados aqui. Além disso, foi possível perceber que o padrão de expansão urbana em Viña del Mar segue a lógica de construir espaços centrais com maior concentração de atividades que usufruem das mesmas infraestruturas de transportes e serviços.

Para complementar, em termos de distribuição socioespacial, foi percebido um padrão mais semelhante ao Rio de Janeiro, por exemplo, onde habitantes com maior poder aquisitivo vivem mais próximos do centro de negócios e serviços, enquanto que habitantes com relativa menor renda estão em áreas periféricas, condicionadas ao menor acesso e diversidade de serviços e infraestrutura de transporte, podendo levar inclusive esses habitantes a terem maior custo por maior dependência da combinação de modos de transporte, e ao transporte público em si, mesmo para realizar viagens dentro da própria macrozona de Santa Julia, que foi um dos casos analisados neste estudo. Estes padrões apresentados na macrozona Santa Julia também refletem em uma menor parcela de viagens não motorizadas, pelas longas distâncias percorridas ao trabalho e falta de infraestrutura para as viagens a pé ou de bicicleta.

Além de identificar as dinâmicas socioespaciais e de mobilidade urbana entre centro e periferia em Viña del Mar, foi também possível demonstrar que as escalas de análise podem ofuscar dinâmicas e desigualdades intra-territoriais. Ou seja, apesar de Viña del Mar possuir condições socioespaciais que indicam, por exemplo, uma maior renda média e gasto médio com moradia em relação às outras *comunas* de Gran Valparaíso, pode-se observar que existem realidades distintas quando se reduz a escala de análise para as macrozonas de Viña del Mar.

Pode-se destacar que as análises de caráter geográfico são significantes para o estudo e compreensão do processo de expansão urbana em todas as partes do globo. As condições da infraestrutura urbana, a princípio, não indicam padrões socioespaciais quando analisadas como único aspecto. Os casos exemplificados e o caso analisado neste trabalho apontam que a estrutura social pode criar significados e agregar valor aos espaços, a partir de percepções da estrutura social sobre os fragmentos do espaço, desde o centro à periferia, que compõe uma cidade.

Este estudo não encerra o assunto da compreensão da aparente desigualdade presente entre o centro e a periferia de Viña del Mar. Existe a necessidade de explorar mais a fundo o tema analisado neste estudo

em termos metodológicos, através de outras perspectivas quantitativas e agregar perspectivas qualitativas. A forma com que a infraestrutura de transporte cresce e a cidade se expande estão estreitamente relacionadas, ou seja, a expansão urbana está condicionada a à infraestrutura e vice-versa. Entretanto, é importante destacar que expandir e crescer não são, necessariamente, termos positivos, porque existe o fator social, geográfico e temporal que levam as seguintes perguntas: “para quem?” - quem são aqueles que se beneficiam da condição urbana?; “para onde?” - como é a distribuição geográfica da infraestrutura de transportes e serviços?; “quando?” - quando se iniciaram os processos de transformação do espaço e implementação de serviços e infraestrutura?; “como?” - como foi o processo de decisão e quem foram os agentes envolvidos na escolha das áreas geográficas prioritárias para reestruturação?

Desta forma, esse estudo representa um processo inicial para responder essas perguntas e compreender os processos e fatores que induzem a relação desigual entre centro e periferia em áreas urbanas.

Referências

ABREU, M. **Evolução urbana no Rio de Janeiro**. (4ª ed.). Rio de Janeiro: Instituto Pereira Passos (IPP), 2008.

ADAMS, J. S. **Residential Structure of Mid-western Cities**. *Annals of the Association of American Geographers*, 60, 1970. p. 37-62.

CASTELLS, M. **A Questão Urbana**. (4ª ed.). São Paulo: Paz e Terra, 2009.

CCHC. **Visión de Ciudad para Valparaíso**. Santiago: Cámara Chilena de la Construcción, 2018. Fonte: <http://www.cchc.cl/uploads/archivos/archivos/CChC-Valparaíso.pdf>

COES, N. M.; KELLY, P. F.; YEUNG, H. W. **Economic Geography**. 2ª ed. New York: Wiley, 2012.

CÔRREA, R. L. **O espaço urbano**. São Paulo: Editora Ática, 1989.

FERNANDES, V. A. **Resilience of Urban Mobility in the Face of Fossil Fuel Dependency: An Empirical Study of Rio de Janeiro**. Tübingen: Universitätsbibliothek - Universität Tübingen, 2017. doi:10.15496/publikation-17153.

GREENE, R. P. **Chicago's new immigrants, indigenous poor, and edge cities**. The annals of the American academy of political and social science, 551(1), 1997. p. 178-190. doi:10.1177/0002716297551001013

HANSON, S.; GIULIANO, G. **The geography of urban transportation**. 3^a ed. New York: Guilford Press, 2004.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. 23^a ed. São Paulo: Loyola, 2012.

HOYLE, B.; KNOWLES, R. **Transport Geography: An Introduction**. 2^a ed. New York: Wiley, 1998.

PANIAGUA, Á.; MOYANO, E. Medio ambiente, desarrollo sostenible y escalas de sustentabilidad. **Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas**, 1998. p. 151-175. doi:10.2307/40184124

RODE, P.; FLOATER, G.; THOMOPOULOS, N.; DOCHERTY, J.; SCHWINGER, P.; MAHENDRA, A.; FANG, W. Accessibility in Cities: Transport and Urban Form. Em G. Meyer, & S. Shaheen (Eds.), **Disrupting mobility**, 2017. (p. 239-273). Cham: Springer. doi:10.1007/978-3-319-51602-8_15

RODRIGUE, J. P.; COMTOIS, C.; SLACK, B. **The geography of transport systems**. 3^a ed. New York: Routledge, 2013.

SANTOS, M. **A natureza do espaço: técnica e tempo. razão e emoção**. 4^a ed. São Paulo: EdUSP, 2012.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. 22ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SCHLÖR, H.; FISCHER, W.; HAKE, J. F. **The meaning of energy systems for the genesis of the concept of sustainable development**. Applied energy, 2012. p. 97, 192-200. doi:10.1016/j.apenergy.2012.03.009

SUBSECRETARÍA DE TRANSPORTE. **Subsecretaría de Transporte**. Fonte: Encuesta de Origen y Destino de Viajes del Gran Valparaíso, 2014: <http://datos.gob.cl/dataset/eod-valpo-2014>

WORLD BANK. **Chile**. 2019. Fonte: Banco Mundial: <https://datos.bancomundial.org/pais/chile>

A HABITAÇÃO DE PROMOÇÃO PÚBLICA COMO PROJETO DE EXPANSÃO DA CIDADE

o caso de Lisboa e o Século XX

Filipa Serpa

A crise da habitação, o séc. XX em Lisboa e a intervenção do Estado

A estrutura das cidades é, em grande medida, definida pelo conjunto articulado dos seus espaços públicos e edifícios de excepção. O tecido residencial, por sua vez, constituído por edifícios e ruas, constitui a mais vasta componente do tecido urbano, definindo a imagem genérica da cidade, sendo as opções do seu projecto questões decisivas na configuração desta e dos modos de vida.

Ao longo do **século XX, Lisboa**, tal como várias outras cidades da Europa, sofreu de um constante **deficit habitacional**. A cidade de topografia acidentada e consequente diversidade tipo-morfológica, ao nível dos seus tecidos urbanos, apresentou constantes sinais deste deficit, nas vastas e diversas áreas de barracas que durante demasiado tempo marcaram a imagem da cidade e o discurso político.

A herança urbana do século XIX, trazia, além de uma rica e densa malha urbana, extensas áreas residenciais de carácter informal, onde as condições habitacionais eram totalmente inexistentes. Pátios e Vilas Operárias (TEOTÓNIO PEREIRA, 1994) surgem nas costas das fábricas da cidade de Lisboa, como resposta de alguns industriais às necessidades de alojamento para os seus operários. Estas, definem-se por pequenos

conjuntos de casas mínimas onde são alojadas as famílias dos operários em notória sobreocupação.

Na procura por melhores condições de vida, dinâmicas de migração interna trazem, no início do século XX à cidade capital, uma imensa população que se dedica ao trabalho em áreas industriais e em serviços menos qualificados e que, sem opções formais e operativas de alojamento, procura na habitação informal e na sobreocupação de quartos, a solução para o alojamento na cidade de Lisboa.

Neste período, são os actores da promoção privada que densificam e promovem o crescimento da cidade, não dando resposta a esta camada da população de menores recursos. É neste quadro que o País, e em concreto a cidade de Lisboa, chega ao século XX.

No início desse século XX, em 1910, é instaurada a 1ª República Portuguesa e com ela lançam-se, em **1918, os primeiros programas legais** dedicados a promover **habitação pelo sector público**, enquadrados pelos ideais republicanos. É o primeiro passo para um processo de promoção de habitação apoiada, cujos projectos urbanos e habitacionais estão profundamente relacionados com os projectos políticos vigentes.

O projecto político e o projecto legal

Ao longo dos 100 anos do século XX, Portugal passou por profundas transições políticas que definem períodos claros da história nacional e da história urbana da cidade de Lisboa.

Numa brevíssima síntese, pode-se identificar 1910 e a instauração da 1ª República Portuguesa, que põe fim à monarquia, como o contexto que lança o diploma inaugural na promoção pública de habitação com o Decreto n.º 4137 de 25 de Abril de 1918¹

1 Tendo perfeito em 25 de Abril de 2018 cem anos desta iniciativa legal, foi lançada a publicação *HABITAÇÃO. Cem anos de políticas públicas em Portugal 1918-2018* (coord Agarez et al., 2018), por iniciativa do Instituto de Habitação e Reabilitação Urbana - IHRU.

Em 1926 o golpe militar abre portas à instauração do Estado Novo, em 1933, que governa durante 41 anos, e sobre o qual se podem identificar períodos distintos ao nível do projecto urbano e habitacional. Este período é aberto numa fase ainda de transição entre 1926 e 1933 que lança o Decreto n.º 16.055 de 22 de outubro de 1928, lançando as bases para os diplomas que o Estado Novo depois desenvolve.

A partir de 1933, identifica-se uma primeira fase mais doutrinária marcada pelo Programa das Casas Económicas² e pelo Programa das Casas Desmontáveis³, e a partir de 1945 a abertura a uma fase de maior internacionalização de referências, em que a habitação colectiva ganha destaque com diplomas marcantes como sejam o Programa das Casas para Famílias Pobres⁴, Casas de Renda Económica⁵, Casas de Renda Limitada⁶ e em Lisboa em particular pelo Plano de Rendas Acessíveis⁷ e pelo Programa de Realojamento da CML⁸. Apesar destas diferenças, pode-se entender a acção do Estado Novo ao nível da habitação de promoção pública, como um instrumento, essencialmente, de controle social.

Em 25 de Abril de 1974 acontece a Revolução que implementa o regime democrático que vigora até à actualidade. O momento de viragem política é acompanhado pelo programa SAAL – Serviço Ambulatório de Apoio Local⁹, que, vigorando num curto período de 2 anos – entre 1974 e 1976 - estabelece um exemplo de participação cívica que constitui uma referência até hoje. Em 1986 a adesão à União Europeia (então Comunidade Económica Europeia) também deixa a sua marca nas políticas e nas respostas

2 Decreto-Lei n.º 23052, de 23 de setembro de 1933.

3 Decreto-Lei n.º 28912 de 12 de agosto de 1938.

4 Decreto-Lei n.º 34486, de 6 de abril de 1945.

5 Lei n.º 2007, de 7 de maio de 1945.

6 Decreto-Lei n.º 36212, de 7 de abril de 1947.

7 Decreto-Lei n.º 42454, de 18 de agosto de 1959.

8 Programa de Realojamento CML/GTH, fora das áreas do Decreto-Lei n.º 42454 de 18 de agosto de 1959.

9 Despacho Conjunto do Ministério da Administração Interna e do Ministério do Equipamento Social e do Ambiente, de 6 de agosto de 1974.

habitacionais de promoção pública através do próprio contexto político que marca um período de luta contra os bairros de barracas, principalmente nas duas áreas metropolitanas – de Lisboa e Porto, através do Programa Especial de Realojamento – PER¹⁰, lançado em 1993 antecedido em Lisboa pelo Programa de Intervenção de Médio Prazo¹¹.

Assim, diferentes regimes políticos - 1ª República, Estado Novo e Democracia - estabelecem actuações, traduzidas em diplomas legais e programáticos da acção do Estado, onde se identificam distintas abordagens à questão urbana e habitacional.

Esta contextualização revela-se fundamental para se pensar o papel dos projectos habitacionais na produção e crescimento da cidade, pela profunda relação entre os programas legais, modelos urbanos e o programa político que os subjaz.

O projecto habitacional como projecto de expansão urbana

Ao longo dos cem anos que percorrem os três regimes políticos até à actualidade, diversos diplomas legais definem um percurso desde as primeiras iniciativas de nova construção de habitação, que marcam todo o século XX, às iniciativas de reabilitação como parte importante da política habitacional, que inauguram o século XXI (SERPA *et al.*, 2018).

O início deste século estabelece, portanto, uma mudança de paradigma e com ela um momento importante de reflexão e balanço sobre o que foram os projectos habitacionais de promoção pública construídos durante os últimos 100 anos. De entre muitas leituras possíveis, revela-se decisivo para o futuro da cidade e no quadro das estratégias para a habitação, analisar a questão urbana do projecto habitacional de promoção pública, detalhada em *Entre Habitação e Cidade, Lisboa, os projectos de promoção*

10 Decreto-Lei n.º 163/93, de 7 de maio.

11 Decreto-Lei n.º 226/87, de 6 de junho.

pública: 1910|2010 (SERPA, 2015), nomeadamente o papel destes projectos no processo de densificação e/ou crescimento da cidade de Lisboa.

Esta análise dedicada aos projectos habitacionais de promoção pública como projectos de expansão da cidade, resulta da aplicação de um conjunto de chaves de leitura que se desenvolvem a 2 níveis ou escalas:

- i) Sobre o **tempo e o espaço** da cidade, observando critérios como a **localização** e a **dimensão** dos projectos em cada fase temporal do desenvolvimento de Lisboa e requerendo uma análise de carácter estrutural;
- ii) Sobre o desenho urbano destes projectos, observando os **elementos da forma urbana** a partir da leitura do espaço público e dos edifícios simbólicos da cidade e requerendo uma análise de carácter formal.

A partir de uma análise estrutural

Assim, importa num primeiro momento, promover uma análise da **estrutura de suporte** da cidade de Lisboa. Entende-se como suporte, por um lado, a questão da topografia, entendendo, neste caso o “*Relevo como determinante projectual*” (Serpa, 2015, p. 211–222) dada a riqueza do suporte original; e por outro lado, a **estrutura urbana** que, a cada momento da história, recebe estes projectos.

Assim, a questão da **localização** dos conjuntos habitacionais, observados a partir da sua posição relativa, associada à **dimensão** destas iniciativas, revelam-se factores decisivos na análise acerca do papel dos projectos habitacionais de promoção pública no crescimento da cidade de Lisboa. O binómio espaço-tempo, traduzido na análise da localização dos empreendimentos, suportado na data e contexto em que se desenvolvem, quando associados à questão da dimensão, apresentam-se como uma opção/definição inicial do **projecto habitacional** mas também do **projecto de cidade**.

Sobre o espaço, a **estrutura de suporte**, os factos geográfico-administrativos e urbanos que definem o território da cidade de Lisboa, importa destacar, naturalmente, o Rio Tejo que define os limites Sul e

Nascente da cidade e que constituiu o primeiro eixo de expansão da cidade, ao longo da linha do rio; assim como o limite administrativo Norte e Poente da cidade, que coincidem com acidentes topográficos relevantes, sobrepondo-se à implantação da antiga estrada militar que circundava a cidade e que hoje se define por um conjunto de eixos rodoviários de impacto regional, na definição do território físico e administrativo.

Além destes limites, outros elementos de suporte revelam-se decisivos na leitura da distribuição dos projectos habitacionais de promoção pública na cidade de Lisboa, como sejam as linhas de vale que conformam avenidas estruturantes na expansão para o interior norte da cidade, o Parque Florestal de Monsanto ou a área industrial na zona oriental da cidade [Figura. 1]. Todos estes elementos urbanos definem uma certa **individualização geográfica** que resulta da combinação entre a posição relativa e características específicas da sua organização espacial (FONT, LLOP e VILANOVA, 1999).

Estes elementos podem ser associados a período políticos, a fases de desenvolvimento urbano e a programas habitacionais específicos, ou seja o desenho político, o desenho legal e o desenho espacial como uma acção una.

O posicionamento destas iniciativas públicas de construção de habitação relativamente à cidade consolidada revela ser um critério de leitura importante no entendimento do papel destes projectos face ao crescimento da cidade.

Esta relação, entre novos projectos habitacionais e cidade, varia ao longo do tempo entre duas grandes tendências – os projectos que se definem como: 1) **Traçados de Adição**¹², sejam eles por justaposição ou em desagregação, quando novos traçados/novos projectos, são adicionados à cidade existente, seja justapondo-se à malha consolidada, seja colocando-se numa posição afastada em relação a esta; ou os 2) **Traçados de**

12 A definição de Traçados de adição decorre da reflexão de Carlos Dias Coelho em *A Complexidade dos Traçados* (COELHO, 2001).

Sobreposição, por substituição, quando novos conjuntos se sobrepõem a partes de cidade existente substituindo-as total ou parcialmente (SERPA, 2015 Cap.4).

Este posicionamento relativo¹³ define, desde logo, a capacidade de integração urbana e social destes conjuntos habitacionais.

Os projectos erigidos em contexto de **substituição** por sobreposição a outro tecido residencial anterior, são residuais. Referem-se a casos de conjuntos habitacionais promovidos como casas provisórias e que, em diferentes momentos da história são efectivamente substituídos por casas “definitivas” que se colocam exactamente na mesma posição, estabelecendo sensivelmente as mesmas formas de relação com a envolvente, mais ou menos directa, que os seus antecessores.

Os novos traçados que se colocam numa posição de **desagregação** estabelecem à partida índices de exclusão/segregação pela “simples” determinação da localização. Estes casos aconteceram ao longo de todo o século XX, de forma mais ou menos consistente, mas são característica fundamental e ideológica dos projectos lançados na primeira fase do Estado Novo, enquadrados pelo Programa das Casas Económicas e decorrentes diplomas.

Os projectos que se constroem de forma **justaposta** à malha urbana existente podem assumir papéis distintos, em grande medida em função de uma outra questão estrutural nesta leitura – a **dimensão** destes conjuntos. Quando de pequena/média dimensão, revelam-se interessantes elementos de consolidação, quando de maior dimensão podem, efectivamente assumir um papel mais estruturante no crescimento e **expansão da cidade**.

Numa análise dos projectos habitacionais de promoção pública em Lisboa que abrange os cem anos do século XX, no que se refere à sua dimensão, podemos verificar que a grande maioria das promoções públicas

13 A posição absoluta dos conjuntos habitacionais não é em si relevante, o que tem impacto sobre o papel destas novas áreas urbanas é a sua relação com a cidade consolidada – infraestruturas, equipamentos, emprego, lazer, etc.

de habitação em Lisboa materializou-se a partir de conjuntos urbanos com menos de 10ha, são cerca de 23% os que têm entre 10ha e 50ha e são pontuais aqueles que assumem a estruturação de áreas acima dos 50ha¹⁴. No entanto, os 6 projectos que definem área superiores a 50ha totalizam, em termos de área total, cerca de metade de toda a área urbana proposta sob a alçada dos projectos habitacionais de promoção pública. São estes aqueles que se revelam com capacidade para definir uma estruturação alargada da cidade, podendo contextualizar **o projecto habitacional como projecto de expansão da cidade de Lisboa**.

No entanto, outros factores podem contribuir ou condicionar este papel estruturador. As opções quanto à forma urbana e edificada, quanto à matéria funcional ou no que se refere à diversidade tipológica e social, revelam-se critérios chave para esta análise.

A partir de uma análise da forma urbana

Sobre os projectos com dimensão passível de protagonizar uma nova área urbana, revelou-se importante analisar os critérios que se prendem com a estrutura e desenho urbano dos conjuntos e que reforçam (ou não) a noção estruturadora da expansão da cidade.

A chave de leitura que apoia esta interpretação, respeita aos elementos da forma urbana presentes na composição do espaço público e que, ao longo dos cem anos em análise, apresentam-se diversos. Estes elementos, tendo como referência os modelos internacionais da história urbana, ajustam-se aos condicionalismos e características da realidade sociopolítica portuguesa e ao suporte de Lisboa, em particular.

A leitura dedicada à forma urbana propõem-se compreender a complexidade do todo, adoptando uma metodologia de decomposição

14 Foram construídos 36 projectos com menos de 10ha até 1992 + 32 projectos com menos de 10ha entre 1992 e 2010, totalizando cerca de 70% das operações realizadas ao longo dos 100 anos. Foram 22 os projectos que se definiram dentro do universo de área entre os 10ha e os 50ha, perfazendo cerca de 22% do universo total e apenas 6 os projectos que estruturam áreas acima dos 50ha.

sistemática da realidade em partes¹⁵, para uma análise dedicada de cada uma delas e posterior entendimento global.

Assim, uma primeira abordagem dedica-se à noção de continuidade urbana entre o existente e o projecto e de como o *layout* proposto para cada um destes projectos promove essa premissa fundamental à expansão – a **continuidade**.

Verifica-se que nestes projectos, além de atingirem uma dimensão com expressão significativa na cidade e de estarem posicionados em locais estratégicos para a expansão da mesma, eles apoiam-se de forma aberta nos eixos urbanos fundamentais, dando-lhes continuidade.

No que respeita à presença e conformação da **estrutura verde**, estes projectos integram e/ou propõem, este elemento urbano sob a forma de verde individual da cidade jardim ao verde estrutural colectivo da cidade moderna até aos alinhamentos arbóreos em ruas e avenidas como elementos de uma determinada lógica compositiva. Estas opções integram, predominantemente, a própria estrutura verde fundamental da cidade, contribuindo para a construção do sistema de parques que se define para além dos limites da estrita intervenção habitacional. O projecto verde assume nestes conjuntos residenciais autonomia face ao projecto residencial e relevância sistémica.

Em função da dimensão do projecto em causa, a questão do **equipamento edificado**, enquanto edifício ou conjunto de edifícios de uso público, assume um papel também central na construção de mais uma parte de cidade. Aqui, o projecto residencial aposta na proposição de equipamentos não só de carácter local mas também de escala urbana mais ampla, servindo os moradores daquele espaço específico mas também oferecendo à cidade novos usos e promovendo dinâmicas de interacção para além dos limites restritos do plano/projecto residencial. Estes edifícios

15 Metodologia de decomposição do complexo organismo urbano em partes significativas, entre outros, por (COELHO et al., 2013; JACOBS, 2001; LAMAS, 1993; LYNCH, 1999; ROSSI, 2001)

simbólicos e representativos de uma sociedade traduzem, nestes projectos, distintos quadros sociopolíticos. Desde os iniciais projectos da 1ª República que projectam escolas nos seus espaços centrais; aos projectos dos anos 30/40 que elegem a Igreja como equipamento protagonista; aos projectos do final da década de 50 e década de 60 que propõem um centro urbano associado a um edifícios de Centro Cívico, traduzindo outras prioridades sociais, que, tardiamente construídos, se transformaram em grandes shopping center, interiorizando e privatizando o , agora entre aspas, “espaço público” da cidade.

O **espaço público** como espaço exterior, de encontro e elemento fundamental na estruturação da forma urbana, é representado simbolicamente pela Praça, assumindo ao longo do século distintas formalizações. No contexto do projecto habitacional de promoção pública, este elemento urbano de excepção nem sempre se reveste da riqueza e intensidade funcional que acontece noutros contextos da cidade, no entanto, tende a assumir o lugar do protagonismo na definição do espaço público, estando associado a edifícios de carácter excepcional. A natureza destes edifícios e portanto o carácter funcional do espaço de praça (genericamente definida) traduz os paradigmas sociopolíticos do seu tempo, identificando-se, na análise concreta dos casos de Lisboa um percurso desde a Praça pública, presente nos projectos da primeira fase do Estado Novo, à rotunda, no mais recente destes grandes projectos habitacionais, traduzindo o domínio de uma outra velocidade na cidade.

Nesta leitura dos vários elementos urbano da cidade pública, a **rua**, é o elemento de maior prevalência e essencial à definição da forma urbana, por via da sua formalização, articulação e desenho, definindo um padrão urbano específico. Nos projectos habitacionais de promoção pública que se apresentam como projectos de expansão urbana na cidade de Lisboa, o elemento rua assume pela sua definição formal, um desenho/projecto cuidado que organiza e hierarquiza os espaços, tendo um carácter efectivamente estruturador da cidade. Este elemento, reveste-se nestes

projectos de um conjunto de premissas que respondem e definem padrões urbanos referenciados a modelos internacionais de cidade.

Por um lado articulando o conjunto dos espaços públicos e edifícios de excepção e contribuindo, a partir da definição do seu perfil transversal, para uma clara definição da estrutura urbana e hierarquia espacial; por outro lado, construindo noções de escala distintas, a partir da dimensão das suas partes constituintes e da forma como articula os elementos edificados de carácter privado e o espaço público.

Os projectos habitacionais da expansão de Lisboa

Identificados os atributos – de estrutura urbana à escala da cidade e de forma urbana à escala do bairro - essenciais para o projecto habitacional de promoção pública assumir um protagonismo na expansão da cidade, importa identificar os exemplos desta prática na Lisboa do século XX.

São escassos mas muito relevantes os projectos que, pela sua dimensão, posição relativa e forma urbana, se definem como projectos habitacionais de expansão da cidade. Podemos identificar a partir da década de 40 e até ao final do século uma prática permanente destes projectos, que pela sua natureza e dimensão apresentam períodos de concretização longos.

Estes projectos traduzem a história urbana da cidade em geral e de Lisboa em particular, adoptando tipos internacionais, desde a cidade jardim de influência inglesa e da *City Beautiful* adaptada à realidade portuguesa (Restelo, 1947); ao urbanismo formal (Lamas, 1993) presente no *Bairro de Alvalade* que constitui um paradigmático exemplo de transição entre os modelos tradicionais e as premissas do movimento moderno internacional; aos projectos modernistas e sua crítica (para a zona oriental da cidade – *Olivais Norte*, 1955; *Olivais Sul*, 1960 e *Chelas*, 1965); ao retorno e reinvenção aos elementos urbanos da Rua e Quarteirão em *Telheiras Sul e Norte* (1972) até à inspiração em modelos do novo urbanismo no projecto da *Alta de Lisboa* (1998).

As primeiras experiências

O início do processo de promoção de habitação por via directa do Estado, inaugurado na 1ª República Portuguesa, foi débil, não se revelando em grandes números. A sua grande missão foi fundadora. De qualquer forma, os projectos lançados em Lisboa em 1919, assumiam de alguma forma um cunho republicano de cidade aberta e democrática e uma vontade de se relacionar com a cidade existente, apesar da reduzida dimensão dos conjuntos propostos – *Bairro do Arco do Cego* - 12ha e *Bairro da Ajuda à Boa-Hora* - 1,6ha. Definindo um desenho urbano relativamente introvertido, estes projectos estabelecem pontos de contacto nítidos com a cidade existente e declaram, nas suas premissas, essa vontade de **continuidade** urbana [Figura. 2].

Às experiências da 1ª República seguiram-se múltiplas realizações ao abrigo do Programa das Casas Económicas (lançado em 1933) e seus sucedâneos, todas guiadas por uma vontade política de promover modos de vida pouco urbanos e cosmopolitas. Neste quadro, os projectos construídos colocavam-se afastados da cidade consolidada, construído a ideia de um aglomerado mais rural do que urbano.

Os verdadeiros projectos de expansão

Um segundo passo na construção deste caminho, é dado ainda no contexto do Programa das Casas Económicas. Este programa, que definiu um conjunto de (tendencialmente) pequenos bairros localizados em áreas periféricas e segregadas da cidade, enquadrou a construção do **Bairro do Restelo**, em 1947. Assume os mesmos modelos arquitectónicos e de desenho urbano deste programa tão simbólico do período fascista, mas revê os seus postulados iniciais em matéria de localização e miscigenação social. É reflexo desta revisão a integração, em 1947, do pequeno conjunto de *Casas Económicas do Restelo*, no *Plano de Urbanização da Encosta da Ajuda* (1938) com cerca de 80ha, integrando-se numa acção urbana mais alargada, e seguindo as lições de **integração de diversas classes habitacionais**

do então já iniciado *Bairro de Alvalade* (1945) (D'ALMEIDA, ACCIAIUOLI e TOUSSAINT, 2013).

Em 1945 é lançado em Lisboa aquele que se pode definir como o primeiro bairro habitacional de promoção pública, marcadamente expansionista – o *Bairro de Alvalade*¹⁶, desenhado por Faria da Costa¹⁷ e que constitui um “*Paradigma no Urbanismo Português*” (COSTA, 2006). *Alvalade* define em 230ha o crescimento da cidade ao longo do eixo central norte da cidade, numa promoção pública de habitação que inaugura a habitação colectiva do Estado e promove, numa única acção, casas de diversos níveis de renda associadas também a uma interessante diversidade tipológica, ao nível do edifício habitacional, e funcional, ao nível dos espaços públicos fundamentais [Figura. 3].

Além de, a partir de uma área de intervenção expressiva, dar continuidade à malha urbana existente, oferece à cidade um conjunto de espaços e edifícios públicos que estão para além dos requisitos de um bairro estritamente residencial. Este projecto representa um momento de mudança de paradigma em matéria urbana na cidade de Lisboa, construindo-se num misto de modelos do urbanismo formal (LAMAS, 1993) e introduzindo conceitos como a organização em células, à luz do movimento moderno. Também ao nível do edificado, Alvalade representa uma mudança definitiva para os modelos da habitação colectiva, que aqui se materializa num

16 Promovido à luz dos programas de Casas de Renda Económica - Lei n.º 2007, de 7 de maio de 1945 e Casas de Renda Limitada - Decreto-Lei n.º 36212, de 7 de abril de 1947.

17 João Guilherme Faria da Costa (1906-1971) foi o primeiro arquitecto urbanista português com formação internacional. A sua formação em Arquitectura, cumprida em 1936 na Escola de Belas Artes de Lisboa, foi completada no Institut d'Urbanisme de l'Université de Paris, onde obteve, em 1935, o diploma de urbanista com a apresentação de uma proposta para o Plano de arranjo, embelezamento e extensão da cidade da Figueira da Foz, publicada dois anos depois na revista *Arquitectura Portuguesa* (nº 31, Out. 1937). A actividade profissional de Faria da Costa ficou fortemente associada à renovação do espaço urbano em Portugal, durante as décadas de 30 e 40, reconhecendo-se, nas suas propostas, a influência dos valores Howardianos da cidade-jardim, os modelos espaciais da escola do urbanismo alemão e o legado moderno dos princípios estruturadores da Carta de Atenas. In: (SIPA, 2011)

primeiro período em edifícios de até 4 pisos e, mais tarde, explorando as tipologias modernas e de maior altura.

O projecto de *Alvalade* articula um conjunto de avenidas estruturantes para a cidade e para o bairro que integram espaços comerciais e que definem várias células. Por sua vez, estas são estruturadas a partir de quarteirões abertos onde equipamentos de ensino de vários níveis, completam o conceito de “unidade de vizinhança”. Este projecto foi o primeiro em Lisboa a procurar e adoptar uma solução estrutural para a questão do alojamento na cidade, procurando diversidade morfológica, tipológica, funcional e social. (COELHO e TEOTÓNIO PEREIRA, 2008).

Na sequência da experiência de *Alvalade*, são os modelos modernistas que, na década de 50, vêm marcar a produção habitacional pública em Lisboa. Em 1955 é lançado o projecto de ***Olivais Norte***, justapondo-se a um projecto habitacional dos anos 40, de dimensão já expressiva (o *bairro da Encarnação*) e que aplica todos os preceitos da Carta de Atenas em Lisboa. À primeira experiência de *Olivais Norte* (40ha) junta-se o projecto de ***Olivais Sul*** (186.6ha), proposto em 1960, que já apresenta algumas revisões ao projecto moderno em resultado da crítica internacional e da experiência portuguesa [Figura.4].

Estes conjuntos, assumem o edifício colectivo na sua total dimensão, a partir de projectos que se tornaram emblemáticos da arquitectura nacional e estabelecem a ocupação a oriente da cidade, associando-se às áreas industriais e a um alojamento de baixa renda, apesar de alguma mistura socioeconómica. Sendo projectos residenciais predominantemente modernos, têm como pano de fundo um espaço verde estruturante e que integra a estrutura verde da cidade de Lisboa. Além da habitação, são propostos equipamentos de ensino e um espaço central com a proposta de um Centro Cívico. A passagem do tempo e a demora na construção deste Centro Cívico (CC), nomeadamente em *Olivais Sul*, acusa as mudanças socioeconómicas, tendo sido construído na década de 90 (Allegri, 2012) um outro CC - Centro Comercial (Shopping Center) no lugar deste, internalizando o convívio

“urbano”, um conjunto de serviços e o consumo diário e ocasional, com prejuízo do sentido de *urbanidade*.

Logo de seguida, em 1965, **Chelas** com 510ha, já em revisão assumida do projecto moderno, estrutura a vasta área ainda a oriente, que estabelece contacto entre os Olivais, a área industrial e a área mais central da cidade, a partir de grandes conjuntos edificados de habitação colectiva. Este projecto deixou até hoje áreas urbanas inacabadas e expectantes, que marcam esta paisagem muito associada aos conjuntos edificados destinados ao realojamento de população oriunda de antigas áreas de barracas em Lisboa.

Apesar de o projecto urbano ter sido lançado ao abrigo do diploma que também enquadrava as operações dos Olivais¹⁸ e destinado à construção de habitações com renda acessível (de 1959) a edificação deste projecto estendeu-se durante as décadas de 70, 80, 90 e 2000, recorrendo maioritariamente aos diplomas que enquadram a erradicação das barracas na área metropolitana de Lisboa¹⁹. Estes programas estavam, portanto, destinados a um sector específico da população de muito baixo recurso, dando origem a uma homogeneidade social que, associada a um projecto urbano inacabado, gerou fases difíceis para Chelas, hoje já maioritariamente ultrapassadas.

Como reacção às críticas, também nacionais, ao projecto genérico e aos projectos específicos de inspiração moderna, surge, por via da então criada Empresa Pública de Urbanização de Lisboa – EPUL, o projecto de **Telheiras - Sul**, 63.5ha e Norte, 41.0ha, em 1972²⁰ que desenha a cidade a partir de referenciais opostos ao moderno [Figura. 5].

18 Lei nº 42454 de 18 de agosto de 1959.

19 O PIMP – Programa de Intervenção de Médio Prazo e o PER- Programa Especial de Realojamento.

20 *Olivais Norte e Sul*, tal como *Telheiras Norte e Sul* foram materializados em duas fases, mas podem, sob vários pontos de vista, ser entendidos como um único projecto, uma vez que foram desenvolvidos em sequência imediata ou ao mesmo tempo pela mesma entidade, fazendo parte de uma mesma acção, sendo aqui considerados dessa forma.

Este projecto segue a expansão ao longo do eixo norte e passa a linha psicológica do centro da cidade, definida pelo eixo rodoviário da 2ª circular. Dedicando-se mais amplamente a uma faixa socioeconómica média e apenas pontuado por conjuntos de menor renda, promove um profícuo mix social. O projecto urbano de Telheiras define de forma clara uma busca pela reinvenção do conceito de Rua, ao contrário dos projectos seus antecessores em que a rua, sob inspiração moderna, é desconstruída. Aqui, é proposto o “espaço rua” descolando-se da imagem da “*rue-corridor*” mas recuperando a vontade de estruturar a cidade a partir dos elementos urbanos clássicos, atribuindo às ruas principais actividades geradoras de intensidade urbana. Este bairro apresenta, a par de actividades comerciais e de serviços, equipamentos de uso público e também uma vasta diversidade tipológica ao nível do edificado.

Finalmente, em 1998, surge o último grande projecto habitacional de promoção pública e de expansão da cidade de Lisboa. A **Alta de Lisboa**, desenha 382ha e pretende “fechar” o eixo de expansão norte da cidade, assumindo na sua definição “comercial” esse desígnio urbano, estabelecendo uma ligação desde a **Baixa Pombalina** à **Alta de Lisboa**. Estende-se até ao limite norte da cidade e procura estabelecer conexões e continuidades ao eixo central da cidade e aos tecidos urbanos na sua envolvente [Figura. 6].

Este projecto vem completar as demolições dos núcleos de barracas da *Musgueira* (Norte e Sul) em 2001 e desenha um empreendimento urbano de inspiração no novo urbanismo que projecta diversos conjuntos habitacionais dedicados ao realojamento de população oriunda das barracas, a par de propostas de habitação privada destinada a extractos populacionais mais abastados. A estrutura urbana proposta, recorre predominantemente à ideia do quarteirão aberto, notando-se que os espaços públicos articuladores das grandes avenidas se conformam em rotundas, traduzindo, mais uma vez, as mudanças socioeconómicas e culturais, apesar da toponímia de “Praça”.

Lançado em 1998 mas com uma concretização tardia, o empreendimento é atingido pela pela mais recente crise do imobiliário,

tendo sido apenas construídos os edifícios destinados ao realojamento. Esta situação gerou descontinuidades urbanas óbvias, em que conjuntos habitacionais de baixos recursos se posicionam (ainda hoje) dispersas numa vasta área infra-estruturada a aguardar a edificação por parte do sector privado. O espaço público e as actividades imaginadas estão, portanto, pouco definidos, a par de um conjunto de áreas expectantes.

Figura. 1 - Representação de Lisboa: topografia, limite administrativo e factos de individualização geográfica [Parque Florestal de Monsanto a Este, Linhas de Vale a partir do Rio Tejo, Coroa Limite da Cidade, Eixos de Expansão a Norte e Área Industrial a Oriente].

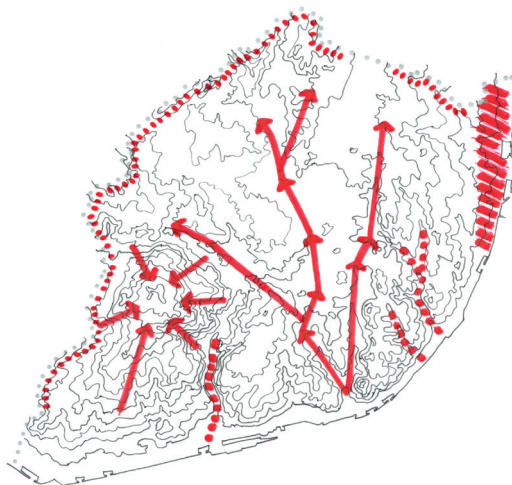


Figura. 2 - Representação de Lisboa numa referência à cartografia de 1904-11, sinalizando o Bairro do Arco do Cego (ao centro em cima) e da Ajuda à Boa-Hora (em baixo à esquerda).



Figura. 3 - Representação de Lisboa numa referência à cartografia de 1938 sinalizando o Bairro de Alvalade (ao centro em cima) e do Restelo (em baixo à esquerda).



Figura. 4 - Representação de Lisboa numa referência à cartografia de 1947-51 sinalizando os Bairros de *Olivais* – Norte e Sul.



Figura. 5 - Representação de Lisboa numa referência à cartografia de 1965-71 sinalizando o Bairro de *Chelas* (à esquerda) e o Bairro de *Telheiras* Norte e Sul (ao centro em cima).

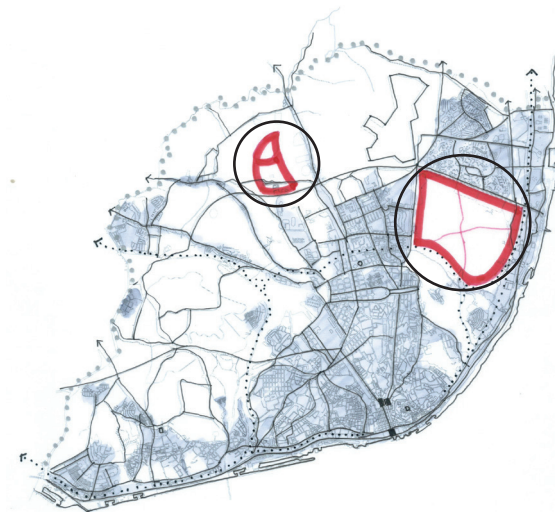


Figura. 6 - Representação de Lisboa numa referência à cartografia de 1993 sinalizando o Bairro da Alta de Lisboa.



A outra habitação para o maior número

Apesar destes exemplos tão importantes da definição da expansão da cidade de Lisboa, a habitação de promoção pública tem um papel relativamente discreto na construção da área metropolitana de Lisboa. O Estado, na impossibilidade ou incapacidade de prover habitação a tão vastos níveis de necessidade nos modelos da promoção directa, recorre a apoios indirectos no fomento à habitação. São eles, a par, a construção de infra-estruturas, essencialmente viárias, e os benefícios fiscais de apoio à compra de casa. É neste instrumento fiscal que o Estado Português mais investiu em termos de políticas de habitação ao longo do século XX, contribuindo para o crescimento de um vasto território metropolitano, que, por via da iniciativa privada construiu e vendeu outras “habitações para o maior número” (PEREIRA, 1969). Estes serão outros projectos de expansão urbana por via da infra-estrutura de suporte à habitação.

Referências

- AGAREZ, R. (coord) *et al.* **HABITAÇÃO**. Cem anos de Políticas Públicas em Portugal, 1918-2018. Lisboa: Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, 2018.
- ALLEGRI, A. **Mientras Apolo 70 viaja hacia Alvalaxia XXI, Colombro y Vasco da Gama nos descubren otra ciudad**. La dimensión urbana del espacio comercial en Lisboa, 1970-1210. Barcelona: Universitat Politècnica de Catalunya, 2012.
- COELHO, A. B.; TEOTÓNIO PEREIRA, N. **Alvalade, de Faria da Costa**. Uma Cidade na Cidade - O mistério de Alvalade II. [s.d].
- COELHO, C. D. **A Complexidade dos Traçados**. Lisboa: Faculdade de Arquitectura, Universidade Técnica de Lisboa, 2001.
- COELHO, C. D. **Os Elementos Urbanos**. Lisboa: Argumentum, 2013. v. 1
- COSTA, J. P. **Bairro de Alvalade**: Um Paradigma no Urbanismo Português. 3ª edição ed. Lisboa: Livros Horizonte, 2006.
- D'ALMEIDA, P. B.; ACCIAIUOLI, M.; TOUSSAINT, M. **Bairro(s) do Restelo**: Panorâma Urbanístico e Arquitectónico. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa, 2013.
- FONT, A.; LLOP, C.; VILANOVA, J. M. **La construcció del territori Metropolità**. Morfogènesi de la regió urbana de Barcelona. Barcelona: AMB Mancomunitat de municipis, 1999.
- JACOBS, J. **Morte e Vida de Grandes Cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.
- LAMAS, J. R. G. **Morfologia Urbana e Desenho da Cidade**. Fundação C ed. Lisboa: [s.n.].

LYNCH, K. **A Imagem da Cidade**. Lisboa: Edições 70, 1999.

PEREIRA, N. T. Habitação para o maior número. **Arquitectura**, n. 110, 1969.

ROSSI, A. **A Arquitectura da Cidade**. Lisboa: Edições Cosmos, 2001. v. 2ª edição

SERPA, F. **Entre Habitação e Cidade**. Lisboa, os projectos de promoção pública: 1910|2010. Lisboa: Universidade de Lisboa, Faculdade de Arquitectura, 2015.

SERPA, F. (coord. . *et al.* Habitação de promoção pública. Da construção nova à reabilitação, uma leitura dos projectos. In: AGAREZ, R. (Ed.). . **HABITAÇÃO**. Cem anos de Políticas Públicas em Portugal 1918-2018. Lisboa: Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana, 2018. p. 406–463.

SIPA. **João Guilherme Faria da Costa**. Disponível em: <http://www.monumentos.gov.pt/Site/APP_PagesUser/News.aspx?id=a3abb356-02f9-46a2-a669-d9dc96d85601>. Acesso em: 20 set. 2005.

TEOTÓNIO PEREIRA, N. Pátios e Vilas de Lisboa, 1870/1930: A promoção privada do alojamento operário. **Análise Social**, v. XXIX, n. 127, p. 209–524, 1994.

MERCADO IMOBILIÁRIO, PMCMV E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO METROPOLITANO

reflexões a partir do caso da Região
Metropolitana do Recife (PE), Brasil

Leonardo Barboza da Costa

Luciana de Carvalho Gomes

Doralice Sátyro Maia

Introdução

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) surge, em 2009, junto a uma série de medidas do Governo Federal em resposta à crise financeira internacional, a chamada crise dos *subprime*. O PMCMV tinha como objetivo impulsionar a economia, através do mercado imobiliário, ao mesmo tempo que atenderia a enorme demanda reprimida por habitação, representada pelo alto índice do déficit habitacional do país. O programa possuía uma esfera de atuação social, com a construção de conjuntos habitacionais realizados em parceria com o Estado ou por entidades sem fins lucrativos, e outra destinada ao mercado, composta por imóveis voltados para venda, através de financiamento com juros subsidiados. O Programa acaba de completar dez anos e seus resultados são vultuosos. Com um orçamento superior a 430 bilhões de reais, contratou 5,3 milhões de moradias, das quais já foram entregues 3,9 milhões¹. Em 2015, com apenas seis anos de Programa, já superava, em contratação, as 4 milhões de unidades habitacionais construídas pelo Banco Nacional de Habitação

1 Dado do sistema de monitoramento CAIXA MCMV atualizado em agosto de 2018.

(BNH), em seus vinte e dois anos de atuação, e considerada até então, a política habitacional mais relevante do país. Embora uma relação direta exija estudos mais complexos, para efeito de escala, observamos ainda que sendo o déficit habitacional brasileiro de 5,9 milhões em 2009², o número de unidades contratadas, portanto, corresponde a quase 90% da demanda habitacional apresentada no ano de lançamento do Programa.

