



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E DA NATUREZA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA
MESTRADO**

**A PRODUÇÃO DO ESPAÇO E DA HABITAÇÃO: O PROGRAMA
MINHA CASA MINHA VIDA EM RUSSAS – CEARÁ**

Jéssica Liana de Sousa

Orientadora: Prof^a. Dr^a Doralice Sátyro Maia

JOÃO PESSOA – PB

2018

JÉSSICA LIANA DE SOUSA

**A PRODUÇÃO DO ESPAÇO E DA HABITAÇÃO: O PROGRAMA
MINHA CASA MINHA VIDA EM RUSSAS – CEARÁ**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal da Paraíba (PPGG-UFPB), como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Geografia.

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª Doralice Sátyro Maia

Área de Concentração: Território, Trabalho e Meio Ambiente.

Linha de Pesquisa: Cidade e Campo: Espaço e Trabalho.

JOÃO PESSOA – PB

2018

Catálogo na publicação

Seção de Catalogação e Classificação

S725p Sousa, Jéssica Liana de.

A Produção do espaço e da habitação: o Programa minha Casa minha Vida em Russas - Ceará / Jéssica Liana de Sousa. - João Pessoa, 2018.
145 f.

Orientação: Doralice Sátyro Maia.

Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCEN/PPGG.

1. Russas. 2. Programa Minha Casa minha Vida. 3. Habitação.
I. Maia, Doralice Sátyro. II. Título.

UFPB/CCEN

**“A Produção do Espaço e da Habitação: O Programa Minha
Casa Minha Vida em Russas - Ceará”**

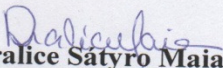
por

Jéssica Liana de Sousa

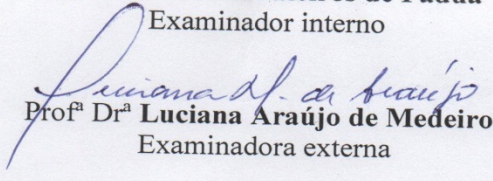
Dissertação apresentada ao Corpo Docente do Programa de
Pós-Graduação em Geografia do CCEN-UFPB, como requisito parcial para
obtenção do título de Mestre em Geografia.

Área de Concentração: Território, Trabalho e Ambiente

Aprovada por:


Prof^ª Dr^a **Doralice Satyro Maia**
Orientadora


Prof. Dr. **Rafael Faleiros de Pádua**
Examinador interno


Prof^ª Dr^a **Luciana Araújo de Medeiros**
Examinadora externa

**Universidade Federal da Paraíba
Centro de Ciências Exatas e da Natureza
Programa de Pós-Graduação em Geografia
Curso de Mestrado em Geografia**

Agosto/2018

AGRADECIMENTOS

Nesta etapa nunca sabemos como começar a escrever, pensamos em várias formas de colocar toda essa trajetória até aqui, mas, as palavras em parte fogem. Primeiramente agradeço ao PPGG e a UFPB pelo acolhimento durante todo esse período de curso do mestrado, e a CAPES pelo financiamento e fomento a esta pesquisa, sem a qual não seria possível realizar. Isto se faz importante como meio de fortalecimento e apoio ao desenvolvimento do conhecimento, da pesquisa e da universidade pública como espaço por excelência da produção científica e do pensamento crítico-reflexivo, visto que na contemporaneidade o país vem passando por transformações e retrocessos que colocam em risco conquistas sociais históricas da sociedade, nesse aspecto em específico se insere os cortes no orçamento para as instituições de ensino superior, ao fomento a grupos de pesquisa bem como o intuito da privatização da educação superior e pública. Nesse sentido, é preciso reafirmar a importância de uma educação superior pública e de qualidade.

Quero dedicar essa dissertação a minha mãe Cristina, ao meu pai Raimundo Valmir e a minha tia Maria Raimunda (*in memoriam*) que mesmo com todas as dificuldades, diferenças e problemas sempre estiveram ao meu lado. Obrigado pai e mãe por tudo, por terem me educado da melhor maneira e pelo ser humano que sou hoje. Agradeço também a minha irmã Dalila que sempre me incentivou a trilhar os caminhos e a não desistir na primeira derrota, quando falou para tentar o vestibular de geografia e a não ficar parada no tempo. Agradeço aos meus avós Lilia e Nadir por todo o apoio e educação já que passei grande parte da minha vida ao lado de vocês e a minha família de forma geral.

Antes de prosseguir quero deixar um agradecimento a Andrea Porto Sales uma das pessoas que foram fundamentais para que chegasse até aqui, sem ela talvez nem estivesse escrevendo essas palavras. Ela que respondeu meus e-mails e que me deu toda a orientação possível acerca do processo seletivo no PPGG/UFPB. E pelo momento difícil que passei com meu pai dias antes de se iniciarem as aulas, com o risco de não poder cursar o mestrado, prontamente ela me deu todo apoio possível me aconselhou, fez minha matrícula para que não perdesse a vaga e sempre se mostrou presente durante toda a pesquisa. Terei sempre enorme gratidão a você.

Quero agradecer a minha orientadora Doralice Maia (Dora), que mesmo sem me conhecer me acolheu com todo o carinho e sempre esteve presente do começo ao fim. Por sua solicitude, incentivo e apoio. Pela sua compreensão especialmente nessa etapa final que não

foi fácil. Obrigado por ser uma excelente orientadora, pela confiança e as oportunidades depositadas em mim durante esse período e pela boa relação e amizade que desenvolvemos nesse tempo. Saiba que o aprendizado que tive com você nessa parceria levarei para a vida. Foi um prazer ser sua orientanda pelo o ser humano que é pelo empenho e dedicação profissional que tens ao ensino e a pesquisa, não sei como consegue lidar com muitas tarefas. Por ter se deslocado durante horas de viagens até Russas para um trabalho de campo. Enfim. Obrigado.

Agradeço ao Geurb, aliás, família Geurb que desde o primeiro dia do mestrado até o final foram verdadeiros anjos em minha vida e me acolheram de forma carinhosa. Que essa nossa parceria e amizade perdurem. Esse agradecimento também se estende aos amigos do PPGAU (pós de arquitetura e urbanismo); Demóstenes que tenho um carinho especial (pelas contribuições no seminário de dissertação, nas aulas e conversas), Paula Ismael e Paula Dieb (vocês são demais). (E do Geurb quero destacar aqui Nirvana (pela formatação e apoio nessa etapa angustiante, serei sempre grata a você flor), Wilma e Paula Dieb (pelo apoio e pela leitura atenta e sugestões ao trabalho) e a Eliane (pelos mapas, apoio, incentivo a não desistir e por toda elaboração cartográfica para essa pesquisa). Serei grata sempre, sem vocês não teria conseguido. Obrigado. E a todos do Geurb que tive o prazer de conviver, Nathaly, Taynan, Tatiane, Ari, Elisângela, Sérgio, Yasmin, Luciana Araújo, Joaquim, aos professores Carlos Augusto, Rafael Pádua e Josias Galvão. Obrigado por tudo.

Agradeço a Sônia na secretaria da pós pela agilidade e carinho de sempre comigo e com todos os alunos do PPGG, o que seria de nós alunos sem você? Obrigado. Aos professores do PPGG que tive o prazer de aprender e conviver nas disciplinas em especial Dora, Marco Mitidiero (pessoa incrível e por quem tenho apreço enorme), Rafael Pádua, Carlos Augusto, Pedro Viana, Anieres Barbosa, Jonas, Antônio Carlos, Marcelo Moura, Andrea e a todo o corpo docente do programa.

Agradeço também as contribuições dadas para o desenvolvimento da pesquisa pela banca de qualificação, composta pelos professores Rafael Pádua e Renato Pequeno (por quem tenho muita admiração e pelo ser humano e profissional que é sempre solícito durante todo o desenvolvimento desta pesquisa). Foram contribuições valiosas para o aprimoramento dessa pesquisa. Obrigado.

Aos amigos e professores da UECE/FAFIDAM pela base e formação. Se cheguei até esta etapa, grande parte se deve a vocês pela qualidade de formação e o empenho de todos que compõem a geografia/FAFIDAM. Não citarei todos aqui porque não cabe, mas, saibam que todos foram importantes nessa trajetória. Tenho carinho e apreço por cada um de vocês. Mas,

destaco aqui três pessoas. Natanael (Nael) pelo apoio e amizade de sempre e pelo suporte no trabalho de campo em Russas e por quem tenho admiração enorme. Em segundo lugar minha orientadora, mestre e amiga de graduação Anezilany Gomes (Lana) pela orientação, ensinamentos e apoio durante toda minha vida acadêmica se hoje estou aqui saiba que fui moldada de acordo com seus ensinamentos e orientações, procurei me inspirar e ter como base o seu empenho que tem nessa profissão tão complexa como a nossa. Obrigado Lana por tudo e pela amizade que construímos ao longo desses anos. Meu referencial enquanto profissional docente. Por último minha amiga Simone (Sissi flower) que foi minha companheira de jornada estressante em todo esse processo. Obrigado minha amiga e irmã pela convivência e paciência e sei que você sente falta de conviver comigo. Saiba que nunca esquecerei os momentos engraçados e difíceis que passamos nessa travessia. Não foi fácil. Que seja pra vida toda essa nossa amizade. Obrigado a todos os professores do Colegiado de Geografia da FAFIDAM. Serei sempre grata a todos vocês.

Aos colegas e amigos de turma do mestrado 2016.1 e pela turma de graduação em que realizei o estágio docência. Vocês são demais. E a todos do PPGG que tive o prazer de conhecer. Mas, destaco três pessoas que foram chegando e ficaram, foram verdadeiros presentes que Jampa apresentou-me. Aurelane (Aureazinha) e Jemeffer (Jeminha). Chegaram para morar conosco e poderia ter sido um verdadeiro desastre, mas, no fim acabaram por ser um presente na minha vida. Amo vocês, que seja pra vida toda nossa amizade. Agradeço a Humberto Junior que sem dúvida foi umas das melhores coisas que aconteceu na minha vida. Amo você. Por todos os momentos que passamos, obrigado.

Agradeço aos moradores dos empreendimentos que foram entrevistados, pela compreensão e atenção em responder aos questionários. Ao Arimar pelo apoio e suporte durante todo esse processo de pesquisa. A Prefeitura Municipal de Russas e as construtoras que forneceram dados e entrevistas para a conclusão desse estudo. A Laís grande amiga (minha conterrânea) lá da ENCE do Rio de Janeiro, pela elaboração de um dos mapas e pela imensa ajuda que me deu na etapa final, muito obrigado. Dessa forma, todos que contribuíram para a execução dessa pesquisa, obrigado.