O PMCMV trouxe o tema da moradia para o centro das discussões sobre desenvolvimento urbano no país. Após 20 anos sem políticas nacionais de habitação expressivas e uma longa luta dos movimentos sociais pelo direito à cidade e à moradia, o Estado se viu obrigado a (re) pensar a produção de seus territórios a partir da questão da moradia. Entre o laborioso aparelhamento institucional e regulatório dos municípios e a súbita reestruturação de seus territórios com a produção massiva do PMCMV, há muitas lacunas sobre as quais o poder público hesita e o mercado, por sua vez, se impõe. O uso de uma demanda social para atingir objetivos econômicos imediatos não ocorreu sem distorções nas diretrizes da política habitacional. A maioria dos autores³ defende que este descolamento aconteceu fundamentalmente devido ao papel preponderante das construtoras na execução do Programa e sua desarticulação com uma política fundiária. Os investimentos concentraram-se na busca da maximização dos lucros dos setores privados, entrando em conflito, muitas vezes, com os interesses públicos, especialmente no que se refere à relação destes empreendimentos com a estrutura urbana municipal e metropolitana. Observando, portanto, estes novos arranjos, questionamos: Como o PMCMV⁴ tem impulsionado a produção do espaço urbano? Quais as consequências do estímulo ao setor da construção civil no que

2 Conforme a Fundação João Pinheiro (2012).

3 Autores como ARAÚJO (2013); AMORE et al. (2015); LUCENA (2014); CARDOSO; ARAGÃO (2013); ROLNIK (2015).

4 Pesquisa “Grandes infraestruturas urbanas, ensino superior e desenvolvimento regional: reconfigurando as relações entre as cidades médias, as cidades pequenas e o campo” financiado pelo Ministério da Integração e pela CAPES. Edital Pró-Integração.

se refere à expansão urbana? Tais questões não serão aqui exauridas, mas procuramos neste artigo apresentar algumas reflexões importantes sobre tais repercussões a partir dos resultados das pesquisas mais amplas realizadas pelos autores.

Buscamos aqui refletir sobre o tipo de urbanização que passa a ser produzida com essa expansão habitacional, promovendo uma curva de crescimento significativo no setor da construção civil a partir do lançamento do PMCMV, especialmente no chamado “segmento econômico” do mercado, como veremos adiante. Para tanto, tomamos como recorte espacial a Região Metropolitana do Recife e, junto a isso, iniciamos uma análise acerca do futuro desse importante programa habitacional no atual contexto político brasileiro⁵.

O PMCMV e o segmento econômico do mercado imobiliário

Atualmente, O PMCMV encontra-se em sua terceira versão (MCMV 3) e apresenta seis modalidades de contratação, cinco direcionadas para financiamento de habitações em áreas urbanas (PMCMV Faixas 1, 1,5, 2 e 3 e o MCMV Entidades) e uma voltada às áreas rurais (MCMV Rural). O PMCMV Faixa 1 financia imóveis destinados às famílias com renda até 1.800 reais e que não possuem nenhuma propriedade em seu nome, nem estejam comprando uma. Após a entrega da habitação, passam a ser cobradas mensalidades que variam de 80 a 270 reais em até 120 parcelas a depender da renda bruta de cada família. Nesta faixa, o cadastro dos futuros moradores é de responsabilidade das prefeituras dos respectivos municípios, obedecendo critérios de prioridade estabelecidos pelo Programa e pela prefeitura. O MCMV Entidades atende a mesma faixa de renda e possui critérios semelhantes, no entanto é voltado às demandas organizadas

5 Parte da pesquisa foi realizada com apoio da FAPESQ-CAPES– Código de Financiamento 001, bolsa de doutorado da discente Luciana de Carvalho Gomes.

de forma associativa ficando a entidade responsável pela aprovação e execução do empreendimento.

O Faixa 1,5 foi criado mais recentemente (2016) para empreendimentos privados de construtoras e incorporadoras cujo projeto deve ser aprovado pela Caixa Econômica Federal, e se destina a pessoas com renda de até 2.600 reais, que passam a ter juros subsidiados de 5% ao ano e até 30 anos para pagar com possibilidade de subsídio direto de até 47,5 mil reais que podem ser utilizados como entrada na compra de apartamentos.

Nas Faixas 2 e 3 do PMCMV, os projetos são elaborados pelas construtoras e aprovados junto ao banco, sendo o Faixa 2 destinado a famílias com renda de até 4 mil reais, oferecendo subsídios de até 29 mil reais. Já o Faixa 3 é destinado a famílias com renda de até 9 mil reais, com taxas de juros reduzidas, mas sem subsídios.

Em relação aos subsídios habitacionais do PMCMV, Raquel Rolnik (2015), em seu livro *Guerra dos Lugares*, afirma que a destinação de boa parte dos recursos do Programa através de diferentes subsídios a camadas intermediárias de renda (consideramos como camada média a que ganha de 3 até 10 salários mínimos⁶) não é uma novidade, tendo sido implementados programas semelhantes no mundo todo, considerado no Chile, por exemplo, como “*viviendas económicas*”. Escreve a autora:

Isenções fiscais, taxas de juro subsidiadas e bônus para poupadores costumam beneficiar classes médias ou grupos que têm condições de poupar e que têm impostos a pagar em seus ajustes anuais de impostos sobre a renda. Na grande maioria dos países, trata-se de um gasto regressivo, que

6 Houve uma alteração na definição da renda familiar nas versões do PMCMV. Utilizamos o salário mínimo como referência por estarmos discutindo as faixas de renda da população brasileira no sentido mais amplo. Registra-se que no ano de 2015 o salário mínimo era de R\$ 788,00 (setecentos e oitenta e oito reais); em 2016 R\$ 880,00 (oitocentos e oitenta reais); R\$ 937,00 (novecentos e trinta e sete reais) em 2017 e em 2018, R\$ 957,00 (novecentos e cinquenta e sete reais). Atualmente o salário mínimo é de R\$ 998,00 (novecentos e noventa e oito reais).

mobiliza grandes quantidades de recursos públicos sem beneficiar os que mais dependem deles para conseguir acesso à moradia adequada. Nas Filipinas, por exemplo, os subsídios às taxas de juros respondem por 90% do valor dos subsídios habitacionais. No entanto, 77% da população desse país não pode pagar por empréstimos no setor formal, mesmo com taxas de juros subsidiadas. Nos Estados Unidos [...] historicamente se gastou muito mais com isenções fiscais para rendas médias e altas do que para apoiar a moradia dos mais pobres. Na Espanha, isenções fiscais para a compra de propriedade constituíam metade do gasto público em habitação no início dos anos 1990, parcela que chegou a 80% do total em 2003 (ROLNIK, 2015, p. 112).

Essa predileção de programas sociais se voltarem mais para camadas de renda média pelo mundo, é em parte repetida pelo PMCMV no Brasil, no entanto, a partir da terceira fase do Programa (PMCMV 3), tal aspecto foi aprofundado em detrimento dos mais pobres. É o que podemos compreender pelos dados da Tabela 1 que segue.

Destacamos nesse dado da Tabela 1 o movimento no PMCMV que cada vez mais se desarticula de seus objetivos iniciais de redução do déficit habitacional, para uma forma de produção mais conectada às necessidades do mercado.

Em todos os anos, a maioria das casas e apartamentos foram construídos aos moldes destinados às Faixas 2 e 3. No entanto, a Faixa 1 do Programa se matinha com mais de 40% do total de unidades contratadas, onde se encontra majoritariamente o déficit habitacional até a segunda versão do Programa (PMCMV 2). O PMCMV 1, que recebeu contratos na primeira fase do Programa, corresponde ao período no qual houve maior igualdade no número de unidades construídas, entre a Faixa 1 e as Faixas 2 e 3, com 48,03% e 51,97%, respectivamente, correspondendo a 482.741 e 522.387 unidades habitacionais no Brasil.

Tabela 1. Andamento do Programa MCMV 1, 2 e 3 no Brasil

Brasil	Programa Minha Casa Minha Vida - Fase 1				
Dados gerais	Faixa 1	%	Faixa 2 e 3	%	Total
Nº de unidades	482.741	48,03	522.387	51,97	1.005.128
Valor total contratado	17.999.655.637	32,66	37.113.151.846	67,34	55.112.807.483
Brasil	Programa Minha Casa Minha Vida - Fase 2				
Dados gerais	Faixa 1	%	Faixa 2 e 3	%	Total
Nº de unidades	1.226.605	44,60	1.523.395	55,39	2.750.000
Valor total contratado	63.600.880.145	33,70	125.085.649.025	66,29	188.686.529.171
Brasil	Programa Minha Casa Minha Vida - Fase 3				
Dados gerais	Faixa 1	%	Faixa 1,5, 2 e 3	%	Total
Nº de unidades	187.007	10,32	1.624.897	89,68	1.811.904
Valor total contratado	11.319.783.390	5,15	208.540.087.752	94,85	219.859.871.142

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Regional (extinto Ministério das Cidades), dados fornecidos em abril de 2019.

Ao considerarmos a última fase do Programa, o PMCMV 3, verifica-se uma queda no número de unidades produzidas para a Faixa 1, enquanto que para as Faixas 1,5, 2 e 3 voltadas para o mercado, tem-se um aumento em relação à fase anterior passando de 1.523.395 (hum milhão, quinhentos e vinte três mil e trezentas e noventa e cinco habitações) na fase 2 para 1.624.897 (hum milhão seiscentos e vinte quatro mil e oitocentos e noventa e sete habitações) na fase 3. Aumento absoluto esse concentrado nas faixas voltadas para mercado, com juros subsidiados para pessoas que puderam comprovar alguma renda e/ou emprego formal, camada social em que o déficit habitacional é menor.

Já em uma comparação restrita com a fase 3 do Programa, essa predileção para as faixas de mercado ficam ainda mais evidenciadas, em que 89,68% das unidades habitacionais e 94,85% dos valores contratados foram para a faixa pró mercado com juros subsidiados pelo governo, enquanto a faixa social - Faixa 1 -, respondeu no período apenas por 10,35% das unidades e 5,15% do valor contratado. Trata-se, pois, de uma latente redução e um quase completo direcionamento do PMCMV para atender as camadas sociais que menos sofrem com o déficit habitacional, o que vem mantendo a venda de grandes empresas do setor da construção aquecidas mesmo em períodos de decrescimento do mercado.

Comparando o montante de capital e subsídio utilizado no período do PMCMV na primeira fase, com o PMCMV da terceira fase, o PMCMV 1 teve o total de recursos na ordem de 55.112.807.448 (cinquenta e cinco bilhões, cento e doze milhões, oitocentos e sete mil e quatrocentos e quarenta e oito) reais. Já o PMCMV fase 3 apresenta um montante maior: 219.859.871.142,72 (Duzentos e dezenove bilhões, oitocentos e cinquenta e nove milhões, oitocentos e setenta e hum mil, cento e quarenta e dois reais). Ou seja, o problema nesse último período não foi o volume total de recursos, mas sim a quem tem se destinados os contratos do PMCMV, mesmo que em parte esse maior valor da fase 3 também tenha que levar em consideração o aumento dos preços de materiais de construção nos últimos anos.

Assim, no PMCMV 3, temos a maior discrepância na história do Programa, em que apenas 10,32% das habitações estão sendo contratadas para a Faixa 1 enquanto 89,68% das habitações estão nas Faixas 1,5, 2 e 3. Como declara Ermínia Maricato em relação à produção voltada para setores médios de renda do MCMV:

A ampliação da produção cujos números já foram registrados está dirigida principalmente para uma faixa de renda média e média baixa (entre 3 e 10 s.m.), utiliza terrenos amplos situados próximos de fonte de transporte,

embora a localização seja periférica, a escala dos empreendimentos é incomum para a prática do mercado imobiliário, e aposta-se no simulacro do condomínio-clubes (torres altas ou baixas com infraestrutura de lazer), mesmo nos empreendimentos destinados à faixa subsidiada de 0 a 3 s.m. (MARICATO, 2017, p. 46-47).

A citação nos conduz a refletir sobre como as escolhas locacionais dos empreendimentos voltados para o “segmento econômico⁷” têm intensificado a fragmentação dos espaços, pois são unidades habitacionais que separam pessoas de renda semelhante, com espaços de lazer de uso individual dos condomínios e pouca articulação com as ruas já existentes. Dessa forma, agudiza-se a não utilização dos espaços públicos e estimula-se a produção de uma “não cidade”, pois os espaços de lazer e convivência produzidos são privados aos moradores de grandes blocos, e em locais que muitas vezes não possuem áreas de lazer públicas. Além disso, não existe uma grande discrepância social em termos de renda ou de classe social, entre os moradores desses empreendimentos e seu entorno, mas em uma fragmentação de espaços cada vez mais voltados para uma lógica privada. Conforme colocado por Ana Fani Carlos (2017):

A imposição do construído produz-se pelo planejado, planejando a vida, onde o processo de fragmentação dá-se em duas dimensões: na produção espacial e no nível da vida cotidiana. A cidade e o homem se submetem ao poder do “progresso” que impõe novas formas para a metrópole e um novo modo de ver e vivê-la, onde as transformações explodem as relações sociais tradicionais pela mudança nas funções do lugar dentro da metrópole, bem como da

7 O termo segmento econômico é utilizado aqui para designar grandes empreendimentos, com apartamentos de aproximadamente 50m², e dois quartos em que os preços seguem as margens limites do Programa MCMV, que para Recife é de até 220 mil.

transformação do lugar em si. A articulação destes dois elementos influencia o valor do solo urbano, na medida em que provoca a valorização/desvalorização dos bairros, ao mesmo tempo em que deteriora o uso, muda a função do construído, redimensiona o fluxo (CARLOS, 2017, p. 45).

O incentivo à produção imobiliária formal pelo PMCMV, portanto, fez surgir empreendimentos intitulados de “segmento econômico” de mercado que têm gerado, cada vez mais, espaços fragmentados e heterógenos em locais que anos atrás eram opacos para as estratégias imobiliárias locais e nacionais. Esse processo, como colocado tanto por Carlos (2011), como Vasconcelos (2013), se articula ao poder local ou estadual na promoção de novas áreas para moradia. Isso em parte é consequência do viés neoliberal, respaldado nas ações de governo, ao permitir que parte das regras do Programa MCMV fosse influenciada por decisões das empresas da construção civil, como relata Ermínia Maricato:

A substituição do Ministro Olívio Dutra em junho de 2005 implicou o fim de uma proposta holística, mais avançada e original, que estava embasada nas forças de esquerda. Até mesmo o Projeto Moradia, realizado a pedido do Lula, que acompanhou passo a passo sua elaboração, foi esquecido em sua diretriz maior que era de não desvincular a política habitacional da política fundiária ou urbana. O Planhab (Plano Nacional de Habitação), contratado pelo Midades em 2007 e finalizado em 2010, retomou essa articulação necessária, mas o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), em março de 2009, também o ignorou em maior parte (MARICATO, 2017, p. 42).

Maricato mostra as contradições e as dificuldades da participação e dos interesses sociais no jogo de forças políticas, no qual ocorre a substituição do ministro das Cidades Olívio Dutra (PT-RS) pelo indicado pelo Partido

Progressista (PP) Marcio Fontes em nome da articulação política no Congresso Nacional, e um movimento indicativo do governo para manutenção de uma maioria no Congresso Nacional. Porém, ainda assim, foi lançado o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), que objetivava a redução dos déficits habitacionais e o controle da especulação. Tais interesses, na prática, ficaram à margem das negociações que formularam e deram continuidade prática ao PMCMV.

Entendemos assim que o PMCMV se encontra em um momento de inflexão, com uma diminuição gradativa para as faixas de renda que mais precisam de recursos para habitação, em detrimento de um crescimento das faixas voltadas para o mercado. Daí grandes construtoras que atuam nesse segmento estarem satisfeitas com as contratações e as vendas realizadas até então. Dados apresentados contrariam as declarações recentes do ministro das Cidades sobre o Programa, que diz⁸: “Dilma passou cheque sem fundo a Estados e Municípios”, se referindo a promessas e repasses na área de habitação que tiveram que sofrer cortes. A questão parece ser muito mais de alocação dos recursos que se voltaram para a faixa de mercado, do que para a Faixa 1, a faixa social em que realmente ocorreram os cortes.

Assim, o governo atual diz manter o PMCMV, mas concentra de maneira bastante intensa os subsídios para os contratados que atendem os requisitos das Faixas 2 e 3 distanciando o Programa dos seus objetivos sociais. Empreendimentos conectados ao formato econômico exigidos para as Faixas 1,5, 2 e 3 incentivam a construção civil em grandes condomínios que são adquiridos com juros mais baixos. As construtoras da Região Metropolitana do Recife têm reafirmado ao longo dos anos a não preocupação com o novo momento e com os cortes no PMCMV. De acordo com Eduardo Maia (2015), diretor de desenvolvimento imobiliário responsável pela Vivex⁹,

8 Fonte: <https://oglobo.globo.com/economia/ministro-das-cidades-dilma-passou-cheques-sem-fundo-estados-municipios-19425345> em 02/08/2016. Acesso em: ago. 2017.

9 A VIVEX é um subramo da construtora Moura Dubeux, que adquire esse nome para diferenciar os empreendimentos de alto padrão do segmento que as construtoras denominam de popular.

“A Vivex não atua na faixa 1 e esta sim foi a mais atingida pelo corte”¹⁰, explicou. Vejamos os dados da RMR na Tabela 2 a seguir:

Tabela 2. Andamento do Programa MCMV 1, 2 e 3 para Região Metropolitana do Recife.

RMR	Programa Minha Casa Minha Vida fase 1				
Dados gerais	Faixa 1	% Faixa 1	Faixa 2 e 3	% para 2 e 3	Total
Número de unidades	4.105	28,88	10.107	71,12	14.212
Valor total contratado (R\$)	180.464.406	21,94	642.068.968	78,06	822.533.374
RMR	Programa Minha Casa Minha Vida fase 2				
Dados gerais	Faixa 1	%	Faixa 2 e 3	%	Total
Número de unidades	10.452	29,46	25.032	70,55	35.484
Valor total contratado (R\$)	596.605.769	25,89	1.708.115.947	74,11	2.304.721.716
RMR	Programa Minha Casa Minha Vida fase 3				
Dados gerais	Faixa 1	%	Faixa 1,5, 2 e 3	%	Total
Número de unidades	5.678	16,69	28.328	83,30	34.006
Valor total contratado (R\$)	360.382.927	9,38	3.478.510.273	90,61	3.838.893.199

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Regional (antigo Ministério das Cidades), dados fornecidos em abril de 2019.

Na RMR essa diferença em unidades construídas pelo Faixa 1 em relação às Faixas 2 e 3 foi sempre constante, sendo ainda maior no MCMV 3. Assim, enquanto nos períodos anteriores tínhamos uma produção da habitação social na faixa de 28 e 29%, na última fase do Programa, que corresponde a uma reorientação econômica, responsável em boa parte

10 Fonte: http://diariodepernambuco.lugarcerto.com.br/app/noticia/noticias/2015/05/28/interna_noticias,45679/mercado-imobiliario-diz-estar-blindado-dos-cortes-do-governo.shtml. Acesso em: ago. 2017.

pelo processo que afastou a então presidente Dilma Rousseff e adotou uma agenda mais neoliberal com seu sucessor Michel Temer. A partir de então verifica-se que apenas 16,69% foram para o Faixa 1, sendo 83,30% das unidades voltadas para as Faixas 2 e 3. E, concomitante ao que ocorreu em nível nacional, com aumento absoluto para essas faixas pró mercado.

Tal situação é um demonstrativo de como as articulações entre Estado e mercado imobiliário se conectam nesse processo da produção habitacional, em que a mercadoria habitação torna-se prioritária em detrimento da mitigação dos déficits habitacionais. O mercado formal produz cada vez mais novas habitações em lugares geometricamente periféricos, que até então não eram tão atrativos para o mercado imobiliário formal. Mas com os incentivos dados ao setor da construção, no segmento econômico, a infraestrutura urbana expande o tecido urbano de forma expressiva e cada vez mais fragmentada e privada.

Os empreendimentos do MCMVE - a produção do espaço na RMR

Na RMR, historicamente, a provisão de moradias ocorre de três formas: através da produção empresarial, da produção informal ou da promoção pública, em que a primeira define os padrões de organização social do território, estando, portanto, as demais subordinadas a esta (SOUZA *et al.*, 2015). As tipologias resultantes deste processo, inseridas em um contexto de profundas desigualdades econômicas, evidenciam uma diferenciação socioespacial que configura a RMR atual. Através de autoprodução ou dos conjuntos habitacionais produzidos pelo poder público a partir da década de 1960, a periferização do Recife e sua expansão para as cidades vizinhas se deu majoritariamente pela população de menor renda. Mais recentemente, o limitado território do Recife, no entanto, acabou por impulsionar também a metropolização da produção empresarial apoiada pelos incentivos do PMCMV e ávida pela valorização de novas áreas.

Tabela 3. PMCMV em Pernambuco e na RMR - Todas as faixas. Abril 2019.

Setor da RMR	Município	Unids. Contratadas	Unids. Entregues	Unids. Contratadas por Setor	% Contratadas	Unids Entregues por Setor	% Entregues
NORTE	Abreu e Lima	2.875	2.861	38.950	47%	29.854	59%
	Araçoiaba						
	Itapissuma	297	292				
	Itamaracá	1.144	1.058				
	Olinda	5.906	3.263				
	Igarassu	6.389	5.282				
	Paulista	22.338	17.097				
OESTE	Camaragibe	5.168	2.727	13.321	16%	7.331	15%
	Moreno	824	672				
	São Lourenço	7.329	3.932				
SUL	Cabo	3.447	465	25.685	31%	11.175	22%
	Ipojuca	4.070	960				
	Jaboatão	18.168	9.750				
CAPITAL	Recife	5.746	2.035	5.746	7%	2.035	4%
TOTAL	RMR	83.702	50.395	3.702	100	50.395	100
	Pernambuco	191.040	131.646				

Fonte: Confeção própria utilizando dados do Ministério do Desenvolvimento Regional de abril de 2019.

Na Tabela 3 observa-se que mais de 50 mil unidades habitacionais já foram entregues pelo PMCMV distribuídas em 13 dos 14 municípios que conformam a RMR¹¹. Serão mais de 83 mil novos domicílios, considerando o universo das já contratadas (Tabela 3). Quase metade deste universo encontra-se nos municípios ao Norte da RMR (47%), que também concentra

11 Em janeiro de 2018, o município de Goiana passou a fazer parte da RMR. No entanto, este não foi inserido na tabela e nem na análise, pois o mesmo não foi considerado pelas fontes aqui utilizadas. Ressalvamos, porém, que a sua participação no MCMV é de apenas 147 unidades considerando todas as faixas, sendo, portanto, pouco revelante nos resultados aqui apresentados.

a maioria das habitações já entregues (59%), indicando uma reestruturação do território mais potente concentrada em um determinado setor. Além da questão associada ao preço da terra e ao lucro imobiliário, estes empreendimentos foram impulsionados pela instalação de novas indústrias na região, como a fábrica de automóveis da Fiat e o polo fármaco-químico.

De um modo geral, os municípios que compõem o setor Norte da RMR possuem baixo desenvolvimento econômico e social e um crescimento historicamente desarticulado do planejamento urbano. Alguns estão ganhando certa dinâmica com o surgimento de novos equipamentos, como *shoppings* e faculdades particulares e algumas plantas industriais, mas todas ainda guardam grande dependência do Recife, tanto na produção quanto no consumo. Recife, por sua vez, possui um baixo desempenho no PMCMV, abrigando apenas 7% do total de unidades, apesar de sua centralidade regional e de possuir o maior déficit habitacional do Estado.

A produção imobiliária para o mercado formal tem produzido uma cidade cada vez mais desigual e desconexa com a morfologia existente até então. Na busca de novas áreas para investimento, os lançamentos imobiliários tendem a acentuar as diferenças espaciais e sociais. E, assim, novos empreendimentos, destinados ao que as empresas imobiliárias chamam de segmento econômico de mercado, criam espaços de valorização desconectados do histórico processo de valorização imobiliária da cidade.

Muitos empreendimentos habitacionais vêm se instalando nas áreas periféricas da RMR, onde ainda é possível identificar grandes terrenos vazios, alguns ainda com uso rural, ou próximo de comunidades pobres, até pouco tempo pouco interessantes para investimentos imobiliários. As empresas aproveitam-se do preço razoável das terras e da boa acessibilidade às pistas de acesso locais ou rodovias para construir novos empreendimentos nessas áreas. Tais empreendimentos são destinados, em boa parte, à população dos bairros próximos, muito embora a maioria deles tenha um alcance também para população de municípios vizinhos da RMR.

Para atuar no segmento dito econômico, muitas empresas adotaram a modificação de nome como estratégia de *marketing* para separar os

empreendimentos de alto padrão dos que são destinados ao segmento econômico da produção imobiliária. A construtora MRV, por exemplo, possui parceria com a Moura Dubeux (construtora pernambucana com atuação em mais de quatro Estados nordestinos) que assume, nos empreendimentos “econômicos”, a marca Vivex para evitar o vínculo à produção de alto e médio padrão da Moura Dubeux. Sob esta mesma lógica, a Queiroz Galvão adotou o nome Slim e a Pernambuco Construtora passou a ser Soft.

Assim, as empresas imobiliárias relacionam essa necessidade de mudança de nome com os compradores de alto padrão, que optam por construtoras que não sejam identificadas como construtoras de empreendimentos para rendimentos mais baixos. Na Figura 1 identificamos a construção de um empreendimento que teve a associação da MRV com a VIVEX (Moura Dubeux).

Figura 1. Modelo de empreendimento produzido pela VIVEX em associação com a MRV, na cidade de Jaboatão do Guararapes (PE), RMR.



Foto: Leonardo Costa, em 25 de outubro de 2016.

Já o empreendimento ilustrado na Figura 2, ainda em obras, chama-se Reserva Villa Natal e terá mais de 3 mil apartamentos. O projeto é constituído de um grande condomínio de prédios verticais de 4 pavimentos, totalizando mais de 300 apartamentos em 10 blocos, cada um dividido por muros e guarita própria. O anúncio destaca a proximidade da linha do metrô que conecta a cidade do Recife a Jaboatão e dista 16 km do Recife e 2 km do centro da cidade de Jaboatão.

A imagem aérea do empreendimento, a seguir, ilustra como o setor formal de habitação vem produzindo uma expansão na RMR, pautado na fragmentação do território, na monofuncionalidade dos empreendimentos e na padronização da habitação em grande escala.

Figura 2. Vista aérea do empreendimento Vila Natal após término das obras

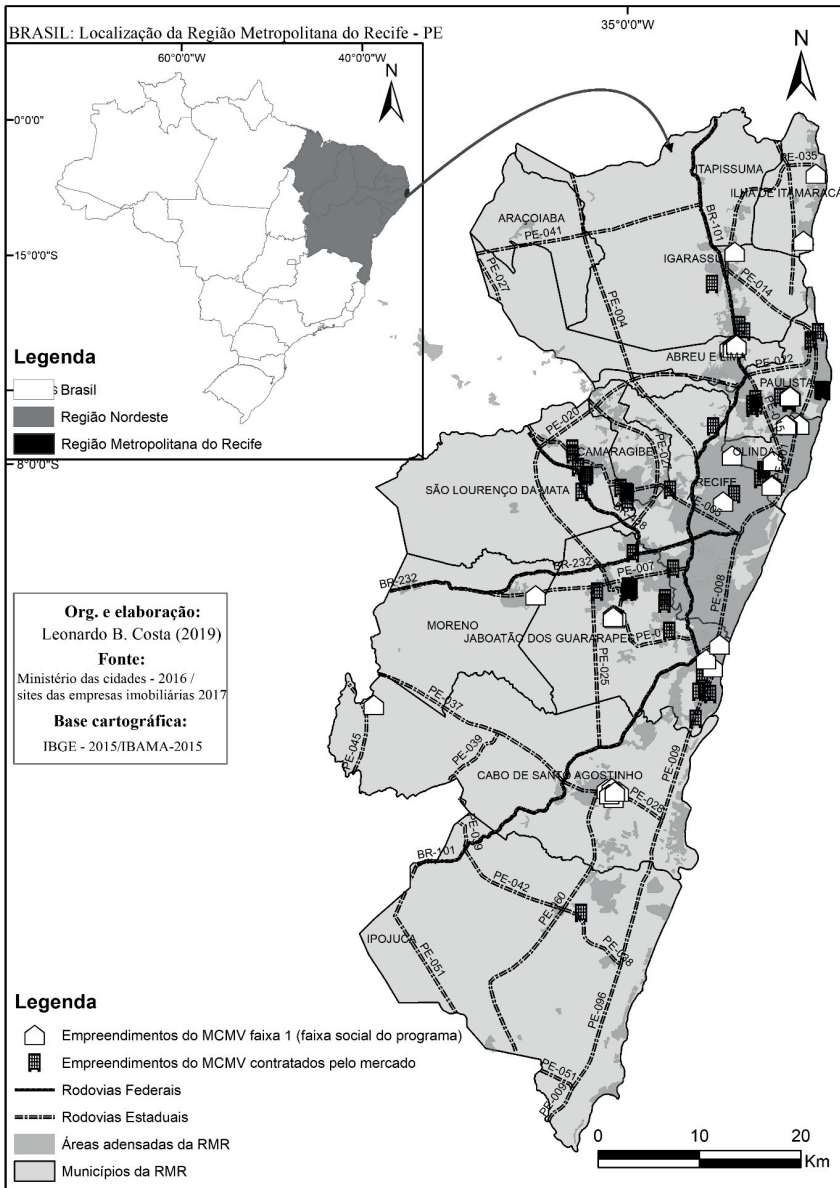


Fonte: *site* da MRV engenharia, disponível em: <http://bit.ly/2H0BUDr>.
Acesso em: nov. 2017.

O que Pereira (2017) classifica como um “urbanismo sem urbanização”, no sentido de que apesar da oferta das redes de infraestrutura, como energia elétrica, saneamento e pavimentação, os novos empreendimentos apresentam pouco ou nenhuma conexão com as ruas e com a morfologia urbana de seu entorno.

O mercado formal, portanto, devido ao preço dos terrenos e à maior atração da demanda promovida pelas condições de pagamento do PMCMV passa a intensificar a construção direcionada para o “segmento econômico” de mercado, com áreas que se tornam cada vez mais destinadas à lógica privada e apartada da cidade, na escala local. Ao mesmo tempo que promove modificações nas áreas periféricas da metrópole, altera o uso da terra, transformando terras rurais em urbanas e/ou ampliando o perímetro urbano do município. No Mapa 1 mostra-se a espacialização dos empreendimentos promovidos pelo PMCMV, tanto para o consumidor do mercado formal (Faixas 2 e 3) que se utiliza dos subsídios para financiamento como a espacialização dos empreendimentos voltados para a habitação de interesse social (Faixa 1), conforme já mencionado, atende às famílias de maior vulnerabilidade em relação à habitação.

Mapa 1. Localização dos empreendimentos do MCMV na Região Metropolitana do Recife.



Esses empreendimentos ocupam áreas que, ao longo da última década, passaram a atrair o olhar e investimentos pontuais do mercado da construção conectados ao *marketing* incentivados por gestões municipais, a exemplo de São Lourenço da Mata, ao receber um dos estádios construídos para a copa do mundo, que passa a ser conhecida na RMR como “Cidade da Copa”, ou no município de Paulista com reformas pontuais no centro da cidade, e a divulgação do *slogan* “a nova Paulista”, os incorporadores imobiliários se apropriam e em parte criam e vendem uma representação que tenta agradar e atrair a todos, ao mesmo tempo que relativiza cada vez mais as distâncias, em que tipologias habitacionais de padrão médio elaboradas pelo mercado estão mais próximas das áreas mais pobres. No entanto, tais espaços são delimitados com maior rigidez, com muros que declaram aqueles que têm acesso ao “novo planejamento urbano”, e aqueles que não têm.

Ao comparar o “segmento econômico” ao de luxo, Mariana Fix (2011) estabelece distinções em suas lógicas. No segmento voltado para alta renda, ou de luxo, busca-se bairros com alguma exclusividade, dotadas de boa infraestrutura e capazes de gerar renda de monopólio, como o caso da Praia do Paiva (BARBOSA, 2014). Já no “segmento econômico”, tem-se o reverso: busca-se locais com vias, terrenos que sejam dotados de alguma acessibilidade, tanto ao transporte privado como público, mas que se encontram próximos a áreas pobres ou rurais onde o preço dos terrenos possibilite a construção de moradias mais baratas, com margens de lucro expressivas:

Esse mecanismo não funciona, no entanto, no chamado “segmento econômico”. Ou melhor, funciona ao revés. As empresas passam a procurar terras que antes não apresentavam interesse, justamente pela precariedade da infraestrutura e pela distância em relação aos centros de dinheiro e poder. Começam mesmo a disputar terras com os movimentos populares e as Cohabs, que antes viam nessas terras as únicas passíveis de serem adquiridas

para a implantação de conjuntos habitacionais. Além disso, as empresas beneficiam-se de uma diminuição da desigualdade entre os rendimentos dos trabalhadores (mas não na distribuição funcional da renda entre lucro e salário). Embora pequena e restrita, essa redução contribui para incluir, via consumo, uma parcela da população na clientela das empresas (FIX, 2011, p. 192).

Tem-se assim um modelo de produção habitacional que deixa mais complexo, desigual e fragmentado o espaço urbano, inserindo novos elementos que a discussão dual entre espaços periféricos e centrais não mais responde. Com isso qualquer lugar pode ser tornado mercadologicamente interessante, esteja esse na periferia pobre das cidades, ou próximo a grandes centros comerciais.

Concordamos com Carlos (2011) quando escreve que o “processo de reprodução do capital a partir dos anos 80 realiza-se produzindo um *novo espaço*, o que significa dizer que o capital só pode se realizar através de uma nova estratégia que faz do espaço um elemento produtivo” (CARLOS, 2011, p. 80). Esses novos espaços, realizados pelo *marketing* imobiliário, criam ou recriam espaços luminosos na cidade, mesmo que pontuais ou pouco articulados com a produção histórica de metrópole do Recife.

O que vemos é que o mercado formal também produz em espaço ditos “periféricos” e em boa parte se voltam a atender a população trabalhadora que reside nessa periferia. O modelo de produção habitacional que o mercado denomina “segmento econômico”, incentivado pelo PMCMV, produz uma desigualdade nos espaços periféricos onde são construídos, que, por conseguinte, intensifica a fragmentação urbana já existente na metrópole do Recife. Acrescenta-se que cada vez mais tal processo tem se dado em detrimento de políticas habitacionais sociais, com a queda dos investimentos para os setores de renda mais baixa e privilegiando os interesses do mercado imobiliário como se pode ver pelos resultados aqui apresentados, particularmente na RMR.

Referências

AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lucia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (Orgs.) **Minha Casa... E a Cidade?** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

BARBOSA, Adalto Gomes. **Exclusivismo Socioespacial na Região Metropolitana do Recife**: produção do espaço e governança do complexo imobiliário, residencial e de serviços reserva do Paiva. 2014. 295 f. Tese (Dissertação em Geografia) - Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.

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

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A condição espacial**. São Paulo: Contexto, 2011.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **Espaço-tempo da vida cotidiana na metrópole**. São Paulo: Labur Edições, 2017.

FIX, Mariana de Azevedo Barreto. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. 2011. 288 f. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/2PciaBj>>. Acesso em: 03 dez. 2017.

FJP - Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil 2009**. Belo Horizonte, 2012. 200 p.

LUCENA, Wilma Guedes de. **A produção do espaço urbano da cidade de Patos - PB**: do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida. Dissertação de mestrado - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2014. 231 p.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil.**

Petrópolis: Vozes, 2017.

PEREIRA, Paulo Cesar Xavier. Dinâmica imobiliária e metropolização: a nova lógica do crescimento urbano em São Paulo. **Scripta nova revista electrónica de geografia y ciencias sociales**, Barcelona, v. 9, n. 194, 2005. Disponível em: <<https://bit.ly/2PbgYOt>>. Acesso em: 25 out. 2017.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares:** a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROLNIK, Raquel *et al.* O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. **Cad. Metrop.** São Paulo, v. 17, n. 33, p. 127-154, maio 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2236-99962015000100127&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: mar. 2017.

SOUZA, M. Ângela *et al.* As formas de provisão da moradia na configuração socioespacial da Região Metropolitana do Recife. In: SOUZA, M. Angela; BITON, Jan (Orgs.) **Recife:** transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

VASCONCELOS, Pedro de Almeida. Contribuição para o debate sobre processos e formas socioespaciais nas cidades. In: VASCONCELOS, Pedro de Almeida; CORRÊA, Roberto Lobato; PINTAUDI, Silvana Maria. **A cidade contemporânea:** Segregação espacial. Pedro de Almeida Vasconcelos, Roberto Lobota, Silvana Maria Pintaudi. São Paulo: Contexto, 2013.

A EXPANSÃO DA CIDADE E DO URBANO EM JOÃO PESSOA-PB

entre a quantidade e a qualidade¹

Rafael Faleiros de Padua

O espaço urbano como objeto de estratégias

É evidente na urbanização da cidade de João Pessoa, a expansão do seu tecido urbano para a porção sul, constituindo nessa região um amplo conjunto de bairros periféricos que abrigam áreas de condomínios residenciais fechados para classes média e alta e, sobretudo, extensas áreas de moradia das classes mais pobres da população. Hoje é cada vez mais patente que a periferia não é somente a possibilidade da realização da moradia da população pobre em função do menor preço da terra ou onde a lógica da propriedade privada da terra atue de maneira menos determinante; mas ela também é uma nova fronteira econômica para a realização da acumulação do capital para os agentes hegemônicos da produção do espaço.

Através da mediação do Estado, que possibilitou a incorporação das classes de menor renda ao mercado imobiliário formal², a periferia passa a ser espaço estratégico da produção habitacional, seja para grandes ou pequenas empresas construtoras, que fazem com que a expansão da cidade avance e apresente novas questões para seu entendimento. Extensas porções de terras antes rurais, distantes das centralidades, são incorporadas ao tecido urbano, o que permite por um lado para muitos a conquista

1 O autor agradece aos colegas Carlos Augusto de Amorim Cardoso e Arlete Moysés Rodrigues a leitura cuidadosa do texto e as sugestões para sua melhoria.

2 Através da implementação do Programa Minha Casa Minha Vida, a partir de 2009.

da moradia, mas condicionando essa conquista a uma vida cotidiana de privações. Nos condomínios fechados para classes média e alta, a localização na periferia não significa propriamente a instalação da precariedade, mas evidencia também uma fragmentação do espaço e da vida cotidiana.

A questão que nos baliza nesse texto é a investigação dos conteúdos dessa expansão para entendermos a urbanização contemporânea de João Pessoa. A noção de produção do espaço nos orienta nessa interpretação, ampliando a compreensão dessa expansão física do tecido urbano enquanto lógica formal (quantitativa), com aumento da população, do tecido urbano, dos equipamentos viários, da rede viária, da impermeabilização do solo, do setor da construção civil, dos financiamentos imobiliários; sobretudo, enquanto lógica dialética (qualitativa) com a realização da vida, do uso concreto do espaço, que avança para a crítica dos conteúdos dessa produção formal do espaço, incorporando a produção do espaço concreto da vida a uma dimensão mais ampla da produção filosófica do homem.

Do ponto de vista formal, a produção da cidade está cada vez mais ligada aos parâmetros do mercado imobiliário, ou seja, a uma concepção de cidade-produto, em que são produzidas raridades do espaço para a realização da acumulação de capitais através da produção de empreendimentos residenciais e comerciais, além de todo um conjunto de infraestruturas. As raridades do espaço são parcelas do espaço urbano onde se concentram estratégias dos agentes hegemônicos da produção do espaço no sentido de serem forjadas e consolidadas enquanto regiões valorizadas da cidade. Assim, elas não indicam a escassez de terrenos para construção (embora possam também ter uma escassez), mas significam que o espaço se torna cada vez mais um objeto estratégico das ações de empreendedores imobiliários, articulados a proprietários de terras, a imobiliárias, aos bancos e demais instituições financeiras, em parceria estreita com o Estado. Nesse sentido, para a consolidação das raridades do espaço, a atuação do Estado em suas três esferas - federal, estadual e municipal - é determinante, através de inúmeras formas de ação seja no âmbito da alteração de leis que permitam o avanço das fronteiras econômicas no urbano, seja enquanto produtor ele

mesmo de obras que induzem a produção do espaço para determinadas regiões estratégicas no sentido econômico.

A expansão urbana: a imposição da racionalidade neoliberal e a periferia como expressão da dominação da propriedade sobre o trabalho

Dardot e Laval, no livro “A nova razão do mundo”, defendem a ideia de que o neoliberalismo se impõe como uma forma de pensar e viver no momento presente:

A tese defendida aqui é precisamente que neoliberalismo, antes de ser uma ideologia ou uma política econômica, é em primeiro lugar e fundamentalmente uma *racionalidade* e, como tal, tende a estruturar e organizar não apenas a ação dos governantes, mas até a própria conduta dos governados. A racionalidade neoliberal tem como característica principal a generalização da concorrência como norma de conduta e da empresa como modelo de subjetivação. O termo *racionalidade* não é empregado aqui como um eufemismo que nos permite evitar a palavra “capitalismo”. O neoliberalismo é a *razão do capitalismo contemporâneo*, de um capitalismo desimpedido de suas referências arcaizantes e plenamente assumido como construção histórica e norma geral de vida. O neoliberalismo pode ser definido como o conjunto de discursos, práticas e dispositivos que determinam um novo modo de governo dos homens segundo o princípio universal da concorrência (DARDOT e LAVAL, 2016, p.17)³.

3 DARDOT, Pierre e LAVAL, Christian. *A Nova Razão do Mundo. Ensaio sobre a sociedade neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2016, p.17.

Concordando com essa afirmação dos autores franceses, verificamos que de um ponto de vista formal a realidade que se impõe respeita essa lógica neoliberal de governo e mesmo de conduta individual. Mas do ponto de vista da vida urbana, se coloca necessariamente a contradição de que essa lógica da competitividade se choca, na cidade, com a necessidade da troca concreta, da cooperação, da solidariedade. Defendemos que a cidade ainda é, necessariamente, o lugar da realização da vida de maneira mais ampla, das privações e das realizações. Dessa forma, precisamos pensar a lógica perversa da produção da periferia como resultado do processo totalizante de produção do espaço capitalista e inclusive das centralidades, mas também irredutivelmente como o lugar da conquista e da realização da vida, mesmo que de forma precária. Em outras palavras, a contradição revela a precariedade como condição da produção da riqueza, mas também evidencia o espaço periférico como possibilidade de produção concreta do uso para além das normas da acumulação capitalista em seu momento neoliberal.

Nesse sentido, é necessário pensar a cidade em seu processo de produção social do espaço enquanto concretude da vida, enquanto lugar do uso e da reprodução da vida. Assim, é preciso investigar a lógica hegemônica das normas e instrumentos do Estado capitalista, que medeia o processo de acumulação do capital através da produção do espaço. Ao mesmo tempo, é preciso pensar o espaço enquanto lugar da realização dessa produção do próprio espaço e da sociedade de maneira geral. No plano da totalidade, a lógica da produção do espaço, enquanto mecanismo de produção de mais capital não se resolve sem o conteúdo dialético da realização da vida na cidade. No plano teórico e prático, evidencia-se a retomada necessária de uma perspectiva utópica da cidade enquanto apropriação concreta, lugar da reunião e encontro das diferenças, uso livre dos espaços, com acessos generalizados a espaços qualitativos da vida e uma socialização das conquistas e das riquezas produzidas. É necessário, nesse sentido, desatrelar a cidade enquanto possibilidade das migalhas permitidas pela economia autonomizada e dominante, e pensar o espaço enquanto lugar

de solidariedade, desmontando a naturalização da prática socioespacial individualista e empreendedora imposta pela racionalidade neoliberal.

Estamos trabalhando com o pressuposto de que a cidade é uma totalidade que abrange a propriedade da terra, dos meios de produção, do capital, da riqueza socialmente produzida; mas também abrange o trabalho concreto que faz o capital, a propriedade, os meios de produção se transformarem em riqueza. A propriedade é a mediação para a dominação e apropriação pela classe dos proprietários da riqueza socialmente produzida. Portanto, já de um ponto de vista social e econômico, há desigualdades necessárias para a reprodução desse modo de produção das coisas, do espaço e da vida. A garantia da propriedade pelo Estado garante a “estabilidade” da totalidade, esconde a violência da desigualdade, da exploração.

A cidade é produzida por essas determinações, é o lugar da reprodução das normas produzidas pela propriedade que garantem a continuidade da dominação do trabalho, mas não é somente isso. Ela é a totalidade espacial da sociedade na prática, enquanto materialidade das relações sociais concretas. Assim, ela expressa a desigualdade, a violência, as contradições e revela seus conteúdos a partir do espaço concreto e da vida cotidiana da população. As contradições são vividas em ato, no espaço da cidade, na produção cotidiana do espaço e da vida.

Com isso, há diferentes pontos de vista na cidade: a partir da propriedade, com seus lugares e seus usos; e a partir da esfera do trabalho, que também tem seus lugares e modos de usar a cidade. O problema é que entre esses dois pontos de vista da vida urbana há uma desigualdade necessária e a dominação da classe proprietária da terra, da informação e do conhecimento sobre a classe que trabalha. Os representantes da concentração e dominação da propriedade vivem nas centralidades, de cuja produção ela própria se beneficia e na periferia, de cuja produção a esfera da propriedade também se beneficia, é o lugar da moradia dos trabalhadores, dos pobres. Aqui se evidencia uma característica anômala do capitalismo brasileiro, em que historicamente a propriedade condiciona o domínio

sobre o trabalho e não o trabalho condicionando o acesso à propriedade (MARTINS, 2011)⁴.

Há regiões e equipamentos urbanos da cidade que expressam a visão e a dominação da propriedade e outras regiões que revelam a esfera da via do trabalho, mas ela é a mesma cidade, essas esferas contraditórias se encontram e se separam, vivem próximas e distantes. Mas vivem na mesma cidade, cuja convivência com a violência, exercida pela propriedade para garantir sua dominação e controle sobre o trabalho - e consequentemente sobre a produção da riqueza - é garantida com a violência estatal, através do sistema de justiça, das polícias. O espaço da cidade revela assim a contradição entre a propriedade e o trabalho, que em nosso caso específico da urbanização brasileira é extremamente agressiva e cruel, mas que é escandalosamente e fortemente mascarada pelos aparatos estatais e privados de difusão da informação (mídias, controle da informação) e de uso da violência.

A totalidade da cidade necessariamente revela os desencontros e as desigualdades necessárias para que o domínio da propriedade se perpetue, mas há brechas de democracia que revelam as contradições concretamente vividas. É um pensamento que emerge da prática concreta de privações e pode ser articulado e difundido por movimentos sociais que expressam necessidades concretas da sociedade que a lógica da reprodução do capital (que envolve a lógica da propriedade) não garante à esfera do trabalho.