RESUMO

A pesquisa tem como principal objetivo analisar as repercussões do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) na produção do espaço da cidade de Russas, localizada no baixo Jaguaribe, Ceará, Brasil, a partir da produção habitacional. Busca, portanto, identificar os agentes produtores do espaço e verificar como se deu o direcionamento da expansão da cidade a partir do referido programa habitacional. A temática proposta justifica-se pela importância em se compreender os processos e as transformações socioespaciais provocadas pela implementação de uma política federal – o PMCMV - em uma cidade considerada “pequena”. O PMCMV é um programa federal criado no ano de 2009, voltado para o financiamento de habitação, dividido em três faixas: Faixa 1, Faixa 2 e Faixa 3. As faixas são definidas com base nas rendas familiares. Faixa 1: com renda mensal de até R\$ 1,8 mil; Faixa 2: limite de renda mensal até R\$ 4 mil; Faixa 3: limite de renda mensal até R\$ 9 mil. Em 2016 foi criada uma faixa intermediária, a Faixa 1,5 para famílias com renda até R\$ 2,6 mil. Os primeiros levantamentos feitos para a pesquisa mostraram que em Russas até o término do ano de 2017 todos os empreendimentos construídos foram destinados às faixas 2 e 3. A pesquisa tem como foco central a produção e expansão do setor imobiliário no espaço urbano da cidade estudada. Entende-se que o espaço é condição fundamental para a reprodução da sociedade, portanto um produto histórico e de conteúdo social. Nessa perspectiva, analisa-se a política habitacional considerando a relação Estado-capital imobiliário, as formas de promoção dos projetos habitacionais do referido programa, bem como as características urbanísticas desses projetos. Discutem-se os efeitos dos projetos de habitação financiados pelo Estado em suas diversas escalas de atuação, sobretudo na escala da cidade. A pesquisa fundamenta-se nas leituras realizadas sobre (re) produção do espaço urbano, sobre os agentes produtores do espaço e nos estudos referentes à produção habitacional. Com base no referencial teórico-metodológico realizou-se levantamento de dados e de informações nos setores de administração pública da cidade de Russas (Secretarias de Infraestrutura e de Desenvolvimento Econômico) e em instituições e órgãos, como a Fundação João Pinheiro, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE). Acrescenta-se a realização dos trabalhos de campo, utilizando-se os procedimentos metodológicos: observação da paisagem, registros fotográficos, entrevistas semi-estruturadas com funcionários das instituições visitadas e com incorporadores imobiliários e questionários para obtenção de informações diretas dos moradores nos empreendimentos visitados. Para a pesquisa direta junto aos residentes, foram selecionados dois empreendimentos: o Residencial Santiago I (Faixa 3) e o primeiro empreendimento implantado na cidade em 2009 (Faixa 2). O estudo constatou que a provisão de habitação de interesse social voltada para a população de baixa renda aloca-se nas áreas com pouca infraestrutura e serviços; que houve um destacado incremento na criação de loteamentos e de empreendimentos imobiliários destinados aos grupos de renda mais elevada – Faixas 2 e 3 - e que de fato o programa dinamizou o mercado imobiliário, concretamente na cidade de Russas-CE.

Palavras – chave: Russas. Programa Minha Casa minha Vida. Habitação

ABSTRACT

This study aims to analyze the repercussions of the “Minha Casa Minha Vida” program (PMCMV – My House My Life) in the production of space of the city of Russas, located in the Microregion of Baixo Jaguaribe, Ceará, Brazil. It seeks, therefore, to identify the space producing agents and to verify how the expansion of the city has been directed from the perspective of the mentioned program. The proposed subject is important to understand the processes and socio-spatial transformations caused by the implementation of a federal policy - the PMCMV - in a city considered to be "small". The PMCMV is a federal program created in 2009 for housing finance, divided into three groups: Level 1, Level 2 and Level 3 Banners are defined based on family incomes. Track 1: with monthly income of up to R\$ 1.8 thousand; Range 2: limit monthly income up to R\$ 4 thousand; Range 3: Monthly income limit up to R\$ 9 thousand. In 2016, an intermediate band was created, Range 1.5 for families with income up to R\$ 2,600. In 2016, an intermediate level was created, Level 1.5, for families with incomes of up to R\$ 2.350. Preliminary results showed that in Russas by the end of 2017 all the developments built were destined to levels 2 and 3. The research has as main objective the production and expansion of the real estate sector in the urban space of the city. It is understood that space is a fundamental condition for the reproduction of society, therefore a historical product and social content. In this perspective, the housing policy is analyzed considering the relation between State and capital real estate, the housing projects' forms of promotion, as well as the urban characteristics of these projects. It discusses the effects of housing projects financed by the State and its scales of operation, especially on the scale of the city. The research is based on the readings about (re) production of the urban space, space producing agents and studies related to the housing production. Based on the theoretical-methodological reference, data and information were collected in the public administration sectors of the city of Russas (Secretary for Infrastructure and Secretary for Development) and institutions and bodies such as the João Pinheiro Foundation, Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE), the State Research Institute of Ceará (IPECE). In addition, fieldwork was carried out using some methodological procedures: landscape observation, photographic records, semi-structured interviews with employees of the institutions and real estate developers, and questionnaires to obtain direct information from the residents in the projects visited. For direct research with the residents, two projects were selected: Santiago Residential I (Level 3) and the first project implemented in the city in 2009 (Level 2). The study found that the provision of housing of social interest aimed at the low-income population is allocated in areas with little infrastructure and services; that there was a marked increase in the creation of subdivisions and real estate projects aimed to the higher income groups - Levels 2 and 3 - and that in fact the program boosted the real estate market, as well as the reproduction of socio-spatial inequalities, particularly in the city of Russas-CE.

Keywords: Russas. Minha Casa Minha Vida Program. Housing.

LISTA DE SIGLAS

BNH – Banco Nacional de Habitação
CCS – Centro de Ciências da Saúde
DH – Déficit Habitacional
E01 – Empreendimento 01
FCP – Fundação da Casa Popular
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FJP – Fundação João Pinheiro
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FAFIDAM – Faculdade de Filosofia Dom Aureliano Matos
GEURB – Grupo de Estudos Urbanos
HIS – Habitação de Interesse Social
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPECE – Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
IES – Instituições de Ensino Superior
OGU – Orçamento Geral da União
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PDR baixo Jaguaribe – Plano de Desenvolvimento Regional – baixo Jaguaribe
PDP - Russas – Plano Diretor Participativo de Russas
PlanHab - Plano Nacional de Habitação
PROURB - Projeto de Desenvolvimento Urbano e Gestão de Recursos Hídricos
PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida
PNH – Política Nacional de Habitação
ReCiMe – Rede de Pesquisadores sobre Cidades Médias
SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SEINFRA – Secretaria de Infraestrutura
SERFHAU – Serviço Federal da Habitação e Urbanismo
SFH – Sistema Financeiro de Habitação
SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
UFC – Universidade Federal do Ceará
UHs – Unidades Habitacionais