Nossa hipótese nesse texto é a de que há conflitos entre a socialização da produção da cidade e a privatização do uso e da apropriação da riqueza. Há um aparato de neutralização e uma generalização da visão de que a esfera do econômico deve regular toda a produção e reprodução social. A violência da própria urbanização, concretamente vivida por grande parte da população mais pobre, é controlada pelo Estado, assim como é omitida e mesmo deturpada pelos meios hegemônicos de difusão da informação,

4 MARTINS, José de Souza. A aliança entre capital e a grande propriedade da terra: a aliança do atraso. In: *Política no Brasil. Lúmpen e místico*. São Paulo: Contexto, 2011.

com a imposição da primazia da reprodução econômica do valor como prioridade da sociedade toda. Assim, o espaço passa a ser um mediador por excelência de todo esse processo de reprodução social, criador de uma prática social que aproxima (momentaneamente) e separa as classes sociais à medida das necessidades da reprodução do capital, cuja finalidade e qualidade é produzir mais valor (quantitativo).

Ou seja, o homem em suas necessidades concretas mais gerais é reduzido a uma mediação do processo de reprodução da economia capitalista. Essa lógica quantitativa da reprodução do valor que se realiza no espaço, tanto em sua produção quanto no controle de seu uso, precisa ser desnaturalizada e pensada criticamente no sentido de apresentar o homem social como finalidade da produção da cidade e não como mediação da produção da cidade enquanto mercadoria. Nesse sentido, é preciso recuperar na crítica necessariamente a noção da cidade como obra da civilização e não simplesmente subsumi-la à lógica quantitativa da economia autonomizada. Essa crítica pode ser pensada sobretudo partindo da realidade dos habitantes segregados na cidade: aqueles que têm grandes barreiras para usufruir da cidade de forma plena, pois moram em lugares distantes das centralidades e necessitam de transporte coletivo, que geralmente é de baixa qualidade e funciona de acordo com a lógica da busca pelo lucro. Aqueles que têm pouco dinheiro para além das necessidades básicas e, portanto, têm pouco acesso a todo um conjunto de necessidades urbanas que crescentemente passam pela mediação do dinheiro para sua realização.

A expansão da cidade de João Pessoa em grandes periferias manifesta essa produção do espaço balizada por uma racionalidade neoliberal em que as necessidades humanas estão subsumidas ao processo de acumulação capitalista. Mas se realiza também como expressão da realização da vida de uma parcela grande da população pobre da cidade, evidenciando as desigualdades, os conflitos e contradições da produção e do uso do espaço.

Há, com isso, uma crescente segregação dos pobres da cidade e ao mesmo tempo a efetivação de mecanismos elaborados de naturalização e

mascamamento dessa segregação. Naturaliza-se o fato da cidade ser formada por regiões mais ricas e regiões mais pobres, com uma extensiva e intensiva privatização da vida (telefonias celular e fixa, informações, conhecimento, educação, transporte), de tal forma que a própria noção de cidade enquanto lugar do público e de realização da sociabilidade concreta fica cada vez mais distante. Pensamos que é necessário recuperar a dimensão da cidade como lugar prioritariamente do uso e da apropriação concreta da sociedade. Para essa perspectiva ser construída, é preciso, em nosso caso brasileiro, não somente de uma crítica da reprodução do político e do econômico, enquanto esferas dominantes e cada vez mais autonomizadas, mas também é preciso a crítica da propriedade privada da terra e, conseqüentemente, do Estado. Novamente chamamos a atenção para a importância da aproximação com os grupos segregados para a construção dessa crítica e de um projeto de sociedade emancipador na direção da prevalência do uso.

O pensamento e sua construção necessitam, portanto, se aproximar da prática sócioespacial e se colocar concretamente nessa prática enquanto produto dela e mediador para a sua transformação. Os conteúdos partem da prática são historicamente determinados e vividos socialmente. O pensamento crítico procura entender esses conteúdos concretos da prática e a relação com essa prática, procura pensar possibilidades de superar as privações dessa prática segregada. O movimento da realidade vem antes do movimento do pensamento, e também o condiciona a se colocar no movimento da realidade enquanto abertura para o devir. Dessa forma, a aproximação com os movimentos sociais se torna fundamental para os estudiosos da produção do espaço.

Esses movimentos são aqueles que estão na base da sociedade levantando as necessidades concretas dos grupos sociais mais segregados (e que vivem a cidade enquanto privação), reformulando, debatendo e difundindo para toda a sociedade através de lutas e ações (como ocupações de terrenos e imóveis sem uso) as contradições da realidade social. Em nossa realidade brasileira essa luta é essencialmente contra a concentração da propriedade privada da terra, seja no agrário, seja no urbano. No processo

de luta são delineados novos significados da cidade e do espaço urbano para além daqueles difundidos pelas classes dominantes e pelo domínio do econômico articulado ao político institucional. Permite-se aí, mesmo que não explicitamente, a construção de uma perspectiva de cidade que seja produzida para a realização concreta da reprodução da vida, tendo por horizonte a utopia do direito à cidade.

A expansão da cidade de João Pessoa para a Zona Sul

No processo histórico da urbanização de João Pessoa verifica-se um intenso processo de espraiamento da área urbana num movimento que se desloca das regiões mais centrais para regiões onde havia maior disponibilidade de terras. Segundo dados do IBGE, nas últimas décadas houve um rápido crescimento populacional na cidade e uma correspondente expansão de seu tecido urbano (SANTOS, 2014)⁵.

Sua população cresceu de 228.418 habitantes, em 1970, para 337.761 em 1980, passando para 497.306 habitantes no início da década seguinte (IBGE, 1992). O número de domicílios cresceu de 38.663 para 64.647, em 1980, e saltou para 113.665 domicílios, em 1991 (IBGE, 1992). (SANTOS, 2014, p.238)

5 SANTOS, Erika Diniz Araújo dos. *Recepção e Dispersão da Arquitetura Moderna em João Pessoa (1970-1985)*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano (MDU). UFPE, 2014.

Completando o quadro indicado na citação acima, a população de João Pessoa passou a 597.934⁶ habitantes em 2000, 723.515⁷ em 2010 e tem uma população estimada 800.323⁸ em 2018.

Na orientação da expansão do tecido urbano para a Zona Sul há uma evidente indução por iniciativas estatais, já nas décadas de 1960 e 1970: a implantação do Campus da UFPB, a construção de conjuntos habitacionais, a instalação do Distrito Industrial, o provimento de infraestruturas etc. (GONÇALVES, LAVIERI, LAVIERI e RABAY (1999)⁹, DROULERS e RODRIGUEZ (1981)¹⁰. Segundo Santos:

Por outro lado (e em paralelo¹¹), na porção sudeste se consolidava a ocupação através dos conjuntos habitacionais, seguindo uma tendência já verificada anteriormente (PEREIRA, 2008, p. 231). Assim foram construídos dezenas deles, principalmente entre 1975 e 1985 (LAVIERI & LAVIERI, 1999, p. 46-47). O fato de João Pessoa não poder crescer mais para o leste, tendo em vista a presença do mar; nem para o oeste, pelos limites entre os municípios vizinhos de Bayeux e Santa Rita; além das poucas áreas para o norte; fizeram da região sul “a saída para a cidade crescer” (ZONA Sul..., 1984, p. 13). Assim, previram as empresas que tratavam da

6 Fonte: página da internet do IBGE <https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=29&uf=25>, consultada em 20/06/2019.

7 Fonte: página da internet do IBGE <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pb/joao-pessoa/panorama>, consultada em 20/06/2019.

8 Fonte: página da internet do IBGE <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pb/joao-pessoa/panorama>, consultada em 20/06/2019.

9 GONÇALVES, R. C.; LAVIERI, M. B. F.; LAVIERI, J. R.; RABAY, G. (Org.). *A questão urbana na Paraíba*. João Pessoa: Ed. Universitária/UFPB, 1999.

10 DROULERS, Martine; RODRIGUEZ, Janete Lins. *João Pessoa. Crescimento de uma capital*. João Pessoa: Fundação Casa de José Américo, 1981.

11 Em relação à consolidação da urbanização das regiões leste e sudeste (orla) da cidade, que recebia investimentos estatais em sua infraestrutura

política habitacional local ao escolher essa área como mais viável e compatível com o programa da habitação popular. Os conjuntos habitacionais contribuíram, então, para o esgarçamento do tecido urbano para essa porção da cidade. Região onde antes foram implantados o Distrito Industrial (1963) e o campus universitário da UFPB (1965), e que depois também recebeu o campus universitário do Unipê (1979) e o Centro Administrativo Municipal (1982). (SANTOS, 2014, p.239)

Até a década de 1980, portanto, o Estado era o principal agente produtor do espaço da cidade e indutor de sua expansão para o sul. A partir da década de 1990, com uma aceleração a partir da década de 2000, essa diretriz da expansão do tecido urbano vai sendo abarcada pelo setor privado, através das construtoras e imobiliárias que vão se consolidando à medida que os seus negócios avançam no espaço da cidade. Dessa forma, a terra urbana, que ainda não sofria um processo tão forte de especulação, passa a ser cada vez mais uma mediação para a realização dos negócios relacionados com a produção do espaço. A passagem do domínio da produção do espaço do Estado para o setor privado implica na transformação da própria cidade em negócio. Trata-se, portanto, de uma história muito recente da imposição de uma lógica que atua estrategicamente no espaço e que reproduz as condições de sua continuidade na produção da cidade.

Observamos em João Pessoa que a Zona Sul da cidade nas últimas décadas tanto passa a comportar a constituição de novas raridades do espaço, como o Bairro do Altiplano (MARTINS e MAIA, 2017) ou a região do Bairro dos Bancários (OLIVEIRA, 2018), mas também se afirma de maneira mais geral como uma grande fronteira econômica na urbanização da cidade. Ou seja, as periferias empobrecidas também se tornam espaços da produção imobiliária no contexto do Programa Minha Casa Minha Vida, com os imensos conjuntos habitacionais construídos por grandes

construtoras e com a difusão da construção de pequenos edifícios por pequenas construtoras (RESENDE, 2019).

A expansão da cidade enquanto produção formal e concreta do espaço

A cidade é uma obra em que se realiza a reprodução da vida da sociedade toda, mas sob o modo de produção capitalista, sobretudo em seu momento atual, se torna cada vez mais ligada à lógica da mercadoria. Em uma perspectiva formal, a cidade é um conjunto de sistemas técnicos que precisam funcionar e estar interligados para permitir a vida social. Elementos da cidade formal: moradias, ruas, praças, avenidas, prédios, grandes galpões, fábricas, escolas, faculdades, igrejas, indústrias, comércios, serviços etc., mas também redes de água e de esgoto, rede de eletricidade, redes de internet, redes de televisão, etc.. De um ponto de vista formal, a cidade seria a disposição de todos esses elementos, a sua construção, a sua localização, a garantia de seu funcionamento. A produção do espaço aqui aparece enquanto produção de espaços construídos, obras técnicas de arquitetura e engenharia, para usos determinados.

Muito do discurso do planejamento se prende a essa competência formal da técnica, ou seja, a uma noção de cidade enquanto lugar de serviços, em que os moradores são clientes ou consumidores. Desdobrando essa ideologia da técnica, que seria “neutra” e carregaria a fórmula do progresso, chega-se ao discurso de que a cidade deve ser gerida por uma lógica empresarial, como se fosse ela mesma uma empresa. Esse discurso se apresenta enquanto “lógica”, uma “evidência” que todos deveriam compreender e aceitar: a de que a empresa e o mercado são modelos de gestão e produtividade, e isso funcionaria também para a cidade, se esta fosse pensada e gerida de forma empresarial. A ideologia da cidade privatizada e empresarial, dominada pela racionalidade neoliberal, mascara os conteúdos concretos da prática do planejamento - Estado - e as suas articulações com o econômico, sendo extensamente aplicada nas cidades através das

diversas modalidades de parcerias público-privadas, congregadas na ideia de governança¹².

Pensando a cidade na realidade brasileira se complexifica ainda mais essa questão das parcerias entre a esfera pública com o setor privado. O Estado brasileiro garante a reprodução da economia capitalista nacional, num processo histórico de modernização econômica, preservando e reproduzindo um fundamento arcaico da nossa história que é a concentração da propriedade privada da terra (legal e ilegal). Em outras palavras, o Estado brasileiro é mediador, produtor e garantidor da reprodução das desigualdades socioespaciais. Em nossa perspectiva, há uma permanência da visão equivocada de que no Brasil há falta de planejamento e que as cidades passaram e passam por uma urbanização desordenada e sem regulação pelos aparatos estatais. Para nós, pelo contrário, as cidades, com suas desigualdades extremamente visíveis, são produto da mediação do Estado em suas diferentes esferas para a manutenção de uma acumulação capitalista baseada em relações sociais arcaicas fundadas na concentração da propriedade que freiam não somente um desenvolvimento social concreto, mas até mesmo um capitalismo com padrões efetivamente modernos.

Essa crítica ao planejamento como ferramenta desse Estado dominado por uma classe dominante atrasada e articulada a interesses do capital circulante na escala mundial e extremamente predatório da riqueza social, nem sempre está bem evidente nos próprios movimentos sociais de base, embora eles vivam concretamente as contradições desse processo. As possibilidades vislumbradas por esses movimentos nesse momento de crise da sociedade e também de crise do pensamento utópico, muitas vezes se restringe à precariedade da produção estatista/econômica

12 Para uma crítica à ideia de governança: GAUDIN, Jean-Pierre. *Pouquoi la gouvernance?* Paris: Presses de Science Po, 2002.

dos espaços da vida dos pobres, embora guarde fundamentos utópicos de transformação da sociedade¹³.

Nesse mecanismo que muitas vezes aparece denominado como “governança” se esconde o fato de que a reprodução do capital em crise permanente passa pelo avanço contínuo do controle do trabalho e para além disso, por um processo de generalização da lógica da mercadoria como mediação da reprodução da vida. Em outras palavras, a produção da periferia, seja através da autoconstrução, seja através de programas habitacionais governamentais, não é produto simplesmente de concessões do político/econômico na destinação de uma parcela pequena da riqueza social produzida aos pobres, mas é essencial para a reprodução capitalista (e do Estado capitalista) na versão brasileira.

Essa crítica radical ao Estado e ao planejamento nem sempre é evidente no discurso de movimentos sociais e também no pensamento de muitos estudiosos do espaço social e, para nós, ela é fundamental para a construção de possibilidades para uma apropriação concreta do espaço, embora essas possibilidades devam ser consideradas dialeticamente também nas brechas presentes nas contradições da reprodução estatista e econômica.

A lógica da produção imobiliária entende o espaço urbano como campo abstrato de atuação estratégica. Pensando a urbanização de João Pessoa, verificamos um conjunto pequeno de grandes construtoras, a maioria de origem local, com expressiva capacidade de construção de empreendimentos residenciais e comerciais de porte. Podemos ver essa lógica quantitativa no discurso de empresários e no próprio avanço e consolidação de empresas de construção. À medida que começam a produzir espaço na cidade, a continuidade de suas atividades está baseada na contínua produção de mais espaços na cidade. No rápido processo de expansão do tecido urbano de João Pessoa, é rápida também a consolidação de

13 Seminário Diálogos e Práticas pelo Direito à Cidade. Atividade de projeto de extensão (PRAC/UFPB) realizado em articulação entre o Geurb/UFPB e o FERURB-PB. Mosteiro de São Bento, João Pessoa, 23/04/2019.

empresas envolvidas no setor imobiliário e há todo um aparato de formação e informação voltado para essa atividade. O espaço para essa produção é matéria prima, condição para a reprodução dos negócios imobiliários¹⁴.

É preciso ressaltar, no entanto, que o espaço produzido não é uma mercadoria qualquer, mas o lugar da vida de toda a sociedade; ele induz a constituição de novas relações sociais no urbano, transformando constantemente a produção e o uso da cidade em sua totalidade. Nesse sentido, a lógica concreta da reprodução da vida na cidade apresenta conteúdos que estão para além das condições permitidas pela produção capitalista do espaço. Assim, a vida na cidade aparece como vivência das contradições produzidas no confronto entre a lógica da acumulação capitalista, que consome espaço e produz determinações para a apropriação da cidade e as necessidades concretas da vida.

Para visualizarmos essa questão, tomemos o exemplo de um grande conjunto residencial construído nas franjas periféricas de João Pessoa, o Residencial Irmã Dulce, produzido através do Programa Minha Casa Minha Vida e que abriga mais de 1200 famílias. Segundo Anny Karoline Simão dos Santos:

O Residencial Irmã Dulce se localiza no Bairro de Gramame - João Pessoa/PB. Os apartamentos, possuem dois quartos, sala de estar/jantar, banheiro social, cozinha/área de serviço, distribuídos em uma área privativa de 42,03 m². O Residencial foi construído pela Empresa C3 Engenharia Ltda, sua inauguração ocorreu no mês de setembro do ano de 2012, após 2 anos e 04 meses de obra. No total são 1240 imóveis no residencial, dos quais 873 estão em nome de mulheres (PMPJ, 2017). Os apartamentos

14 GARCEZ, Naná. Evolução Contínua. Delta Engenharia já fez mais de 1.500 imóveis. In: Revista Edificar, sem data [provavelmente 2018/2019, segundo dados contidos na reportagem]. Reportagem consultada no link: <https://revistaedificar.com.br/edicoes/obras-modernas-8dd11c5/>, em 25/06/2019.

seguem um modelo único de tamanho independente das características das famílias (SANTOS, 2018, p.6)¹⁵.

É nítida a lógica empresarial na produção do residencial voltado para a faixa 1 do Programa Minha Casa Minha Vida (famílias com renda de até R\$1.800,00), com uma produção de moradias extremamente pequenas, de forma massificada e padronizada. Essa produção tem um sentido econômico para os seus produtores, mas para os moradores tem um sentido que vai muito além dos cálculos da acumulação do capital investido. Por mais padronizada que seja essa produção, ao se tornar moradia se instala aí a lógica da reprodução da vida, do habitar, no contexto árido do habitat. A dialética entre habitar e habitat remete à transformação do espaço enquanto lugar da realização do humano em sua mais ampla potencialidade em produto manejado por estratégias da reprodução econômica. A noção de habitar se orienta para a apropriação concreta do espaço enquanto produção do humano, que vai sendo sistematizada, reduzida à função do morar em lugar determinado da cidade, segundo os mecanismos formais da reprodução do capital. No momento atual do capitalismo o habitar se degrada em habitat, mas não desaparece. Para os moradores, o acesso à moradia, por mais precária e distante do centro que seja, é uma conquista, pois é a concretização de uma possível permanência em um espaço próprio e apropriado, um lugar de privacidade e de proximidade entre as pessoas, um espaço de realização das necessidades humanas mais essenciais, a partir das quais se pode partir para a conquista de outros direitos.

A partir de observações em trabalhos de campo realizados em 2018 e 2019, podemos afirmar que o espaço homogêneo e padronizado do residencial tal qual foi concebido e construído para a sua realização enquanto moradia de uma expressiva população há uma diferença importante de

15 SANTOS, Anny Karoline Simão dos. *Política Habitacional e a Segregação Sócio-espacial na Zona Sul de João Pessoa/PB: uma análise a partir do Residencial Irmã Dulce*. Projeto de pesquisa de Trabalho Final de Curso (Bacharelado em Geografia), DEGEOC/CCEN/UFPB, 2018, p.6.

ser notada. Há a apropriação residual e concreta dos moradores, que transformam as próprias moradias segundo as suas possibilidades e necessidades; há a transformação de espaços de garagens em pequenos comércios e mesmo em igrejas, que se tornam lugares de encontro entre os moradores. Enfim, o espaço, concebido pelo planejamento e pelos agentes privados da produção do espaço e depois concretizado segundo projetos de engenharia e arquitetura na medida da realização dos capitais investidos pelas empresas envolvidas em sua produção, passa a ser habitado, revelando novas questões, entre elas a segregação sócioespacial e a dificuldade da realização da vida dos pobres na cidade. Mas não podemos esquecer que necessariamente se apresentam aí também possibilidades de apropriação concreta do espaço, revelando as contradições e os conteúdos da expansão da cidade na periferia.

Referências

DARDOT, Pierre e LAVAL, Christian. **A Nova Razão do Mundo**. Ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

DROULERS, Martine; RODRIGUEZ, Janete Lins. **João Pessoa**. Crescimento de uma capital. João Pessoa: Fundação Casa de José Américo, 1981.

FONTES, Virgínia. **O Brasil e o capital-imperialismo**. Teoria e história. 2ª ed. Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio/FIOCRUZ e Editora da UFRJ, 2010.

GARCEZ, Naná. Evolução Contínua. Delta Engenharia já fez mais de 1.500 imóveis. In: **Revista Edificar**, sem data [provavelmente 2018/2019, segundo dados contidos na reportagem].

GONÇALVES, R. C.; LAVIERI, M. B. F.; LAVIERI, J. R.; RABAY, G. (Org.). **A questão urbana na Paraíba**. João Pessoa: Ed. Universitária/UFPB, 1999.

LEFEBVRE, Henri. **Lógica formal/lógica dialética**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991, 5ª edição.

MARTINS, José de Souza. A aliança entre capital e a grande propriedade da terra: a aliança do atraso. In: **Política no Brasil**. Lúmpen e místico. São Paulo: Contexto, 2011.

MARTINS, Paula Dieb e MAIA, Doralice Sátyro. Produção do Espaço e Estruturação da Cidade: o Bairro do Altiplano Cabo Branco “Nobre” em João Pessoa-PB. In: **Espaço Aberto**. v. 7, nº 2. Rio de Janeiro: PPGG - UFRJ, 2017.

OLIVEIRA, Matheus Henrique de Souza Genuíno. **A produção do espaço na região do bairro dos Bancários, João Pessoa-PB**. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Geografia). Departamento de Geografia, Centro de Ciências da Natureza, Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2018.

RESENDE, Hugo Caetano de. **A urbanização no bairro de Paratibe e o papel das pequenas construtoras, João Pessoa-PB**. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Geografia), Departamento de Geografia, Centro de Ciências da Natureza, Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2019.

SANTOS, Anny Karoline Simão dos. **Política Habitacional e a Segregação Sócio-espacial na Zona Sul de João Pessoa/PB**: uma análise a partir do Residencial Irmã Dulce. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Geografia). Departamento de Geografia, Centro de Ciências da Natureza, Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2018.

SANTOS, Erika Diniz Araújo dos. **Recepção e Dispersão da Arquitetura Moderna em João Pessoa (1970-1985)**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano (MDU), Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2014.

A EXPANSÃO URBANA DE CARUARU E A CONFORMAÇÃO DE UMA CIDADE MÉDIA

entre a cidade e a rede¹

Mariana Rabêlo Valença

Carlos Augusto de Amorim Cardoso

Introdução

No contexto da globalização, novas centralidades constituem-se no movimento da urbanização brasileira. A reestruturação produtiva do capitalismo teve efeitos sobre os extratos inferiores da rede urbana, ao incorporar o meio técnico-científico-informacional ao território. Cidades médias inserem-se nesse movimento e devem ser pensadas pelos papéis e funções, resultantes da articulação cada vez mais complexa de escalas geográficas, que alteram padrões da estruturação e reforçam sua centralidade e intermediação.

Tomamos como recorte empírico Caruaru, município do Agreste pernambucano, a 130 Km do Recife, fazendo a ligação entre a Zona da Mata úmida e o Sertão semiárido, com a maior população do estado, fora de Região Metropolitana do Recife – RMR, de 314.912 habitantes (IBGE, 2010). As atividades, com destaque para o comércio e os serviços, que a capital do Agreste desempenha na rede urbana colocam-na na condição de cidade média, articulando lugares em diferentes escalas. Sua localização,

1 Texto deriva da Tese de Doutorado defendida no PPGG/UFPB com recursos da CAPES – Bolsa de Doutorado e do Edital Pro-Integração – Ministério da Integração e CAPES. (2013 – 2018).

no entroncamento das BR 232 e 104, facilita a comunicação com outras cidades e até mesmo com outros estados.

O lugar de Caruaru na rede urbana pernambucana tem sido revalorizado pelo *boom* do consumo e pelas mudanças no perfil dos consumidores, explicado pelo crescimento regional, sobretudo, através do crescimento da produção de confecções e de atividades correlatas. À medida que a cidade amplia seus papéis e funções, ampliam-se suas relações escalares. Nossa intenção é entender como se deu a constituição da centralidade de Caruaru na sua relação com a rede urbana, ou seja, a estruturação do seu espaço urbano, ao longo da história.

Estruturação de Caruaru enquanto centro regional

Caruaru é um caso emblemático no que concerne aos estudos sobre a rede urbana, porque desde a sua origem a questão da centralidade sempre esteve presente. A constituição de centro e centralidade articula-se a estruturação da cidade e do urbano e, de acordo com Sposito (1991, p. 5), “a análise do processo de produção e estruturação das cidades tem que passar necessariamente pelo entendimento do papel do centro”, que é:

antes de tudo ponto de convergência/divergência, é o nó do sistema de circulação, é o lugar para onde todos se dirigem para algumas atividades e, em contrapartida, é o ponto de onde todos se deslocam para a interação destas atividades aí localizadas com as outras que se realizam no interior da cidade ou fora dela. Assim, o centro pode ser qualificado como integrador e dispensor ao mesmo tempo (SPOSITO, 1991, p. 6).

Historicamente, Caruaru está vinculada à intermediação de lugares, quando servia como ponto de apoio para viajantes, ponto de encontro religioso e para trocas comerciais. Suas origens estão ligadas ao processo de interiorização da Capitania de Pernambuco, ainda no período

colonial, pelos “caminhos das boiadas”. Uma antiga fazenda, às margens do Rio Ipojuca, no século XVIII, passou a servir de apoio aos viajantes que percorriam o Agreste (IPHAN, 2014). Foram surgindo pequenos comércios de itens e serviços para gado. A construção de uma capela também serviu como atrativo para os religiosos do entorno e impulsionou ainda mais o comércio, dando origem à feira. Caruaru já exercia, naquele momento, funções comerciais, de serviços e religiosa. Os primeiros arruados e casas surgiram no entorno da capela e da feira, fatores de convergência de pessoas e circulação de mercadorias, dando origem ao povoado, ao longo da estrada das boiadas (FERREIRA, 2001).

Houve uma intensificação da dinâmica socioeconômica e o poder local passou a ser disputado por grupos bem distintos entre si, constituindo as elites locais: de um lado, conservadores descendentes dos fazendeiros pioneiros da região; do outro, um pequeno grupo mais progressista de comerciantes, profissionais liberais, com um nível sociocultural considerável (FERREIRA, 2001). Embora com interesses diferentes, as elites estavam afinadas com o propósito de crescimento, desenvolvimento e autonomia do núcleo urbano embrionário.

Em 1848, a sede da freguesia de São Caetano foi transferida para o povoado de Caruaru (IBGE, 1958), elevado à categoria de vila. E, em 1857, Caruaru foi elevada à categoria de cidade, a primeira do Agreste pernambucano. As informações, a respeito de sua autonomia política, são desconstruídas. De acordo com Barbalho (1980) e com Marques (2012), só foi desmembrado de Bonito, com o advento da República no Brasil. Já o IBGE (1958), o município foi criado em 1849 por força das elites locais que buscavam autonomia política para Caruaru.

No final do século XIX, o algodão chegou a Caruaru reverberando transformações territoriais e esbanjando imponência (CONDÉ, 2011). A economia algodoeira foi uma das mais importantes do Nordeste, entre os anos 1750 e 1940, a única que, por certo período, disputou terras e braços com a economia canavieira (ANDRADE, 2004). Um dos mais importantes complexos algodoeiros do Nordeste, Boxwell & Companhia,

e a sede da Sociedade Algodoeira do Nordeste Brasileiro firmaram-se na cidade (FERREIRA, 2002). Além de indústrias de óleo, como a Indústria e Comércio de Óleos Vegetais e a Armando da Fonte & Cia (MARQUES, 2012), de fibra do Caroá José de Vasconcellos & Cia, a maior do gênero no país, e do Curtume São João da empresa Sousa & Irmão, o terceiro maior da América do Sul (LACERDA, 1972).

A instalação de uma Estação Ferroviária administrada pela Companhia inglesa Great Western representou o “progresso” e a “modernidade” em direção ao semiárido e permitiu o escoamento da produção. Mas, nos anos 1920 e 1930, houve a decadência da economia algodoeira em Caruaru, atrelada à crise do capitalismo, a uma praga e à expansão da economia algodoeira paulista (ANDRADE, 2004). Outras atividades, ligadas ao setor agrícola, também enfrentaram uma crise, marcada pela falência de empresas de beneficiamento de couro e de fibra, fazendo com que a força política do comércio crescesse ainda mais (SANTOS, 2006).

Com a instalação e a expansão da malha viária para atender as atividades comerciais, no início do século XX, Caruaru cresceu mais do que as outras cidades do estado (BARBALHO, 1980). Em 1957, a estrada que ligava Recife a Caruaru começou a ser pavimentada (MARQUES, 2012), facilitando os deslocamentos. Na década de 1960, já possuía importantes eixos de circulação rodoviários e ferroviário, que ligava cidades importantes. Entre as décadas de 1950 e 1980, Caruaru vivenciou transformações que eram reflexo das mudanças pelas quais o Brasil passava, com a sua inserção no capitalismo industrial, com forte articulação com a urbanização do país e com as mudanças na estrutura demográfica (SILVA, 2010). Em 1965, Cardoso já tratava da projeção da centralidade urbana de Caruaru no Agreste Pernambucano e até mesmo no Nordeste: “[...] depois de Recife, Caruaru é o centro comercial mais importante do estado [...]” (CARDOSO, 1965, p. 597).

Caruaru e sua condição de cidade média

A particularidade da cidade média recai sobre uma combinação entre demografia, funções urbanas e organização de seu espaço interno, resultante de um processo de urbanização em contextos econômicos, políticos e sociais diversos e sua noção decorre do contexto de constituição da moderna rede urbana (CORRÊA, 2007), a partir das mudanças na divisão regional do trabalho e dos novos papéis do Brasil na divisão internacional do trabalho (SPOSITO, 2001), quando há o estabelecimento de uma nova estrutura e, portanto, uma nova articulação de seus pontos nodais. Deste modo, apesar de tratar-se de localidades centrais antes da década de 1970, a terminologia cidades médias é mais recente.

Bellet Sanfeliu coloca de maneira muito clara a condição de intermediária desse grupo de cidades, que é seu principal atributo:

La ciudad intermedia es aquella que media entre extremos (entre el pequeño y el grande; entre el próximo y el lejano), la que desarrolla funciones de intermediación entre espacios/escalas muy diversas (locales-territoriales-regionales-nacionales-globales); un nudo en el que convergen y se distribuyen flujos muy diversos (de información, ideas, bienes y servicios); una ciudad-espacio de transición entre los territorios de lo concreto (la escala local/regional) y el carácter etéreo y fugaz de lo global (Bellet, Llop, 2004) (BELLET SANFELIU, 2009, p. 36).

Caruaru concentra papéis, funções, atividades e conta com importantes equipamentos para atender não apenas a sua população, mas também de uma rede de 26 cidades. Sua taxa de urbanização é superior a de Pernambuco e seus serviços já compunham em 2012 mais de 80% do seu PIB (CONDEPE/FIDEM, 2015). O seu desenvolvimento e a sua estruturação espacial revelam a conformação dessa centralidade, através das funções as quais vem desempenhando desde a sua origem, a partir da

fazenda, da capela e da feira, inicialmente, e que foram se modificando ou resignificando, inclusive não só através da articulação dos agentes locais, mas esse processo foi também induzido pelo Estado, nas diferentes instâncias.

Caruaru apresenta o quinto maior PIB do estado (R\$6,2 bilhões – 4% do PIB do estado), ficando atrás de Recife, Jaboatão dos Guararapes, Ipojuca e Cabo de Santo Agostinho, todos da RMR, e em primeiro lugar entre os municípios do interior (IBGE, 2010). O crescimento de Caruaru é superior ao crescimento de Pernambuco e do Brasil, como reflexo também do crescimento do número de empresas e de empregos formais (CARUARU, 2017).

Mas é importante lembrar que, apesar de ter-se manifestado enquanto centralidade desde cedo, os processos mais recentes oriundos do contexto da reestruturação produtiva e da globalização reforçaram e resignificaram seus papéis e funções nas últimas décadas.

Caruaru sempre esteve entre as maiores cidades do estado em termos demográficos. Foi a primeira localidade elevada a categoria de cidade do Agreste pernambucano, o que lhe conferia um destaque na região (NEVES, 2003). E em 1960 concentrava o maior contingente populacional do Agreste, devido ao fluxo migratório e não ao crescimento natural, constatando o seu papel polarizador. Em geral, os migrantes vinham de municípios próximos, com condições ambientais mais deficientes e estrutura agrária arcaica (CARDOSO, 1965).

De acordo com os dados da tabela a seguir (Tabela 1) de 1920 a 1970, Caruaru teve um aumento de 81.017 habitantes, o que representa o crescimento de mais de 130%, ao passo que, no mesmo período, Recife cresceu 344% e Pernambuco, 139%. Esses dados corroboram com o crescimento vertiginoso das metrópoles nesse período, em que Recife cresce demograficamente a passos muito mais largos do que Caruaru, que está bem próximo ao crescimento do estado. No entanto, de 1970 a 2017 Caruaru cresceu 150%, Recife cresceu apenas 54% e Pernambuco, 84%,

garantindo uma maior participação das cidades médias no processo de urbanização brasileira.

Tabela 1. Evolução da População do estado de Pernambuco, de Recife e de Caruaru – 1920-2017

Ano	Pernambuco	Recife	Caruaru
1920	2.154.835	238.843	61.636
1940	2.681.032	348.424	73.455
1950	3.395.099	524.682	102.877
1970	5.160.640	1.060.701	142.653
1980	6.141.993	1.203.887	172.532
1991	7.127.855	1.298.229	212.938
2000	7.918.344	1.422.905	252.987
2010	8.796.448	1.537.704	314.912
2017	9.473.266	1.633.697	356.128

Fonte: IBGE – Censos Demográficos. Estimativa da População 2017.

Organização: Mariana Valença.

Ademais, Caruaru destaca-se historicamente dentro do quadro urbano de Pernambuco e do Nordeste, por ser a maior cidade no estado fora da Região Metropolitana do Recife. De acordo com o Perfil Municipal (CONDEPE/FIDEM, 2015), sua taxa de urbanização é superior a do estado de Pernambuco, sendo de 89% em 2010. A distribuição espacial entre ambientes rurais e urbanos reflete diretamente no crescimento da cidade, aumentando as áreas construídas da cidade, ruas e bairros, as necessidades de locomoção e as necessidades por serviços públicos, bem como altera

hábitos, perfil econômico e de consumo. Caruaru seguiu uma tendência observada no Nordeste, em que as cidades médias passaram a crescer com mais intensidade, com aumento do peso relativo na população total do país (ARAÚJO, 2014).

A expansão urbana de Caruaru

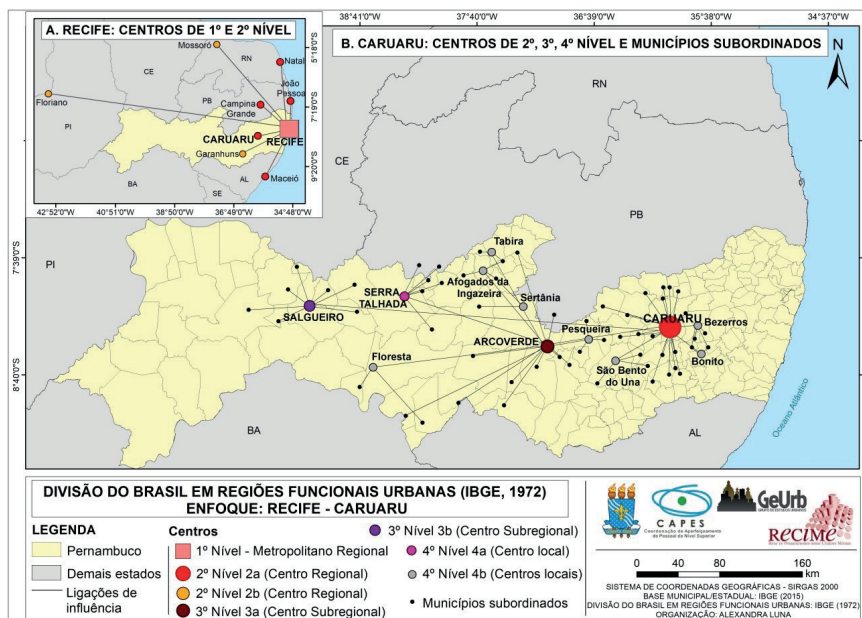
O IBGE tem uma série de estudos sobre a rede urbana, que apresenta o conjunto de centros urbanos hierarquicamente organizados com suas áreas de influência, que possibilitam compreender as estruturas territoriais geradas pelos processos que ocorrem na sociedade e a tomada de decisão quanto à localização de investimentos em equipamentos e atividades econômicas de produção, consumo privado e coletivo². A Divisão do Brasil em Regiões Funcionais Urbanas (1972) foi o primeiro, com dados de 1966; o segundo, Regiões de Influência das Cidades (1987) com dados de 1978; o estudo de 1993, Regiões de Influência das Cidades, foi publicado no mesmo ano e em 2008, com dados de 2007. Em 2013, o IBGE lançou os resultados da Divisão Urbano-Regional, que correspondeu ao produto final do estudo de 2007. E em 2017, o IBGE apresentou uma nova divisão regional do Brasil.

No primeiro estudo, antes mesmo dos incentivos da política urbana nacional, Caruaru já era caracterizada como Centro regional de nível 2a (Figura 1), ou seja, estava ligado diretamente a centros de nível 1, fazendo a intermediação entre Recife e o Sertão, e destacava-se na distribuição de bens e serviços, diferenciando-se do centro 2b por sua atuação extrarregional

2 Há diferenças de caráter metodológico entre os estudos, ao adotar variáveis distintas, que interferiram nos resultados e na forma de classificação das cidades, de acordo com o próprio contexto histórico de cada momento da elaboração dos estudos. Até 1993 todos os estudos foram baseados na aplicação de questionários com vistas a mensurar os fluxos de consumidores em busca de bens e serviços. Mudanças nas redes técnicas e a complexificação dos processos que acontecem na sociedade implicaram em profundas mudanças territoriais. Essas novas dinâmicas afetaram a rede urbana depois da realização do primeiro estudo citado.

e comandando uma área com estruturação urbana definida, abrangendo centros de níveis inferiores (IBGE, 1972).

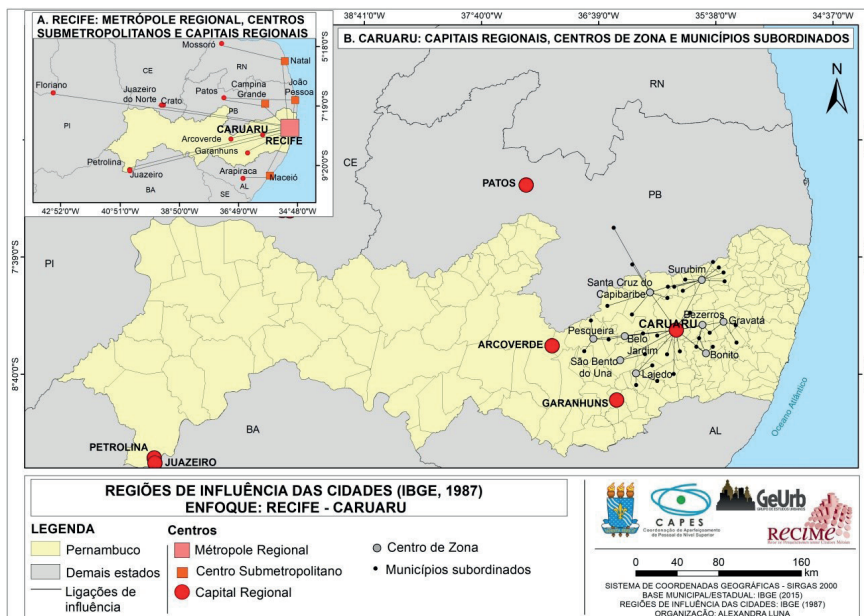
Figura 1. Regiões Funcionais Urbanas – Recife e Caruaru, 1972



Fonte: IBGE, 1972. Organização: Alexandra Luna.

Na figura 1, o recorte A demonstra a ligação de Recife (Nível 1) até o nível em que Caruaru se encontra (Nível 2); o recorte B demonstra a regiões funcionais que têm Caruaru como nível principal. Note-se que Caruaru estava no mesmo nível hierárquico (2a) de João Pessoa, Campina Grande, Maceió, Natal. Já no segundo recorte, Arcoverde aparecia subordinado a Caruaru e a influência de Caruaru se estendia até Salgueiro, no Sertão.

No segundo estudo de 1978, publicado em 1987, Regiões de Influência das Cidades (REGIC), Caruaru aparece como capital regional, por se situar, numa determinada rede regional de distribuição, numa condição imediatamente inferior à da metrópole regional (Figura 2).

Figura 2. Regiões de Influência das Cidades – Recife e Caruaru, 1978

Fonte: IBGE, 1987. Organização: Alexandra Luna.

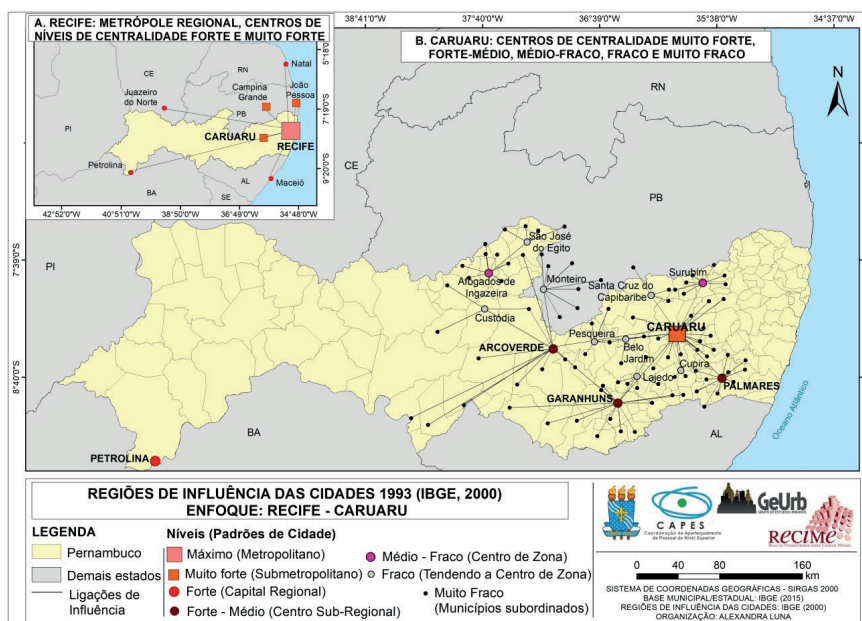
No primeiro recorte, aparecem a MetrÓpole Regional Recife, os Centros Submetropolitanos e as Capitais Regionais. Nesta ocasião, Caruaru fica num nível hierárquico abaixo de Campina Grande, João Pessoa, Natal e Maceió, que, no estudo de 1972, estavam no seu nível; e Garanhuns e Arcoverde, que estavam abaixo de Caruaru, emergem, juntamente com Petrolina e Juazeiro, para o mesmo nível, na condição de capital regional.

No estudo de 1993, as cidades foram classificadas por seu nível de centralidade. Caruaru tinha nível de centralidade muito forte, ampliando seu nível de centralidade e estabelecendo interações espaciais com um número maior de cidades tributárias (Figura 3). Neste estudo, no primeiro recorte, Caruaru volta a se equiparar a Campina Grande e a João Pessoa e Petrolina, Natal, Maceió passam para um nível abaixo de Caruaru. Garanhuns e Arcoverde, assim como Palmares, subordinam-se a Caruaru.

A REGIC de 2007 considerou a coexistência de redes urbanas hierárquicas e não-hierárquicas, em que essas mantêm relações de

complementaridade. Caruaru é classificada como uma Capital Regional C (Figura 4), ou seja, cidade que se relaciona com os estratos superiores, mas com nível de gestão inferior ao das metrópoles, e possui uma região de influência de 26 municípios no que diz respeito à oferta de um conjunto de atividades, no terceiro nível por ter porte menor e padrão de localização regionalizado (IBGE, 2008).

Figura 3. Regiões de Influência das Cidades – Recife e Caruaru, 1993

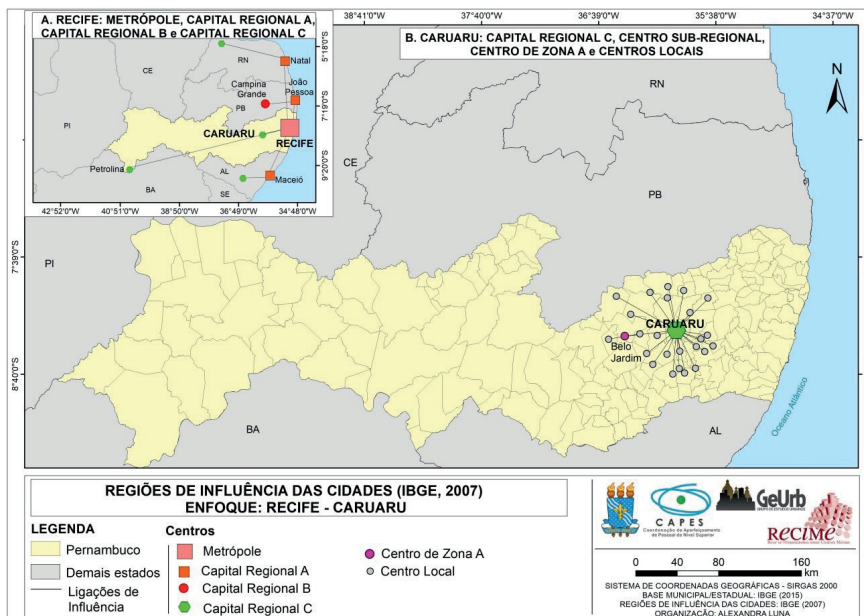


Fonte: IBGE, 1993. Organização: Alexandra Luna.

Nota-se que Caruaru ocupa uma posição central dentro de sua rede, num raio que não ultrapassa 100 Km, em razão da proximidade de Recife a 130 Km, que tem uma influência bastante significativa na região Nordeste por ser uma metrópole regional. Entretanto, Bezerros e Gravatá, cidades localizadas dentro do seu alcance, possuem ligação direta com a capital do estado, dada as facilidades de deslocamento pela BR-232. Assim, a demanda por comércio e serviços em Caruaru, em geral, dá-se pelos habitantes dos municípios do entorno. Entretanto, acreditamos que

uma atualização desse estudo, incorporando a recente expansão do ensino superior na cidade e, portanto, da incorporação da ciência e da tecnologia a produção, mostraria um aumento no seu raio de influência, sobretudo na direção oeste.

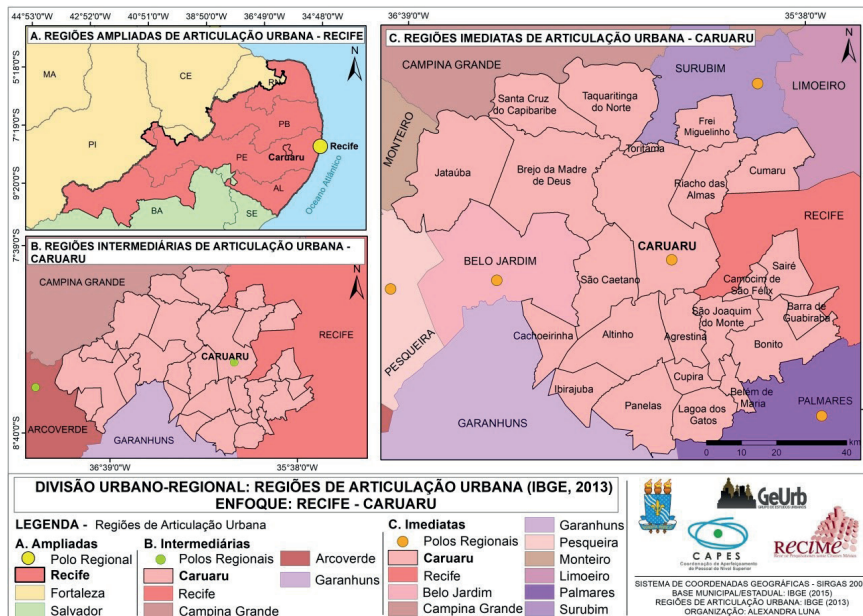
Figura 4. Regiões de Influência das Cidades – Recife e Caruaru, 2007



Fonte: IBGE, 2008. Organização: Alexandra Luna.

Em 2013, o IBGE lançou os resultados da Divisão Urbano-Regional, que integrou e correspondeu ao produto final do projeto REGIC, 2008 (Figura 5). Este estudo apresenta uma divisão regional, através dos fluxos da rede urbana (IBGE, 2013). A divisão regional foi elaborada em três escalas de referência: Regiões Ampliadas de Articulação Urbana, Regiões Intermediárias de Articulação Urbana e Regiões Imediatas de Articulação Urbana. Recife comanda uma Região Ampliada de Articulação Urbana, que incorpora Caruaru e quase que a totalidade do estado de Pernambuco, devido a sua condição de metrópole regional, tendo um peso considerável no Nordeste.

Figura 5. Regiões de Articulação Urbana – Recife e Caruaru, 2013



Fonte: IBGE, 2013. Organização: Alexandra Luna.

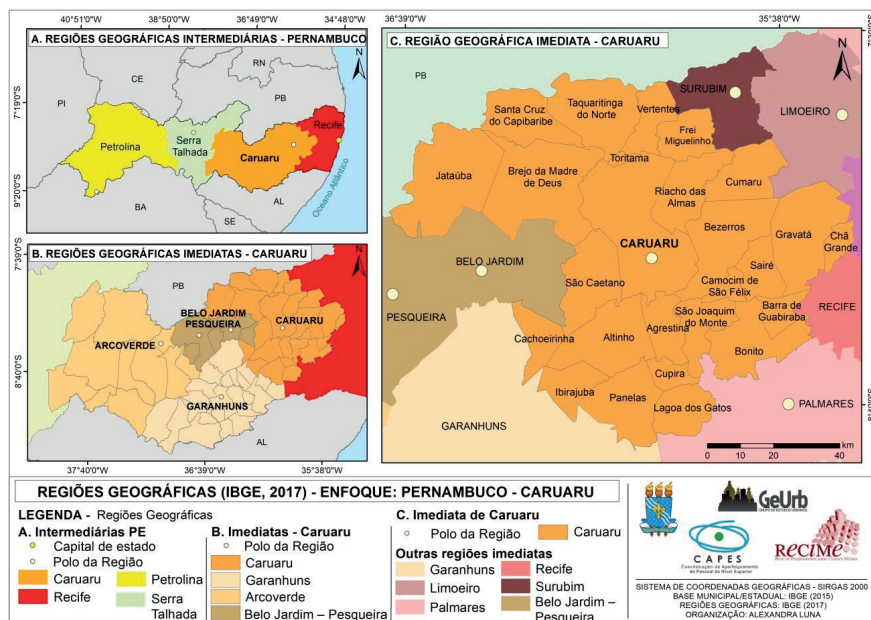
Já Caruaru, na condição de Capital Regional C, comanda uma Região Intermediária de Articulação Urbana, como uma subdivisão da escala anterior. Exerce uma centralidade mediana por sua capacidade de concentrar bens e serviços de alta complexidade, atividades de gestão pública e privada, e articular órgãos e empresas privadas, a nível regional, polarizando um número grande de municípios (IBGE, 2013). A configuração dessa região corresponde à área de influência de Caruaru identificada pela última REGIC mais os municípios de Poção, Pesqueira e Alagoinha, ou seja, é formada por 29 municípios.

Já as Regiões Imediatas correspondem aos espaços vividos pelas populações e aos deslocamentos cotidianos destas, para ofertar ou buscar bens e serviços mais usuais (IBGE, 2013). A Região Imediata de Caruaru, como subdivisão da Intermediária, é composta por 23 municípios, ao passo em que três municípios vão formar a Região Imediata de Belo Jardim e

outros três vão incorporar a Região Imediata de Pesqueira, sendo as cidades de comando Centro de Zona A e Centro Sub-Regional B, respectivamente.

Em 2017, a partir do trabalho de 2013, o IBGE apresentou uma nova divisão regional do Brasil, substituindo as mesorregiões e as microrregiões por regiões intermediárias e regiões imediatas, respectivamente. O novo estudo incorporou as transformações socioespaciais ocorridas no Brasil nas últimas décadas, tendo nas questões relativas à rede e à hierarquia urbana seu elemento central (Figura 6).

Figura 6. Regiões Geográficas Intermediária de Pernambuco e Imediata de Caruaru, 2017



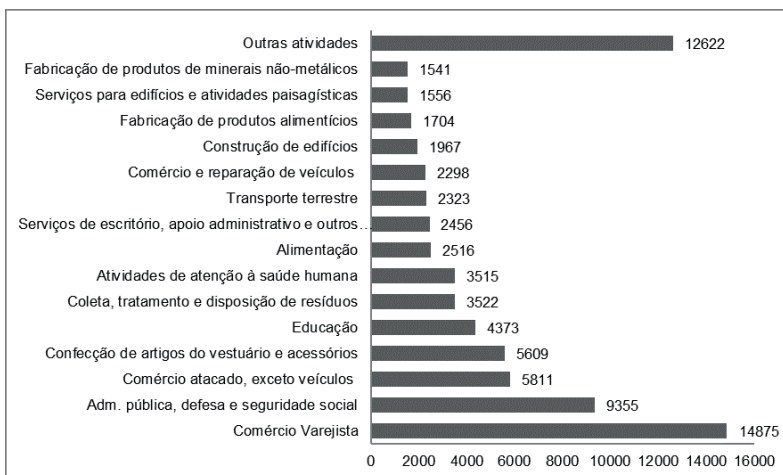
Fonte: IBGE, 2017. Organização: Alexandra Luna.

Diferentemente dos estudos anteriores, há um entrave quanto aos limites das Unidades da Federação. As Regiões Geográficas Imediatas foram estruturadas a partir da centralidade urbana de algumas cidades quanto à oferta e o consumo de determinados bens, serviços e atividades urbanas de caráter mais corriqueiro. As Regiões Geográficas Intermediárias articulam as

Regiões Geográficas Imediatas por meio de um centro urbano de hierarquia superior de funções mais complexas, sendo delimitadas, preferencialmente, com a inclusão de metrópoles ou capitais regionais (IBGE, 2017), como é o caso de Caruaru.

A Região Intermediária de Caruaru abrange as Regiões Geográficas Imediatas de Caruaru, Garanhuns, Arcoverde e Belo Jardim-Pesqueira, somando 66 municípios, que buscam bens e serviços mais complexos. Posto isso, fica evidente o lugar que Caruaru ocupa na rede urbana de Pernambuco, ao centralizar a oferta de serviços especializados, como educação e saúde, e a comercialização de determinados bens, mais diversificados e sofisticados, que reproduzem o mercado global, com representantes da rede comercial nacional e internacional.

As alterações na estrutura produtiva e espacial complexificaram a natureza dos processos espaciais, ao implicarem em transformações econômicas e sociais que dão novo significado as interações que estabelecem, agora numa escala bem mais ampla, diante do cenário urbano global. Essas transformações ecoam as recentes tendências da produção capitalista do espaço das múltiplas escalas sem, contudo, deixar de apresentar as particularidades das cidades médias e as suas singularidades locais, interferindo na sua dinâmica econômica, social e política. Há também, nesse sentido, uma maior participação do setor terciário nas atividades econômicas do município, com a expansão de funções urbanas centrais e o aparecimento e reforço de especializações produtivas e novas funcionalidades ligadas ao setor de confecções. Em 2012, seus serviços já compunham mais de 80% do seu Produto Interno Bruto (PIB). Os dados do número de vínculos empregatícios por atividades econômicas (Gráfico 1) corroboram com a importância do terciário para a economia caruaruense, na medida em que há um maior vínculo empregatício neste setor da economia.

Gráfico 1. Vínculos empregatícios por tipo de atividade

Fonte: MTPS, RAIS 2015 apud BNDES, 2017a.

Atualmente, sua situação geográfica permite-lhe medir as relações interurbanas que estabelece nas duas escalas: a das distâncias, para o consumo que exige a presença física do consumidor; e a da conectividade, que a incorporação da ciência e da tecnologia ao território tem possibilitado, inclusive com a presença de cursos superiores para atender essa exigência do período. Além disso, o deslocamento pendular por motivo de trabalho também é um dado relevante no que diz respeito a relações interurbanas. Caruaru recebe diariamente 8.535 pessoas para trabalhar de outras cidades ao passo que saem 2.384 pessoas, o que significa um saldo positivo de 6.151 (IBGE, 2010 *apud* XAVIER, 2018). Essa informação também reforça a centralidade que Caruaru exerce na reunião e a sua diversificação econômica, que repercute na oferta de empregos, maior do que nos municípios vizinhos.

É fundamental compreender a produção e a apropriação do espaço, a partir das bruscas transformações recentes nas diversas escalas que reverberam na estruturação do espaço urbano de Caruaru. A instalação de novos equipamentos urbanos e grandes obras de infraestrutura, a instalação e ampliação de instituições de ensino superior, de grandes estabelecimentos

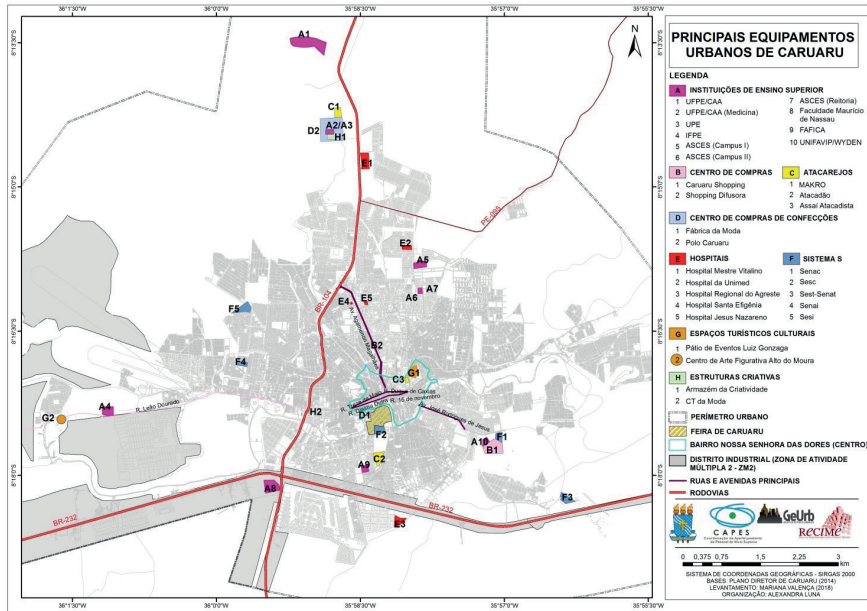
comerciais e de serviços, de grupos nacionais e internacionais, reforça a centralidade de Caruaru na rede urbana.

A duplicação da BR 232 no início dos anos 2000 contribuiu para facilitar a ligação com a capital pernambucana e com outras cidades e a recente duplicação da BR 104, iniciada em 2009, melhorou a circulação entre as cidades que fazem parte do Arranjo Produtivo Local de Confeções do Agreste³. Essas obras contribuem para a reestruturação urbana e da cidade, na medida em que proporcionam o fortalecimento das relações entre cidades na rede urbana e de pontos dentro da própria cidade, tendo em vista que as rodovias de grande circulação também fazem parte do deslocamento interno da cidade.

Atividades econômicas ligadas ao comércio varejista e atacadista e a prestação de serviços têm chamado a atenção quanto a produção de novas expressões de centralidade dentro da cidade, como o *shopping center*, o Polo Comercial, espaços que concentram atividades econômicas e atraem um fluxo de pessoas/consumidores. A cidade conta com importantes equipamentos urbanos (Figura 7) para atender, não apenas a sua população, mas de toda sua região influência, como instituições de ensino superior, hospitais, centros de gestão pública, bancos e instituições financeiras, centros tecnológicos, unidades do “Sistema S” – Sebrae, Sesi, Sesc, Senac e Senai (CONDEPE/FIDEM, 2012). A própria Feira de Caruaru e a tradição do artesanato de barro e das festas juninas colocam Caruaru numa condição de destaque no que se refere às questões culturais e turísticas.

3 Dentro da Região de Desenvolvimento Agreste Central existe um alto grau de deslocamentos para Caruaru. 79% deslocamentos desta RD, por transporte coletivo, são dentro da própria região, 15% para outras regiões e 6% para a RMR. O Agreste Central é a região que mais concentra deslocamentos intermunicipais internos (CONDEPE/FIDEM, 2015, apud CARUARU, 2017).

Figura 7. Importantes equipamentos urbanos de Caruaru



Organização: Alexandra Luna.

Nota-se que a maior parte desses equipamentos localiza-se fora do centro principal. É possível observar também a presença de equipamentos em áreas descontínuas a mancha urbana, embora dentro do limite do perímetro urbano estabelecido pelas Leis Complementares do Plano Diretor. A estruturação do seu espaço urbano que era marcada pela presença de um único centro começa a se transformar, com a instalação desses novos empreendimentos e equipamentos urbanos, complexificando sua estrutura espacial, além de possibilitar uma ampliação da articulação em múltiplas escalas, atendendo a demandas que não são mais somente regionais.

Ademais, no contexto atual, a cidade vai se transformando para acompanhar a exigências do mercado global. A própria feira, que inicialmente oferecia produtos locais e regionais produzidos no campo, vai incorporando produtos e elementos ligados à economia capitalista global, a exemplo dos industrializados e eletrônicos.

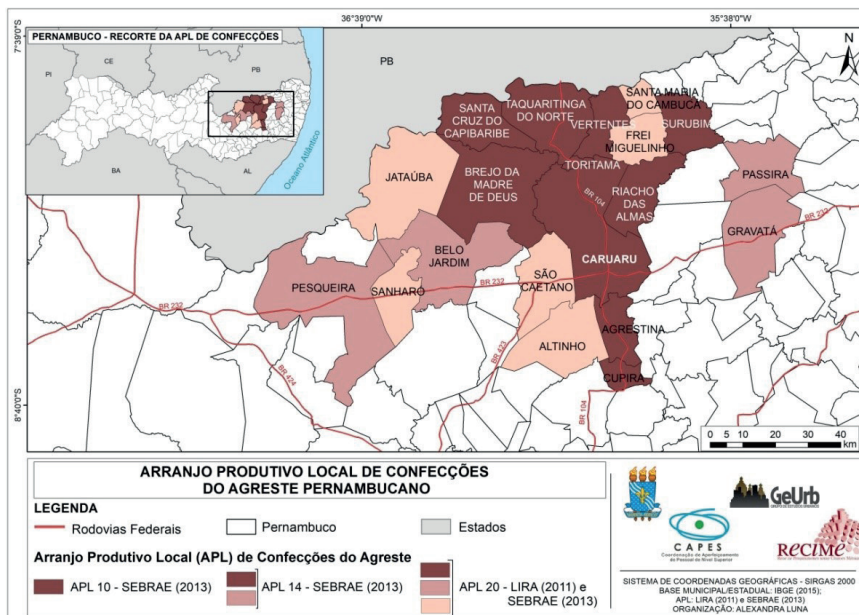
Caruaru no contexto do arranjo produtivo local de confecções do Agreste

A confecção no Agreste teve início como atividade artesanal com retalhos, a partir da década de 40 do século passado, e surgiu da necessidade de buscar alternativas econômicas para a população que sofria a precariedade no campo (LIRA, 2006). A produção era de baixo custo, mas, atualmente, há uma maior diversificação e qualificação dos produtos, agregando-lhes valor, promovendo uma especialização produtiva, com o aumento da divulgação da região e com o investimento em grandes projetos para o setor (XAVIER, 2018).

O Polo de Confecções do Agreste foi considerado pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior-MDIC, Governo de Pernambuco e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA como Arranjo Produtivo Local-APL para facilitar os incentivos governamentais (XAVIER, 2018). Essa política teve uma forte base territorial (ARAÚJO, 2013), com amplo investimento em infraestrutura e equipamentos urbanos.

Pernambuco seguiu essa tendência e estabeleceu uma política de desenvolvimento regional a partir da criação de APL. Caruaru é o centro do APL de Confecções do Agreste, que contempla 20 municípios (Figura 8), entre eles Santa Cruz do Capibaribe e Toritama⁴, e contava, em 2012, com 3.831 empresas formais e 15.826 informais (SEBRAE-PE, 2013).

4 O estudo realizado pelo SEBRAE (2013) considerou apenas 10 municípios (Caruaru, Toritama, Santa Cruz do Capibaribe, Surubim, Cupira, Agrestina, Brejo da Madre de Deus, Riacho das Almas, Vertentes e Taquaritinga do Norte), embora reconhecesse outros quatro com significativa atividade confeccionista (Belo Jardim, Gravatá, Passira e Pesqueira). Além disso, o estudo faz menção ao trabalho desenvolvido por Sônia Lira (2011), que enumera mais seis municípios: Altinho, Frei Miguelinho, Jataúba, Sanharó, Santa Maria do Cambucá e São Caetano. Mais recentemente, o escritor e diretor Marcelo Gomes lançou o Documentário “Estou me Guardando para Quando o Carnaval Chegar”, retrato da vida do capitalismo na cidade de Toritama. Presente em https://www.youtube.com/watch?v=vpd1H_GdOqk

Figura 8. Arranjo Produtivo Local de Confeções do Agreste Pernambucano

Fonte: SEBRAE, 2013; LIRA, 2011. Organização: Alexandra Luna.

Caruaru, Santa Cruz do Capibaribe e Toritama concentram as atividades do APL e são considerados os núcleos. Os três municípios apresentaram crescimento significativo de sua população nas últimas décadas (Tabela 2). A população de Caruaru teve uma variação de 18,7% de 1991 a 2000, enquanto Toritama e Santa Cruz do Capibaribe, de 46,2% e 54%, respectivamente. Já no decênio seguinte, essa variação foi ainda maior para Caruaru, 24,2%, e para Toritama, 63,1%, enquanto Santa Cruz do Capibaribe teve uma variação inferior de 48,3%, mas todos bem acima de Pernambuco, do Nordeste e do Brasil (SEBRAE, 2013).

Tabela 2. Evolução da População dos três municípios centrais do APL

MUNICÍPIOS	População em 1991	População em 2000	População em 2010	População em 2017
Santa Cruz do Capibaribe	38.332	59.048	87.582	105.761
Toritama	14.907	21.800	35.554	44.189
Caruaru	212.938	252.987	314.912	356128

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 1991; IBGE, Estimativa da População 2017; BNDES, 2017a e 2017b.

De acordo com SEBRAE (2013), esse crescimento demográfico, muito acima das médias estadual, regional e nacional, deu-se em decorrência do forte fluxo migratório em busca de oportunidades econômicas em direção às cidades do APL, reforçando o aumento do dinamismo econômico desses municípios. Os dados de deslocamento pendular por motivos de trabalho reforçam a importância econômica desses municípios (Tabela 3).

Tabela 3. Descolamento pendular para trabalho – 2010

DESLOCAMENTO PENDULAR PARA TRABALHO - 2010			
MUNICÍPIOS	Ingressos	Egressos	Saldos
Santa Cruz do Capibaribe	2475	599	1876
Toritama	2879	247	2632
Caruaru	8535	2384	6151

Fonte: IBGE, 2017. Organização: Xavier, 2018.

Nesse contexto de crescimento econômico, insere-se a necessidade de incorporação de ciência e tecnologia a produção como condição para reproduzir as condições de produção do arranjo produtivo, que articula diferentes interesses e proporciona novos mercados. A Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação de Pernambuco (Secti), em parceria com o Instituto de Tecnologia de Pernambuco (ITEP), o SEBRAE e a Federação das Indústrias de Pernambuco (FIEPE), encabeça o Programa de Produção e Difusão de Inovações para a Competitividade de Arranjos Produtivos Locais – PROAPL,

que é financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (XAVIER, 2018). Entram nesse cenário, o Centro Tecnológico da Moda e o Armazém da Criatividade, estruturas de incentivo à inovação e ao empreendedorismo, que se apresentam como uma extensão do ITEP e do Porto Digital.

Com a expansão das atividades produtivas de suporte à confecção, os municípios do APL passaram por modificações estruturais nítidas na configuração espacial e na dinâmica socioeconômica (XAVIER, 2018). Existe uma parcela significativa da produção desenvolvida na zona rural destes municípios, através de pequenas facções, embora as sedes desses municípios concentrem majoritariamente a produção e atividades fundamentais a realização da produção (SEBRAE-PE, 2013). O espaço urbano vai expandindo em função disso para atender o capital produtivo, ainda que a informalidade seja bastante emblemática neste setor.

Mais até do que em Caruaru, as economias de Toritama e Santa Cruz do Capibaribe são marcadas em sua maior parte pelo setor de confecções, incluindo a comercialização da produção e outros serviços correlatos. Em Caruaru, o peso dessas atividades no universo total não é tão grande, em razão de sua maior diversificação econômica, até mesmo por seu papel de intermediação na rede urbana.

Em 2012, eram 100 mil pessoas ocupadas na produção têxtil, correspondendo à metade de toda a mão de obra da indústria pernambucana (SEBRAE-PE, 2013). Nos três principais municípios do arranjo, Caruaru, Santa Cruz do Capibaribe e Toritama, têm seis grandes espaços de comercialização dessa produção, dos quais o Moda Center de Santa Cruz do Capibaribe era o maior shopping atacadista de confecções da América Latina, numa área coberta de 120 mil m² (SEBRAE-PE, 2013).

De acordo com Araújo (2018), a taxa de variação média anual do PIB em Pernambuco foi maior na região de desenvolvimento do Agreste Setentrional, 6%, que incluem as cidades de Toritama e Santa Cruz do Capibaribe, e na Agreste Central, 5,5%, onde Caruaru localiza-se, ficando muito acima da RMR, com 3,9%, e de Pernambuco, com 4,1%. O crescimento

acentuado do Produto Interno Bruto (PIB) dos três núcleos do APL, assim como a elevação do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) nos dão uma dimensão do expressivo crescimento econômico e da melhoria de aspectos da vida (Tabela 4).

Tabela 4. PIB e IDHM dos três principais municípios do APL

MUNICÍPIOS	PIB 1999	PIB 2010	IDHM - 2000	IDHM -2010
Caruaru	R\$ 736.887	R\$ 3.872.947	0,558	0,677
Santa Cruz do Capibaribe	R\$ 114.228	R\$ 766.084	0,520	0,648
Toritama	R\$ 33.697	R\$ 387.474	0,481	0,618

Fonte: IBGE, 2015. Organização: Twane Xavier, 2018.

Neste sentido, fica evidente que o processo de urbanização da região tem relação com a ampliação do setor produtivo de confecções e de atividades correlatas. E embora o peso deste setor não seja tão grande em Caruaru, em razão da sua diversidade de atividades, esta cidade, na condição de cidade média, vai atrair recursos e investimentos, através de equipamentos e infraestruturas que dão suporte a estas atividades do APL.

Considerações finais

A estruturação da cidade de Caruaru deu-se a partir de diferentes práticas e atividades sociais. Inicialmente, suas atividades agrícolas aliadas ao comércio e a atividade religiosa influenciaram no processo de urbanização. Suas condições de centralidade regional foram se articulando, principalmente, às atividades terciárias, que não eram encontrados nas cidades de porte menor. Portanto, essa cidade estruturou-se concentrando atividades, papéis e funções urbanas, que foram, historicamente, se diversificando e complexificando, ampliando suas relações em escalas geográficas mais amplas e reforçando a sua atuação como centro.

Atualmente, o município como um todo tem peso econômico e demográfico dentro de Pernambuco. E sua cidade hoje conta com importantes equipamentos urbanos para atender não apenas a sua população, mas também de toda a sua região influência. Na história presente, seu processo de urbanização tem relação com a ampliação do setor produtivo de confecções e de atividades correlatas. Na condição de intermediária, Caruaru atrai recursos e investimentos, através de equipamentos e infraestruturas de suporte às atividades do Arranjo Produtivo Local de Confecções do Agreste.

Os papéis e as funções de Caruaru só são regionais e reforçados nessa extensão escalar, porque há uma tendência que extrapola as interações territoriais regionais para as interações espaciais, atingindo as escalas nacional e global descontinuamente, portanto com vistas às articulações que são reforçadas pelos agentes atuantes na produção dessa cidade. Por isso, é imprescindível entender a produção do espaço urbano a partir do novo contexto socioeconômico global. Nesse contexto, as cidades médias passam a ter uma importância ainda maior na articulação de escalas dentro da rede urbana.

Referências

ANDRADE, M. C. de. **A terra e o homem no Nordeste**: contribuições ao estudo da questão agrária no Nordeste. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

ARAÚJO, T. B. Desenvolvimento regional brasileiro e políticas públicas federais no governo Lula. In: SADER, E. (org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**: Lula e Dilma. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO Brasil, 2013.

ARAÚJO, T. B. Nordeste: desenvolvimento recente e perspectivas. In: GUIMARÃES, P. F.; *et. al.* Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2014. 572 p.

ARAÚJO, T. B. **Panorama socioeconômico de Pernambuco**. Palestra na 14ª CONFERÊNCIA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DE PERNAMBUCO. Gravatá, SINTEPE, 30 de agosto de 2018.

BARBALHO, N. **Caruaru – de vila a cidade (subsídio para a História do Agreste de Pernambuco)**. Recife: Centro de Estudos de História Municipal, 1980.

BELLET SANFELIU, C. Del concepto ciudad media al de ciudad intermedia en los tempos de la globalización. In: BELLET SANFELIU, C.; SPOSITO, M. E. B. (editoras). **As cidades médias ou intermédias num mundo globalizado**. Lleida: Edicions de la Universitat de Lleida, 2009. 21-40 p.

BNDES. **Informações socioeconômicas municipais**. Caruaru. Pernambuco. 2017a.

BNDES. **Informações socioeconômicas municipais**. Santa Cruz do Capibaribe. Pernambuco. 2017b.

CARDOSO, M. F. T. C. Caruaru: a cidade e sua área de influência. In: **Revista Brasileira de Geografia**. Out.-Dez./1965.

CARUARU. Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Economia Criativa. **Nota técnica 01/2017**. 24 de fevereiro de 2014.

CONDÉ, José. **Terra de Caruaru**. 6. ed. Caruaru: W. D. Porto da Silva, 2011.

CONDEPE/FIDEM – Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco. **Pernambuco em rede: caracterização das regiões de influência das cidades pernambucanas**. Recife: CONDEPE/FIDEM, 2012.

CONDEPE/FIDEM. Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco. **Perfil Municipal**: Caruaru. 2015. Disponível em: <<http://>

www.bde.pe.gov.br/ArquivosPerfilMunicipal/CARUARU.pdf>. Acesso em 23 de maio de 2016.

CORRÊA, R. L. Construindo o conceito de cidades médias. In: BELTRÃO SPOSITO BELTRÃO, M. E. (org.). **Cidades Médias**: espaços em transição. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

FERREIRA, J. E. **Ocupação humana do Agreste pernambucano**: uma abordagem Antropológica para a história de Caruaru. Caruaru: Ideia, 2001.

FERREIRA, Josué Euzébio. Caruaru nos anos 60: aspectos histórico-econômicos e educacionais. In: CALADO, Alder Júlio Ferreira. (Org.). **Educação e Protagonismo**: relatos e análises de experiências do cotidiano escolar. João Pessoa: Idéia Editora Ltda, 2002, p. 43-58.

IBGE– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Enciclopédia dos municípios brasileiros**. Vol. XVIII. Rio de Janeiro: IBGE, 1958.

IBGE– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 1920**. Rio de Janeiro: IBGE, 1920.

IBGE– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 1940**. Rio de Janeiro: IBGE, 1940.

IBGE– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 1950**. Rio de Janeiro: IBGE, 1950.

IBGE– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 1970**. Rio de Janeiro: IBGE, 1970.

IBGE– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 1980**. Rio de Janeiro: IBGE, 1980.

IBGE– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 1991**. Rio de Janeiro: IBGE, 1991.

IBGE– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

IBGE– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

IPHAN. **Feira de Caruaru, patrimônio cultural brasileiro**. 2014. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Feira%20de%20Caruaru.pdf>> . Acesso em: 2 de fevereiro de 2016.

LACERDA, João A. **Caruaru na história do Brasil e do Nordeste**. 1. ed. [s.l.?]: [s.ed.?], [1972]. 116 p.

LIRA, S. M. Os aglomerados de micro e pequenas indústrias de confecções do agreste/PE: um espaço construído na luta pela sobrevivência. **Revista de Geografia da UFPE**, Recife, n. 23, v. 1, p. 98–114, 2006.

LIRA, S. M. **Muito além das feiras da Sulanca**: A produção de confecções no Agreste/PE. Recife, Editora Universitária UFPE, 2011.

MARQUES, J. **Caruaru, ontem e hoje**: de fazenda a capital. Recife: Ed. do autor, 2012.

NEVES, A. L. **Estudo morfológico de cidades do agreste pernambucano – século XVIII e XIX**. Dissertação (Programa de pós-graduação em desenvolvimento urbano – MDU) –UFPE, 2003

SANTOS, V. J. **Falas da cidade**. Um estudo sobre as estratégias discursivas que constituíram historicamente a cidade de Caruaru-PE (1950-1970). Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco. CFCH. Programa de Pós-graduação em História. Recife, 2006.

SEBRAE-PE. **Estudo Econômico do Arranjo Produtivo Local de Confeções do Agreste Pernambucano, 2012**. Recife: SEBRAE, 2013.

SILVA, J. D. da. **“Festas boas” de Caruaru-PE**: da Conceição à capital do forró (1950-1985). Dissertação (mestrado). UFPE/CFCH – História. Recife: O Autor, 2010.

SPOSITO, M. E. B. O centro e as formas da centralidade urbana. **Revista de Geografia**. São Paulo, v.10, 1991, p.1-18.

SPOSITO, M. E. B. As cidades médias e os contextos econômicos contemporâneos. In: SPOSITO, M. E. B. (org.). **Urbanização e cidades: perspectivas geográficas**. Presidente Prudente: UNESP, 2001.

XAVIER, T. **Transformações urbanas no polo de confeções do agreste de Pernambuco**: um olhar sobre Santa Cruz do Capibaribe. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Geografia na UFPE. Recife: o autor, 2018.

A DINÂMICA DA INTERIORIZAÇÃO DA VIOLÊNCIA CRIMINAL

um problema para as cidades
médias?

Eliane Melara

William Ribeiro da Silva

Monique Deise G. Bastos

Introdução

A espacialização dos índices criminais no Brasil tem apontado para uma dinâmica nova e interessante no que diz respeito ao processo de interiorização dos crimes no país. Em consonância à tendência experimentada por diversas áreas metropolitanas, a criminalidade parece penetrar novos espaços - como os das cidades médias¹ -, promovida pelo que parece ser a relação entre vários processos, que vão desde um rápido crescimento econômico² até um acelerado incremento populacional, não

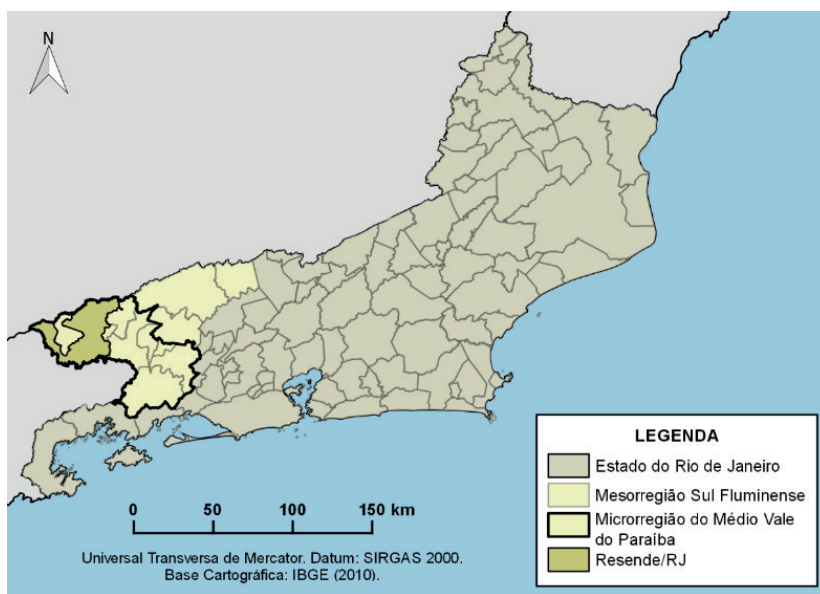
1 Para Corrêa (2007), devemos considerar cidades médias aquelas que, primeiramente, apresentam uma elite empreendedora, que estabelece relativa autonomia econômica e política da cidade, destacando sua importância funcional na rede urbana. Também se faz necessário analisar a localização relativa, pois se constitui como um lugar central na hierarquia regional, não podendo pertencer, desse modo, a uma região metropolitana. Outro elemento indispensável, na visão de Corrêa, está relacionado às interações sociais intensas e complexas, locais, regionais, nacionais e globais, sendo que, muitas vezes, essas interações são controladas por grupos externos.

2 Inferimos que crescimento econômico não necessariamente implica em um processo de desenvolvimento da cidade, pois este vai além da dimensão econômica. De acordo com Brandão (2017, p. 108-109) “[...] o processo de desenvolvimento implica necessariamente um conjunto de mudanças materiais, sociais, simbólicas e mentais [...]. Essa seria a “essência de desenvolvimento”, envolvendo simultaneamente as coesões econômica, espacial-territorial e social, garantindo a equidade das oportunidades, mas, sobretudo, a universalização dos direitos.

mediado por iniciativas que visem o aproveitamento de recursos em políticas públicas que diminuam as desigualdades socioespaciais nessas cidades - favorecendo, desse modo, processos de fragmentação socioespacial. O tráfico de drogas também tem se territorializado nessas cidades, elevando as taxas de homicídios e provocando medo e sensação de insegurança urbana.

Assim, esse texto tem por objetivo central debater processos relacionados ao aumento da criminalidade em cidades fora do contexto metropolitano, e correlacionar dados socioeconômicos e criminais em Resende, uma cidade média (Figura 1).

Figura 1. Localização da cidade de Resende (RJ)



Fonte: elaborado por Daniel Sotello e Monique Bastos, 2018.

Para a construção desse texto, utilizou-se de informações coletadas na tese de Melara (2016) e em posteriores trabalhos de campo no âmbito da Rede de Pesquisadores sobre Cidades Médias (ReCiMe) nos anos de 2018 e 2019. Foram utilizadas fontes primárias, como entrevistas formais semi-estruturadas e informais, em conversas nas ruas, em espaços públicos

e nas casas dos cidadãos. Como fontes secundárias, utilizamos revisão bibliográfica, dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), dados do Instituto de Segurança Pública e dados criminais provenientes da delegacia de Polícia Civil de Resende. Juntamente à delegacia, os dados foram obtidos por bairros, relativos ao ano de 2013, sobre as ocorrências de crimes contra a pessoa (homicídios e lesões corporais), além de dados sobre tráfico e consumo de drogas.

Estatísticas e interpretações sobre a interiorização dos homicídios

As análises recentes sobre a distribuição dos crimes têm justificado a importância de trabalhos que discutam o que parece ser uma nova tendência espacial de delitos cometidos no Brasil. Segundo Waiselfisz (2011), que estuda as estatísticas de homicídios no Brasil, as taxas deste tipo de crime diminuíram entre 2003 e 2010, passando de 28,9 crimes a cada 100 mil habitantes, para 26,2 em 2010³. Além disso, segundo o mesmo autor, as taxas de homicídios diminuíram nas cidades de grande porte, como em muitas capitais brasileiras, passando de 46,1 em 2003, para 35,4 em 2010 (Tabela 1).

Tabela 1. Crescimento (%) ao ano das taxas de homicídio por período - Brasil e capitais

Período	Brasil	Capitais
1980-1997	4,0	4,8
1997-2003	2,2	0,1
2003-2010	-1,4	-3,7
1980-2010*	2,7	1,8

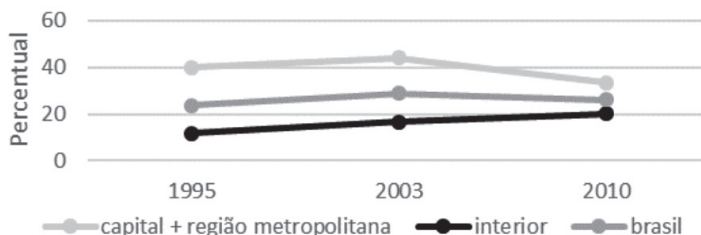
Fonte: Waiselfisz (2011) - SIM/SVS/MS*2010: Dados preliminares. Extraída de: Melara (2016, p. 168).

3 No entanto, vale registrar o aumento em 2015 dessas taxas, que passou para 28,9, segundo dados publicados em 2017 pelo Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas (IPEA).

De acordo com Waiselfisz (2011), há ainda que se destacar uma forte heterogeneidade desses números, que variam de capital para capital. Por exemplo, as reduções mais significativas ficaram em Estados do Sudeste: em São Paulo, a taxa caiu 44,3% (de 21,9 para 12,2), e, no Rio de Janeiro, 36,4% (de 48,2 para 30,6). Por outro lado, os Estados que apresentaram o maior crescimento em suas taxas de homicídios no período de 2005 a 2015 estão localizados nas regiões Norte e Nordeste (IPEA, 2017), recebendo destaque o Rio Grande do Norte, com um crescimento de 232%, seguido por Sergipe (134,7%) e Maranhão (130,5%).

Fazendo uma comparação entre Brasil, capitais + região metropolitana e interior⁴ (entre 2003 e 2010), como podemos observar no Gráfico 1, temos uma queda das taxas de homicídios a nível nacional, uma queda significativa nas capitais + região metropolitana e um aumento das taxas nas regiões interioranas. Ainda de acordo com Waiselfisz (2011), como podemos observar na Tabela 2, o crescimento da taxa de homicídios para capitais + região metropolitana foi de 9,8% entre 1995 e 2003, o que representa um incremento anual de 1,2%. Já a taxa do interior pulou para 4,4% ao ano, havendo crescido 41,4% no mesmo período.

Gráfico 1. Brasil. Evolução das taxas de homicídios em 100 mil habitantes



Fonte: Waiselfisz (2011) /SIM/SVS/MS*2010: Dados preliminares.

Extraída de: Melara (2016, p. 160).

4 Waiselfisz (2011) definiu como interior os municípios que não são capitais de Estado nem fazem parte de alguma Região Metropolitana, logo, muitas cidades médias e interioranas entram nessa contagem.

Já no período de 2003 até 2010, a taxa das capitais + região metropolitana caiu de forma clara, passando de 44,1 homicídios em 100 mil para 33,6, o que representa uma queda de 23,8% em 7 anos ou uma taxa de -3,8% ao ano. Já o índice do interior continua crescendo, ainda que com um ritmo mais lento de 2,8% ao ano, tendo totalizado 21,4% no período analisado.

Tabela 2. Taxas de crescimento dos homicídios no Brasil, capitais + região metropolitana (RM) e interior

Área	1980/1995		1995/2003		2003/2010*	
	%	% ao ano	%	% ao ano	%	% ao ano
Brasil	103,9	4,9	21,1	2,4	-9,3	-1,4
Capitais + RM	123,8	5,5	9,8	1,2	-23,8	-3,8
Interior	55,9	3,0	41,4	4,4	21,4	2,8

Fonte: Waiselfisz (2011) /SIM/SVS/MS*2010: Dados preliminares.
Extraída de: Melara (2016, p. 169).

Corroborando essa tese de interiorização da violência e atendo-se especialmente aos crimes de homicídio, dados mais atuais do IPEA (2017) contabilizaram os 30 municípios mais violentos em 2015, com população acima de 100 mil habitantes. Segundo o estudo, a maioria dessas cidades estava localizada nos Estados do Norte e Nordeste do país (22 cidades), sendo Altamira, no Pará, cuja população é de 108.382 habitantes, a cidade com a maior taxa de homicídios - 105,2 a cada 100 mil habitantes. Para fins comparativos, a metrópole de Fortaleza, que também ficou entre os 30 listados, e que possui 2.591.188 habitantes, apresentou uma taxa de homicídio de 66,7 a cada 100 mil habitantes.

Para melhor compreender as principais causas da tendência desses números também consultamos Waiselfisz (2011), que leva em conta o maior investimento em segurança nas capitais e nas grandes regiões metropolitanas - atendidas pelo Plano Nacional de Segurança Pública, de 1999, e pelo Fundo Nacional de Segurança, instituído em fins de 2000 -

como uma possível explicação para a retração de seus índices de homicídios. Além disso, há de se destacar o caso da implantação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) em 2008⁵, na cidade do Rio de Janeiro, que dificultou a ação da criminalidade organizada na capital e promoveu uma migração de criminosos para áreas de menor presença do Estado e/ou estrutura (interior/outros Estados)⁶. Por outro lado, a melhoria do sistema de captação e organização de dados, especialmente no interior do país, diminuiu os índices de subnotificação, também podendo ajudar na compreensão do novo panorama da distribuição de crimes no Brasil.

Porém, os autores levantam outra possibilidade de análise para a questão do aumento do número de crimes, especificamente em várias cidades do país. Para Adorno e Cardia (2002, p. 304), a interiorização do crime violento, especialmente no Estado de São Paulo, foi intensificada a partir do início da década de 1990, pois, de acordo com os autores, “a rota do crime urbano segue na esteira da rota da riqueza”. Em outras palavras, foi nesse período que uma quantidade expressiva de empresas anteriormente localizadas na capital e região metropolitana passaram a instalar-se em outras cidades do Estado.

A mudança da lógica produtiva no país não é particular ao Estado de São Paulo. Ao contrário, a reestruturação da produção brasileira vem acontecendo desde a década de 1970, acompanhada das transformações mundiais favorecidas pelo capitalismo pós-fordista, promovendo um processo de desconcentração das atividades econômicas antes concentradas nas capitais e suas respectivas regiões metropolitanas. Com mudanças no padrão locacional da indústria brasileira, muitas cidades passaram a se destacar economicamente no contexto da rede urbana brasileira - especialmente as cidades médias (AMORIM FILHO; SERRA, 2000; ANDRADE; SERRA, 2000; SOJA, 1993; HARVEY, 2009).

5 Disponível em: http://www.upprj.com/index.php/o_que_e_upp

6 Ressalte-se que esta política sofreu forte regressão nos últimos dois anos e há, atualmente, uma profunda modificação neste cenário.

De acordo com Melara e Silva (2018):

É importante destacar que, a noção de cidade média já evidencia uma posição de intermediação na rede urbana, sendo uma área não metropolitana, com funções e papéis importantes de modo a abranger uma região de influência com alcance espacial que engloba as áreas rurais e as cidades pequenas, em vínculo estreito e indissociável com as metrópoles. Fatores relacionados a reestruturação econômica nacional e mundial foram importantes para que essas cidades desempenhassem funções de destaque na rede urbana brasileira atualmente, ao mesmo tempo que tornaram mais complexos seus espaços intraurbanos. Algumas cidades tiveram a indústria pós-fordista como vanguarda no desenvolvimento econômico, outras as atividades do agronegócio foram determinantes, por exemplo. Nesse aspecto, queremos enfatizar o fato de que muitos agentes de cunho econômico/imobiliário, por exemplo, perceberam que nessas cidades médias haveria uma grande oportunidade de investimento, devido aos baixos custos para implantação de seus empreendimentos, distâncias intraurbanas relativamente curtas se comparado com as metrópoles e mercado consumidor em crescimento (p. 2-3).

Resende e cidades próximas têm passado por esses processos de reestruturação espacial da produção, com a presença, a partir de 1990, de um conjunto de indústrias com um sistema de produção pós-fordista, especialmente no setor automobilístico. Em Resende, a fábrica de caminhões e ônibus da Volkswagen se instalou em 1996 e a Nissan em 2013; já Porto

Real e Itatiaia (municípios limítrofes⁷ a Resende) receberam o mesmo tipo de indústria com a Peugeot/Citröen em 2001 (Porto Real), a Hyundai Heavy Industries em 2011 (Itatiaia) e, mais recentemente, a Jaguar Land Rover em 2016 (Itatiaia). Nesse sentido, esse processo produtivo tem movimentado a economia da cidade e da região do Médio Vale do Paraíba, reverberando em outros investimentos econômicos, como nos setores de serviços e habitação. No entanto, esses investimentos econômicos não significam necessariamente uma melhoria na vida de todas as pessoas da cidade, favorecendo a intensificação dos processos de segregação e fragmentação socioespacial e a ocorrência de determinados tipos de crimes (MELARA; SILVA, 2018).