LISTA DE FIGURAS

- Figura 01:** Localização da Igreja Matriz de Russas
- Figura 02:** Evolução inicial da expansão urbana de Russas
- Figura 03:** Estimativa da população de Russas 2013 -2016
- Figura 04:** Trecho do Perímetro Irrigado Tabuleiro de Russas
- Figura 05:** Currais e criação de gado em Russas
- Figura 06:** Obras de expansão do campus UFC/Russas
- Figura 07:** Campus UFC
- Figura 08:** Campus UFC
- Figura 09:** Condomínio Santiago II
- Figura 10:** Condomínio Santiago I
- Figura 11:** Atualização do teto para valores dos imóveis
- Figura 12:** Valores PMCMV
- Figura 13:** Loteamento Dona Afra
- Figura 14:** Área de construção do Residencial Tabuleiro do Catavento
- Figura 15:** Placa da construtora com o anúncio do futuro loteamento
- Figuras 16, 17 e 18:** Primeiro empreendimento do PMCMV em Russas – Faixa 2
- Figura 19:** Casas na Vila Ramalho – Faixa 2
- Figura 20:** Construção de casas no loteamento Bela Vista
- Figura 21:** Casas para vendas no Loteamento Bela Vista
- Figura 22:** Anúncio do Loteamento
- Figura 23:** Imagem ilustrativa Condomínio Santiago I e II
- Figura 24:** Residencial Village Catumbela
- Figuras 25, 26 e 27:** Empreendimento no Bairro Tabuleiro do Catavento
- Figura 28:** Conjuntos de casa no Bairro Nossa Senhora de Fátima
- Figura 29:** Localização do Residencial Santiago I
- Figuras 30 e 31:** Plantas dos apartamentos do Residencial Santiago I
- Figura 32:** Vista externa do empreendimento 01

LISTA DE MAPAS

Mapa 01 – Localização da área de estudo

Mapa 02: Rotas e vias para ocupação do território no Ceará

Mapa 03: Cidades médias e centros regionais no Ceará

Mapa 04: Fluxo de bens e serviços entre as cidades de Russas, Limoeiro do Norte e Morada Nova

Mapa 05: Ruas de Russas

Mapa 06: Localização e distribuição dos bairros do município de Russas

Mapa 07: Localização dos conjuntos Padre Abdon Valério e Dr. José Martins de Santiago

Mapa 08: Principais instituições em Russas

Mapa 09: Zoneamento Urbano de Russas

Mapa 10: Localização dos empreendimentos do PMCMV em Russas

Mapa 11: Área de abrangência do Residencial Santiago I

LISTA DE TABELAS

Tabela 01: Déficit Habitacional total e relativo, por componente, no Estado do Ceará e no município de Russas - 2010

Tabela 02: Déficit Habitacional urbano por classe de rendimento domiciliar no Estado do Ceará e em Russas - 2010

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01: Produção habitacional em Russas a partir do PMCMV

Gráfico 02: Perfil dos moradores entrevistados

Gráfico 03: Renda familiar mensal dos moradores entrevistados – Residencial Santiago I

LISTA DE QUADROS

Quadro 01: Evolução da população urbana e rural em Russas

Quadro 02: Necessidades habitacionais estabelecidas no PLHIS

Quadro 03: Metas a serem alcançadas no município em 12 anos

Quadro 04: Eixos e diretrizes do PLHIS

Quadro 05: Modificações nos valores de faixas de renda PMCMV

Quadro 06: Dados PMCMV - Russas

Quadro 07: Dados PMCMV - Russas

Quadro 08: Empreendimentos PMCMV em Russas no período de 2009 à 2018.

Quadro 09: Vinculações da empresa CR Duarte Engenharia

Quadro 10: Procedência dos moradores do R. Santiago I

Quadro 11: Procedência dos moradores do empreendimento 01

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
1.A PRODUÇÃO DO ESPAÇO E DA CIDADE NO PROCESSO HISTÓRICO DE FORMAÇÃO DE RUSSAS.	25
1.1. Processo histórico de formação territorial da cidade de Russas	26
1.2. Produção do espaço urbano – delimitando o caráter socioespacial da pesquisa.	34
1.3. O estudo de uma cidade pequena: alguns desafios.....	40
2. A POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL E EM RUSSAS - CE	46
2.1 Contextualização histórica da política habitacional no Brasil e em Russas - CE.....	48
2.2 Habitação de Interesse social e políticas habitacionais no Brasil.....	66
2.3 Legislação e política urbana em Russas: o PLHIS, Planos Diretores e o PMCMV.....	71
3. O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E O MERCADO IMOBILIÁRIO EM RUSSAS - CE	79
3.1 Programa Minha Casa MinhaVida: Considerações e características gerais.....	79
3.2 O Programa Minha Casa Minha Vida em Russas - CE.....	90
3.3 Caracterização dos empreendimentos em Russas – O Residencial Santiago I e o Empreendimento 01.....	115
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	125
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	129

INTRODUÇÃO

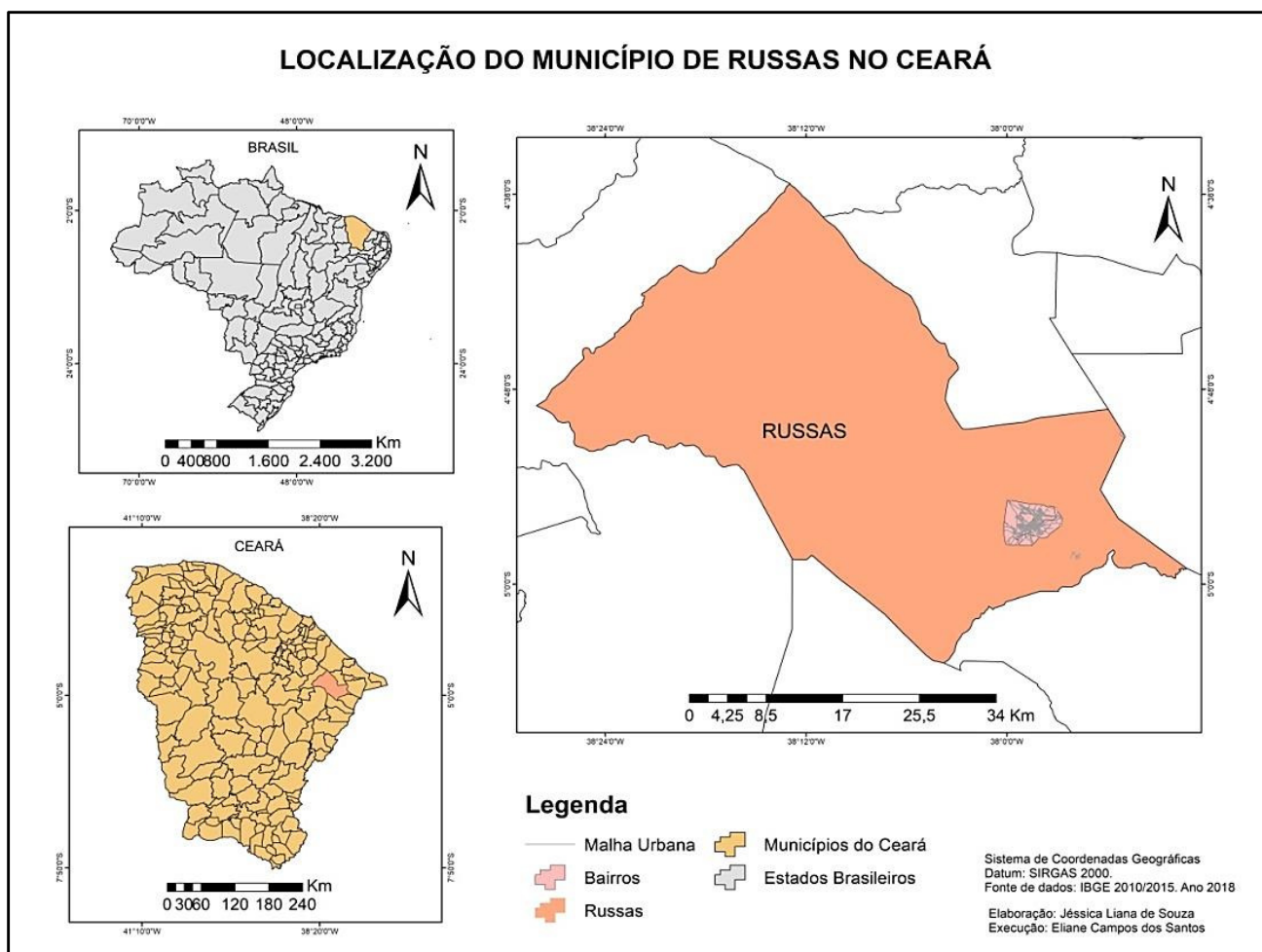
A busca permanente pelo conhecimento consiste em um árduo caminho constituído por percalços inerentes à pesquisa. É da essência da consciência humana a procura de explicações plausíveis que permitam compreender o movimento do real e da História. Como salienta Lefebvre (1974, p.30), “todo o esforço para o progresso do conhecimento surge pelo confronto de teses opostas: o pró e o contra, o sim e o não, a afirmação e a crítica”. Ou seja, as divergências existentes entre os indivíduos constituem também etapa inerente à construção do conhecimento. Este, junto ao diálogo, é imprescindível para a mudança nos paradigmas que norteiam a sociedade e a ciência.

A construção de uma pesquisa no âmbito da ciência independente do campo disciplinar que se insere, origina-se de um ponto de partida, de algum referencial que se localiza em determinado momento do tempo e no espaço. Algum fato que nos atente e promova o despertar para que assim possamos pensar as causas e as possibilidades no intuito de compreender o movimento de determinado objeto ao longo do tempo histórico.

O processo de urbanização brasileira a partir da década de 1970 é caracterizado pela difusão cada vez mais intensa do comércio e da oferta de equipamentos e de serviços e pela reconfiguração nas relações entre cidade/campo. Segundo Paiva (2007), contemporaneamente esse processo é perpassado por uma fase de acumulação fundamentada na financeirização e em ativos especulativos, subjugado ao capital financeiro internacional.

Entretanto, vale destacar a grande diversidade do que se pode denominar de Brasil Urbano, ou do conjunto das cidades brasileiras, desde as diferenças no cômputo populacional, às dinâmicas socioeconômicas, às regiões econômicas nas quais estão inseridas, ao processo histórico, dentre outras características.

Para a realização desta pesquisa direcionamos nosso olhar para os pequenos núcleos urbanos, particularmente a cidade de Russas localizada no baixo Jaguaribe, Ceará no Nordeste brasileiro. Este núcleo urbano possui atualmente 75.762 habitantes, sendo, portanto, considerada uma pequena cidade. No mapa 01 temos a localização da cidade e sua inserção no âmbito regional:



Mapa 01: Localização do município de Russas – Ceará.

As cidades pequenas e médias, têm se constituído em espaços propícios neste contínuo movimento de reprodução e expansão do modo de produção capitalista. Desse modo, é imprescindível que os estudos urbanos abordem também espaços não metropolitanos, pois, como questiona Sobarzo (2008), o que acontece nas chamadas cidades médias ou pequenas não nos auxilia a compreender o urbano hoje? Nesses últimos anos podemos perceber considerável aumento de pesquisas voltadas, sobretudo, para as cidades médias e mais recentemente para as cidades pequenas, sobretudo com o enfoque na produção do espaço intraurbano.