Na Tabela 3, podemos analisar o aumento do PIB na cidade de Resende entre 2000 e 2010. Verifica-se também o aumento da população, com um índice bastante elevado. Para fins de comparação, o índice de crescimento populacional da cidade do Rio de Janeiro, durante esse mesmo período, foi de 7,89%.

Tabela 3. Resende e Volta Redonda: Crescimento da População, PIB (2000-2010)

Município	População residente		Crescimento percentual da população	PIB a preços correntes		Percentual de crescimento do PIB
	2000	2010	10 anos	2000	2010	10 anos
Resende	104.549	119.769	14,55%	1.705.986	6.417.158	276,15%

Fonte: IBGE (2000; 2010). Extraída de: Melara (2016, p. 30).

Analisa-se, de modo geral, que o PIB das cidades de médio porte vem crescendo, relativamente, em números superiores aos das metrópoles, como podemos observar na Tabela 4. As cidades com população entre 100 e 500 mil habitantes cresceram 2% ao ano, enquanto as cidades com mais

7 Unidades territoriais municipais da microrregião geográfica Vale do Paraíba Fluminense: Barra Mansa, Itatiaia, Pinheiral, Pirai, Porto Real, Quatis, Resende, Rio Claro, Volta Redonda.

de 500 mil habitantes cresceram 1,66% ao ano. Esses fatores mostram a importância de cidades de médio porte no contexto nacional.

Tabela 4. Brasil. Participação dos municípios por tamanho no PIB e na População Nacional

Número de habitantes	% PIB Nacional 2002	% PIB Nacional 2005	% crescimento do PIB (a.a.)	% população total em 2000	% população total em 2007	% crescimento populacional (a.a.)
Maior que 500 mil habitantes	43,34	41,70	4,63	29,81	29,71	1,66
Entre 100 e 500 mil habitantes	26,07	27,35	5,27	23,80	25,05	2,00
Menor que 100 mil habitantes	30,59	30,95	4,29	46,39	45,24	0,61

Fonte: IBGE (2000; 2007) e Diana Mata e Daniel Mata, do IPEA (2002; 2005).
Extraída de: Melara (2016, p. 29).

O crescimento de determinados ramos econômicos pode também significar um aumento do número de determinados tipos de crimes. Paixão (1983) acrescenta que as teorias sociológicas convencionais fazem uma forte associação entre industrialização, aumento das taxas de urbanização e aumento da criminalidade. Com estudos mais antigos, o autor já observava essa relação entre crescimento populacional e aumento nos índices criminais. Em estudo da cidade de Belo Horizonte (MG), utilizando-se de dados de 1932 a 1978, o autor demonstrou que, entre 1940 e 1970, a população da cidade cresceu em níveis elevados, entre 5 e 7%, e, em 1970, mais de 50% da população era considerada migrante, o que também ocorreu em outras regiões metropolitanas do Brasil. Esse crescimento foi marcado por grandes desigualdades sociais: pobreza, desemprego, formação de favelas, marginalidade - associadas, muitas vezes, a comportamentos criminosos.

No período mais atual, essas correlações se repetem, como sugerem os autores do Atlas da Violência do IPEA, Cerqueira *et al.* (2017):

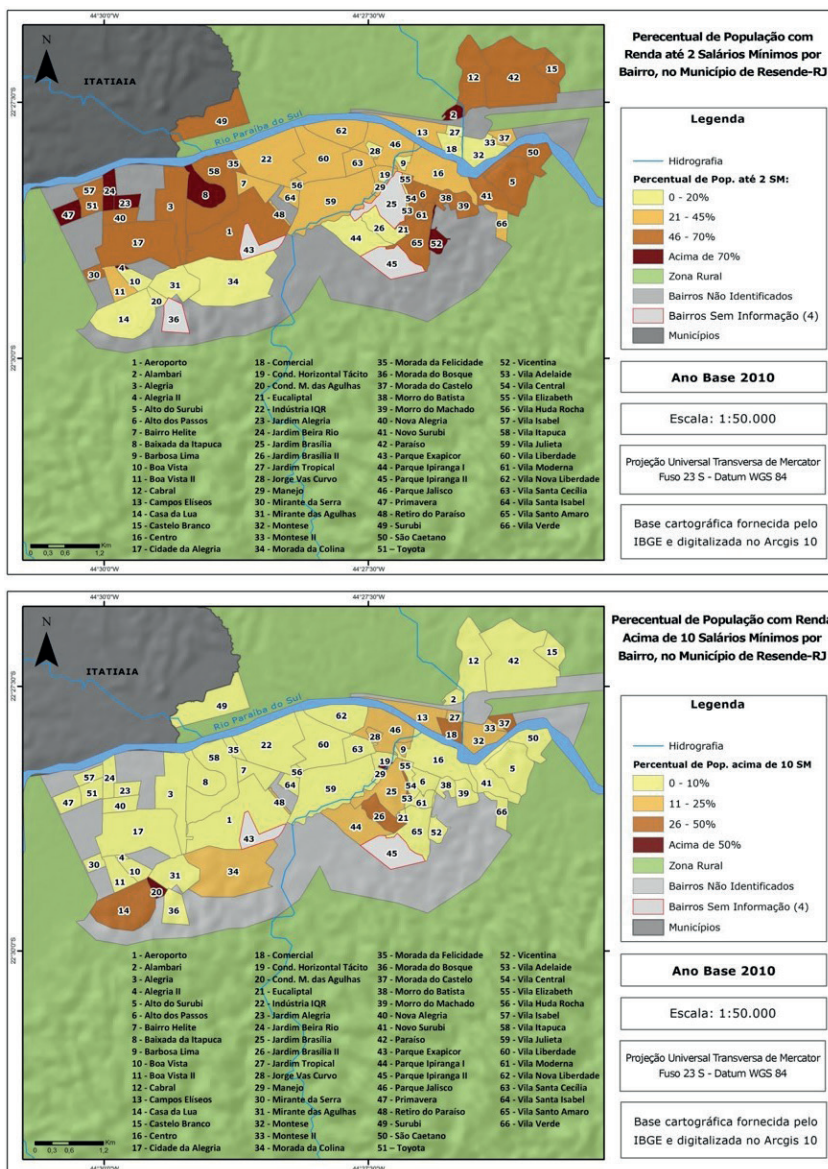
A forma e a velocidade como o crescimento econômico afeta o território é outro aspecto relevante. Por exemplo, um crescimento rápido e desordenado das cidades (como aconteceu em Altamira, no rastro da construção da Usina de Belo Monte) pode ter sérias implicações sobre o nível de criminalidade local (p. 19).

O Atlas da Violência (IPEA, 2017) revelou que, embora o crescimento econômico faça aumentar a oferta de empregos, as boas oportunidades ficam restritas a um pequeno grupo da sociedade. Segundo um exaustivo trabalho com dados de todos os municípios brasileiros desde 1980, foi concluído que, a cada 1% de diminuição na taxa de desemprego de homens, a taxa de homicídio diminui 2,1% (CERQUEIRA; MOURA, 2015). Segundo a conclusão feita pelos mesmos autores ainda nos anos 2000, a maior circulação de dinheiro em várias pequenas cidades, sobretudo do Norte e Nordeste do país, tornou viável economicamente os mercados locais de drogas ilícitas e, conseqüentemente, os homicídios decorrentes desse negócio.

Nessas circunstâncias, a falta de planejamento urbano e de políticas públicas preparadas para atender demandas sociais pode trazer, entre outras conseqüências, espaços altamente segregados. Se analisarmos a distribuição da renda em Resende (Figura 2), podemos observar nos mapas que o setor que concentra uma porcentagem elevada de população, com renda maior que 10 salários mínimos, vai da parte Sudoeste da cidade, passando pelo Centro e seguindo em direção à parte Nordeste da cidade.

A região central apresenta uma maior concentração de renda, bem como algumas áreas periféricas, onde há concentração de espaços fechados controlados, como condomínios e *shopping centers*. A população com renda inferior a 1 salário mínimo concentra-se nas áreas mais periféricas da cidade. Alguns bairros periféricos apresentam também altos índices de crimes de homicídios e tráfico de drogas (MELARA, 2016).

Figura 2. Percentual de população com renda até 2 salários mínimos e população com renda superior a 10 salários mínimos no município de Resende (RJ).



Organização: DRUMOND, R.; MELARA, E.

Fonte: Dados do IBGE (2010). Extraída de Melara (2016, p. 134-135).

Marcelo Lopes de Souza também colabora com essa análise, a partir da abordagem da fragmentação do tecido sociopolítico-espacial. De um lado, temos os grupos autosssegregados, representados pelos espaços residenciais fechados e controlados, sendo geralmente destinados às classes média e alta - os chamados condomínios exclusivos. Do outro lado, o tráfico de drogas do varejo territorializa as áreas pobres das cidades, locais onde a interferência do Estado é menos presente, formando enclaves que são os fixos dentro da rede do tráfico de drogas (SOUZA, 2013; 2012 [1996]; 2008; 2006; 2005).

A dinâmica da violência criminal em Resende (RJ)

Analisando a Tabela 5, percebe-se que Resende aparece com taxas criminais maiores que as da cidade do Rio de Janeiro, especialmente nos crimes relacionados aos homicídios e ao tráfico de drogas. De acordo com as entrevistas realizadas⁸, as mortes estão relacionadas, especialmente, com as disputas por território entre facções rivais, bem como com conflitos relacionados com a polícia. Segundo policiais e moradores dos bairros onde a ocorrência desses crimes é bastante forte, esses índices elevaram-se nesses últimos anos devido à criação das UPP's no Rio de Janeiro, havendo assim uma transferência de traficantes para as cidades próximas do Rio de Janeiro, inclusive Resende.

8 Entrevistas realizadas em janeiro de 2015 com representantes da polícia, jornalistas e moradores locais (MELARA, 2016).

Tabela 5. Números de crimes no Rio de Janeiro e Resende (RJ), dados absolutos e relativos, 2013*

Cidades	Rio de Janeiro	Resende
Homicídios	1.828,0	52,0
Taxa de homicídios	28,9	35,0
Lesões	58.369,0	459,0
Taxa de lesões	923,4	383,1
Tráfico**	5.440,0	276,0
Taxa de tráfico	86,06	230,3
Roubos	63.464,0	198,0
Taxa de roubos	1.004,1	165,2
Furtos	105.195,0	1.314,0
Taxa de furtos	1.664,3	1.096,8
Total de crimes	234.296,0	2.299,0
Taxa total	3.706,9	1.919,0

Fonte: Delegacia de Resende (RJ) e Volta Redonda (RJ) (2013) e Instituto de Segurança Pública (ISP) do Estado do Rio de Janeiro (2013).

Extraída de: Melara (2016, p. 176).

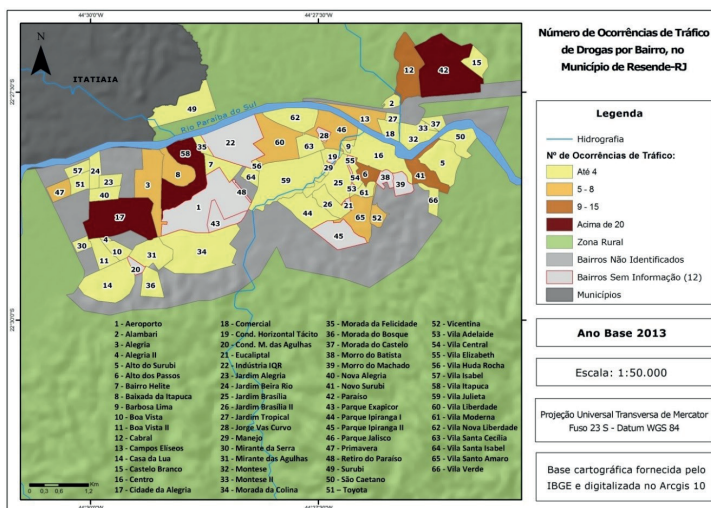
* Os números relativos se referem à quantidade de crimes a cada 100 mil habitantes. Dados dos crimes são de 2013, e os dados de população são de 2010, apresentados pelo IBGE.

** Como os números para o Rio de Janeiro são da ISP, o valor referente ao tráfico conta apenas as apreensões.

Na Figura 3 temos o mapeamento das ocorrências de tráfico de drogas para a cidade de Resende. Observamos maior ocorrência desse crime em bairros periféricos, onde vive uma grande quantidade de pessoas com baixa renda, como: 17-Cidade Alegria, 42-Paraíso, 12-Cabral, 41-Novo Surubi, 58-Vila Itapuca, 6-Alto dos Passos⁹.

9 É importante destacar que não analisamos nessa pesquisa todas as fontes de circulação do tráfico de drogas. Conforme especificado na tese de Melara (2016), as favelas e áreas pobres das cidades médias representam apenas a ponta da rede a qual pertence o tráfico de drogas. Criminosos pertencentes aos estratos da população mais abastadas economicamente raramente são identificados ou presos. Assim, os dados coletados não representam a totalidade, apenas uma fração desse processo em rede.

Figura 3. Números de ocorrência de tráfico e consumo de drogas por bairro, em Resende (RJ).



Organização: DRUMOND, R.; MELARA, E. Fonte: Dados fornecidos pela Delegacia de Resende (2013). Extraída de Melara (2016, p. 207).

Segundo entrevistas, existem duas fortes facções que atuam na cidade: o Comando Vermelho (CV), cujos “chefes” estão localizados no bairro Cidade Alegria, e o Terceiro Comando Puro (TCP), cuja chefia parte dos bairros Paraíso e Cabral. O capitão de polícia de Resende citou, ainda, a atuação de outra facção na cidade: Amigos dos Amigos (ADA).

Indagada sobre qual crime tem maior impacto na cidade, a jornalista do Sul Fluminense foi clara ao afirmar:

“O tráfico, pois financia o mercado das armas, e impulsiona os outros crimes. Roubos e furtos, viciados, roubam até dentro da própria residência. Também roubo de veículo para residência. [...] O tráfico em Resende é pulverizado, não existe grandes traficantes. O maior traficante não mora mais em Resende, mas ele ainda faz a droga entrar na cidade (contou que nessa semana do campo - 18 e 25 de janeiro, a irmã dele e outros dois caras foram pegos

com 15 kg de cocaína). [...] Ele morava no bairro Paraíso, era conhecido como Carvoeiro, mas se chama Denilson Banaquie Cortate. Em 2009 foi preso pelo Ministério Público, mas já está solto, mora em SP - Pindamonhangaba [...] Em Resende o tráfico é comandado por duas facções. Uma é do Comando Vermelho, com 80% dos traficantes e fica na Cidade Alegria, e o outro é o Terceiro Comando Puro (TCP) que fica ali no Alvorada - Vila Julieta. Na hora de prender, a pessoa do CV vai para Bangu e a pessoa do TCP vai para Volta Redonda. [...] A droga vem de países como Bolívia, Paraguai, passa pelo Paraná, Mato Grosso, São Paulo, Resende, depois Rio. Resende está no caminho do tráfico” (Jornalista, janeiro de 2015, Resende).

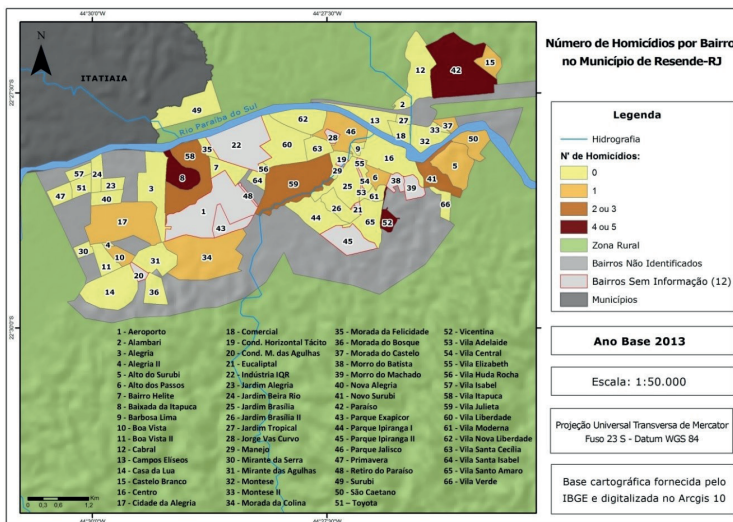
O inspetor da polícia civil também analisou:

A criminalidade está muito envolvida com as drogas, não só em Resende, mas no estado todo. [...]. Houve um êxodo dos criminosos do Rio de Janeiro, preferiram a região dos Lagos, mas aqui também, porém mais pequenos traficantes, pobres, e também consumidores, quando é alguém das classes mais altas não é possível saber. Os pobres conseguem consumir, porque é barato, mesmo cocaína, eles misturam com várias coisas, e fica barato. Os mais pobres para sustentar o vício começam roubando a família e vizinhança, mas quando fica muito manjado, ele passa a ser vigiado. [...]. As causas dos crimes, por exemplo, no homicídio, pode ser tráfico, rixas de gangues, ou coisas familiares, passionais, de vizinhança. Existe em Resende a Zona do Medo - Cidade Alegria. Divisa entre viciados e traficantes que se dizem donos do lugar [...]. Os “bandidos” da cidade estão divididos por facção, em todas as partes da cidade, CV e TCP. Inclusive para serem presos,

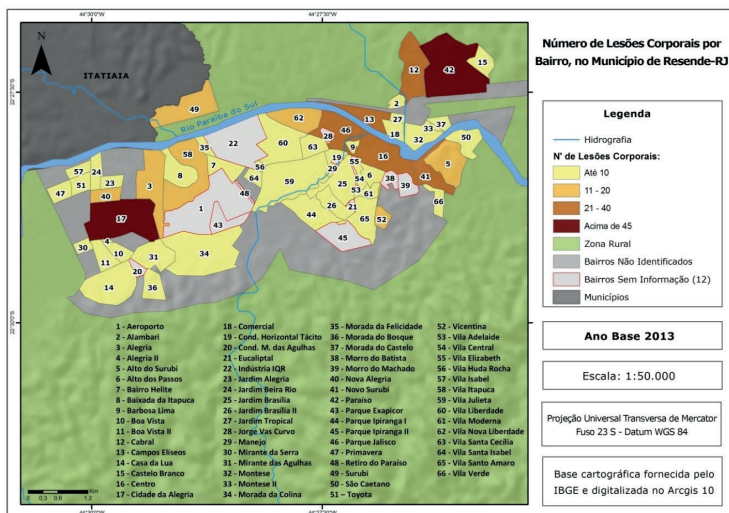
os pertencentes ao CV vão para Bangu no Rio de Janeiro e os do TCP vão para a prisão de Volta Redonda (Manoel, Inspetor da Delegacia de Resende, janeiro de 2015).

Nas Figuras 4 e 5 temos o mapeamento dos números absolutos de homicídios e lesões corporais em Resende. Observamos que os homicídios têm maior incidência em áreas periféricas. Com ocorrência entre 4 e 5 homicídios, temos 58-Vila Itaipuca e 52-Vicentina. Com ocorrência entre 2 e 3 homicídios, temos 58-Vila Itaipuca, 59-Vila Julieta e 41-Novo Surubi, que, segundo o mapa de renda de Resende (Figura 2), são bairros que apresentam uma porcentagem alta de pessoas com baixos salários. Já no mapa de lesões corporais, observamos que os bairros que apresentam acima de 45 ocorrências desse tipo de crime são bairros periféricos, como 17-Cidade Alegria e 42-Paraíso. Entre 21 e 45 ocorrências, temos também bairros periféricos como 41-Novo Surubi, e bairros centrais como 13-Campos Elíseos, 46-Parque Jalisco e 16-Centro.

Figura 4. Números de ocorrências de homicídios por bairro, em Resende (RJ).



Organização: DRUMOND, R.; MELARA, E. Fonte: Dados fornecidos pela Delegacia de Resende (2013). Extraída de Melara (2016, p. 214).

Figura 5. Números de ocorrência de lesões corporais por bairro, em Resende (RJ).

Organização: DRUMOND, R.; MELARA, E. Fonte: Dados fornecidos pela Delegacia de Resende (2013). Extraída de: Melara (2016, p. 215).

Como já analisado anteriormente, nos bairros periféricos e pobres, muitas agressões e homicídios têm uma forte relação com o tráfico de drogas. Crimes contra o patrimônio, como furtos e roubos, também podem estar relacionados com o consumo de drogas. O inspetor de polícia de Resende afirmou ainda que 70% das ocorrências relacionadas a agressões tinham a ver com a problemática da violência doméstica.

Considerações finais

Assim, compartilhamos do entendimento de outros autores que reconhecem os dados criminais como importantes para análises complexas acerca da violência, porém devendo ser usados de forma crítica e considerando as limitações das fontes que os produzem¹⁰. Além disso, embora reconheçamos que a espacialização de diferentes tipos de crimes

10 Sobre a crítica em relação às fontes de dados, ler: Coelho (1978), Paixão (1983) e Massena (1986).

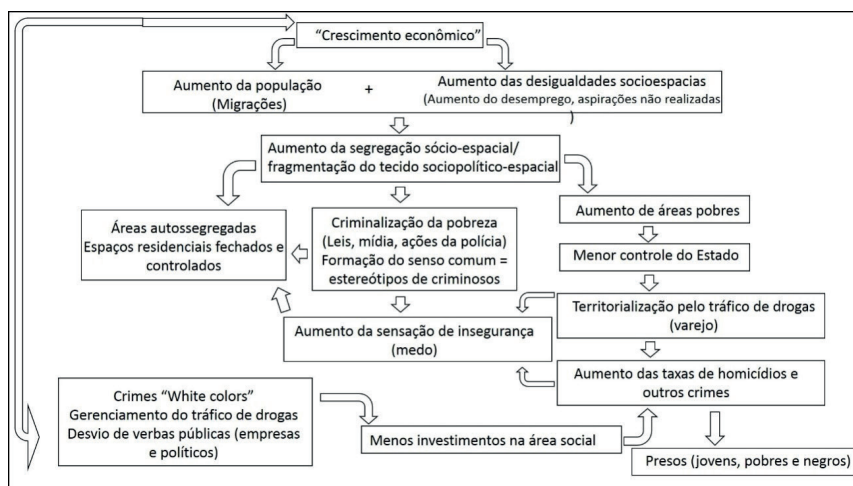
possa dar margem a diversas interpretações e análises - tendo em vista diversas realidades urbanas - achamos importante e necessária a produção de uma reflexão que possibilite a compreensão dos principais vetores que, em hipótese, têm influenciado as novas tendências da distribuição dos crimes.

Como temos observado até aqui, tais tendências estão muito relacionadas à interiorização do crime no Brasil. Isto é, muitas metrópoles têm diminuído os índices de homicídios nos últimos anos (2003-2010), enquanto em muitas cidades fora do perímetro metropolitano as taxas criminais têm aumentado consideravelmente. Verificamos a partir desse texto diferentes fatores/processos que poderiam justificar o aumento da criminalidade em espaços urbanos mais interioranos, especialmente no que tange à escala de análise e conceitual representada pelas cidades médias.

Consideramos que há uma série de processos interligados, com uma relação dialética entre ambos. Baseando-nos em Paixão (1983), construímos um esquema (Figura 6) para demonstrar esse conjunto de processos. Fatores econômicos têm impulsionado o aumento da população vivendo em cidades não metropolitanas, especialmente cidades médias, aumentando as desigualdades sociais e os processos de segregação e fragmentação urbana. Assim, a organização interna dessas cidades tem se tornado mais complexa, com a produção de espaços segregados e fragmentados, apresentando aumento de determinados índices criminais.

A não realização das aspirações para determinadas pessoas e o acúmulo de capital para outras têm proporcionado a formação de cidades segregadas, consolidando um processo de fragmentação do tecido sociopolítico-espacial. Nesse contexto, o tráfico de drogas do varejo tende a territorializar algumas áreas mais pobres das cidades, favorecendo a ocorrência de outros tipos de crimes, especialmente os homicídios. Segundo analisado por Waiselfisz (2014), muitos jovens, geralmente pobres e negros, acabam sendo presos ou mortos em função do narcotráfico.

Figura 6. Processos que ajudam explicar as causas e consequências da criminalidade.



Organização: Melara, Eliane (2019).

Conclui-se assim que o “medo do pobre” é uma realidade tanto nas cidades médias como nas metrópoles brasileiras. Uma análise estrutural das condições sociais da população no Brasil é realizada por poucos, prevalecendo o senso comum dos estereótipos. Enquanto isso, os crimes *white collar* continuam impunes, contribuindo para piorar a qualidade de vida das classes menos favorecidas. As estatísticas e as ações da polícia e da justiça tendem a criminalizar determinadas classes sociais, contribuindo para um processo de criminalização da pobreza e produção da insegurança urbana.

Assim, nesse artigo buscamos através de dados, hipóteses, análises e questionamentos, levantar um novo campo de estudo sobre criminalidade, muito pertinente para as cidades médias:

1) Existe um conjunto de fatores definidos que pode explicar a interiorização da criminalidade violenta, ou cada espaço urbano apresenta particularidades e especificidades? 2) O “crescimento econômico”, muito acelerado em um curto período de tempo, tem efeito negativo no âmbito socioespacial para qualquer escala de cidade? 3) Quais as cidades médias, ou

seja, qual padrão de cidade média poderia se enquadrar nessa nova tendência de interiorização do crime? Somente as cidades em fase de expansão econômica estariam no rol dos espaços urbanos cujos índices criminais têm aumentado? 4) Quais procedimentos teórico-metodológicos seriam mais pertinentes para esse tipo de estudo? Seria interessante selecionar uma gama de cidades médias ainda em fase de expansão econômica para analisar essas questões? 5) Quais alternativas poderiam ser pensadas, dentro do planejamento e gestão urbanos, que poderiam reverter o “crescimento econômico” das cidades em qualidade de vida para todos os habitantes?

Referências

ADORNO, S.; CARDIA, N. Violência, crime e insegurança: há saídas possíveis? In: FONSECA, R. B.; DAVANZO, A. M. Q. (Orgs.). **Livro Verde: Desafios para a gestão da região metropolitana de Campinas**: UNICAMP, 2002, p. 303-333.

AMORIM FILHO, O.; SERRA, R. V. Evolução e perspectivas do papel das cidades médias no planejamento urbano e regional. In: ANDRADE, T. A.; SERRA, R. V. (Org.). **Cidades Médias Brasileiras**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000, p. 01-34.

ANDRADE, T. A. A.; SERRA, R. V. O desempenho das cidades médias no crescimento populacional brasileiro no período de 1970/2000. In: ANDRADE, T. A.; SERRA, R. V. (Org.). **Cidades Médias Brasileiras**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000, p. 129-169.

BRANDÃO, C. Cidades médias como provedoras de bens e serviços públicos e coletivos e como construtoras de cidadania e de direitos. In: SILVA, W. R.; SPOSITO, M. E. B. **Perspectivas da Urbanização: Reestruturação urbana e das cidades**. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2017, p. 99-118.

CERQUEIRA, D. *et al.* **Atlas da violência 2017**. IPEA. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/170602_atlas_da_violencia_2017.pdf>. Acesso em: jun. 2017.

COELHO, E. C. A criminalização da marginalidade e a marginalização da criminalidade. **R. Adm. públ.**, 12(2), Rio de Janeiro, 1978, p. 139-161.

CORRÊA, R. L. Construindo o conceito de cidade média. In: SPOSITO, M. B. E. (Org.) **Cidades Médias: espaços em transição**. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p. 379-412.

HARVEY, David. (1989). **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. Tradução: Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2009. 349 p.

IBGE. **Censo do IBGE, 2000**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>> Acesso em: ago. 2010.

IBGE. **Censo do IBGE, 2010**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/> Acesso em: abr. 2013.

IPEA. Disponível em: <<http://www.redbcm.com.br/arquivos/bibliografia/pesquisa%20ipea.pdf>> Acesso em: abr. 2013.

IPEA. **Homicídios por município (1996 a 2015)**. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/filtros/64/Homic%20C3%ADdios%20Brasil%20por%20Munic%20C3%ADpio>> Acesso em: dez. 2017.

MASSENA, R. M. R. A distribuição espacial da criminalidade violenta na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Geografia**. n. 3, ano 48, Rio de Janeiro, 1986, p. 235-332.

MELARA, E. **A Dinâmica da Violência Criminal no Espaço Urbano de Santa Maria-RS**. Porto Alegre, Programa de Pós-Graduação

em Geografia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2008, Dissertação (Mestrado em Geografia).

MELARA, E. **Espaços fechados e Insegurança urbana**: Loteamentos e condomínios em Resende e Volta Redonda. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2016, Tese (Doutorado em Geografia).

MELARA, E.; SILVA, W. R. da. Elementos para refletir sobre a policentralidade e a fragmentação urbana em cidades médias - Resende e Volta Redonda (RJ). **CONFINS**: Revista franco-brasileira de Geografia. n. 38, 2018. Disponível em: <http://journals.openedition.org/confins/16121>

PAIXÃO, A. L. Crimes e criminosos em Belo Horizonte, 1932-1978. In: PINHEIRO, P. S. (Org.). **Crime, violência e poder**. São Paulo: Brasiliense, 1983.

SOJA, E. W. (1989). **Geografias pós-modernas**: a reafirmação do espaço na teoria social crítica. Tradução: Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993.

SOUZA, M. L. de. (1996). As drogas e a “questão urbana” no Brasil: a dinâmica sócio-espacial nas cidades brasileiras sob a influência do tráfico de tóxicos. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. da C.; CORRÊA, R. L. (Org). **Brasil**: questões atuais da reorganização do território. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

SOUZA, M. L. de. (1999). **O desafio metropolitano**: Um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras. 4ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2012.

SOUZA, M. L. de. (2001) **Mudar a Cidade**: Uma introdução ao Planejamento e à Gestão Urbanos. 2ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

SOUZA, M. L. de. Clima de Guerra Civil? Violência e Medo nas Grandes Cidades Brasileiras. In: Edu Silvestre de Albuquerque (Org). **Que País é Esse? Pensando o Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Ed. Globo, 2005.

SOUZA, M. L. de. **A prisão e a ágora**: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. 632 p.

SOUZA, M. L. de. **Fobópole**: o medo generalizado e a militarização da questão urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008. 288 p.

WASELFISZ, J. J. **Mapa da violência 2012**: Os novos padrões de violência homicida no Brasil. São Paulo: Instituto Sangari, 2011.

WASELFISZ, J. J. **Mapa da violência 2014**: Homicídios e juventude no Brasil, atualização 15 a 29 anos. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República; Secretaria Nacional de Juventude; Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, 2014.

ENCANTOS E DESENCANTOS DO BREJO PARAIBANO

frio, festas e condomínios fechados
em Bananeiras-PB

Lívia Isabel Bezerra de Miranda

Maria Fernanda O. Silva

Considerações Iniciais

A expansão urbana e o seu conseqüente espraiamento caracterizam grande parte das cidades brasileiras independentemente do seu porte. Sejam metrópoles ou centros locais, as lógicas que desenham a extensão fragmentada da mancha urbana, planejada ou não, estão permeadas por interesses imobiliários que promovem diferentes padrões que ora afirmam a cidade, apesar de estarem segregados e em baixas condições de inserção urbana, ora negam a cidade pela autossegregação.

Ao produzir o novo loteamento periférico, o mercado imobiliário tem investido na ideia de que existem produtos mais adequados à moradia e que melhor proporcionam o bem-estar e a qualidade de vida: o loteamento horizontal fechado. Esse bem-estar fundamenta-se na organização de um programa que pode promover tranquilidade, privacidade, segurança, áreas de lazer e recreação (parques aquáticos, haras, quadras de jogos etc.), e o contato com a natureza, em oposição à grande cidade, que exhibe altos índices de violência urbana. Em pequenas cidades, no entanto, as estatísticas de violência não se evidenciam com a mesma intensidade, com a vantagem da proximidade com a natureza. Dessa forma, busca-se identificar quais os interesses e condicionantes se materializam na produção dos loteamentos

fechados em pequenas cidades e, de forma associada, identificar o perfil de quem consome esses empreendimentos.

Os principais impactos da produção exacerbada de loteamentos podem ser sentidos nas bordas urbanas, áreas de transição urbano-rurais, dotadas de ambientes naturais e artificiais. Entretanto, quando ocupadas de forma pouco planejada e desordenada comprometem os ativos ambientais, as infraestruturas construídas, as áreas produtivas, causando esses entre outros impactos. No que concerne à inserção urbana, a habitação em loteamentos fechados quase sempre simboliza os anseios de alguns grupos em dispensarem o convívio com outros, o que pode ser chamado de autosegregação. Uma vez que a autosegregação está diretamente ligada à fragmentação urbana, esses empreendimentos assemelham-se a ilhas, agregando pessoas da mesma classe social, negando o entorno imediato através de barreiras físicas como os muros.

Bananeiras, situada no Brejo paraibano, foi selecionada para esse estudo em decorrência da recente e expressiva produção de loteamentos fechados. Os primeiros loteamentos fechados foram produzidos no Município a partir do ano de 2006. Dez anos depois, os empreendimentos desse tipo já somam 13, localizados nas bordas urbanas da Cidade. Tais empreendimentos têm provocado grandes transformações e fortes impactos no processo de desenvolvimento local. Observam-se duas importantes demandas que vêm impulsionando a produção exacerbada de loteamentos: (a) o turismo de segunda residência em função das festividades locais, como o São João ou as peculiaridades ambientais, como temperaturas mais baixas no inverno; e (b) a ampliação da demanda por primeira residência em função da existência, no território municipal, de instituições federais de ensino superior.

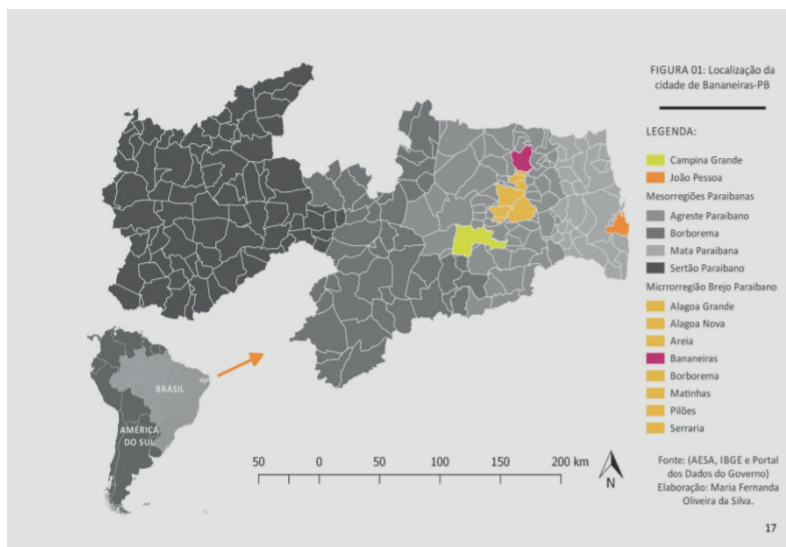
O caminho metodológico proposto busca identificar o cenário que produz e é produzido pelos loteamentos fechados, explorando o processo de produção dos empreendimentos: os agentes e seus interesses, o perfil das demandas e as capacidades administrativas municipais para regular esses processos. Entre os procedimentos realizados para o desenvolvimento

da pesquisa, destacam-se: a análise dos dados coletados a partir de georreferenciamento de objetos, cartografia; a aplicação de questionários online e a realização de entrevistas com agentes envolvidos no processo de produção do loteamento (proprietários fundiários, agentes imobiliários, representantes da prefeitura local).

Além desta Introdução e das Considerações finais, o texto está estruturado em três partes. Na primeira, apresenta-se a área do objeto de estudo, a cidade de Bananeiras e suas características gerais. A segunda dedica-se a discutir o processo de produção dos loteamentos em Bananeiras e, na terceira, realiza-se uma breve caracterização dos empreendimentos encontrados.

Bananeiras: amenidades climáticas, interesse histórico e cultural e centralidade educacional

Bananeiras é um dos 223 municípios do Estado da Paraíba. Está localizado na região natural do Planalto da Borborema, na microrregião do Brejo Paraibano, na mesorregião do Agreste Paraibano, no Nordeste brasileiro (Figura 01). Possui uma população de 21.854 mil habitantes. Desse total, 8.668 são residentes na área urbana e 13.183 em zona rural. A densidade demográfica é de 84,72 hab/km². A incidência da pobreza é de 58,12% (IBGE, 2010). O Município está distante 72,8 km da cidade de Campina Grande-PB e 141 km da capital do Estado, João Pessoa (os dois mais populosos núcleos urbanos do Estado).

Figura 1. Localização da Cidade de Bananeiras PB

Fonte: SILVA (2018)

A cidade destaca-se por suas vantagens locacionais. Localizada a 552 metros de altitude, o clima tropical úmido apresenta temperaturas mais baixas no período de inverno (com média de 16°C) e é ameno no resto do ano (IBGE, 2010). Estas características climáticas são comuns às demais cidades localizadas no Brejo Paraibano (Alagoa Grande, Alagoa Nova, Areia, Bananeiras, Borborema, Matinhas, Pilões, Serraria), diferenciando-as das demais cidades do Estado.

A cidade de Bananeiras conta, ainda, com ativos ambientais importantes: (a) naturais como a Cachoeira do Roncador e trilhas ecológicas; e, (b) construídos como exemplares de arquitetura do Século XIX, vinculados ao período da produção cafeeira¹. Tal acervo motivou o tombamento, pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico do Estado da Paraíba

1 Em fins do século XVIII, Bananeiras foi a segunda maior produtora de café da região Nordeste e a primeira da Paraíba. Também, teve sua economia durante o século XIX e início do Século XX baseada na produção canavieira, produzindo rapadura e cachaça, entre outros produtos agrícolas (SILVA; FONSECA, 2012).

(IPHAEP), de imóveis de raro valor histórico ou religioso, como a Igreja Matriz Nossa Senhora do Livramento; Cruzeiro de Roma (local sagrado para os romeiros); o Túnel da via férrea (atualmente desativado) e o Centro Histórico, constituído por casario de 80 edificações exemplares.

Em função das características anteriormente ressaltadas, a cidade de Bananeiras exhibe uma importante vocação turística.² Além de compor a Rota Cultural “Caminhos do Frio” (2005), a cidade também é cenário de outras festividades como a Festa de São João no mês de junho e as festas religiosas, durante o ano inteiro. O turismo se tornou uma das principais formas de promoção dos aspectos naturais, históricos e culturais da cidade, atraindo investimentos econômicos de fora do Estado para diversos empreendimentos como hotéis e restaurantes, e como se verá adiante, a instalação de condomínios fechados. Outra característica importante a ser destacada é a concentração de unidades de caráter educacional no município. Além de escolas estaduais e particulares de ensino médio, há instituições federais de ensino superior como a Universidade Federal da Paraíba e o Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia da Paraíba.

O processo de produção dos loteamentos fechados em Bananeiras-PB

A figura do Condomínio está descrita no arcabouço jurídico brasileiro desde meados da década de 1960. A Lei 4.591/1964, regula o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias, abordando como descrição no seu Artigo 1º, do Condomínio:

(...) As edificações ou conjuntos de edificações, de um ou mais pavimentos, construídos sob a forma de unidades isoladas entre si, destinadas a fins residenciais ou não-residenciais, poderão ser alienados, no todo ou em parte,

2 Reconhecido pela Empresa Paraibana de Turismo (PBTUR), no documento Ordenamento Territorial do Turismo da Paraíba (2017).

objetivamente considerados, e constituirá, cada unidade, propriedade autônoma sujeita às limitações desta Lei. (BRASIL, Lei 4.591/1964, Art. 1º)

No entanto, inúmeros estudos apontam que no Brasil, o padrão de loteamentos fechados ganhou abrangência em escala nacional, após a criação do Alphaville (1995). A empresa posteriormente se tornou uma franquia de urbanismo, produtora de condomínios fechados (CALDEIRA, 2016; SPOSITO, 2015; ALBINO, 2016). O modelo, constituído por habitação de baixa densidade, servida por equipamentos de lazer exclusivos, protegidos por muros e vigilância, buscava responder a uma demanda de média e alta renda. Geralmente, as vantagens construtivas estão associadas a outras, de caráter simbólico como: paz, segurança e tranquilidade, contato com a natureza, espaço para as crianças brincarem, entre outros.

Ao possuir não somente um extenso programa de atendimento às necessidades, como também um baixo número de unidades habitacionais, este tipo de empreendimento demanda grandes glebas, as quais não são encontradas facilmente nas áreas centrais. Além disso, uma variável importante na produção do empreendimento é o preço da terra que varia, entre outros fatores, com as vantagens locacionais (MIRANDA, 2008). Sendo assim, a localização desses empreendimentos, se dá majoritariamente nas franjas urbanas, produzindo enclaves isolados e novas frentes de urbanização. Caldeira (2000) ressalta que este tipo de produção residencial, os condomínios fechados, são a versão residencial de um modelo mais amplo de empreendimento imobiliário: os enclaves fortificados.

A modelagem do empreendimento não está associada ao porte das cidades que receberam os loteamentos fechados de alto padrão, uma vez que o elemento determinante para este tipo de empreendimento é a existência de uma demanda solvável e a possibilidade de construir um arranjo imobiliário vantajoso - que não pode prescindir de um preço acessível da terra e do apoio/contrapartidas dos agentes governamentais locais para a instalação das infraestruturas necessárias.

As lógicas que impulsionam a produção dos loteamentos fechados nas pequenas cidades estão geralmente associadas às dinâmicas que se configuram para além da esfera municipal. Principalmente no que concerne à constituição de um mercado consumidor dos empreendimentos imobiliários, caracterizando inter-relações escalares associadas. Os casos brasileiros mais tradicionalmente estudados estão relacionados aos processos de produção de segunda residência, que se intensificaram a partir dos anos 1960. As oportunidades de produção imobiliárias buscavam a exploração das amenidades ambientais (mar e serra) na produção dos loteamentos. Assis (2003) aponta três características importantes desse processo: (a) a renda excedente para adquirir um imóvel de segunda residência e mantê-lo; (b) a temporalidade, ou o uso ocasional; e (c) a finalidade materializada na busca da recreação e do gozo do tempo livre.

Pearce (1991, p. 196) explica que o processo de produção de segunda residência é cíclico. No primeiro momento exploram-se os ativos ambientais e locais para atrair as demandas. Com o aumento das demandas, abrem-se novas frentes de investimentos. O avanço da urbanização termina por incorporar essas áreas pioneiras que passam a se transformar em primeira residência. Em muitos casos, é comum nessa fase, o aparecimento de outros tipos de loteamentos mais populares, que garantem a reprodução social dos residentes, agora permanentes. Esse ciclo se reproduz, na medida das demandas. Na atualidade, pode-se identificar uma fragmentação maior dos processos de produção do espaço periférico que configuram novas morfologias urbanas de caráter disperso. Como alerta Ester Limonad (2007), as inter-relações escalares se configuram entre distintas esferas sociais de reprodução e as novas formas de interação territorial e social.

No caso da Paraíba, a ocorrência de loteamentos fechados é generalizada. Esse tipo de empreendimento pode ser localizado em cidades de diferentes portes: em João Pessoa (capital do estado); Campina Grande (maior centro regional); e, em outras cidades de menor porte como Itabaiana (60 mil habitantes), Areia e Bananeiras (pequenos municípios com 20 mil habitantes).

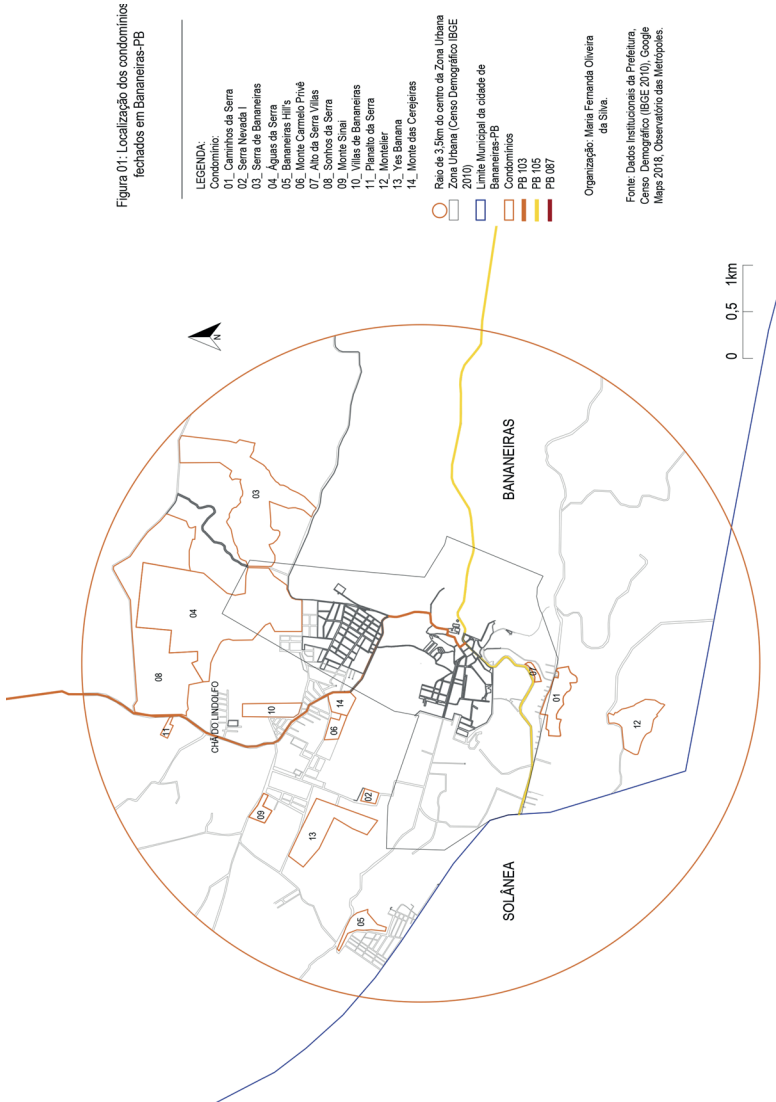
Particularmente no caso de Bananeiras, pode-se identificar, a partir de entrevistas com agentes locais, que houve três etapas no processo de produção dos loteamentos:

- a) Inicialmente, pode-se identificar os loteamentos rurais nas bordas da mancha urbana, conformando algumas chácaras de recreio. Tais loteamentos já visavam atender a uma demanda externa, relacionada ao turismo de segunda residência, em função das amenidades climáticas;
- b) Em função da vinculação do Centro de Formação de Tecnólogos, juntamente com o Curso Técnico de Nível Superior em Cooperativismo, à Universidade Federal da Paraíba, em 1978,³ configurou-se uma nova demanda por primeira residência que inicialmente foi atendida pelo estoque existente no centro urbano, e, impulsionou a produção de alguns loteamentos urbanos, na borda do centro histórico;
- c) É a partir de 2006 que se inicia o processo mais intenso de produção de loteamentos fechados em Bananeiras. As razões que justificam essa nova dinâmica serão detalhadamente discutidas a seguir.