As pesquisas relacionadas à habitação constituem importante temário de investigação nas várias ciências que se propõem a discutir a questão urbana brasileira e o fenômeno urbano. Ao analisarmos ao longo do tempo histórico as políticas públicas direcionadas para a habitação no Brasil, verificamos que nenhum sistema governamental adotou uma política urbana consistente e profunda que tratasse de sanar os gravíssimos problemas estruturais das

cidades brasileiras. Assim, trazemos à tona a discussão sobre a política habitacional nos últimos anos, tomando como objeto de análise a cidade de Russas.

O interesse por investigar a temática supracitada surgiu a partir do intuito de compreender quais os processos e problemáticas relacionados ao espaço urbano da cidade de Russas, no contexto do incremento da produção habitacional e da expansão do mercado imobiliário experimentado pelo país a partir de 2009. Destacam-se também as leituras e a realização de atividades de pesquisa e extensão (PIBID e monitoria acadêmica) durante a graduação no período de 2010 a 2015, na Faculdade de Filosofia Dom Aureliano Matos (UECE/FAFIDAM). No mestrado aprofundamos nossos estudos cursando disciplinas no PPGG/UFPB, participando dos encontros e das pesquisas desenvolvidas no Grupo de Estudos Urbanos (GeUrb) e na Rede de Pesquisadores sobre Cidades Médias (ReCiMe).

Desde 2008, quando a crise do mercado imobiliário e do mercado de créditos norte-americano alastra-se por toda a economia global, o capital investido no setor financeiro praticamente cessa sua reprodução ampliada. É nesta conjuntura que no governo do ex Presidente Luís Inácio Lula da Silva, como uma medida anticíclica, em 2009 institucionaliza o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)¹, com o intuito de promover a produção habitacional de forma ampliada para famílias distribuídas em diferentes faixas de renda: Faixa² 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 associação entre capital imobiliário e capital financeiro. Observamos neste momento, que não somente os espaços metropolitanos, mas, as cidades de menor porte passam a atrair cada vez mais esses investimentos. Em 2009, a cidade de Russas passa a aderir ao PMCMV, dado o interesse das construtoras que procuram a Caixa Econômica Federal (CEF) para realizar os financiamentos dos primeiros empreendimentos construídos na faixa 2 e posteriormente na faixa 3 do respectivo programa.

A política habitacional aqui pesquisada possui desdobramentos na reprodução do espaço urbano da cidade estudada, influenciando significativamente sua estrutura e dinâmica urbana. Existe um mecanismo no provimento da habitação que beneficia determinados agentes da produção do espaço urbano, favorecendo especificamente o mercado privado e o

¹Ressalte-se que no ano de 2007, mediante o decreto nº 6.025/2007 foi instituído o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com o propósito de estimular o investimento na produção de infraestrutura com participação ativa do setor privado bem como a ampliação de investimentos públicos. Dessa forma, o PMCMV surge dentro dessa política mais ampla.

²Houve mudanças nas faixas de renda, a partir de 06 de fevereiro de 2017.

financeiro. “A aproximação entre mercado financeiro e setor imobiliário, portanto, potencializou-se com a abertura de capital de empresas construtoras e incorporadoras na Bolsa de Valores. Com isso cristalizou-se o processo de ‘financeirização do imobiliário’” (SHIMBO, 2012, p. 63).

Nesse sentido, é que buscamos analisar as transformações socioespaciais ocorridas no espaço urbano de Russas a partir da implementação do PMCMV e da atuação dos diferentes agentes produtores do espaço, sobretudo, o Estado e o mercado imobiliário nas diferentes escalas espaciais.

Desse modo, a justificativa dessa pesquisa ao analisar o PMCMV em Russas se dá pelo fato de que com a implantação desse programa em território nacional, produziu-se um destacado incrementado imobiliário que, por sua vez, promoveu diversas transformações socioespaciais. E nesta conjuntura de crise econômica (alta desindustrialização da economia), institucional e política pelo qual passa o Brasil, percebemos que houve redução extremamente significativa nos investimentos destinados à habitação social³. Ao passo que, os recursos direcionados às faixas vinculadas ao mercado imobiliário na produção habitacional de renda elevada se mantiveram. Assim, pensar e compreender a atuação do PMCMV em uma cidade do interior do Nordeste contribui para uma avaliação mais precisa das repercussões desta política governamental.

Destarte, as escolhas da temática, do objeto de análise e dos caminhos trilhados nessa pesquisa configuram-se como nossa escolha, alicerçada na visão social que temos de mundo e da realidade. Enquanto pesquisadores devemos refletir sobre qual a finalidade e o papel da ciência que produzimos e pensarmos sobre a quem serve este conhecimento.

Nesta perspectiva, materializaram-se alguns questionamentos: quais os processos socioespaciais oriundos do crescimento da comercialização de empreendimentos por meio de financiamentos e subsídios advindos do PMCMV na cidade de Russas? Como esse programa incide na produção do espaço urbano, no direcionamento e no ordenamento da expansão urbana dessa cidade, enquanto uma cidade pequena do ponto de vista da escala local? Será que o PMCMV tem ou teria impulsionado o mercado imobiliário local? Houve redução do déficit habitacional? Como este programa se reflete na estrutura urbana e nas condições socioespaciais que os moradores terão no que se refere à oferta e ao acesso aos serviços e à apropriação do espaço urbano?