Os primeiros loteamentos fechados foram produzidos no Município a partir do ano de 2006. Dez anos depois, em 2016, os empreendimentos desse tipo já somavam 16, e 15 desses empreendimentos estão localizados nas bordas urbanas da cidade de Bananeiras-PB como mostra a figura 2.

3 Em 2008, o Centro de Formação de Tecnólogos - CFT foi mudado para Centro de Ciências Humanas, Sociais e Agrárias - CCHSA. Atualmente, o CCHSA oferece os cursos de Graduação (Bacharelado) em Agroindústria, Administração, Pedagogia e Agroecologia, Licenciatura em Ciências Agrárias, além de Cursos Técnicos em Agropecuária, Agroindústria e Aquicultura e Nutrição e dietética, Informática, Cooperativismo e meio ambiente. Conta com 02 programas de Pós-Graduação Tecnologia Agroalimentar e Ciências Agrárias.

Figura 2. Loteamentos e condomínios em Bananeiras



Fonte: Oliveira, 2018

Sobre a regulação do solo urbano

O Município de Bananeiras conta com um Plano Diretor, Lei nº 2 de 13 de dezembro de 2006 que contém as diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano e rural da cidade e define a função socioambiental da cidade e da propriedade, com a previsão de instrumentos urbanísticos, porém sem regulamentação. Remete a leis específicas, a definição do perímetro urbano municipal e do macrozoneamento e a aplicação dos instrumentos urbanísticos.

O município de Bananeiras dispõe também de um Código de Obras, a Lei Complementar Municipal nº 007, de 28 de novembro de 2011, e de regras para o Parcelamento do Solo, prevista na Lei Municipal nº 602, de 27 de maio de 2014. Em seu Artigo 01 esta última define percentuais para as áreas destinadas ao sistema de circulação, à implantação de equipamento urbano, bem como espaços livres de uso público para os loteamentos:

- 30% da gleba integrada por, até, 100 lotes;
- 35% da gleba integrada por mais de 100 lotes.

Na ausência de uma regulamentação específica sobre o perímetro urbano, a Lei Municipal nº17 de 30 de dezembro de 1980, se destaca por definir a zona urbana como um local com ao menos dois dos seguintes melhoramentos: meio fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; abastecimento de água; sistema de esgotos sanitários; rede de iluminação pública, com ou sem posteamento, para distribuição domiciliar; escola primária ou posto de saúde existentes a uma distância máxima de três quilômetros do bem imóvel considerado, construídos ou mantidos pelo Poder Público. Ou seja, a zona urbana será automaticamente estendida, sempre que esses parâmetros forem alcançados.

Para atrair e incentivar a produção desse tipo de empreendimento, a prefeitura municipal de Bananeiras sancionou a Lei Municipal nº 313, de 30 de novembro de 2005. Tal lei não define parâmetros para orientar a produção dos empreendimentos, mas contém incentivos fiscais. Isenta

em 10 anos o pagamento de IPTU para os promotores e compradores desse tipo de empreendimento. A Lei Municipal nº 622 de 23 de agosto de 2014 disciplinou os requisitos para ordenar o processo de aprovação dos loteamentos fechados. Entre esses requisitos está a provisão de infraestrutura e o arruamento até a portaria principal do empreendimento.

Cabe destacar, por fim, as legislações Federais que regulam os loteamentos e os condomínios. Loteamentos e condomínios fechados são empreendimentos similares na paisagem por suas características físicas, no entanto diferem quanto a forma de regulação. Enquanto os loteamentos são regulados pela Lei nº 6.766/1979, retificada pela Lei nº 13.465/2017, os condomínios são regulados pela Lei nº 4591/1964. Ressalta-se que a ilegalidade dos loteamentos fechados sempre foi motivo de discussão visto que a Lei nº 6.766/1979 não permitia o fechamento do perímetro do loteamento, nem o controle do acesso, uma vez que um percentual de área pública deve ser destinado às vias e espaços livres públicos. Em função disso, a responsabilidade pela manutenção desses espaços também era do poder público. A retificação pela Lei nº 13.465/2017 permitiu a Concessão do Uso dos espaços públicos e conseqüentemente da responsabilidade por sua manutenção, por tempo determinado ou indeterminado, a partir da autorização do Poder Público Municipal. Há, nesse caso, a necessidade de criação de uma associação destinada à administração do empreendimento.

O processo de produção do empreendimento

O processo de produção e aprovação de loteamento em Bananeiras está estruturado em quatro etapas, como mostra a figura 3.

Figura 3: O Processo de produção do empreendimento

Fonte: Elaborado pelas Autoras, 2019

A primeira etapa está relacionada à concepção do empreendimento e nessa etapa foram identificados dois arranjos principais: (a) o proprietário fundiário contrata ou se associa a uma empresa imobiliária e juntos promovem o empreendimento; (b) as empresas imobiliárias adquirem o terreno e promovem o empreendimento; (c) há ainda casos em que se estabelecem os consórcios imobiliários, o proprietário se consorcia com uma empresa imobiliária que promove o empreendimento em troca de unidades habitacionais no próprio empreendimento. Tais associações são importantes e definem perfil do negócio, pois no negócio imobiliário, a terra é um insumo e a aquisição desses insumos define o perfil e o custos do empreendimento imobiliário.

O levantamento realizado sobre o perfil das empresas imobiliárias, responsáveis pelos empreendimentos em Bananeiras, demonstra que estas são majoritariamente de fora da região do Brejo Paraibano. Somente duas, são empresas locais: a LR Construções e a VGB desenvolvimentos imobiliários, da cidade vizinha, Solânea-PB. Além da maioria ser sediada em João Pessoa, constatou-se a atuação de empresas provenientes de Natal e Fortaleza, como mostra o Quadro 1.

Quadro 1. Construtoras dos condomínios fechados das bordas urbanas de Bananeiras-PB.

EMPRESA	CIDADE	CONDOMÍNIO FECHADO
LTL Construções e Incorporações LTDA	Cabedelo-PB	Caminhos da Serra e Águas da Serra
Moriah Empreendimentos	João Pessoa-PB	Serra Nevada I e II
Empresa Reserva dos Montes Empreendimentos Imobiliários	Natal-RN	Reserva dos Montes
Brasil Holmes Empreendimentos Imobiliários	João Pessoa-PB	Serra de Bananeiras
RT Incorporações e Imobiliária LTDA	Natal-RN	Bananeiras Hill's
LR Construções	Bananeiras-PB	Monte Carmelo Privê e Monte Sinai
Aval Empreendimentos	Fortaleza _CE	Sonhos da Serra
Vilas de Bananeiras Empreendimento Imobiliário SPE LTDA	João Pessoa-PB	Villas de Bananeiras
VGB Desenvolvimento Imobiliário	Solânea-PB	Montelier
Recol Reais Construções	João Pessoa-PB	Yes Banana

Fonte: OLIVEIRA, 2018.

Destaca-se a Construtora LTL Construções e Incorporações por sua relevância no mercado imobiliário bananeirense. Essa foi a precursora dos condomínios fechados na cidade: o Condomínio Caminhos da Serra Haras e Clube. Também se ressalta a relevância da construtora local LR Construções e Incorporações, responsável pela construção dos Condomínios Monte Carmelo Privê e Monte Sinai.

No que concerne à comunicação e comercialização dos empreendimentos identificou-se duas estratégias: (a) a ausência de corretores imobiliários locais nos primeiros empreendimentos implantados na cidade produziu uma demanda por capacitação de agentes locais que passaram a realizar as transações imobiliárias; (b) os imóveis também são

comercializados por empresas imobiliárias nas próprias construtoras ou por outras empresas imobiliárias vinculadas.

Ao entrevistar dois corretores imobiliários locais, esses responderam que utilizam como ferramentas de divulgação e propaganda dos empreendimentos as redes sociais. Muitas dessas propagandas se utilizam dos aspectos morfoclimáticos da cidade para promoverem os empreendimentos, tal como: “Apaixone-se por esse clima aconchegante”, folder virtual do Condomínio Yes Banana, como mostra a figura 4.

Figura 4. Propaganda do Condomínio Yes Banana



Fonte: <http://www.murilobarreto.com.br/imovel/39403/terreno-venda-bananeiras-pb-condominio-yes-banana>. Acessado em 10/06/2017

Diferentemente da maioria dos casos nacionais, vale ressaltar, que a segurança não é uma característica ressaltada nas propagandas dos loteamentos e condomínios em Bananeiras. No entanto, em todos os empreendimentos visitados havia um mecanismo de segurança com elementos como muros, grades e cercas elétricas.

Confirmou-se que muitos imóveis nos empreendimentos são adquiridos para segunda residência, já que são utilizados em feriados, férias ou fins de semana. A maior parte desses moradores reside em João Pessoa, Campina Grande e Natal, embora haja proprietários de Fortaleza, Natal e do Rio de Janeiro.

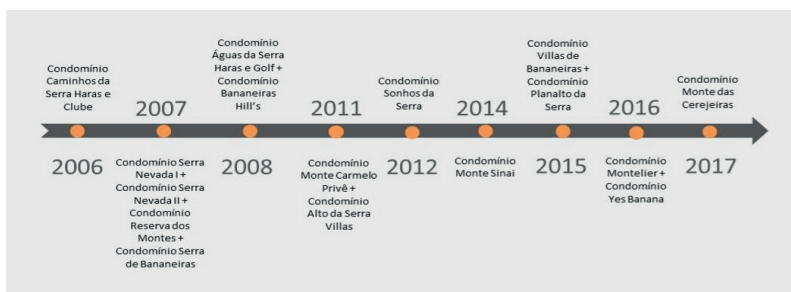
A aprovação

Identificou-se que há pouca burocracia administrativa para a aprovação e fiscalização do processo dos loteamentos. Quando completo, o projeto é submetido à Secretaria de Obras que analisa, revisa e aprova a construção dos empreendimentos. Não foi identificado nenhum setor específico para fiscalização e acompanhamento do processo de construção do loteamento. Somente um técnico é responsável pelo controle dos processos. Não havia, até o momento dessa pesquisa, uma cartografia digital que reunisse todos os empreendimentos aprovados. A apresentação da proposta de loteamento é feita a partir de meio impresso. Como não há a regulação de um Macrozoneamento para o município, tão pouco a delimitação oficial do perímetro urbano, os condomínios podem ser aprovados, conforme solicitação dos Empreendedores. Cabe ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) a autorização para transformação de terra rural em terra urbana e o desmembramento das glebas rurais.

Foi construída uma linha do tempo que identifica os períodos de aprovação dos loteamentos. O primeiro aprovado na cidade foi o Condomínio Caminhos da Serra Haras e Clube, no ano de 2006. O novo produto imobiliário logo foi reproduzido por outros empreendedores como pode se observar no ano de 2007 em que foram aprovados quatro dos 16 empreendimentos existentes (Condomínio Serra Nevada II, Condomínio Reserva dos Montes, Condomínio Serra de Bananeiras, Condomínio Serra Nevada I). Desses, apenas o Condomínio Serra Nevada I foi construído até 2018. Constatou-se, também a diminuição da solicitação por aprovação desse tipo de empreendimento (Figura 5). A produção dos loteamentos está intimamente relacionada aos movimentos expansivos e de retração da economia nacional, que favorecem ou dificultam o investimento tanto por parte dos incorporadores, quanto por parte dos compradores. Também se destaca a ausência de infraestrutura adequada que ao longo dos últimos dez anos não foi implantada e o aumento da regulação com a criação da Lei

Municipal nº 622 de 23 de agosto de 2014, que dispõe sobre condições básicas e obrigatórias para a aprovação de condomínios fechados e loteamentos.

Figura 5. Linha do tempo: aprovação pelo órgão Municipal de projetos de loteamentos fechados em Bananeiras.



Fonte: OLIVEIRA, 2018

A construção

As informações obtidas a partir da entrevista com o regulador Municipal, funcionário da Prefeitura da cidade de Bananeiras responsável pela aprovação dos loteamentos, e, também, pelo levantamento fotográfico realizado por meio das visitas a campo, permitiu classificar os loteamentos em quatro fases de construção:

- Fase 01 - condomínios aprovados pela Prefeitura, mas nunca construídos: Condomínio Serra Nevada II e o Condomínio Reserva dos Montes;
- Fase 02 - condomínios aprovados pela Prefeitura que iniciaram a construção, mas a pausaram e não a retornaram desde então: Condomínio Serra de Bananeiras;
- Fase 03 - condomínios aprovados pela Prefeitura e que se encontram em estágio de construção da infraestrutura, dos equipamentos comuns: Condomínio Monte Sinai, Montelier,

Villas de Bananeiras, Monte das Cerejeiras, Bananeiras Hill's e o Planalto da Serra;

- Fase 04 - condomínios aprovados pela Prefeitura que já finalizaram as suas obras e já estão sendo habitados: Condomínio Caminhos da Serra Haras e Clube, Serra Nevada I, o Condomínio Águas da Serra Haras e Golf, Monte Carmelo Privê, Sonhos da Serra e Yes Banana.

Com a conclusão do processo de construção do loteamento, a prefeitura autoriza a construção e ocupação dos lotes.

O perfil dos empreendimentos e dos moradores

O perfil dos Moradores

Como já demonstrado em outros estudos, há uma grande dificuldade na abordagem dos moradores de loteamentos e condomínios fechados. Nesse estudo foi possível entrevistar somente oito moradores por meio de questionários online. Procurou-se aferir o perfil desses moradores a partir de entrevistas com os corretores locais. Em síntese, predominam proprietários de renda superior a seis salários mínimos, com faixa etária de 30 a 59 anos, com estado civil casado e escolaridade superior. A entrevista com os Corretores informa que a maioria compradores são idosos aposentados e casais. Como já mencionado anteriormente, há moradores de primeira e segunda residência, no entanto, não foi possível no âmbito desse estudo quantificar essa proporção. O novo censo demográfico, em sua sinopse, deverá ajudar a identificar o número de domicílios destinados a segunda residência no município.

As características arquitetônicas e urbanísticas dos empreendimentos

Os empreendimentos estão localizados a um raio de 3,5 km da área central da cidade considerando-se o perímetro definido pelo IBGE (2010), como mostrado na Figura 2. É importante ressaltar, que juntos os condomínios ocupam uma área duas vezes maior que a área ocupada pela mancha urbana concentrada do município. Somam uma área total de 3.223.421 m², ou seja, 74,92% da área total da zona urbana definida pelo IBGE (4.301.220m). Ao somar os imóveis contidos nos 13 condomínios, encontra-se um total de 3.070 imóveis (lotes, chalés, apartamentos, casas, flats, lofts). O IBGE recenseou, em 2010, 7.560 domicílios. Em uma década, desses 1.598 (20%) não estavam ocupados. Os novos loteamentos e condomínios representaram um incremento de 40%, no número de domicílios existentes em 2010.

A localização de condomínios fechados próxima a estradas infraestruturadas, potencializa os acessos de veículos a esses empreendimentos. Igualmente, alguns são implantados próximos ou ao longo das estradas estaduais (PB 105, PB 103, PB 087), como o Condomínio Sonho da Serra, o Condomínio Planalto da Serra, o Condomínio Montes das Cerejeiras e o Condomínio Villas de Bananeiras que se limitam com a PB 103, a qual transpassa dois distritos da cidade: o Distrito da Chã do Lindolfo e o Distrito do Tabuleiro, ligando assim a cidade de Bananeiras à cidade de Dona Inês. Alguns condomínios se avizinham a tal ponto a serem considerados o mesmo empreendimento, como por exemplo, o Condomínio Sonhos da Serra e Clube e o Condomínio Águas da Serra Haras e Golf.

Ao observar a sinopse do censo demográfico de 2010, realizado pelo IBGE, nota-se que os condomínios fechados nas bordas urbanas da cidade de Bananeiras-PB se localizam em setores censitários de baixa densidade, apresentando áreas com 29.32 a 64.40 habitantes/km² e áreas com 65.54 a 96.82 habitantes/km², diferente da zona urbana da cidade

em que predominam áreas com 143.01 a 1382.93 habitantes/km² e áreas com 1467.34 a 4354.94 habitantes/km².

Quanto ao perfil do empreendimento, encontrou-se diferenças quanto ao tipo, área construída, quantidade de unidades, do plano em que foram construídos e dos equipamentos oferecidos por esses. Observou-se que o Condomínio Planalto da Serra é o menor no conjunto estudado. Conta com 21 lotes residenciais e 7.344m² de área total. Enquanto o maior é o Condomínio Sonhos da Serra e Clube, possuindo 655 lotes residenciais e 96 apartamentos, embora tenha sua área total (736.000m²) inferior à área total do Condomínio Águas da Serra Haras e Golf (879.183m²).

Uma particularidade identificada na tipologia do Condomínio Águas da Serra foi a inclusão de salas ou lotes comerciais nos projetos desses empreendimentos. Essa característica também é observada nos projetos do Condomínio Monte Sinai, Planalto da Serra e Monte das Cerejeiras. Outra característica diferencial é o programa de lazer e recreação oferecido por esses empreendimentos. Observa-se alguns equipamentos em comum a todos eles: áreas recreativas e áreas de churrasqueira, assim como equipamentos excepcionais ou exclusivos como: campo de golf, salão ecumênico, capela, heliponto, hortas etc. O condomínio Planalto da Serra é o único que possui apenas uma área recreativa: espaço comum com churrasqueira. Já o condomínio Águas da Serra oferece campo de golf (o primeiro Campo de Golf do estado da Paraíba), piscina, praças de convivência, quadras de tênis, haras, campo de futebol, drive ranger, capela, trilhas, academia, restaurantes com área para eventos, playground, engenho, lagos com ilha com churrasqueiras, heliponto, quintas e salas comerciais.

Não há, na maioria dos empreendimentos, abertura para espaços públicos, além de construir uma paisagem de muros contínuos. O que pode ser observado em relação aos condomínios Águas da Serra e Sonhos da Serra, que apesar de serem empreendimentos particulares e individualizados, apresentam-se contíguos, ocupando uma grande parte da gleba na qual

estão inseridos, o que forma uma barreira física extensa, prejudicando os acessos de pedestres e veículos para as demais áreas de seu entorno.

As condições das infraestruturas públicas e a antropização do ambiente natural

O estudo mostra que a produção de loteamentos e condomínios fechados em Bananeiras tem promovido fortes impactos no processo de produção da cidade, particularmente nas áreas de transição urbano-rurais. Em relação à antropização do ambiente natural pôde ser observado a redução dos recursos geológicos, da retirada e queimada da cobertura vegetal, o corte das encostas, a retirada da vegetação nativa e desmatamentos (CORDEIRO, 2012). A partir de entrevistas com os proprietários fundiários, também foi possível constatar a esterilização do solo com a construção dos loteamentos e condomínios. Essas entrevistas ressaltam que a terra era muito produtiva: “(...) Tinha feijão, milho verde, água própria, fonte d’água”.

O aumento das demandas nos períodos de alta estação tem comprometido o acesso da população aos recursos hídricos. Oliveira e Freitas (2017) destacam que a produção de condomínios fechados tem comprometido as nascentes do Rio Lagoa de Matias, responsável por abastecer a Barragem Lagoa de Matias, que abastece, além de Bananeiras, algumas cidades do seu entorno. A partir da instalação dos condomínios fechados Águas da Serra e Sonhos da Serra: “As duas nascentes do rio que abastecem a Barragem Lagoa do Matias ficaram bloqueadas com a construção dos barramentos dentro dos empreendimentos. A distância das nascentes até a barragem Lagoa do Matias é de aproximadamente de 7 km, com a construção dos barramentos houve uma diminuição da vazão do rio, alterando o nível de água da barragem” (OLIVEIRA, 2017).

O espraiamento das infraestruturas também tem se tornado um problema. Há necessidade de extensão das redes de água e energia elétrica. O esgotamento sanitário tem soluções individuais, ora adequadas, ora não. As vias de acesso aos empreendimentos não são pavimentadas. Como

relatado por moradores e pelos corretores imobiliários, ocorre sazonalmente a sobrecarga do abastecimento público de água, ocasionando períodos de racionamento no entorno desses empreendimentos.

Considerações Finais

A produção de loteamentos fechados periféricos de alto padrão e médio padrão somada ao nível elevado de satisfação dos compradores confirmam a premissa que, com condições econômicas favoráveis, há uma significativa demanda para a aquisição de imóveis em loteamentos fechados, seja para primeira, ou segunda residência ou para investimentos. Tal demanda vem alimentando a expansão urbana e um crescimento horizontal fragmentado.

O investimento elevado é um fator homogeneizador do perfil dos moradores, com demandas semelhantes por equipamentos. Há, ainda outra convenção social que é reproduzida no ato de adquirir um empreendimento em condomínio fechado: a diferenciação daqueles que podem ou não ocupar aquele tipo de espaço. No caso de Bananeiras, ficou claro que em parte, essa convenção é reproduzida. Havia uma demanda reprimida, associada ao pequeno estoque de domicílios disponíveis para atender a ampliação dos prestadores de serviços educacionais.

O crescimento das áreas urbanizadas destinadas às atividades de turismo de veraneio, no caso de Bananeiras, reafirma a ideia equivocada que a produção de loteamentos promove empregos no setor da construção civil. Justifica-se, a partir dessa dinamização pontual do mercado de trabalho local, a criação de benefícios fiscais aos proprietários, por parte do poder público. No entanto, além da dinamização do mercado da construção civil se restringir ao momento da implantação dos condomínios, há outros prejuízos, mais evidentes. Por exemplo, a esterilização de áreas antes voltadas para atividades de cunho agrário: a agricultura familiar, a pesca artesanal, a expropriação dos pequenos produtores; quando pequenas

parcelas destes grupos sociais estão aptas a prestação de serviços no âmbito turístico. Restam, assim, os empregos domésticos nos condomínios.

O estudo apresentado é mais um caso que demonstra que não é mais possível pensar as áreas urbanas como um conjunto delimitado de espaços concentrados, definido administrativa e politicamente. Identificou-se processos que transformam radicalmente a paisagem e ao mesmo tempo a convertem em objeto de consumo exclusivo, tornando-a inacessível para a maioria dos habitantes locais e apartada da cidade. O planejamento e a gestão urbanos, nesse âmbito, requerem ser reestruturados para lidar com os novos paradigmas e regular esses empreendimentos imobiliários que vêm implicando em processos espaciais ambientalmente predadores e socialmente excludentes.

Referências

ALBINO, Bianca Cristina Alves. **Antemuros**: análises de processos de expansão urbana fragmentada em Campina Grande-PB. 125f. (Monografia de Graduação). Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Campina Grande. Campina Grande (PB), 2016.

ASSIS, Lenilton Francisco de. Turismo de segunda residência: a expressão espacial do fenômeno e as possibilidades de análise geográfica. **Revista Território**. ano 7, n. 11, 12 e 13, set/ out. Rio de Janeiro, 2003.

BANANEIRAS. **Lei Municipal nº 17**, de 30 de dezembro de 1980. Dispõe sobre o Código Tributário Municipal. Câmara Municipal de Bananeiras.

BANANEIRAS. **Lei Municipal nº 313**, de 30 de novembro de 2005. Concede tratamento fiscal especial a empreendimentos voltados à oferta de meio de hospedagem para turismo e lazer e dá outras providências. Câmara Municipal de Bananeiras. Disponível em < <https://drive.google>.

com/drive/u/0/folders/0B3SmHtkIHXppc1lMUGljYmx2bWs?ogsrc=32>. Acesso em 01 de maio de 2018.

BANANEIRAS. **Lei Municipal nº 366**, de 14 de junho de 2007. Estabelece contrapartida aos beneficiários de isenção fiscal, cria taxa de turismo e dá outras providências. Câmara Municipal de Bananeiras. Disponível em <<https://drive.google.com/drive/u/0/folders/0B3SmHtkIHXppQkdLU3dIVlBOaFk?ogsrc=32>>. Acesso em 01 de maio de 2018.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de Muros: Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo**. São Paulo: Editora 34/Edusp. 2000.

CAMPOS, Isabela Kinscher; GOLÇALVES, Ana Paula Cassassola; SILVEIRA, José Augusto Ribeiro da. Diagnóstico da problemática territorial da fronteira intraurbana sul-sudeste de João Pessoa. In: SILVEIRA, José Augusto Ribeiro da; SILVA, Milena Dutra da; CASTRO, Alexandre Augusto Bezerra da Cunha. (Org.). **Dinâmica da cidade e bordas urbanas**. 1ª ed. v. 01. João Pessoa: F&A Gráfica e Editora LTDA, 2015. pp.100 a 119.

CORDEIRO, Renata de Souza. **Processos morfodinâmicos em áreas de encosta e platôs de Bananeiras-PB**. 46f. (Monografia de Conclusão de Curso de Especialização em Geografia e Território Planejamento Rural, Urbano e Ambiental). Universidade Estadual da Paraíba. Guarabira-PB, 2012. Disponível em <<http://dspace.bc.uepb.edu.br/jspui/bitstream/123456789/1608/1/PDF%20-%20Renata%20de%20Sousa%20Cordeiro.pdf>>. Acesso em 15 de maio de 2018.

CPRM – Serviço Geológico do Brasil. **Diagnóstico do Município de Bananeiras-PB**. Recife, 2005. p.11. Disponível em <http://rigeo.cprm.gov.br/xmlui/bitstream/handle/doc/15814/Rel_Bananeiras.pdf?sequence=1>. Acesso em 15 de maio de 2018.

LIMONAD, Ester. Urbanização dispersa mais uma forma de expressão urbana? In: **Revista Formação**. nº14, v. 1. 2007. pp. 31-45.

MAIA, Doralice Sátyro. **A Periferização e a Fragmentação da Cidade**: loteamentos fechados, conjuntos habitacionais populares e loteamentos irregulares na cidade de Campina Grande-PB, Brasil. v. XIV, p.1-15. Barcelona: Scripta Nova, 2010. Disponível em < <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-80.htm>>. Acesso em 20 de junho de 2018.

MIRANDA, Livia Isabel Bezerra de. **Produção do Espaço e Planejamento em Áreas de Transição Rural-Urbana**: o caso da Região Metropolitana do Recife - PE. 334 f. (Tese de Doutorado). Curso de Arquitetura e Urbanismo, Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2008. Disponível em < <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/2964>>. Acesso em 21 de outubro de 2017.

OLIVEIRA, Fábio Luiz Bezerra de; FREITAS, Lúcia Santana de. Impactos Ambientais sobre os recursos hídricos por empreendimento habitacionais no município de Bananeiras-PB. In: XIX Encontro Internacional sobre Gestão Empresarial e Meio Ambiente. **Anais...** São Paulo: Universidade de São Paulo, 2017. Disponível em < <http://engemausp.submissao.com.br/19/anais/arquivos/77.pdf>>. Acesso em 28 de junho de 2018.

PBTUR. **Ordenamento Territorial do Turismo da Paraíba**. João Pessoa: Empresa Paraibana de Turismo, 2017.

PEARCE, Douglas. **Tourism today**: a geographical analysis. New York: Longman, 1991.

POLIDORO, Mauricio; LOLLO, José Augusto de; PEREIRA NETO, Osvaldo Coelho. **Sprawl Urbano em Londrina-PR e os desafios para o planejamento urbano**. v.12. pp. 1-22. Paris: Confins, 2011.

Disponível em <https://journals.openedition.org/confins/7205?lang=pt>. Acesso em 28 de junho de 2018.

RAMIRO, Maria Roméria Rocha. **Condomínios Residenciais e sua influência na dinâmica socioeconômica de Bananeiras-PB**. 38f. (Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização em Geografia). Universidade Estadual da Paraíba. Guarabira-PB, 2012. Disponível em < <http://dspace.bc.uepb.edu.br/jspui/bitstream/123456789/1141/1/PDF%20%20Maria%20Rom%C3%A9ria%20Rocha%20Ramiro.pdf>>. Acesso em 15 de maio de 2018.

SILVA, J. P.; FONSECA, M. B. **Percepção da População do Município de Bananeiras-PB sobre gestão participativa e sustentabilidade turística**. Curso de especialização em Gestão Pública Municipal. UFPB, 2012.

SILVA, M. F. O. **BORDAS URBANAS**: Os impactos dos condomínios fechados em Bananeiras-PB. (Trabalho de Conclusão de Curso). Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Campina Grande. Campina Grande, 2018.

O PMCMV E A EXPANSÃO URBANA DAS CIDADES DE PATOS E CAJAZEIRAS/PB⁴

Luciana Medeiros de Araújo

Palavras introdutórias

Este artigo analisa a recente produção imobiliária e as novas dinâmicas de expansão urbana nas cidades de Patos e de Cajazeiras, localizadas na Paraíba, no Nordeste brasileiro, entre os anos de 2009 e 2015. Esse recorte temporal tem como marco a implantação do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que reafirmou o imprescindível lugar do Estado como propulsor da promoção imobiliária voltada à habitação de interesse social, bem como a de mercado.

Com esse programa, a interposição do Estado no setor imobiliário redefiniu as diretrizes de subvenção de crédito habitacional para famílias de baixa renda, bem como garantiu o crédito imobiliário a empresas de construção para a promoção privada de habitação de mercado, com abrangência de segmentos da população de médio e alto rendimento. Assim, as ações do Estado propiciaram grande impulso à economia urbana, à mobilidade do capital e, por conseguinte, à convergência de agentes imobiliários privados locais e não locais; em especial, a incorporadores e construtoras, com capacidade de investir, intervir e transformar o setor imobiliário e o espaço urbano das cidades analisadas.

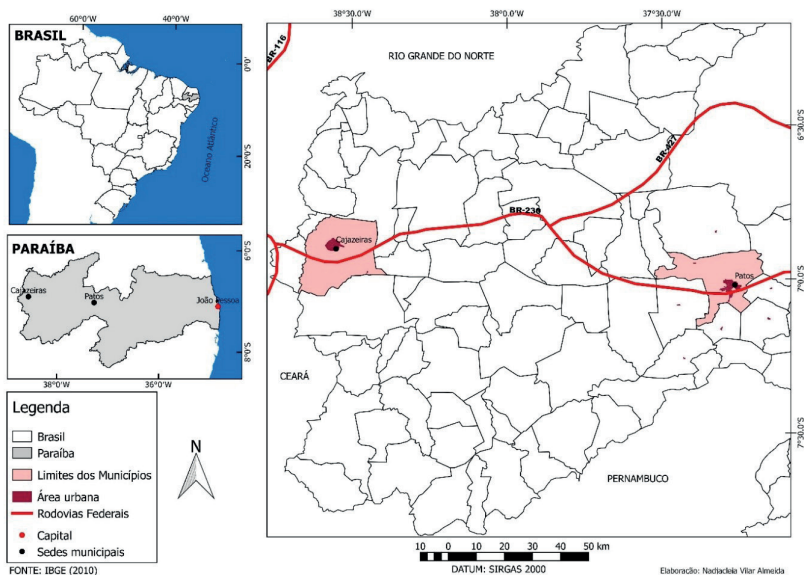
4 O texto resulta da Tese de Doutorado realizado no PPGG/UFPB e integrou o projeto “Grandes infraestruturas urbanas, ensino superior e desenvolvimento regional: reconfigurando as relações entre as cidades médias, as cidades pequenas e o campo”. Edital Pró-Integração (Ministério da Integração e CAPES) – 2013 a 2018.

A expansão urbana de Patos e de Cajazeiras desvelam os percursos da mobilidade do capital e da formação de parcerias entre os diferentes agentes produtores do espaço, inclusive desses com o Estado, com vistas à promoção imobiliária, por meio do parcelamento de propriedades rurais periurbanas para a implantação de loteamentos residenciais. Nessas cidades, sob a lógica capitalista de produção urbana, emergiram novas dinâmicas de expansão territorial, as quais redefiniram o estoque e a valorização de lotes urbanizados comercializáveis e de novas unidades habitacionais, com um consequente aumento da especulação imobiliária.

A celeridade desse parcelamento transformou a terra rural em solo urbano, produzindo uma grande quantidade de lotes e de habitações dispostos à reprodução do circuito e da acumulação de capitais e à ampliação das rendas urbanas para os promotores imobiliários. Disto emergiram contradições socioespaciais e conflitos de interesses entre os distintos agentes imobiliários.

A interposição do Estado, sobremaneira advinda da esfera Federal, e a convergência de agentes imobiliários para aquelas cidades imprimiram novas dinâmicas de expansão urbana, o que veio a conformá-las como nichos de reprodução e de acumulação de diferentes frações do capital mercantil, investidos no setor imobiliário, em ascensão. Igualmente, assinalamos que este tem sido um processo reprodutível em outras cidades brasileiras.

No que concerne às regiões geográficas recortadas pelo IBGE (1990), Patos e Cajazeiras estão localizadas na mesorregião do Sertão Paraibano, às margens da BR 230 (Mapa 01). Recentemente, essas cidades são indicadas como Regiões Intermediárias de Articulação Urbana, com áreas de influência territorial redimensionadas e ampliadas, que extrapolam os limites definidos por suas microrregiões geográficas, sem se restringirem, necessariamente, aos limites estaduais. Nessa classificação, a identificação e a delimitação dos novos desenhos regionais dessas cidades ampliaram a abrangência de suas áreas de influência e de articulação socioeconômica.

Mapa 1. Situação geográfica dos municípios de Patos e de Cajazeiras/PB

Fonte: Elaborado por Luciana M. de Araújo, 2017.
Executado por Nadjackleia Vilar Almeida.

As duas Regiões Intermediárias de Articulação Urbana abrangem 56 municípios, o que equivale a mais de $\frac{1}{4}$ do total existente no estado, chegando a mais de 60% dos municípios sertanejos. Historicamente, ora concebidas como “cidades de passagem”, ora como “cidades-polo”, evidenciou-se, nessas cidades, o peso que a diversidade das atividades comerciais e de serviços exerce sobre o contínuo fluxo de consumidores que para elas se deslocam cotidianamente vindo das cidades que compõem suas respectivas áreas de influência urbana. Ambas disponibilizam grande quantidade de bens e serviços complexos, além de concentrar atividades de gestão pública e de empresas privadas, exercendo grande centralidade socioeconômica em sua hinterlândia imediata, que transpõe os limites territoriais da Paraíba. A título de exemplificação, as duas têm *campus* da UFCG.

Este artigo aportou-se em referenciais teórico-metodológicos relativos à produção capitalista do espaço urbano, concebida como valor de

produção fundamental à acumulação capitalista. Com esse fito, desvelamos a produção imobiliária e a expansão territorial nas cidades de Patos e de Cajazeiras, delimitando teoricamente a importância da produção do espaço e da cidade nos circuitos de valorização do capital. No dizer de Harvey (2005, p. 43), “a acumulação é o motor cuja potência aumenta no modo de produção capitalista”, daí o entendimento de que o sistema capitalista de produção é impelido (e impele) por uma dinâmica permanentemente expansível, portanto, constantemente transformadora da organização socioespacial em diferentes escalas geográficas.

Os dados primários apresentados foram arrolados a partir dos cartórios de registros de imóveis das cidades investigadas. Igualmente, fizemos uso de dados secundários, com levantamentos junto às Prefeituras Municipais, ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia da Paraíba (CREA/PB), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Caixa Econômica Federal (CEF), Ministério das Cidades, dentre outras instituições. Para demonstrar a especialização da produção imobiliária e da expansão urbana, utilizamos cartogramas temáticos, tabelas, quadros e gráficos.

Patos e Cajazeiras no contexto da expansão urbana em cidades não metropolitanas

Nas últimas décadas do século XX, a extensão da urbanização em todo o território nacional reverberou sobre os processos urbanos das pequenas e das médias cidades. A generalização da urbanização e as transformações socioespaciais em curso nessas cidades trouxeram à tona a partir da década de 1990, com um aumento notável nos últimos anos, mais atenção para as cidades menores. De fato, como ressaltou Maia (2010), a partir dessa última década, houve um maior acúmulo de estudos sobre as cidades não metropolitanas. Porém, ela deixa em evidência uma preocupação com o uso das teorias e das metodologias empregadas nos estudos e nas análises das pequenas e médias cidades.

No Brasil, na década de 1970, os estudos acadêmicos apontavam o tamanho demográfico classificatório das cidades de porte médio entre 50 mil e 250 mil. Já nos anos de 1990, esse recorte ficou entre 250 e 500 mil. No entanto, houve uma proposta classificatória diferente apontada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Dessa última década em diante, o Instituto passou a sustentar uma classificação que abrange as cidades com 100 a 500 mil habitantes, à luz de um enquadramento de viés essencialmente demográfico.

Esse Instituto utiliza para a classificação o total da população municipal, relativa ao conjunto da população rural e urbana, e não àquela atinente apenas à cidade. Nesse caso, se fossemos considerar seu recorte, teríamos somente a inserção de Patos (100,6 mil habitantes) no quadro dos municípios de porte médio. Contudo, focamos em um entendimento que não despreza a influência socioeconômica e cultural que Cajazeiras (58,4 mil habitantes) exerce na rede urbana do estado, mesmo apresentando uma população menor, que não a inclui na classificação acima indicada. Para além do dado quantitativo, nos amparamos nessa influência, de modo que pensamos a dita cidade sob uma classificação comum àquela de Patos.

Assim, reforçamos que, devido à ampliação do processo de urbanização e à complexidade da organização dos arranjos socioespaciais e econômicos, um critério exclusivamente demográfico é questionável, embora essa referência deva ser levada em conta. Ademais, qualquer classificação é contingencial, porquanto as cidades crescem e assumem novas funções na rede urbana. Como nos lembra Amorim Filho (2007), uma cidade de porte médio não nasce média nem permanece média *ad aeternam*. Igualmente, admitimos as especificidades que envolvem os conceitos de cidade de porte médio, cidade média ou cidade intermediária: demográfica (IBGE); para fins de políticas públicas (AMORIM FILHO; SERRA. 2001); ou sob

uma perspectiva da centralidade, como sugere Sposito (2007). Por isso, tratamos Patos e Cajazeiras como cidades de porte médio¹.

Em Cajazeiras, a existência de instituições federais de ensino superior e técnico-tecnológico, a implantação de novos cursos, notadamente da área de saúde, e a ampliação do número de instituições de ensino superior privado contribuíram para aumentar sua especialização e centralidade na rede urbana no alto sertão, com rebatimentos sobre outros estados, como o Ceará e o Rio Grande do Norte.

Como já dito, nas últimas décadas, o processo de urbanização, extensivo às cidades interioranas de porte médio do país, revela uma produção do espaço urbano e da cidade cada vez mais pautada na redução do tempo de produção e de circulação do capital, a partir, por exemplo, da massificação da produção imobiliária, com a implantação de loteamentos residenciais e a venda de lotes urbanos e de habitações assumindo a forma de mercadorias, atadas a valores de uso e de troca.

As cidades em expansão transbordam os seus limites urbanos, absorvem novas terras rurais periurbanas, dilatam seus perímetros urbanos, que são, periodicamente, expandidos, e instituem novas delimitações. Esse transbordamento representa o prolongamento do capital em seu movimento de apropriação do espaço urbano, que é incorporado como *locus* de possibilidades de reproduzir suas forças produtivas e de acumulação. A esse respeito, Lefebvre ressalta que o modo de produção capitalista se

estendeu subordinando a si o que lhe preexistia: a agricultura, solo, subsolo, domínio edificado e realidades urbanas de origem histórica. Do mesmo modo, ele se estendeu constituindo setores novos, comercializados, industrializados: os lazeres, a cultura e a arte dita “moderna”, a urbanização. [...] portanto, o capitalismo só

1 Recentemente, Batella (2013) propõe a construção da noção de limiares para as cidades médias contemporâneas, considerando as dinâmicas e os processos específicos da cidade.

se manteve estendendo-se ao espaço inteiro. (LEFEBVRE, 2008, p. 117) (Aspas do autor).

De fato, no momento atual, situamos o novo desenho da urbanização e os diferentes processos urbanos como um desses “setores novos” apropriados pelo capitalismo. Dentre esses processos, a expansão e a maior especulação sobre a terra urbana promovidas pelos produtores do espaço urbano, contribuíram para a valorização do setor imobiliário, como de igual maneira nos sugerem Abramo (2007, 2001), Paiva (2007), Fix (2011) e Mendonça (2011), que o concebem como um setor privilegiado da economia urbana.

A produção imobiliária, a expansão urbana e o PMCMV em Patos e Cajazeiras, entre os anos 2009 e 2015

O interstício 2009-2015 está relacionado a um momento de expressiva produção imobiliária, conjuminada à implantação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), iniciado em 2007, e ao Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), lançado em 2009, ambos do Governo Federal. De modo mais efetivo, esse programa foi o grande responsável pelo aumento da produção imobiliária e da expansão urbana das cidades brasileiras, em função da facilidade de acesso aos subsídios e ao crédito de financiamento da casa própria, notadamente nas Faixas 1 e 2, destinadas aos beneficiários com rendimento familiar bruto de até três e seis salários mínimos, respectivamente.

Para quantificar a produção imobiliária e sua expressividade nas cidades de Patos e de Cajazeiras, assinalamos dois aspectos importantes, buscados nos memoriais de incorporação que consultamos nos cartórios de registros de imóveis. O primeiro diz respeito à incorporação de um quantitativo significativo de glebas de terras rurais periurbanas e seu parcelamento para a implantação de novos loteamentos residenciais. Como averiguamos, mais de dez milhões de metros quadrados foram loteados

– mais de mil hectares de glebas desmembradas de propriedades rurais. O segundo aspecto é relativo à celeridade da expansão territorial que identificamos, tendo por base os dados primários levantados nos memoriais de incorporação, por meio de pesquisa direta realizada em cartório. No interstício destacado, 2009-2015, foram implantados 47 loteamentos, sendo 23 em Cajazeiras, e 24 em Patos. Em termos de parcelamento do solo, temos a implantação de 22.224 lotes urbanos, com mais de 62% desse total situado em Patos, que teve quase 14 mil lotes abertos, conforme mostra da tabela 1.

Tabela 1. Total de loteamentos registrados em cartório em Cajazeiras e em Patos/PB – 2009 a 2015

Cidade	Total de loteamentos	Total de lotes abertos	Área loteada (ha)
Patos	24	13.994	664,8
Cajazeiras	23	8.230	338,6
Total	47	22.224	1.003,4

Fonte: Elaborada por Luciana M. de Araújo, 2017, a partir de dados primários obtidos nos Cartórios de Registros de Imóveis em Patos e em Cajazeiras e na Prefeitura Municipal de Cajazeiras.

Para além dessa tabela, os dados sistematizados nos levam a contabilizar em Patos uma média anual de quase dois mil novos lotes urbanizados. Em Cajazeiras, chegamos próximos a um mil e duzentos. Nesse curso, o quantitativo de lotes e de novas habitações disponibilizados no mercado imobiliário como mercadorias aumentou o volume de estoque de capital fixo, que, por meio do sistema de crédito, garante a continuidade do fluxo e da circulação dessas mercadorias e dinamiza a economia dessas cidades.

Nesse contexto, como observado por Harvey (2013), o sistema de crédito, por meio de financiamento a longo prazo, ajuda a remover as possíveis barreiras impostas pelo contingenciamento econômico e facilita o

fluxo livre de capital, decorrente da produção, da circulação e do consumo. Para o autor em tela (2013, p.351), “as mercadorias que requerem períodos de produção muito longos podem ser pagas em prestações. Isso permite que os produtores circulem o mesmo capital várias vezes durante um único período de produção”. A par dessa discussão, entendemos como ocorreu a mobilidade social, temporal e espacial do capital, em especial do circuito do capital comercial para o setor imobiliário nas cidades porte médio.

Para Lojtkine (1997), a mobilidade social diz respeito à mobilidade dos investimentos do capital em diferentes ramos de atividades, com o fim de diversificá-las. A tendência é de que, quanto maior for a capacidade de autonomizar o capital excedente dos empresários, maior será a possibilidade de diversificar suas atividades, objetivando elevar suas taxas de lucro. Em Patos e Cajazeiras, esse tipo de mobilidade do capital é praticado pelos pequenos e médios empresários locais de distintos setores: serviços, profissionais liberais, comerciantes varejistas ou industriais, que têm investido frações de seu capital mercantil no setor imobiliário. Diversificam, pois, as suas atividades econômicas, ampliam suas sociedades e passam a investir, por exemplo, na compra e/ou na produção de imóveis (salas comerciais, galpões, terrenos) e de habitações de baixo custo para venda e/ou locação, cujo principal consumidor é o segmento populacional de médio poder aquisitivo.

Parte desses empresários, especialmente os que são proprietários fundiários e/ou herdeiros de propriedades periurbanas, passou a incorporar e parcelar pequenas glebas de suas terras e transformá-las em loteamentos residenciais, dinamizando suas atividades com a venda de lotes urbanos, associadas ou não à produção de habitações. Expandiram suas trocas e taxas de lucros, tornando-se rentistas, especulando sobre os aluguéis e as propriedades do solo urbano.

Essa mobilidade do capital foi responsável pela intensificação da produção imobiliária nas duas cidades analisadas. Por exemplo, em Patos, em intervalo aproximado anterior, entre 2000 e 2008, foram abertos apenas 3.473 lotes. Ou seja, comparativamente, temos que o número

de lotes abertos entre 2009 e 2015 quadruplicou. Já em Cajazeiras, esse aumento foi maior: em termos absolutos e no final dos respectivos períodos assinalados, o quantitativo de lotes urbanos postos à venda saltou de 1.337 para 8.230 unidades (tabela 1).

A dinâmica dessa produção atende à lógica do mercado imobiliário e demanda uma análise que excede suas formas, quantificação ou aparência, materializadas na paisagem urbana, como recomenda Souza (2013). Nas cidades estudadas, essa paisagem ganhou novos contornos, ante a transformação de terras rurais periurbanas em áreas urbanizadas. Igualmente, assinalamos que a abertura daqueles loteamentos ocorria independente da formação de grandes estoques de lotes vazios, o que sinaliza o caráter especulativo do consumo da terra urbana e da produção imobiliária.

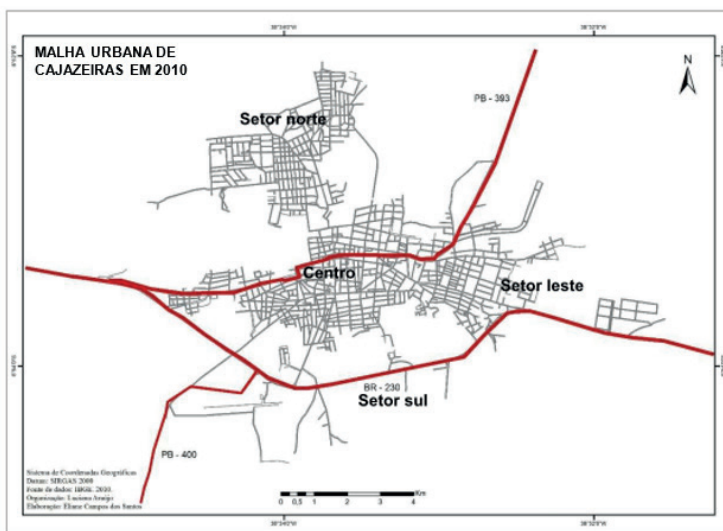
Nessa dinâmica, merecem evidência os papéis e as articulações estabelecidas entre os promotores imobiliários e os proprietários fundiários, no que toca à incorporação e à implantação de loteamentos urbanos. Segundo Corrêa (2003), no processo de produção capitalista do espaço urbano, essas articulações se manifestam de modo menos visível, daí requerem um esforço maior de interpretação de suas diferentes variáveis - devido à complexidade relacional das ações dos agentes produtores do/ no espaço urbano, bem como do próprio espaço urbano como produto histórico e social.

A complexidade dessas ações constitui uma prática que leva a um constante processo de reorganização espacial, a realizar-se por meio da incorporação de novas áreas ao espaço urbano, da densificação do uso do solo e da deterioração de certas áreas. Isso repercute no espaço construído, e/ou em processo de construção, promovendo uma “renovação urbana, [com a] relocação diferenciada da infraestrutura e mudança, coercitiva ou não, do conteúdo social e econômico de determinadas áreas da cidade” (CORRÊA, 2003, p.11).

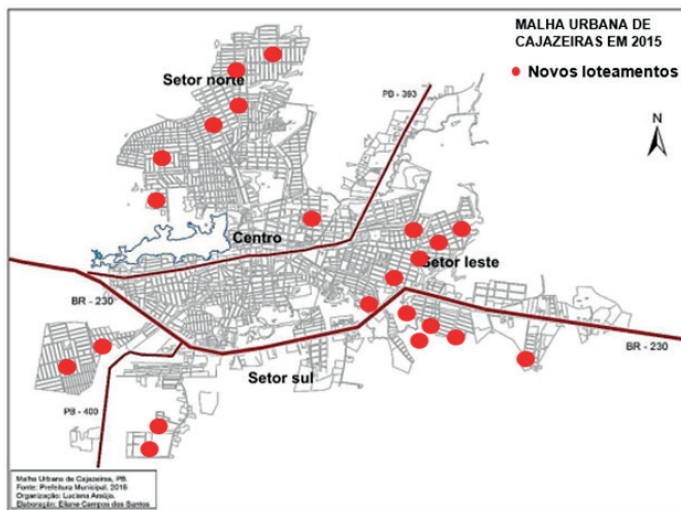
As áreas que passam por transformações, palco de articulações e de disputas dos promotores imobiliários, correspondem aos espaços de

transição rural-urbana (MIRANDA, 2008), os quais, no dizer de Maia (2010), equivalem aos espaços periurbanos, sendo estes novas áreas urbanizadas. Em Patos e Cajazeiras, muitos desses espaços pertencentes a proprietários fundiários locais são formados por pequenas e médias propriedades rurais, denominadas regionalmente de sítios. É sobre elas que o tecido urbano avança, abre vias de circulação e novos adensamentos, rompe o bioma de caatinga e reorganiza e/ou extingue as atividades agropecuárias e as práticas rurais cotidianas dos sítiantes-moradores, redefinindo a relação campo-cidade. Os mapas 2 e 3, a seguir, mostram a expansão da malha urbana da cidade de Cajazeiras entre os anos de 2010 e 2016.

Mapa 2. Malha urbana da cidade de Cajazeiras, em 2010.



Fonte: Elaborado por Luciana M. de Araújo, 2017.
Executado por Eliane Campos (Adaptado).

Mapa 3. Malha urbana da cidade de Cajazeiras, 2016.

Fonte: Elaborado por Luciana M. de Araújo, 2017. Executado por Eliane Campos (Adaptado).

Como representado no mapa, houve uma significativa celeridade da expansão territorial, em diferentes bairros e/ou setores intraurbanos, decorrente dos novos loteamentos residenciais. Nessa cidade, os setores mais contemplados foram o setor Leste e o Norte. O primeiro, nas proximidades da BR 230, saída para Souza e João Pessoa, capital do estado, é o setor de maior valorização comercial, decorrente da proximidade com o Centro principal da cidade, da existência do Campus do Instituto Federal da Paraíba e da Faculdade Santa Maria, instituição de ensino superior privada. O segundo, o setor Norte, teve como atrativo a localização do campus da Universidade Federal de Campina Grande.

O setor Norte foi também o maior investimento do capital imobiliário não local, realizado por meio da Colorado Empreendimentos Imobiliários Ltda, empresa pernambucana que implantou três grandes loteamentos: Luar de Cidade Universitária, Luar Campus Universitário e Luar de Cajazeiras. Os três somam 2.011 lotes urbanizados, ou seja, 24% do total dos lotes abertos em Cajazeiras, entre 2009 e 2015. Essa empresa

é a maior incorporadora de terras para a implantação de loteamentos residenciais urbanos atuante na Região Nordeste. Os seus empreendimentos representam bem as disputas entre agentes capitalistas, locais e não locais, pela apropriação e o uso econômico da cidade, sendo o solo urbano um vetor para a acumulação de capital: a movimentar o setor imobiliário (incorporação, compra, venda e construção).

De modo especial, constatamos nas duas cidades a existência de uma articulação direta entre a expansão das instituições de ensino superior público e privado e a expansão urbana. Decorrente dessa expansão, adveio uma demanda contínua por habitação, para locação e para compra, atendida pelas facilidades de acesso a créditos financiadores. Somemos a isso a implantação do PMCMV. Nessa conjuntura, Patos e Cajazeiras despontaram no sertão da Paraíba como grandes produtoras de uma “nova” mercadoria posta à venda no mercado regional: a terra urbana parcelada. “Nova” porque, até então, essa era uma mercadoria escassa e difícil de ser adquirida por uma grande parcela da sociedade.

Como assinala Botelho (2007), nos processos de expansão urbana e de produção imobiliária, as atividades de loteamento e de incorporação são fundamentais. A prática de lotear a terra consiste em dividi-la em parcelas para serem comercializadas e postas para compra e venda. É uma prática que homogeneiza a terra em relação ao dinheiro e transforma e mercantiliza o espaço, bem como transforma a cidade em um grande negócio, principalmente para o setor imobiliário.

Para os promotores imobiliários, sobretudo os incorporadores, como coordenadores das atividades de parcelar e de lotear, as propriedades periurbanas são importantes estoques de terras a serem incorporados ao tecido urbano. Com a recente extensão da área perimetral urbana em Patos e em Cajazeiras, grande parte dessas propriedades, totalmente ou em frações de terras, foi transformada em lotes urbanizados. Essa prática promove a elevação do preço do hectare e aumenta a especulação sobre os futuros desmembramentos para a implantação de novos loteamentos.

Essas terras passaram de rurais para urbanas com um ritmo diferenciado de ocupação e de uso, o que repercutiu na existência de uma grande quantidade de lotes urbanos não edificados. Dessa forma, a recente expansão urbana, por meio da implantação de grandes loteamentos, transferiu o monopólio da terra rural para um grupo de proprietários fundiários urbanos, cuja estratégia foi a de reter a terra urbana e transformá-la em uma mercadoria cada vez mais rara e cara para os promotores imobiliários, acessível somente para certa parcela da sociedade.

Quando remetida a políticas de planejamento, a recente expansão urbana nos impõe duas preocupações. A primeira refere-se à possibilidade de formação de grandes adensamentos residenciais e populacionais em determinados setores da cidade, notadamente onde foram implantados os loteamentos destinados à população de menor rendimento. A segunda é tocante à expressiva abertura de ruas e de quadras nas cidades pesquisadas, demonstrada no quadro 1.

Quadro 1. Números da expansão urbana decorrentes dos loteamentos implantados nas cidades de Patos e de Cajazeiras/PB – 2009 a 2015.

Cidade	Área total loteada (m ²)	Área total dos lotes (m ²)	Área verde (m ²)	Total de lotes	Total de quadras	Total de ruas
Patos	6.648.909,43	4.006.215,90	572.515,55	13.994	667	300
Cajazeiras	3.386.688,05	2.115.240,76	303.978,34	8.230	388	267
TOTAL	10.035.597,48	6.211.456,66	876.493,89	22.224	1.055	567

Fonte: Elaborado por Luciana M. de Araújo, 2017, a partir de dados primários obtidos nos cartórios de registro de imóveis das cidades de Patos e de Cajazeiras.

A par desses dados, à medida que os loteamentos forem sendo ocupados, incidirá sobre o poder público, em curto e em médio prazos, a demanda pela provisão de infraestrutura e de equipamentos de uso coletivo e de serviços. Dentre eles, a ampliação do abastecimento de água, energia, da rede de esgotamento, dos serviços educacionais, de saúde, lazer e cultura. Com efeito, a considerar as recorrências históricas, o atendimento a demandas como essas não é pautado em princípios de equidade social, o que repercutirá na distribuição diferenciada de serviços, segundo setores mais valorizados pelos agentes imobiliários e/ou por determinadas classes socialmente privilegiadas.

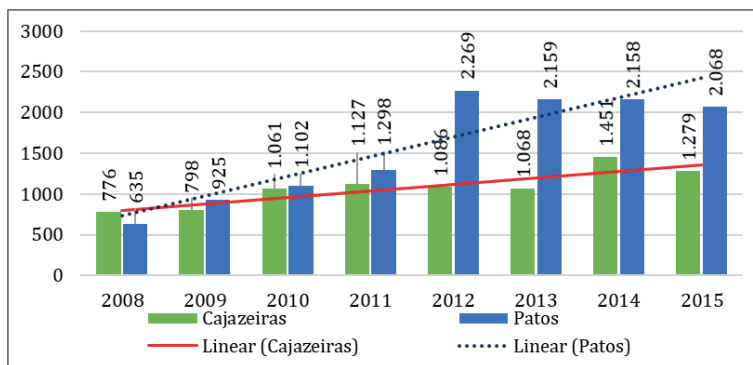
Outro dado relevante, arrolado por meio do exame dos memoriais de incorporações dos loteamentos, diz respeito ao não cumprimento da delimitação adequada das áreas mínimas para uso social. No item referente à área verde, apenas a legislação urbana de Cajazeiras especifica o percentual a ser reservado, por meio da Lei Complementar de Parcelamento do Solo, de 2004. Conforme estabelece em seu Art. 15, deve ser destinada, no mínimo, 15% da área total da gleba loteada para praças, parques e áreas verdes. Além disso, o quadro mostra que, em relação à área total loteada, apenas 8,73% corresponde à reserva de área verde, destinada à implantação de praça e ou passeio público. Já a área total destinada aos lotes representa 62%, dado que poderá comprometer a médio e longo prazos a qualidade ambiental da cidade, por ocasião da ocupação e uso gradativos dos lotes.

Para o interstício de 2009 a 2015, arrolamos também a produção imobiliária relativa à construção de imóveis. Para quantificar essa produção em Patos e em Cajazeiras utilizamos dados fornecidos pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia da Paraíba (CREA), a partir das Anotações de Responsabilidade Técnica (ARTs)², e pelas prefeituras municipais, onde obtivemos o número de alvarás liberados nesse interstício.

2 A ART é um documento legal, que facilita a fiscalização e certifica a regularização da construção. Além disso, identifica as características do empreendimento a ser construído e/ou reformado e o técnico responsável pela execução da obra registrado no CREA.

Entre 2009 e 2015, foram emitidas 19.849 ARTs para ambas as cidades, com uma média de 3,3 mil construções por ano. Isso equivale a pouco mais que o dobro daquelas emitidas em 2008 (anterior à implantação do PMCMV), nas duas cidades, que somaram 1.411 anotações, como demonstrado no gráfico 1, seguinte.

Gráfico 1. Emissão de ARTs nas cidades de Patos e de Cajazeiras/PB –2008 a 2015



Fonte: Elaborado por Luciana M. de Araújo, 2017, com base em dados do CREA/Patos e do CREA/Cajazeiras.

Esse número de ARTs incluiu obras de construções e de reformas de imóveis comerciais e residenciais registradas. As obras exclusivamente residenciais somaram 4.818, o que correspondeu a 24,2% do total emitido entre 2009 e 2015, sendo 2.110 para a cidade de Patos e 2.708 para Cajazeiras. Em ambas, a média anual de produção de habitação representou 688 novas moradias, das quais, mais de 90% foram construções de habitações unifamiliares.

Os dados apresentados, com base nas ART's, assumem um caráter de análise aproximado, e não representam a totalidade do número de obras erguidas nas duas cidades, pois ficam de fora as inúmeras edificações erguidas informalmente, sem o registro no CREA e/ou na prefeitura. E, ao confrontar o número de ART com o de alvarás fornecidos pela Prefeitura Municipal de Cajazeiras (PMC), identificamos uma significativa divergência quanto ao número de obras registradas na cidade. Naquele

mesmo intervalo considerado, dados da PMC trazem a liberação de 6.043 alvarás, o que significa o dobro do total de ARTs emitidas. É grande também a discrepância entre o número de alvará e o de Habite-se³, que somou 3.480, o que representa 57,5% em relação ao número de alvarás emitidos.

A par desses dados, não só podemos questionar os procedimentos de regularização da produção habitacional nessa cidade como também ratificar sua imprecisão quando se trata da quantificação relativa à construção. Nesse sentido, parece claro que a nova produção habitacional surge marcada por irregularidades, a contar pela falta do Habite-se, um documento de liberação do imóvel construído para o uso efetivo, depois de ser fiscalizado por técnicos da prefeitura.

Com efeito atentamos que o ritmo acelerado da produção imobiliária, em particular da habitação, não tem sido devidamente acompanhado pelo poder público. E a ineficiência do controle fiscalizador, referida pelas prefeituras locais como resultante da falta de agentes fiscais, contribui para produzir imóveis fora dos padrões normativos da legislação urbana.

Para a cidade de Patos, os dados também são questionáveis, embora estejam mais equiparados. A prefeitura informou o total de alvarás e de Habite-se sem especificar a finalidade de uso, se residencial ou comercial. Referente ao período entre 2011 e 2015, pois os anos de 2009 e 2010 não foram localizados nos arquivos. Cotejados, o número de Habite-se representou quase 90% em relação ao de alvarás, que foi de 2.070. Por sua vez, o total de ARTs emitidas naquele primeiro interstício foi 9.952.

O PMCMV e a expansão urbana em Patos e Cajazeiras

No que se respeita à produção imobiliária subvencionada pelo Estado, em Patos e em Cajazeiras houve uma grande insuficiência de programas

3 O Habite-se certifica a conformidade da obra e atesta se ela está de acordo com a legislação urbana, especialmente com o código municipal de obras.

habitacionais que perdurou por um longo período, compreendendo as décadas de 1990 e 2000. Esses programas somente foram retomados com mais eficiência depois da implantação do PAC e do PMCMV, cujos efeitos repercutiram somente a partir de 2010.

Nos dois governos (Collor de Melo e FHC), que antecederam o do Presidente Lula, as intervenções públicas na produção habitacional, nessas cidades, foram ínfimas e excluíram uma grande parcela das famílias de baixa renda das linhas de financiamento dos programas de crédito habitacional pós-BNH. Com efeito, tal fato contribuiu para recrudescer os déficits habitacionais urbanos, que se tornaram cada vez mais cumulativos naquelas cidades.

Historicamente, a produção de novas moradias, subvencionadas pelo Estado, nas diferentes esferas administrativas, é insuficiente para suprir a demanda das famílias inscritas nos cadastros dos programas de Habitação de Interesse Social (HIS). Assim, quando instituído em 2009, o PMCMV objetivou criar mecanismos de incentivo à construção e à aquisição de novas habitações por famílias com rendimento bruto de até dez salários mínimos, discriminadas por diferentes faixas de renda - Faixa 1, Faixa 2 e Faixa 3⁴.

A meta inicial do Programa estabeleceu a produção de um milhão de moradias, sendo 40% desse total para as famílias com renda de até três salários, inseridas na Faixa 1. Para essa faixa, os beneficiários são cadastrados pelas prefeituras, na Secretaria de Desenvolvimento Humano, e a habitação é subsidiada, quase totalmente, pelo Governo Federal, com um comprometimento de, no máximo, 5% da renda familiar, ou seja, a aquisição é feita fora do crédito hipotecário (SHIMBO, 2010; ROLNIK, 2015).

No contexto de sua implantação, o PMCMV foi revestido como a “mais importante ação no campo econômico-social, articulando a oferta

4 Conforme o site do Portal Minha Casa Minha Vida, as mudanças nos limites de renda familiar para efeito de financiamento, em 2016, não alteram a Faixa 1. Contudo, as prestações passaram a ser pagas em até 120 meses, sem juros, com comprometimento máximo de 28% da renda familiar. Os subsídios podem chegar até 90% do valor do imóvel.

de moradia, demanda histórica e ativo eleitoral tradicionalmente forte, com uma estratégia keynesiana de crescimento econômico e geração de empregos”, segundo Rolnik (2015, p. 301). Nesse sentido, ante esse apelo e essas expectativas, o programa foi articulado como base em três campos de ação: o social, o econômico e o político.

Em linhas gerais, o PMCMV teria que, socialmente, garantir o acesso à casa própria para um crescente número de famílias de diferentes segmentos de renda, isto é, minorar o déficit habitacional dos segmentos mais pobres, bem como atender à grande demanda social por habitação das famílias de médio rendimento, retida desde os anos de 1990. Para isso, o Governo Federal ampliou as estratégias de aquisição de moradia, por meio da liberação de subsídio, associado ou não à concessão de crédito.

Foi necessário impulsionar o crescimento da economia, com a geração de emprego e o aquecimento do setor imobiliário, notadamente a construção civil e a comercialização de habitação de mercado tiveram um papel significativo. Segundo o Balanço do PAC (2015), entre 2009 e 2013, por ano, foi criada uma média de 921 mil empregos diretos e indiretos na construção civil. Do ponto de vista político, para garantir mais apoio da base dos movimentos sociais de luta pela moradia, o Governo definiu linhas de crédito associativo vinculado às entidades, bem como para as famílias do campo, além de estender o programa aos municípios com população inferior a 50 mil habitantes. Porém, é no âmbito econômico que o PMCMV está efetivamente assentado. Desde a criação do programa, o PMCMV-Empresas passou a constituir a modalidade central da atual Política Nacional de Habitação (PNH).

Nessa modalidade, a empresa de construção civil apresenta o projeto do empreendimento à instituição financeira, à CEF ou ao Banco do Brasil, que, depois de analisar sua viabilidade, contrata a operação e acompanha a execução da obra. Concluída a obra, a instituição financeira gestora responsabiliza-se pela alienação das unidades para as famílias selecionadas. Ao tomarmos como referência o recorte temporal 2009-2015, a análise dos relatórios de produção habitacional do PMCMV (SNH/

MCIDADES, 2016) revelou que, na primeira etapa, o MCMV 1 atingiu a meta, consolidando-se para a implementação da segunda etapa. Nesta, o total de unidades contratadas em todo o país chegou a mais de 2,7 milhões de unidades, sendo mais de 40% desse total destinado a famílias de baixa renda.

Nas duas primeiras etapas, na Faixa 1 foram edificadas mais de 1,7 milhão de habitações, importando em uma contratação média superior a trezentas mil unidades por ano. Um volume que foi bastante desacelerado na terceira etapa do programa, a partir de 2015. Todavia, certificamos que a produção habitacional dentro da linha de financiamento da Faixa 2 teve contratações sempre crescentes, superando o total de unidades contratadas naquela faixa.

Para as Faixas 2 e 3, os limites de rendimento familiar para o financiamento variam de mais de três a até dez salários mínimos. Essas faixas concentram as contratações financiadas com recursos do FGTS, contraídas diretamente pelo comprador nas instituições financeiras autorizadas pelo Banco Central. Em ambas, os financiamentos incluem as taxas de juros, que podem chegar a 8% ao ano, segundo informativos da CEF. Porém, como demonstrado no *overview* do PMCMV, o funcionamento operacional é diferenciado.

Para a Faixa 2, o governo garante dois tipos de subsídios. Um que é complementar, cujo aporte financeiro é direto, variando em função da renda, da modalidade e da unidade federativa, e o outro, definido como de equilíbrio, que visa reduzir a taxa de juros do financiamento. Além desses, é disponibilizado o acesso ao Fundo Garantidor da Habitação (FGHab), usado para reduzir custos de seguro e para refinarçar parte das prestações em caso de perda da renda ou de desemprego. Esse fundo é destinado também para financiamento na Faixa 3. Nessas faixas, tanto a construção quanto a comercialização da habitação são feitas de modo direto via construtora, ou construtor, na forma de pessoa jurídica e/ou física. Para controlar as construtoras, as instituições financeiras e garantir os subsídios, é o Programa que define o preço máximo da habitação a ser

adquirida, segundo a unidade federativa e a localidade para a execução das obras.

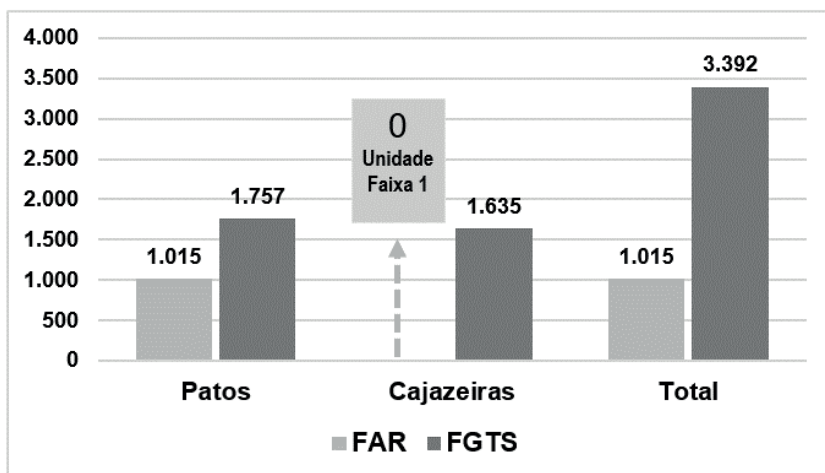
Em um ano, correspondente à terceira etapa do programa – o PMCMV 3 – a produção habitacional pela Faixa 2 atingiu um percentual que superou 80% do total das novas unidades contratadas. Uma quantidade de contratos efetivados díspar do verificado na Faixa 1, inferior a 5%. Como admite Rolnik (2015), houve um deslocamento das empresas incorporadoras que atuaram na Faixa 1, na primeira etapa do programa, e quando conseguiram grandes lucros, voltaram para seus antigos nichos de mercado, ou seja, para as faixas de mais capacidade de solvência.

Essa tendência ratifica o viés empresarial do Programa, distanciando-o de suas diretrizes iniciais de priorizar a política habitacional de interesse social⁵. Não resta dúvida de que o setor imobiliário foi extremamente contemplado pela interposição do Estado com o PMCMV. Para Fix (2011), a atual PNH, alargou o espaço do circuito imobiliário em vários sentidos, aumentando a capacidade de circulação e de acumulação de capital, por meio da produção habitacional. As novas diretrizes da PNH impulsionaram a mobilidade do capital imobiliário também para as cidades de porte médio, sobretudo para as que exercem mais centralidade socioeconômica em suas regiões de influência urbana, imediata e intermediária (IBGE, 2013), conforme já discutimos.

É nesse contexto que a produção imobiliária em Patos e em Cajazeiras assume considerável dimensão na dinâmica de expansão territorial e de circulação de capitais. Segundo registrado no gráfico 2, no intervalo dos seis anos, as novas unidades habitacionais contratadas pelo PMCMV totalizaram 1.635, em Cajazeiras, e 2.772, em Patos (SHN/MCIDADES, 2016).

5 O governo Temer (2016-2018) inverteu as metas de produção por faixa, favorecendo a produção da habitação de mercado. Aumentou o limite de renda em todas as faixas, principalmente, na Faixa 3, que passou de 6,5 para 9 mil reais.

Gráfico 2. Total de unidades habitacionais contratadas pelo PMCMV, por origem de recursos, em Patos e Cajazeiras/PB – 2009 a 2015



Fonte: Elaborado por Luciana M. de Araújo, 2017, a partir de relatórios da SNH/MCIDADES (2016).

Nessas cidades, os financiamentos habitacionais instrumentalizados pelo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) somaram um número maior nas faixas contratadas com recursos do FGTS. A considerar as dimensões populacionais nessas localidades, houve um equilíbrio no número de contratações realizadas por meio desses recursos, o que evidencia a existência de uma demanda retida por parte das famílias com rendimento acima dos três salários mínimos. O gráfico evidencia também que apenas em Patos foram produzidas habitações na Faixa 1, com subvenção do FAR⁶.

O percentual de unidades habitacionais produzidas nessa faixa de rendimento, entre 2009 e 2015, correspondeu a 23% do total de unidades. Em Cajazeiras, como a produção atendeu somente ao segmento de renda enquadrado nas Faixas 2 e 3, os financiamentos realizados via FGTS constituíram a totalidade da produção habitacional contratada pelo PMCMV. Os dados analisados referentes ao PMCMV não incluem a

6 Em Patos foram contratados três conjuntos habitacionais, com recursos do FAR.

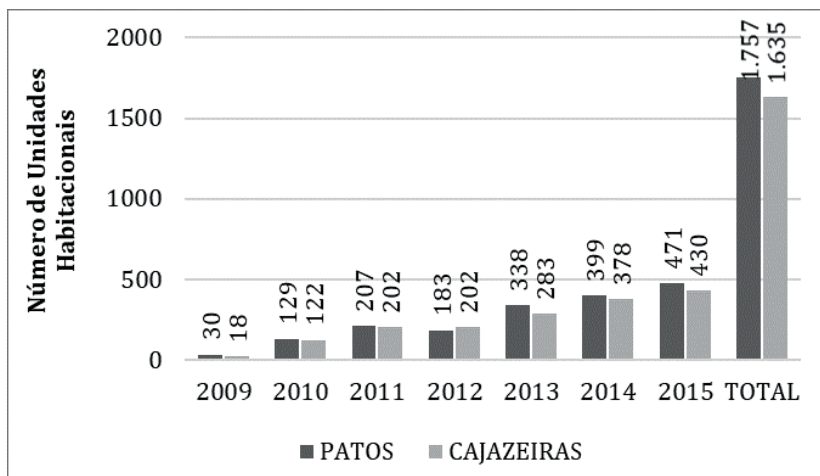
contratação de financiamento habitacional pelo SBPE, vinculada ou não ao Sistema Financeiro de Habitação. Esses financiamentos são realizados diretamente com o construtor, contratados por famílias com rendimento acima de dez salários mínimos, portanto, fora das linhas de rendimento previstas pelo programa e sem limites máximos pré-fixados.

No âmbito do Sistema Nacional de Habitação (SHN), as contratações para a produção de novas unidades habitacionais nas faixas 2 e 3 são subvencionadas por meio de créditos habitacionais, especialmente oriundos do FGTS. Essas modalidades atendem às famílias inseridas nas linhas de rendimento que variam de mais de três a dez salários mínimos que, a grosso modo, constituem a segunda grande base da demanda habitacional. No caso dos financiamentos com recursos do FGTS, dentro dessas duas faixas, o governo federal criou o PMCMV-Habitacional, que funciona a partir de duas linhas de financiamento para o comprador da habitação – pessoa física – como ocorre na Faixa 1, na qual as contratações são realizadas por meio do PMCMV-Empresa.

O gráfico 3 destaca a produção da habitação nas modalidades das Faixa 2 e 3, nas cidades pesquisadas. Nelas, o PMCMV contratou 3.392 unidades habitacionais financiadas pelo FGTS. Dessas contratações, quase 52% foram efetuadas em Patos, sendo as demais efetuadas em Cajazeiras.

No que concerne à Faixa 1, a cidade de Patos foi beneficiada com 1.015 unidades financiadas pelo FAR (ver gráfico 02). Se somarmos todos os financiamentos, temos 2.772 contratações operacionalizadas pelo programa, com mais de 63% do total da produção habitacional voltado a famílias com rendimento acima de três salários mínimos. A questão é que esse segmento apresentou uma demanda habitacional menor (cerca de 20%, relativos a 876 novas moradias). Já o déficit correspondente àquela faixa, também para o ano de 2010, equivalia a 80% (3.521 novas moradias), segundo a Fundação João Pinheiro (FJP).

Gráfico 3. Número de unidades habitacionais contratadas pelo PMCMV, nas modalidades das Faixas 2 e 3, em Patos e Cajazeiras/PB – 2009 a 2015



Fonte: Elaborado por Luciana M. de Araújo, 2017, a partir de relatórios da SNH/MCIDADES (2016).

Isso significa que não houve equidade na distribuição dos recursos públicos subvencionados pelo PMCMV. Essa problemática é mais agravante em Cajazeiras, pois as famílias mais pobres sequer foram contempladas, e cujo déficit habitacional urbano apontava uma carência de 1.850 novas moradias, das quais 1.442 envolviam esse segmento (similarmente, quase 80%).

Palavras finais

A nosso ver, o PMCMV foi fundamental para a garantia do acesso ao crédito habitacional, subvencionando a aquisição da casa própria, realizada por milhares de famílias com rendimento baixo e médio. Todavia, no tocante às condições de habitabilidade do entorno e das edificações em si, muito há para analisar e discutir. E a despeito dos instrumentos normativos de controle sobre a produção de habitação de interesse social ou sobre àquela de mercado ambas continuam sendo realizadas em áreas de

expansão urbana sem adequações satisfatórias de habitabilidade, marcadas por infraestruturas e acessibilidade precárias e/ou inexistentes.

A atual Política Nacional de Habitação segue um curso de práticas que deixa lacunas na qualidade da política pública voltada à habitação de interesse social. Essas práticas são remissivas a um modelo de fragmentação da cidade, repartida em espaços desiguais, em que a precariedade urbana e ambiental é reproduzida, tencionados por conflitos de interesses entre os distintos agentes imobiliários e os moradores de conjuntos habitacionais.

Assim, o discurso reducionista e mesmo demagógico de representantes do poder público quanto à realização do “sonho da casa própria” por famílias de baixa renda. Um discurso em que a impossibilidade socioeconômica dessas famílias quanto à escolha e à qualidade do onde morar na cidade é encoberta pelo “sonho” realizado. À maneira de Bonduki (1998), mitifica-se essa realização, diluindo-se as precariedades que a perpassam.

À cidade imprime-se uma celeridade na sua expansão territorial, com repercussões diferenciadas sobre a sociedade local, com evidente favorecimento do setor imobiliário como um todo e do mercado de terras, potencializando a renda delas advinda, a partir do expressivo aumento de lotes urbanizados disponibilizados para o mercado.

Referências

ABRAMO, Pedro. **A Cidade Caleidoscópica**. Coordenação Espacial e Convenção Urbana. Rio de Janeiro: Bertrand, 2007.

ABRAMO, Pedro. **Mercado e ordem urbana**: do caos à teoria da localização residencial. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

AMORIM FILHO, O. B. Origens, Evolução e Perspectivas dos Estudos sobre as Cidades Médias. In: SPOSITO, M. E. (Org). **Cidades médias**. Espaços em transição, São Paulo: Expressão Popular, 2007, p. 69-87.

AMORIM FILHO, O; SERRA, Rodrigo V. Evolução e Perspectivas do Papel das Cidades Médias no Planejamento Urbano e Regional. In: ANDRADE, T. A.; SERRA, R. V (Org.). **Cidades Médias Brasileiras**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

ARAÚJO, Luciana M. de. **A produção do espaço intraurbano e as ocupações irregulares no Conjunto Mangabeira, João Pessoa-PB**. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa-PB, 2006. Disponível em: http://www.geociencias.ufpb.br/posgrad/dissertacoes/luciana_medeiros.pdf Acesso em: 12 de junho de 2019.

ARAÚJO, Luciana M. de. **Produção imobiliária e novas dinâmicas de expansão urbana em Patos e Cajazeiras (PB)**. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa-PB, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/123456789/12778>. Acesso em: 12 de junho de 2019.

BATELLA, Wagner Barbosa. **Os limiões das cidades médias: reflexões a partir da cidade de Teófilo Otoni-MG**. Presidente Prudente. Tese (Doutorado). UNESP, 2013.

BONDUKI, Nabil. **As origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Estação Liberdade, FAPESP, 1998. 343 p.

BOTELHO, Adriano. **O urbano em fragmentos: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário**. Annablume, 2007.

CORRÊA, Roberto. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 2003.

FIX, Mariana. **Financeirização e Transformações Recentes no Circuito Imobiliário no Brasil**. Tese (Doutorado). UNICAMP. Campinas, 2011.

FJP. Fundação João Pinheiro. **Déficit Habitacional no Brasil**, 2000.

FJP. Fundação João Pinheiro. **Déficit Habitacional no Brasil**, 2010.

HARVEY, D. **A produção Capitalista do Espaço**. Trad. Carlos Szlak, São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, D. **Os Limites do Capital**. Trad. Magda Lopes. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2013.

IBGE. **Divisão do Brasil em Mesorregiões e Microrregiões geográficas**, 1990. Disponível em: http://www.biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/monografias/GEBIS%20-%20RJ/DRB/Divisao%20regional_v01.pdf. Acesso em: abr. 2013.

IBGE. REGIC. **Região de Influência das Cidades**, Rio de Janeiro: Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv40677.pdf>. Acesso em: ago., 2009.

IBGE. **Divisão Urbano Regional, 2013**. Disponível em: ftp://geoftp.ibge.gov.br/organizacao_do_territorio/divisao_regional/divisao_urbano_regional/documentacao/divisao_urbano_regional_apresentacao_do_trabalho.pdf. Acesso em: mar., 2015.

LEFEBVRE, Henri. **Espaço e Política**. Trad.: Margarida M. de Andrade e Sérgio Martins. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

LOJKINE, Jean. **O Estado Capitalista e a Questão Urbana**. 2. ed. Tradução de Estrela dos S. Abreu. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

MAIA, D. S. Cidades Médias e Pequenas do Nordeste: Conferência de Abertura. In: LOPES, D. M. F.; HENRIQUE, W. (Org.). **Cidades Médias e Pequenas: Teorias, Conceitos e Estudos de Caso**. Salvador: SEI, 2010, p. 15-41.

MENDONÇA, Jupira G., COSTA, Heloísa S. de M. (org). Introdução. In: **Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: C/Arte, 2011, pp. 7-14.

MIRANDA, Livia I. Bezerra de. **Produção do Espaço e Planejamento em Áreas de Transição Rural-Urbana: o Caso da Região Metropolitana do Recife – PE.** Tese (Mestrado). 270f. Universidade Federal de Pernambuco, CCA Desenvolvimento Urbano. Recife, 2008.

PAIVA, Cláudio C. **A Diáspora do Capital Imobiliário, sua Dinâmica de Valorização e a Cidade no Capitalismo Contemporâneo: a Irrracionalidade em Processo.** Campinas (SP): UNICAMP, 2007 (Tese de doutorado).

ROLNIK, Raquel. Guerra dos Lugares. **A Colonização da Terra e da Moradia na Era das Finanças.** 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

SHIMBO, Lúcia Z. **Habitação Social, Habitação de Mercado: a Confluência entre Estado, Empresas Construtoras e Capital Financeiro.** Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo. São Carlos (SP), 2010.

SOUZA, Marcelo L. **Os conceitos Fundamentais da Pesquisa Sócio-espacial.** Rio de Janeiro: Bertrand, 2013.

SPOSITO, Maria Encarnação B. Cidades Médias; Reestruturação das Cidades e Reestruturação Urbana. In: SPOSITO, M. E. B (Org). In: **Cidades médias.** Espaços em Transição. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p. 233-253.

A PRODUÇÃO DO ESPAÇO E A EXPANSÃO URBANA EM RUSSAS – CEARÁ

as repercussões do Programa
Minha Casa Minha Vida¹

Jéssica Liana de Sousa

Doralice Sátyro Maia

Introdução

A grande diversidade do que se pode denominar de Brasil Urbano, ou do conjunto das cidades brasileiras, revela-se desde as diferenças no cômputo populacional, às dinâmicas socioeconômicas e regiões econômicas onde estão inseridas, perpassando o processo histórico, dentre outras características.

A discussão que se apresenta tem como objeto espacial a cidade de Russas, localizada no baixo Jaguaribe, no Ceará, estado do Nordeste brasileiro. Este núcleo urbano possui atualmente 76.884 habitantes, sendo considerada uma pequena cidade, de acordo com as classificações brasileiras mais gerais.

As cidades pequenas e médias têm se constituído em espaços propícios neste contínuo movimento de reprodução e expansão do modo de produção capitalista. Nesses últimos anos, pudemos perceber o considerável aumento de pesquisas voltadas, sobretudo, para as cidades médias e mais

1 Pesquisa realizada no Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal da Paraíba. Dissertação de Mestrado defendida em 2018 com recursos da CAPES – Bolsa de Mestrado.

recentemente para as cidades pequenas, especialmente com o enfoque na produção do espaço intraurbano.

Nas últimas décadas, percebemos que têm se aprofundado de forma incisiva as contradições sistêmicas do capital. Assim sendo, em 2008, quando a crise do mercado imobiliário e do mercado de créditos norte-americano alastrou-se por toda a economia global, o capital alocado no sistema financeiro praticamente cessou sua reprodução ampliada. Foi nesta conjuntura que, no governo do então Presidente Luís Inácio Lula da Silva, como uma medida anticíclica em 2009 institucionalizou o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)², com o intuito de promover a produção habitacional de forma ampliada para famílias distribuídas em diferentes faixas³ de renda: Faixa 1: para famílias com renda mensal de até R\$ 1,8 mil; Faixa 1,5: limite de renda mensal até R\$ 2,6 mil; Faixa 2: limite de renda mensal até R\$ 4 mil; Faixa 3: limite de renda mensal até R\$ 9 mil.

Nesse âmbito, acelera-se a expansão dos investimentos imobiliários em todo o país caracterizado por uma progressiva e contínua associação entre capital imobiliário e capital financeiro. Observamos neste momento, que não somente os espaços metropolitanos, mas as cidades de menor porte passaram a atrair cada vez mais esses investimentos. Em 2009, a cidade de Russas passou a aderir ao PMCMV, dado o interesse das construtoras que procuraram a Caixa Econômica Federal (CEF) para realizar os financiamentos dos primeiros empreendimentos construídos na faixa 2 e posteriormente na faixa 3 do respectivo programa.

Tal política habitacional apresenta expressivos desdobramentos na reprodução do espaço urbano da cidade estudada, alterando

2 Ressalte-se que no ano de 2007, mediante o decreto nº 6.025/2007 foi instituído o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) cujo objetivo foi estimular o investimento na produção de infraestrutura com participação ativa do setor privado e a ampliação de investimentos públicos. Dessa forma, o PMCMV surge dentro dessa política mais ampla.

3 O PMCMV teve três versões até o Golpe Político que destituiu a Presidenta Dilma Rouseff em 2016. Cada versão definia os perfis das faixas do programa. No primeiro, estabelecia-se a faixa a partir da quantidade de salário mínimo. Considera-se aqui o referente à versão a partir de 06 de fevereiro de 2017 até agosto de 2018.

significativamente sua estrutura e dinâmica urbana. A implantação do PMCMV no território nacional impulsionou o setor imobiliário que, por sua vez, promoveu diversas transformações socioespaciais. Assim, pensar e compreender a atuação do PMCMV em uma cidade do interior do Nordeste contribui para uma avaliação mais precisa das repercussões dessa política governamental, como também para o nosso objeto focal: o processo de expansão urbana.

Desse modo, inicialmente apresentaremos a cidade de Russas trazendo uma breve reconstituição histórica do seu processo de urbanização e posteriormente mostraremos quais foram as repercussões do Programa Minha Casa minha Vida (PMCMV) na produção do espaço da referida cidade.

Para atingir os propósitos anunciados, além da indispensável pesquisa bibliográfica, foi realizada a pesquisa documental com a obtenção de dados estatísticos, informações e material cartográfico⁴. Além das instituições locais, foram consultados os *sites* de instituições, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) e a Fundação João Pinheiro (FJP), com o intento de acessar dados econômicos, demográficos, habitacionais, dentre outros; sites das construtoras e incorporadoras imobiliárias que divulgam informações acerca dos projetos habitacionais desenvolvidos na cidade. Acrescenta-se, ainda, o trabalho de campo quando realizamos o exercício da observação.

Cabe trazermos aqui uma breve apresentação de Russas no contexto regional. A sua população estimada em 2018 é de 76.884 habitantes (dados de estimativa da população para 2018 - IBGE). Segundo o último estudo elaborado pelo IBGE (2017) sobre a classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil, Russas classifica-se como município predominantemente urbano⁵, ou seja, apresenta maior concentração da

4 O material cartográfico e o acesso ao Plano Diretor consultados foram fornecido pela Prefeitura Municipal de Russas - Secretaria de Desenvolvimento Econômico.

5 Contudo, de acordo com Elias (2013) trata-se de uma cidade com economia dinamizada pelo agronegócio e com atividades tipicamente rurais em partes do seu território.

população localizada em área urbanizada, além de apresentar centralidade e influência na região em que se insere.

No que se refere à análise de Russas na rede urbana, esta se destaca por suas atividades comerciais e serviços educacionais. De acordo com a publicação da pesquisa “Regiões de Influência das Cidades”⁶ Russas é considerada como um Centro de Zona. Classificação definida pelo IBGE (2007) como “nível formado por 556 cidades de menor porte e com atuação restrita à sua área imediata; exercem funções de gestão elementares” (IBGE, 2007, p. 11).

Em consonância com a recente publicação do estudo sobre a divisão do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Intermediárias, elaborado pelo IBGE em 2017, observa-se que as cidades de Russas e Limoeiro do Norte conjuntamente são classificadas como uma Região Geográfica Imediata. A partir desses estudos, podemos entender que as propostas possuem diferenças quanto ao critério de classificação. Embora tenham a rede urbana como ponto principal de referência, são os centros urbanos próximos, para satisfação de necessidades imediatas da população e do seu entorno, que caracterizam o estudo mais recente. Desse modo, Russas possui um importante papel no contexto regional e cada vez mais se insere nessa ampla rede urbana em que as diversas escalas e fluxos se inter-relacionam.

Passemos, então, a tratar mais propriamente do tema central deste texto: a política habitacional e expansão urbana em Russas com o PMCMV.

6 Enquanto metodologia foi estabelecida, inicialmente, uma classificação dos centros e, a seguir, foram delimitadas suas áreas de atuação. “Na classificação, privilegiou-se a função de gestão do território, avaliando níveis de centralidade do Poder Executivo e do Judiciário no nível federal, e de centralidade empresarial” (IBGE, 2007, p. 01).

A política habitacional em Russas e o processo de expansão urbana

O município de Russas teve seu primeiro Plano Diretor elaborado em 1981⁷, pelo Governo do Estado do Ceará, através do Departamento de Desenvolvimento Microregional. No Plano Diretor de 1981, além da lei que o institui, duas outras o complementam: a que dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo e a que dispõe sobre as normas de construção civil. E no ano de 1998, a Gestão Municipal, por meio do PROURB e da Secretaria de Desenvolvimento Urbano, atualmente denominada de SEINFRA, viabilizou a construção do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), por meio da empresa AKL serviços e engenharia.

No ano de 2017, foram iniciadas as primeiras discussões e audiências públicas para a revisão do PDP (2007/2008). Dentre as diretrizes e estratégias delineadas na revisão do Plano Diretor Municipal, destaca-se a: ampliação e melhoria do atendimento de saneamento básico, especialmente do esgotamento sanitário e a integração da política habitacional às demais políticas públicas, priorizando o atendimento das necessidades habitacionais de interesse social.

Além dessas diretrizes⁸ gerais, o plano especifica a criação de um sistema municipal de habitação de interesse social, a atualização do PLHIS, a elaboração de normas e instrumentos legais que favoreçam a habitação de interesse social e o apoio às ações do PMCMV para atender as famílias de baixa renda. Desse modo, as necessidades apresentadas pelo PLHIS são condizentes, em alguns aspectos, com os instrumentos mencionados no Plano Diretor. No entanto, é importante afirmar que apesar do plano ter realizado o levantamento das demandas habitacionais, sobretudo, para habitação de interesse social (com o PMCMV em vigor), ainda não

7 Não obtivemos acesso a esse Plano Diretor. Segundo o secretário de desenvolvimento econômico o arquivo não se encontra mais na prefeitura.

8 Destacamos somente as diretrizes principais. Quanto ao sistema municipal de habitação de interesse social não foi mencionado como isto será realizado.

tinha sido efetuada nenhuma ação no município referente à habitação social desde a criação do PLHIS. Essa realidade só começou a se modificar recentemente, no ano de 2018, com a construção (ainda em andamento) do primeiro projeto do PMCMV faixa 1.

A expansão da malha urbana dessa cidade se deu a partir da construção de dois conjuntos habitacionais na década de 1980 e um outro no ano de 2002. O Conjunto Habitacional Gerardo Matoso foi construído no bairro Planalto da Bela Vista na década de 1980. A construção desse conjunto habitacional deu-se em uma área afastada da principal via de interligação do bairro com o centro da cidade, a Avenida Governador Raul Barbosa, o que estimulou a utilização de uma estrada que interliga o Conjunto ao centro da cidade. Até hoje, essa via, conhecida como “Estrada Nova”, não recebeu nenhum serviço público como pavimentação e iluminação, sendo realizado apenas o patrolamento após os períodos chuvosos quando ela fica praticamente intransitável. Em agosto de 2015, a Prefeitura Municipal de Russas inaugurou a reforma/construção da Praça Gerardo Matos, única obra de melhoramento ocorrida nos espaços deste Conjunto Habitacional desde sua construção e distanciada da área urbana consolidada.