³Ver link: <<http://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/programa-minha-casa-minha-vida-teve-reducao-de-mais-de-55-em-investimentos>>. Acesso em: 31/05/2018

A partir desses questionamentos delineamos o objetivo geral desta pesquisa: analisar as repercussões do Programa Minha Casa minha Vida (PMCMV) na produção do espaço da cidade de Russas. Com este propósito nos propusemos ainda a: identificar os agentes produtores do espaço nesse processo e verificar como se deu o direcionamento da expansão da cidade a partir do referido programa habitacional.

Conforme exposto anteriormente, o recorte espacial desta pesquisa é a cidade de Russas e o recorte temporal centra-se na delimitação entre o início da utilização do financiamento habitacional do PMCMV em Russas, qual seja o ano de 2009 a junho de 2018.

Para atingirmos propósitos anunciados, a definição dos “caminhos” metodológicos foi imprescindível. É importante mencionar que, segundo Souza (2013), todos esses caminhos são perpassados por conflitos e contradições, constituindo-se em um desafio à pesquisa socioespacial (SOUZA, 2013). Por meio de suas habilidades, seu aporte teórico, curiosidades, experiências, e leituras de mundo, o pesquisador produz perguntas e em alguns casos possíveis respostas para o seu objeto de investigação, em níveis mais abstratos ou não. Estas respostas direcionam por sua vez, as atividades e os procedimentos, as teorias, os conceitos e as categorias analíticas fundamentais para a problematização da pesquisa. Nesse sentido, os procedimentos metodológicos foram definidos e agrupados em algumas etapas:

1. Reunião das referências bibliográficas essenciais, através de variados materiais: livros, teses, dissertações, monografias, artigos científicos, jornais (*sites*) e revistas - para o entendimento das teorias, dos conceitos e das categorias que encorpam a fundamentação teórica desta pesquisa. Dentre os temas selecionados, destacamos: agentes produtores do espaço urbano, produção e reprodução do espaço, produção capitalista do espaço, especulação imobiliária, mercado imobiliário, políticas públicas, política habitacional, renda fundiária urbana, renda da terra, capital financeiro, cidades pequenas, planejamento urbano, segregação socioespacial, desigualdade, legislação urbana da cidade de Russas entre outros. Ressaltamos ainda que a discussão referente à produção do espaço perpassa por um campo multidisciplinar, podendo ser compreendida por meio de diversos estudos, sejam eles, geográficos, sociológicos, históricos etc.

A pesquisa bibliográfica foi fundamental, pois nos oportunizou definir o método de interpretação e nos possibilitou a escolha dos conceitos mais adequados para o entendimento da realidade estudada. Permitiu-nos também entrever as várias faces do objeto de estudo, além de contribuir para a estruturação da metodologia da pesquisa.

2. Pesquisa documental: esta é definida por Lakatos e Marconi (2003, p. 174) como “a fonte de coleta de dados” que pode ser documento escrito ou não, também denominada de

fontes primárias. A pesquisa documental constituiu-se na obtenção de dados estatísticos e de informações e de material cartográfico ⁴. Contudo, é importante mencionar as dificuldades e limitações da autora deste estudo para a confecção cartográfica, visto que grande parte dos mapas presentes nessa pesquisa foi fornecida por órgãos públicos. Além disso, o acesso ao acervo do cartório de Registro de Imóveis em Russas para análise dos proprietários de terra e das certidões vintenárias, foi impossibilitada dado os empecilhos para acesso aos documentos e o curto período para a realização de tal consulta.

Além das instituições locais foram consultados *ossites* 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, sobre a cidade de Russas; *sites* das construtoras e incorporadoras imobiliárias que divulgam informações acerca dos projetos habitacionais desenvolvidos na cidade.

No que se refere à pesquisa de campo, em acordo com Minayo (1994, p. 53), a pesquisa de campo é “o recorte que o pesquisador faz em termos de espaço, representando uma realidade empírica a ser estudada a partir das concepções teóricas que fundamentam o objeto da investigação”. Portanto, realizamos a pesquisa de campo através destes instrumentos, elencados abaixo:

3. Pesquisa/trabalho de campo: Primeiramente, foram realizadas visitas *in loco* para reconhecer a área de estudo e quais os conjuntos habitacionais existentes na cidade, momento este em que foi feita a observação destes empreendimentos. Desses empreendimentos selecionamos dois para aplicação dos questionários (a execução dessa etapa foi posterior ao trabalho de campo) – Condomínio Santiago I e o primeiro conjunto implantado na cidade ainda em 2009 da faixa 2 do PMCMV. Ao longo dessa etapa e da pesquisa de campo como um todo foram sendo feitas anotações (notas de campo) e registros fotográficos, a fim de que obtivéssemos impressões e perceber as mudanças ocorridas na dinâmica sobre o espaço observado. Fizemos também nesta etapa o levantamento das principais construtoras e incorporadoras que atuam na promoção imobiliária da cidade. Enfatizamos que, em determinados momentos, a observação ocorreu juntamente com outros instrumentos, como a aplicação de entrevistas e de questionários.

Entrevistas:

⁴O material cartográfico para essa pesquisa foi essencialmente fornecido pela Prefeitura Municipal de Russas, através da Secretaria de Desenvolvimento Econômico. Essa secretaria é responsável pela condução e execução da política urbana do município. Mencionamos também o acesso ao Plano Diretor Municipal, que foi revisado no ano de 2017.

Marconi e Lakatos (2003, p. 196) entendem que, a entrevista tem como objetivo principal “a obtenção de informações do entrevistado, sobre determinado assunto ou problema”. Dentre os formatos de entrevistas frequentemente aplicadas nas pesquisas sociais, selecionamos a forma estruturada. De acordo com os autores, tal escolha se justifica pelo fato de obter, dos entrevistados, respostas às mesmas perguntas, permitindo “que todas elas sejam comparadas com o mesmo conjunto de perguntas”.