Ainda mais distantes do centro, os Conjuntos Habitacionais Padre Abdon Valério e Dr. José Martins de Santiago estão localizados no bairro Tabuleiro do Catavento. É interessante salientar que esses dois conjuntos foram construídos em regime de mutirão e por isso são popularmente conhecidos na cidade como Mutirão Velho e Mutirão Novo, respectivamente. Essas foram as primeiras intervenções do Estado referentes à questão da habitação social na cidade e podem ser facilmente percebidas como impulsionadoras do processo de segregação residencial. Pois, destinados às famílias de baixa renda, ambos os conjuntos foram construídos em áreas periféricas.

Dessa forma, afirma-se que as primeiras práticas de intervenção estatal na produção habitacional de Russas se deram a partir da COHAB -

BNH e do PROURB (programa estadual), a partir da década de 1980, como mencionado no parágrafo anterior⁹.

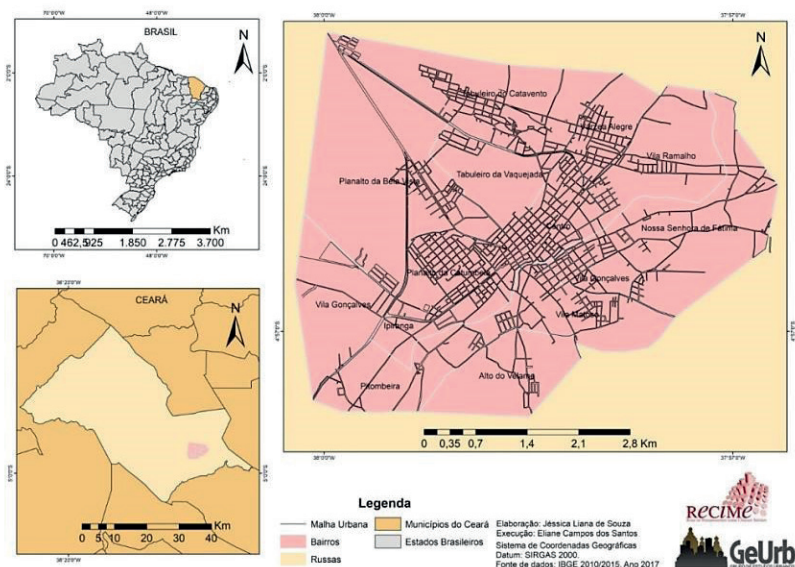
Posteriormente, com a implantação da indústria Dakota no final dos anos de 1990, houve um atrativo inicialmente para a produção de habitações em seu entorno, mas, de forma inexpressiva. Observamos que foi a partir do PMCMV que efetivamente a produção habitacional em Russas se consolidou e o mercado imobiliário local se expandiu. Ademais, foi mediante o PMCMV, em 2009, que o Estado passou a atuar de forma incisiva nesta cidade, onde se percebe facilmente na paisagem a elevada produção de empreendimentos em comparação aos anos anteriores.

Segundo Silva (2006, p. 35), foi a partir da década de 1940 que áreas como as ruas Dr. José Ramalho, Benjamim Constant e Coronel Araújo Lima se integraram ao centro da cidade. Conforme o mesmo autor, essas ruas eram predominantemente residenciais e habitadas “por pessoas que enriqueceram com o dinheiro oriundo do comércio do pó cerífero, do algodão e do seu beneficiamento.”

Posteriormente essa região passaria a constituir os atuais bairros Vila Gonçalves e Nossa Senhora de Fátima. Até a década de 1960, o adensamento populacional se deu quase totalmente no entorno do núcleo primitivo da cidade. Posteriormente, a cidade apresentou uma expansão mais significativa, inclusive atingindo áreas distantes do centro urbano, como as que configuram hoje os Bairros Tabuleiro do Catavento, Tabuleiro da Vaquejada e mais intensamente no Bairro Planalto da Bela Vista.

Por volta da década de 1980, a expansão da cidade rompeu definitivamente com a tendência de contorno da área central e a periferia se ampliou, ocupando áreas mais distantes do centro e que ainda possuíam características rurais, como a criação de animais. Essas áreas foram ocupadas sem a infraestrutura e sem serviços públicos básicos como pavimentação, abastecimento d’água, rede de esgoto e coleta de lixo. (Mapa 1)

9 Política Habitacional no Brasil durante a década de 1980 efetivada pelo Banco Nacional de Habitação (BNH).

Mapa 1. Localização e distribuição dos bairros do município de Russas no Ceará

Oriundo do recente movimento de urbanização e da expansão capitalista no campo, Santos (1993) sustenta que o Brasil seria caracterizado como um Brasil urbano com áreas agrícolas, e um Brasil agrícola com áreas urbanas. Assim, não mais se trataria de ‘regiões rurais’ e de cidades. Hoje, as regiões agrícolas (e não rurais) contêm cidades; as regiões urbanas contêm atividades rurais.

O Ceará e, mais especificamente, Russas estão inseridos nesse movimento de urbanização mais ampla e essas transformações passam a acontecer de fato. Como se pode observar no quadro 1, foi justamente a partir da década de 1990 que a população urbana desse município superou sua população rural. A migração campo-cidade nesse período foi estimulada pela decadência das atividades no campo, destacadamente o algodão e a cera da carnaúba.

Quadro 1. Evolução da população Urbana e Rural em Russas até o ano de 2016.

Evolução população Urbana e Rural em Russas						
	1970	1980	1991	2000	2010	2016
Total	34.239	38.513	46.566	57.320	69.833	75.762
Urbana	11.374	18.558	27.055	35.323	44.952	48.768
Rural	22.865	19.955	19.511	21.997	24.881	26.994

Fonte: Dados retirados do IPECE/2017 – Elaborado pelas autoras.

Destaque-se, com base nas informações disponibilizadas, que pudemos observar que no período de 1990 a 2016 houve um crescimento exponencial da população total e urbana do município. Como justificativa para tal elevação, destacamos a implantação da indústria calçadista Dakota no fim dos anos 1990 e do campus da Universidade Federal do Ceará (UFC) em 2014 em função da política de interiorização e expansão das instituições de ensino superior (IES). Além desses, ressaltamos os investimentos feitos e produzidos por setores e agentes do mercado imobiliário e da construção civil na produção habitacional a partir do PMCMV e, por fim, a presença do agronegócio como a principal atividade econômica na região. Ou seja, esses fatores foram e são determinantes para impulsionar o crescimento demográfico e a expansão do tecido urbano de Russas.

Da década de 1990 em diante a população rural também apresentou significativo crescimento, muito embora este seja bastante inferior se for comparado ao da população urbana. Certamente um dos fatores que justificam esse aspecto foi a implementação das políticas de modernização das atividades agrícolas (agronegócio) presentes na Região do Baixo

Jaguaribe. Em Russas, tais políticas se materializaram através do Perímetro Irrigado Tabuleiro de Russas¹⁰ (PITR).

Como já se sabe, o crescimento populacional é um dos fatores que condicionam o processo de urbanização; e em Russas, a partir do final dos anos de 1990, tal incremento, tem se dado pela dinâmica comercial, dos serviços e das atividades agroindustriais.

No trabalho de campo realizado observamos que mesmo com toda a expansão da cidade, sobretudo com a presença de novos equipamentos urbanos e a centralidade regional por esta exercida juntamente com outras cidades, ainda se faz presente a existência de atividades e práticas vinculadas ao rural. Como exemplo identificamos a criação de bovinos e caprinos, prática tão comum nas cidades de menor porte, especialmente no Nordeste brasileiro, mas também em outras, como a cidade de João Pessoa – PB estudada por Maia (1994, 2000). Desse modo, essas atividades coexistem ao passo que a modernização agrícola mediante o agronegócio, se complexifica e reifica ainda mais como uma das principais atividades econômicas de Russas. Segundo Elias e Pequeno (2007):

No Ceará, especialmente nas duas últimas décadas, a fruticultura encontra-se em franca expansão, sendo uma das que mais vem se moldando à agricultura empresarial, ao agronegócio da fruticultura, seja no Perímetro Irrigado do Jaguaribe-Apodi, no município de Limoeiro do Norte, o primeiro a adotar a agricultura empresarial no Ceará, seja no Perímetro Irrigado Tabuleiro de Russas, que abrange terras nos municípios de Limoeiro do Norte, Russas e Morada Nova (ELIAS, 2000, 2002, 2005). Tais

10 Localiza-se nos municípios de Russas, Limoeiro do Norte e Morada Nova, mais precisamente no baixo Vale do Jaguaribe, na chamada zona de Transição Norte dos Tabuleiros de Russas. A área é constituída por uma faixa contínua de terras agricultáveis ao longo da margem esquerda do Rio Jaguaribe, entre a cidade de Russas e a confluência do rio Banabuiú, região nordeste do Estado do Ceará. É administrado pelo Departamento Nacional de Obras contra a Seca (DNOCS).

municípios se encontram em região conhecida como do Baixo Jaguaribe e na Chapada do Apodi, onde já estão instaladas várias empresas agrícolas, nacionais e multinacionais, produzindo frutas. O grande destaque é para a multinacional Del Monte, uma das três mais importantes do setor (ELIAS; PEQUENO, 2007 p. 08).

As primeiras fábricas instaladas neste município localizaram-se no centro da cidade e foram fundamentais para a instalação de alguns serviços, energia elétrica e a iluminação pública. Na segunda metade do século XX duas novas indústrias se instalaram na cidade: a RICASA (Russas Indústria Comércio e Agricultura S/A), em 1966, localizada na Avenida Dom Lino, principal via de circulação da cidade; e a RICOL (Russas Indústria e Comércio de Óleos Ltda), em 1973, que teve sua planta instalada na Rua João Marcial Pereira, atualmente denominado de Bairro Nossa Senhora de Fátima.

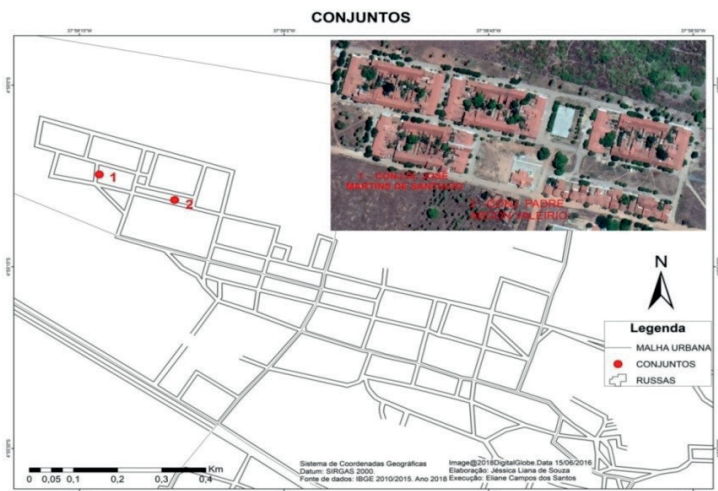
A Vila Scipião, principalmente, cresceu para além de uma “simples vila de casas” e se transformou no Bairro Várzea Alegre. Esse bairro foi durante muitos anos o principal ponto de convergência das famílias mais carentes que chegavam à cidade de Russas. Os menores preços dos terrenos, dado a distância do centro e a falta de infraestrutura, fomentaram a ocupação desta área.

A atividade ceramista também estimulou a ocupação de outras áreas da periferia urbana de Russas, mesmo as que não surgiram nos entornos das fábricas, como é caso dos bairros Alto do Velame, Vila Matoso e Vila Ramalho. Todos esses bairros foram criados a partir da década de 1970, quando o processo de migração campo-cidade se tornou mais expressivo em Russas, impulsionado pelas indústrias cerâmicas e pelo crescimento das atividades comerciais e dos serviços urbanos.

Em 1998, instala-se no município a fábrica de calçados Dakota Nordeste S/A. O Bairro Tabuleiro do Catavento foi escolhido pela Prefeitura Municipal como lugar para a sua localização. Inicialmente em um galpão

localizado no Bairro Alto São João, dois anos depois passou para a sua atual localização, na Avenida Coronel Antônio Cordeiro, às margens da BR 116, no bairro Tabuleiro do Catavento. O terreno foi cedido pela Prefeitura Municipal para a relocação da Dakota-Russas e é conexo aos terrenos doados para a construção dos Conjuntos Habitacionais Padre Abdon Valério e Dr. José Martins Santiago. Sendo que esse segundo foi construído no ano de 2002, ou seja, logo após a instalação da fábrica de calçados no seu novo endereço. (Mapa 2)

Mapa 2. Localização dos conjuntos Padre Abdon Valério e Dr. José Martins Santiago.



Este conjunto habitacional foi criado próximo à Dakota como forma de manter e servir de moradia para os trabalhadores dessa indústria, já que muitos funcionários moram nesse conjunto. Atualmente, segundo Alencar (2014), a Dakota-Russas chega a gerar aproximadamente 4.000 empregos, ainda que tenha diminuído um pouco seu tamanho em função da crise econômica (elevada taxa de desemprego no Brasil). A mesma se mostra como a principal fonte empregadora do município, com um forte atrativo de mão-de-obra e estimuladora de uma série de transformações econômicas e socioespaciais na cidade de Russas.

Além das atividades comerciais e industriais, a presença de unidades e sedes de órgãos federais e estaduais dentre outros, também contribuem no processo de urbanização de Russas. Esses equipamentos aferem novas formas e funcionalidades ao processo de urbanização, especialmente pelo crescimento da demanda de trabalho intelectual, do consumo de bens e serviços e dos fluxos intermunicipais. Esses elementos estão associados ao surgimento do meio técnico-científico-informacional, caracterizado pela crescente presença da ciência, da técnica e da informação na estruturação e especialização do território (SANTOS, 2008).

A instalação do Campus Avançado da UFC (Figura 1) em Russas expressa o entendimento de como essas instituições públicas repercutem na dinâmica das cidades, na ação dos agentes produtores do espaço e na reconfiguração do espaço intraurbano. Embora suas atividades só tenham iniciado no ano de 2014, desde quando a sua instalação foi confirmada, passou-se a noticiar grandes expectativas quanto a uma nova dinâmica que ela provocaria na cidade. Para o setor imobiliário, significou um fator essencial na ampliação e reprodução habitacional na cidade, tomando-a como símbolo de futuro promissor da cidade e a utilizando como marketing em seus negócios, além de gerar aumento exponencial nos preços dos terrenos e dos aluguéis na cidade, principalmente nas proximidades do campus.

Figura 1. Obras de expansão no campus universitário – UFC/Russas.



Fonte: Acervo próprio – Sousa (2018) – Trabalho de Campo – março – 2018.

Pelo exposto, podemos perceber uma íntima relação entre as ações do Estado e as estratégias do setor imobiliário, principalmente para fins especulativos e com elevada extração de renda. O empreendimento mais representativo dessa expansão do mercado imobiliário sob a instalação do Campus Universitário na cidade são os Condomínios Residenciais Santiago I e II construídos pelo PMCMV (faixa 3), pois, se localizam na maior área de crescimento e valorização imobiliária da cidade. Entendemos assim que se confirma a tese de que a expansão e a interiorização das IES, levando-se em conta o papel desempenhado pelas universidades como agentes da reestruturação urbana, repercutem concretamente na produção de novas relações e dinâmicas nos espaços urbanos, ocasionando diversas transformações socioespaciais. O que corrobora Henrique (2015, p.1) ao expressar que “a compreensão do papel das universidades como agentes da (re)estruturação urbana e das cidades torna-se importante, tanto em razão do volume de recursos financeiros movimentados quanto pela modificação de dinâmicas intraurbanas (moradia, circulação, usos, etc.) e do cotidiano dos moradores”.

De acordo com Silva (2006) e Alencar (2014), a atuação dos proprietários fundiários e dos promotores imobiliários em Russas passou a ocorrer de forma expressiva a partir da década de 1990. Nesse período, vários terrenos localizados no entorno do centro da cidade, que antes eram utilizados para atividades agrícolas e até mesmo áreas de alagadiços e sem uso específico, passaram a ser loteados e comercializados como parte integrante do espaço urbano.

A partir dos últimos dez anos o setor imobiliário se expandiu de maneira mais significativa em Russas, inicialmente por meio de loteamentos regularizados e pelo crescimento do mercado de venda e locação de prédios comerciais e residenciais, principalmente no centro da cidade. No entanto, entendemos que há pelo menos cinco anos esse setor passa por uma reestruturação mais significativa e dinâmica que a demonstrada anteriormente. Compreendemos que esse novo “período” do mercado imobiliário em Russas pode ser caracterizado pelos seguintes

elementos: lançamentos de loteamentos planejados e fechados, dotados de infraestruturas como pavimentação, água e energia elétrica; abertura de novos escritórios imobiliários; surgimento de empresas especializadas na construção civil; crescimento da comercialização de novas residências e apartamentos; e a construção de condomínios verticais e horizontais fechados. Destaca-se que os três últimos elementos demonstram ser dinamizados pelo crescimento e maior acesso aos financiamentos e subsídios habitacionais ofertados pelo PMCMV.

Como se pode observar, a expansão urbana e a formação da periferia da cidade de Russas são processos decorrentes do contínuo crescimento populacional, da modernização das indústrias ceramistas, das ações do Estado, por meio de obras de infraestrutura - construção de conjuntos habitacionais e instalação de órgãos públicos, mais recentemente, da chegada da indústria calçadista, da atuação dos proprietários fundiários e dos promotores imobiliários a partir do PMCMV. A demanda por habitações no município é uma dessas problemáticas e vem se agravando ao longo do tempo, recebendo intervenções pontuais em alguns períodos, contudo, permanecendo sem a resolução definitiva.

A expansão urbana impulsionada pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) em Russas

O PMCMV foi institucionalizado no ano de 2009, com o objetivo de estimular o mercado imobiliário e ampliar o atendimento às famílias com renda mensal de até 10 salários mínimos. Frente ao cenário econômico em que foi lançado, pode-se dizer que o programa também se estabeleceu como parte das medidas de enfrentamento da crise econômica mundial e concomitantemente com a finalidade de minorar o elevado déficit habitacional no Brasil.

Segundo os dados elaborados pela Fundação João Pinheiro, a partir do Censo Demográfico de 2010, o déficit habitacional (DH) total de Russas era de 1.834 unidades habitacionais. A tabela 1 mostra os dados referentes

ao DH em Russas decomposto em variáveis pelo tipo de habitação e pelo rendimento familiar.

Tabela 1. Déficit habitacional total e relativo, por componente, no Estado do Ceará e no município de Russas – 2010.

		Ceará	Russas
Déficit Habitacional	Total	276.284	1.834
	Relativo	11,66	8,99
Domicílios precários	Total	46.028	269
	Relativo	1.94	1,32
Coabitação familiar	Total	125.745	1007
	Relativo	5.31	5,94
Ônus excessivo com aluguel	Total	79.478	471
	Relativo	3.35	2.30
Adensamento em domicílio alugado	Total	25.033	87
	Relativo	1.06	0,43

Fonte: Fundação João Pinheiro (2010) - Elaboração própria

O maior responsável pela demanda habitacional, no Ceará, é a coabitação familiar, bem como em Russas, e em segundo lugar é o ônus excessivo com aluguel que prevalece como principal componente do seu déficit. Importante mencionar o significativo índice de domicílios precários existente em Russas. A Fundação João Pinheiro (2013, p. 32) mostra que, “embora o ônus com aluguel seja um componente mais expressivo nas áreas metropolitanas (35,8% do déficit), é forte também nas áreas não metropolitanas (25,6%)”. No caso de Russas, percebemos que isso ocorre porque o aluguel tem sido a solução mais frequente para aqueles que não possuem casa própria. Contudo, grande parte do déficit urbano se concentra na população cuja renda é de até três salários mínimos e que, portanto, tem dificuldades em arcar com o pagamento de aluguéis. Assim,

o incremento de unidades habitacionais dos últimos anos não atende ao déficit habitacional.

Um aspecto que devemos compreender e, que se relaciona com a conjuntura política do Brasil, é que os ajustes e os cortes feitos no Programa, atingiram efetivamente o fomento e subsídios para os financiamentos para a classe mais pobre, a saber, a faixa 1 em que o déficit habitacional é preponderante. Ou seja, a redução de investimentos nesta faixa impacta severamente a aquisição de moradias para a classe trabalhadora. Concomitantemente, os recursos aplicados nas faixas correspondentes de atuação do mercado imobiliário (faixas 2 e 3) foram mantidas e até expandidas. Até 2017 não existiam empreendimentos direcionados para a faixa 1 nesta cidade. Tal acréscimo deve-se ao expressivo aumento de investimentos para o setor privado na produção habitacional e às alterações nos valores das faixas de renda e do teto dos preços de imóveis requeridas por setores do mercado imobiliário. No quadro 2, temos a distribuição e a quantidade de empreendimentos produzidos em Russas no período de 2009 a 2018.

Quadro 2. Empreendimentos do PMCMV em Russas no período de 2009 a 2018.

Faixa	Modalidade	Empreendimento	Construtora	Nº UH Contratadas	Nº UH Concluídas	Nº UH Entregues
1	Empresas	Residencial Tabuleiro do Catavento	CR DUARTE ENGEN	117	-	-
2	CCFGTS			1.060	1.060	910
3	CCFGTS			56	56	46
Total				1.233	1.116	956

Fonte: Dados coletados no Ministério das Cidades (2018). Posição: 30/06/2018.
Elaborado pela autora.

Os primeiros contratos realizados pelo PMCMV em Russas foram efetivados ainda em 2009. Tratavam-se de apartamentos localizados no Bairro Tabuleiro do Catavento, mas que, segundo as definições do IBGE, a localização desse empreendimento se encontra fora dos limites desse bairro e até mesmo do espaço urbano da cidade.

Os empreendimentos comercializados pelo Programa podem ser casas ou apartamentos, estando ou não inseridos em condomínios ou organizados em agrupamentos de casas. Para cada uma dessas tipologias existem requisitos que devem ser cumpridos para que o projeto seja aprovado pela CEF, para poder ser comercializado através do programa.

A partir da institucionalização do programa é que começaram a surgir as primeiras empresas de construção civil cujos proprietários são originários da cidade. Essas empresas se consolidaram no mercado local e podem ser vistas como “especializadas” na construção de casas para serem vendidas através do PMCMV. Em entrevista com o proprietário da MS Construções e Incorporações, ele afirma que “esse programa tem fortificado o mercado imobiliário local, mesmo nesse período de crise política e econômica e os investimentos para as faixas 2 e 3 foram mantidos, eles só reduziram a faixa 1”. Aqui podemos observar os interesses reais do setor imobiliário que foi o mais beneficiado por esse programa, enquanto as faixas de renda intermediária e elevada mantiveram os investimentos, a faixa destinada para habitação social (faixa 1) em que os subsídios são fundamentais para a compra e acesso à moradia, teve cortes significativos no orçamento.

O primeiro empreendimento construído na cidade através do PMCMV, em 2009, foi realizado pela empresa ESBRA Construção Civil LTDA, que possui sede em Fortaleza. Já em 2009 começaram a surgir as primeiras empresas locais do ramo da construção civil e que se tornaram, em medida, “especializadas” na construção de empreendimentos com as características determinadas pelo PMCMV. Entre elas, se destacam a MS Construções e incorporações LTDA e a S. Gurgel Empreendimentos Imobiliários LTDA. Atualmente essas duas empresas praticamente dominam

o mercado de construção desses empreendimentos e administram também as vendas desses imóveis. Sendo a MS Construções e Incorporações a maior da cidade, ela foi responsável pela construção do primeiro condomínio fechado denominado de Residencial Village Catumbela 1. O que representa concretamente essas mudanças no setor imobiliário e na expansão da cidade.

Outro empreendimento existente na cidade é o Loteamento Boa Vista (faixa 2), inaugurado em 2012 e a construtora responsável é a Tec Urbanismo. Neste empreendimento, ocorre a venda de lotes e, mais recentemente em sua segunda etapa de expansão, casas já construídas. Apresenta como vantagens a proximidade ao centro, a infraestrutura completa, as vias de fácil acesso e a sua localização em frente à Lagoa da Caiçara, considerada pelo mercado imobiliário como a melhor área de localização e a de maior expansão juntamente com o bairro da Cidade Universitária, portanto, com preços elevados. Os lotes residenciais possuem área média de 150m² e os comerciais 300m².

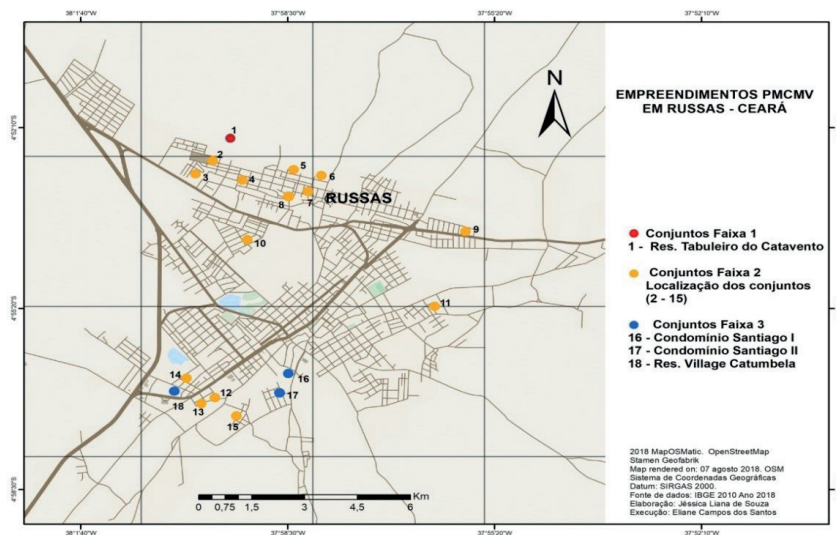
Dentre os empreendimentos inseridos na faixa 2 na cidade, tem-se o projeto desenvolvido, no ano de 2017, pelo escritório denominado Odilo Almeida Arquitetura e Urbanismo. É um escritório especializado na elaboração de projetos residenciais e na execução de obras, com sede em Fortaleza, foi fundado no ano de 1994. Os principais campos de atuação do escritório são: arquitetura residencial, comercial e de serviços; projetos urbanísticos; arquitetura de interiores; elaboração e revisão de planos diretores, arquitetura paisagística, incorporação e venda de imóveis e inspeção predial. O arquiteto responsável é originário de Russas e possui vários projetos não somente em Russas, mas, também em outras regiões do estado. O empreendimento localiza-se no bairro Tabuleiro do Catavento.

Ao compararmos as primeiras unidades construídas no âmbito do PMCMV com os empreendimentos mais recentes, observamos que houve mudança significativa na estrutura, no tamanho, na aparência, na localização e nos valores destes imóveis. Na observação *in loco* foi possível apreender que existem perceptíveis diferenciações na estrutura dos imóveis do Programa. Ou seja, apesar de existirem classificações de

faixas de renda no âmbito nacional, os empreendimentos construídos nos espaços metropolitanos, nas cidades intermediárias e nas cidades pequenas apresentam diferenças nos seus padrões de estrutura construtiva. Em Russas isso é evidente. Significa afirmar que os conjuntos nas faixas 2 e 3 existentes nessa cidade apresentam diferenciações nítidas comparadas com a mesma tipologia em empreendimentos construídos nas cidades de Fortaleza ou de São Paulo, por exemplo.

Apesar dessa diferença, alguns elementos vêm se mantendo ao longo dos anos e são comuns a outras cidades e regiões. É o caso, por exemplo, dos empreendimentos construídos em áreas periféricas não dotadas de infraestrutura e de serviços públicos. Essas áreas são escolhidas pelos construtores por terem um menor preço no mercado imobiliário, potencializando as possibilidades de maior rentabilidade.

De maneira geral, observamos que a maioria dos empreendimentos está localizada em áreas e bairros periféricos e que nenhuma unidade foi construída no Centro, mesmo este tendo terrenos ociosos. De acordo com a espacialização indicada, é possível observar que os empreendimentos estão distribuídos entre seis dos treze bairros, que compõem o espaço urbano de Russas, e um localizado fora dos limites do espaço urbano, qual seja, o primeiro construído através do PMCMV na cidade, ainda em 2009. A maior concentração desses empreendimentos ocorre no Bairro Tabuleiro do Catavento, onde há a predominância de conjuntos formados por dezenas de casas e que vêm modificando a paisagem deste bairro (mapa 3).

Mapa 3. Localização dos empreendimentos do PMCMV em Russas.

Os bairros Nossa Senhora de Fátima e Planalto da Catumbela também apresentam quantidade significativa de empreendimentos. O Bairro Nossa Senhora de Fátima, que desde 2010 vem recebendo a construção dessas unidades, possui uma quantidade de UHs bem superior ao Bairro Planalto da Catumbela, onde a construção dessas unidades é bem mais recente.

Podemos observar que os empreendimentos estão, em grande maioria, localizados em áreas adjacentes ao centro da cidade, intermediadas por grandes vazios, e de menor ocupação. Dessa forma, o PMCMV ao passo que potencializou e expandiu o mercado imobiliário na cidade, agravou o processo de segregação em Russas. Nesse sentido, essa distribuição locacional é uma estratégia do mercado imobiliário para garantir maior rentabilidade dos seus negócios.

Recentemente com o PMCMV como objeto de análise, Cardoso e Aragão (2013) explicam essa estratégia afirmando que os lucros adquiridos pelas construtoras não se limitam aos conseguidos através do processo de

construção, mas inclui também o lucro que pode ser retirado no processo de mercantilização das unidades.

Essas estratégias são praticadas pelo setor imobiliário em Russas, pois, os empreendimentos do PMCMV estão localizados em áreas periféricas e com distância considerável do centro da cidade, onde se concentra a grande maioria dos serviços públicos e privados como hospitais, escolas, e empreendimentos comerciais. O Bairro Tabuleiro do Catavento é o maior expoente. Este bairro tem sido historicamente um dos vetores de direcionamento das famílias de baixo poder aquisitivo, inclusive por meio da construção de dois conjuntos habitacionais, e sempre apresentou uma carência de infraestrutura e de serviços urbanos, o que acarreta a desvalorização dos terrenos localizados em seus limites.

Apesar de não ter sido contemplado por projetos de infraestrutura que atenda à demanda e que melhor estimule sua ocupação, nesse bairro estão sendo construídos empreendimentos financiados pelo PMCMV desde 2010, e hoje é o que abraça a maior quantidade de unidades comercializadas através do programa em Russas.

As mudanças na variedade, padrão e qualidade dos empreendimentos lançados recentemente em Russas resultam da modernização e especialização do setor imobiliário na cidade e que, em nosso entender, sofre influência dos incentivos oportunistas pelo PMCMV. Afirmamos tal compreensão, com base nas mudanças que ocorreram neste setor a partir da intervenção gerada pelo programa, principalmente a partir de 2010, e que são perceptíveis na cidade.

Além disso, é possível dizer que foi a partir dos incentivos do PMCMV que a construção empresarial de moradias começou a ocorrer de forma expressiva na cidade. Ou seja, a institucionalização desse programa na cidade possibilitou o surgimento de empresas e construtoras vinculadas ao mercado imobiliário pelos próprios empresários que residem em Russas, bem como oriundos de outras cidades, em sua maioria de Fortaleza e como já foi mencionado, de Minas Gerais (LCM Construção) - responsável pelos empreendimentos da faixa 1 que serão construídos em etapas posteriores.

Nesse sentido, esses empreendimentos tendem a gerar mudanças nas dinâmicas socioespaciais dos bairros onde se localizam. As novas famílias que passam a residir nesses bairros geram de imediato um novo fluxo de pessoas e veículos por suas vias e tendem, com passar dos anos, a atrair a instalação de novos equipamentos sociais.

A construção de um conjunto residencial e a consecutiva dotação de infraestrutura valorizam os terrenos no entorno, estimulando os proprietários a uma espera especulativa. Produzem-se novos vazios urbanos, ao passo que a população que precisa de habitação, mas que não pode pagar pelo seu preço nas áreas mais equipadas, deve deslocar-se para mais longe, ampliando o processo de periferização.

Aparentemente essas alterações já podem ser percebidas. Recentemente, a Prefeitura Municipal realizou obras de pavimentação em diversos lugares da cidade, entre elas algumas vias dos bairros Tabuleiro do Catavento e Planalto da Catumbela. Em ambos, as obras estão próximas aos empreendimentos. No caso do Bairro Tabuleiro do Catavento, nas mediações dos empreendimentos, foi iniciada a construção de uma escola e uma praça e ao seu lado foi recentemente ativado um Centro de Artes e Esportes Unificados (CEU das Artes).

Neste sentido, podemos observar que o PMCMV tem impulsionado o surgimento e a atuação de novas empresas no ramo da construção civil em Russas, bem como a expansão urbana. As empresas, por sua vez, por meio da compra de terras menos valorizadas, têm gerado a ocupação e a diversificação da habitação de áreas periféricas da cidade, principalmente nos bairros Tabuleiro do Catavento e Nossa Senhora de Fátima.

Considerações finais

A pesquisa possibilitou entender como uma política habitacional impulsiona a produção e a expansão do espaço urbano como a ocorrida em Russas, localizada no baixo Jaguaribe, Ceará.

Discutimos alguns dos processos socioespaciais decorrentes desse programa e suas implicações na produção do espaço urbano e na expansão da cidade supracitada. Os números da produção habitacional, por meio do PMCMV em Russas, apresentados são significativos, principalmente por se tratar de uma pequena cidade que não apresentava um histórico de construção de moradias na forma empresarial. Este, certamente, foi o ponto de partida para identificarmos a execução do Programa em Russas. Compreendemos que a atuação do setor empresarial no ramo da construção civil em Russas se desenvolve a partir do crescimento do acesso ao crédito imobiliário oferecido pelo PMCMV. O Estado por meio desse programa tem fomentado o dinamismo do setor imobiliário.

Além disso, a demanda por moradia e a crescente procura pelas condições oferecidas pelo PMCMV têm gerado o surgimento de empresas especializadas na construção civil, especificamente para os fins de financiamento mediante o programa. Tal realidade foi bem explorada e trabalhada por Araújo (2017) ao estudar as cidades de Patos e Cajazeiras na Paraíba. Em Russas, apesar de existir a atuação de empresas de outras cidades, como Fortaleza, Aracati e Mossoró, a predominância no setor é de empresas locais, algumas fundadas há menos de seis anos.

Nos últimos anos, mais precisamente entre 2014 e 2018, o processo de expansão da malha urbana da cidade de Russas é perceptível, dado o forte incremento do mercado imobiliário local. A pesquisa permitiu mostrar também que a localização dos empreendimentos construídos pode trazer ônus aos seus compradores dada a precária ou mesmo a ausente inserção urbana e o distanciamento das áreas centrais. A predominância dos empreendimentos para as faixas 2 e 3 do programa reafirma o caráter econômico e empresarial da política pública de provisão de moradias para famílias de baixo poder aquisitivo.

Portanto, constatamos que o PMCMV tem propiciado o surgimento de novas dinâmicas no setor imobiliário de Russas, com novos agentes, meios de construção e áreas de atuação, e com ele a produção e expansão do espaço urbano têm adquirido novas formas, mantendo a segregação

ao acesso à habitação e à cidade. Observa-se cada vez mais, a consolidação de duas periferias bem distintas: a dos conjuntos habitacionais, onde habitam, predominantemente, a população de baixa renda, e a dos pequenos condomínios fechados e grandes loteamentos direcionados para a população de renda mais elevada. Esses espaços se diferenciam, principalmente, pela disponibilidade de infraestrutura, por sua morfologia e por seu conteúdo social.

Referências

- ALENCAR, J. V. O. de. **A indústria e o urbano**: o papel da Dakota Nordeste S/A em Russas no Ceará. 2014. 237 p. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Estadual do Ceará. Fortaleza, 2014.
- BONDUKI, N. **Os Pioneiros da habitação social no Brasil**: 100 anos de política pública no Brasil. Volume 1. São Paulo: Sesc, 2014.
- CARDOSO, A.L. (Org.). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letracapital, 2013.
- CARLOS, A. F. A. **Crise Urbana**. São Paulo: Contexto, 2015.
- CARLOS, A. F. A.; SPOSITO, M. E. B.; SOUZA, M. L. de (organizadores). **A produção do espaço urbano**: agentes e processos, escalas e desafios. 1ª. ed. São Paulo: Contexto, 2011.
- CHAVES, M. L. J. O processo de formação territorial e a urbanização do baixo Jaguaribe: do século XIX aos anos 1960. In: HOLANDA, V. C. C. AMORA, Z. B. (Org.) **Leituras e saberes sobre o urbano**: Cidades do Ceará e Mossoró no Rio Grande do Norte. Fortaleza: Expressão gráfica editora, 2010. p. 189 - 220.
- CORRÊA, R. L. **O espaço urbano**. 4. ed. São Paulo: Ática, 2002.

ELIAS, D.; PEQUENO, R. Desigualdades socioespaciais nas cidades do agronegócio. In: R. B. **Estudos urbanos e regionais**, vol. 09, n. 01, maio de 2007.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional municipal no Brasil**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2013.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. 2ª Ed. São Paulo: Annablume, 2008.

HENRIQUE, W. Cidades universitárias, cidades médias, cidades pequenas: análises sobre o processo de instalação de novos Campi universitário. In: **Revista Espaço Aberto**, PPGG – UFRJ. V. 5, n.1. p. 73-93. Rio de Janeiro, 2015.

JUCÁ NETO, C. R. Primórdios da Rede Urbana Cearense. **Mercator - Revista de Geografia da UFC**. Ano 08. N. 16. p. 77-102. Ceará, 2009. Disponível em: <<http://www.mercator.ufc.br/index.php/mercator/article/view/40/223>> Acesso em: 01 de outubro de 2017.

LEFEBVRE, H. O Espaço. In: **Espaço e Política**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

LIMA, J. N.N P. de. **Habitação e Cidade**: o “Programa minha casa minha vida” em Russas – Ceará. Monografia (Licenciatura Plena em Geografia). Faculdade de Filosofia Dom Aureliano Matos, UECE. Ceará, 2015.

MAIA, D. S. **Cidades pequenas**: como defini-las? Apontamentos para os estudos sobre as cidades pequenas. Simpósio Nacional de Geografia Urbana – Manaus, 2009.

MAIA, D. S. **Tempos lentos na cidade**: Permanências e transformações dos costumes rurais em João Pessoa-PB. Tese

(Doutorado em Geografia Humana). São Paulo: Universidade de São Paulo, 2000.

MAIA, D. S. **O campo na cidade**: necessidade e desejo. Estudo sobre os subespaços rurais em João Pessoa - PB. Dissertação (Mestrado em Geografia). Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 1994.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. São Paulo: Vozes, 2011.

ROCHA, L. M. da. **Russas sua origem, sua gente, sua história**. Recife: Recife gráfica e editora, 1976.

RUSSAS. **Lei nº 1188/2008**, de 20 de agosto de 2008. Institui o Plano Diretor Participativo de Russas e adota outras providências. Câmara Municipal de Russas, Russas, CE, 20 ago. 2008.

SANTOS, M. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo, Hucitec, 1993.

SILVA, A. C. R. **Espaço urbano de Russas**: da vila a periferia social. 80 p. Monografia (Especialização em Meio Ambiente: uma visão interdisciplinar) – Faculdade de Filosofia Dom Aureliano Matos, Universidade Estadual do Ceará. Limoeiro do Norte, Ceará, 2006.

SPOSITO, E. S; SILVA, P. F. J. da. **Cidades Pequenas**: perspectivas teóricas e transformações socioespaciais. Jundiaí: Paco Editorial, 2013. 148 p.

SOBRE OS AUTORES

Arlete Moysés Rodrigues. Professora aposentada da Universidade de Campinas (UNICAMP). Professora Visitante da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) -Programa Institucional de Internacionalização – CAPES-PRINT/UFPB. Geógrafa, mestre e doutora em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo (USP). Livre docente em Geografia pela UNICAMP. Coordena Grupo de pesquisa sobre a Problemática Ambiental Urbana. Bolsista PQ/CNPq.

Carlos Augusto Amorim. Professor Titular da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Licenciado em Geografia pela Universidade Estadual do Ceará (UECE), mestre e doutor em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo (USP). Pós-Doutorado na Universidade de Barcelona e na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Pesquisador dos grupos de Pesquisa GeUrb e GPCES da Universidade Federal da Paraíba e da ReCiMe (Rede de Pesquisadores sobre Cidades Médias).

Doralice Sátyro Maia. Professora Titular da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Bacharel em Geografia pela Universidade Federal da Paraíba, mestre em Geografia pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e doutora em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo (USP). Pós-doutorado na Universidade de Barcelona e na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Coordena o Grupo de Pesquisa Estudos Urbanos (GeUrb) e é vice-coordenadora da Rede de Pesquisadores sobre Cidades Médias (ReCiMe). Bolsista PQ/CNPq.

Eliane Melara. Professora Adjunta da Universidade Federal Fluminense (UFF/Angra dos Reis). Pós-doutorado e doutorado em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), mestrado em Geografia

pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e bacharelado em Geografia pela Universidade Federal de Santa Maria. Pesquisadora da ReCiMe e Gruce/UFRJ.

Filipa Serpa. Professora no Departamento de Projeto de Urbanismo da Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa (FA-UL) e investigadora no Centro de Investigação em Arquitetura, Urbanismo e Design (CIAUD). Arquitecta pela Faculdade de Arquitetura, Universidade Técnica de Lisboa, especialista em Regeneração Urbana e Ambiental (FA-UTL) e Doutora em Urbanismo (FA-UL). Desenvolve investigação em Arquitetura e Urbanismo sobre as políticas e os projectos de habitação de promoção pública.

Jéssica Liana de Sousa. Graduada em Geografia pela Faculdade de Filosofia Dom Aureliano Matos - UECE/FAFIDAM. Mestre em Geografia pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB) – Bolsista Capes. Integra os grupos de pesquisa GeUrb/UFPB e a ReCiMe.

John Dairo Zapata Ochoa. Professor na Faculdade de Ingenieria Universidad de San Buenaventura - Medellín-Colômbia. Engenheiro Ambiental. Mestre em Geografía. Doutorando em Geografia na UNICAMP-Instituto de Geociências. Coordena coletivo de estudo Chico Mendes Red CEPELA, Colômbia. Membro do Grupo de pesquisa sobre a Problemática ambiental urbana. Bolsista CAPES.

Leonardo Barboza da Costa. Professor de geografia do Instituto Federal da Paraíba (IFPB). Graduado e mestre em geografia pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e doutorando na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Pesquisador dos grupos de pesquisa Grupo de Estudos Urbanos (GeUrb), Rede de Pesquisadores sobre Cidades Médias (ReCiMe) e do INCT Observatório das Metrôpoles.

Lívia Isabel B. Miranda. Professora da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) e do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Arquiteta e Urbanista, Mestre em Geografia e Doutora em Desenvolvimento Urbano pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Pesquisadora da Rede INCT Observatório das Metrôpoles.

Luciana de Carvalho Gomes. Arquiteta da Caixa Econômica Federal. Arquiteta e Urbanista, graduada pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e doutoranda em Arquitetura e Urbanismo na Universidade Federal da Paraíba (UFPB), sendo bolsista CAPES/FAPESQ-PB. Pesquisadora do Grupo de Estudos Urbanos - GeUrb.

Luciana Medeiros de Araújo. Professora Adjunta da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). Graduada, mestre e doutora em Geografia pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Pesquisadora do Grupo de Estudos Urbanos – GeUrb e da Rede de Pesquisadores sobre Cidades Médias (ReCiMe).

Maria Fernanda O. Silva. Arquiteta e Urbanista pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). Pesquisadora no INCT Observatório das Metrôpoles.

Mariana Rabêlo Valença. Professora da Secretaria de Educação de Pernambuco. Graduada em Licenciatura Plena e Bacharel em Geografia pela Universidade de Pernambuco (UFPE), mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e doutora em Geografia pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB) – Bolsista CAPES.

Monique Deise G. Bastos. Mestranda em Geografia e Graduação em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Rafael Faleiros de Padua. Professor Adjunto da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Graduado e mestre em Geografia, e doutor em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo (USP), com estágio de doutorado sanduíche no Institut de Hautes Études de l’Amerique latine da Université de Paris III. Pesquisador do GESP (Grupo de Estudos de Geografia Urbana Crítica Radical - USP) e GeUrb (Grupo de Estudos Urbanos -UFPB).

Vicente Aprigliano Fernandes. Professor Associado no Instituto de Geografia da Pontificia Universidad Catolica de Valparaíso (PUCV), no Chile. Pesquisador do GRUCE (Grupo de Pesquisa sobre Reestruturação Urbana e Centralidade/UFRJ). Possui pós-doutorado na Pontificia Universidad Catolica de Chile no Centro de Desarrollo Urbano Sustentable, doutorado em Geografia Humana pela Universität Tübingen, mestrado em Engenharia de Transportes pela COPPE / UFRJ e bacharelado em Geografia pela UFRJ.

William Ribeiro da Silva. Professor Associado do Departamento de Geografia e Programa de Pós-graduação da UFRJ. Pós-doutorado na City University of New York (CUNY), doutorado e mestrado pela Universidade Estadual Paulista (UNESP) e graduação pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). É coordenador da Rede de Pesquisadores sobre Cidades Médias (ReCiMe). Bolsista PQ/ CNPq.





Este livro foi diagramado pela Editora UFPB em 2020, utilizando a fonte Chaparral Pro. Impresso em papel Offset 75 g/m² e capa em papel Supremo 250 g/m².

Por que escrevermos um livro sobre a expansão urbana reunindo diferentes autores, diversos resultados de pesquisas e de abordagens teórico-metodológicas? O que aqui se entende por expansão urbana? Crescimento do tecido urbano consolidado? Do perímetro urbano?

Essas são questões que os autores a partir das suas pesquisas oferecem algumas respostas ou pistas para respostas.

A temática é suficientemente ampla: [...] As contradições do rural e do urbano na Colômbia à mobilidade no Chile contrastam com a política habitacional de Portugal e coaduna-se com os encantos – e desencantos – da produção do espaço urbano contemporâneo das metrópoles, das cidades médias e das pequenas brasileiras, através da análise do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e do exame de condomínios fechados. Ao tratar da reestruturação urbana, das centralidades e das dinâmicas de consumo da e na cidade os temas foram examinados à luz da compreensão da expansão urbana. As temáticas ultrapassam e reúnem proporcionalmente cidades, autores e dimensões. Quaisquer que sejam os percursos da leitura revelará os nexos escalares da expansão urbana e da potência das contiguidades temáticas, sobrepondo conceitos e categorias.

ISBN 978-85-237-1505-2



9 788523 715052