Assim, realizamos entrevistas com um corretor imobiliário e que também é funcionário público do município, no cargo de Coordenador de Tributos da Secretaria de Finanças do Município; com o funcionário da Secretaria de Infraestrutura; com o Secretário de Desenvolvimento Econômico do Município, pasta na qual centraliza todas as tomadas de decisões e condução referente à política urbana do Município; com o proprietário da MS Construções e Incorporações (principal construtora e incorporadora da cidade). Desse modo, essa etapa foi fundamental para que pudéssemos compreender como esses agentes da produção do espaço urbano, que possuem importante função na atuação e expansão do setor imobiliário da cidade, a partir das lógicas e estratégias exercidas por esses grupos.

Questionários

A aplicação de questionários foi a última etapa da presente pesquisa executada e foi importante na aquisição de dados e respostas que permitiu-nos entender a atuação desses agentes (moradores dos empreendimentos) na produção imobiliária da cidade, a partir dos conjuntos edificados em Russas.

Para aplicação de questionários, é comum a definição de um perfil de amostragem, ou seja, o recorte de uma parte dos elementos que compõe o universo analisado. Posto isso, foram selecionados dois conjuntos, pois, pelo tempo da pesquisa não seria viável a aplicação em todos os empreendimentos existentes na cidade. O primeiro selecionado foi um condomínio vertical denominado: Condomínio Santiago I (inserido na faixa 3); e o segundo, foi o primeiro conjunto implantado na cidade em 2009 a partir da institucionalização do programa, inserido na faixa 2. O número de unidades habitacionais (UHs) existentes nesses conjuntos são respectivamente 166 e 08 apartamentos organizados em blocos. Os questionários foram aplicados sem uma equipe de campo, por isso tal procedimento durou cerca de duas semanas. Dessa forma, o número de questionários aplicados nesses dois empreendimentos totalizaram 40, entre as 174 UHs perfazendo a soma dos dois conjuntos analisados para a pesquisa. Obtivemos também junto às construtoras, acesso às plantas baixas de alguns dos empreendimentos construídos na cidade.

Importante mencionar que essa pesquisa assim como os procedimentos para sua execução, foram submetidos e aprovados pelo Comitê de Ética em Pesquisa, vinculado ao Centro de Ciências da Saúde (CCS/UFPB). (Anexo 1).

Esta dissertação foi estruturada em três capítulos: o primeiro capítulo intitula-se: “A produção do espaço e da cidade no processo histórico de formação territorial de Russas”. Neste capítulo trazemos: alguns apontamentos teóricos sobre a produção do espaço urbano em Russas e os agentes produtores; alguns pontos para a discussão sobre as cidades pequenas na ciência geográfica e por fim algumas características e divisões regionais e a inserção desta cidade na rede urbana de acordo com as publicações da Região de Influência das Cidades (REGIC, 2007), da nova Divisão Regional do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias elaboradas pelo IBGE (2017) e do Plano de Desenvolvimento Regional do Baixo Jaguaribe (PDR) elaborado pelo Governo do Estado do Ceará em 2006, através da Secretaria de Planejamento.

No segundo capítulo denominado “Política habitacional no Brasil e em Russas” - apresentamos uma contextualização histórica da política habitacional no Brasil e em Russas e uma discussão de como esta foi conformando a produção e a expansão do espaço urbano. Fazemos também menções e notas teóricas acerca do que significa e de como é pensada a problemática habitacional a partir de autores como Engels (1983), haja vista que é essencial compreendermos as variadas abordagens e análises em torno dessa questão. Por conseguinte, abordamos o processo histórico acerca da política urbana atrelada à política habitacional, mediante os planos diretores de 1998, 2007 e 2017 e a sua vinculação com as metas e diretrizes estabelecidas pelo PLHIS.

O terceiro capítulo intitulado “O programa minha Casa minha Vida e o mercado imobiliário em Russas – CE” discute como se dá a atuação do mercado imobiliário na produção da cidade e do espaço urbano e os desdobramentos desta política habitacional em Russas. Neste capítulo fazemos menção à discussão sobre o déficit habitacional e os agentes produtores que intervêm na produção e expansão da cidade aqui pesquisada, discutimos também quais os principais processos oriundos a partir dessa política habitacional na cidade. Neste capítulo trazemos ainda os perfis dos moradores nos dois empreendimentos selecionados e anteriormente citados. Por fim, são apresentadas as considerações finais do estudo realizado.

CAPÍTULO 1.

A PRODUÇÃO DO ESPAÇO E DA CIDADE NO PROCESSO HISTÓRICO DE FORMAÇÃO DE RUSSAS.

Esta pesquisa parte do conceito estabelecido por Lefebvre (1974; 2008), a saber, a produção do espaço. Esse conceito é compreendido a partir da premissa de que o espaço é produto e produtor das relações sociais de produção. Com base nesse pressuposto, devemos entender a relação entre sociedade e espaço em um movimento de articulação que se dá entre as diversas escalas geográficas.

Os agentes produzem o espaço urbano a partir de suas práticas, nas quais as contradições inerentes aos seus papéis se materializam no cotidiano das cidades mediante as várias problemáticas que estas expressam. Desse modo, a proposição defendida por Corrêa (2005) acerca dos agentes produtores do espaço mostra a interligação destes agentes e o papel exercido por estes que não se caracterizam somente por uma função. Ou seja, esses agentes podem assumir a condição de outro agente, por exemplo, o papel desempenhado pelo Estado que, concomitantemente, pode ser também a de um proprietário fundiário. Constatamos, com base em Corrêa (2011), que o Estado tem função fundamental na produção do espaço urbano e exerce múltiplos papéis com vários conflitos, interesses e contradições.

Neste capítulo, procuramos compreender como vem se dando a produção do espaço urbano na cidade de Russas – Ceará, abordando também a sua formação territorial. A discussão será encadeada no enfoque do caráter socioespacial, tendo por base a fundamentação teórica sobre o conceito da produção do espaço. Fazemos também a diferenciação, em consonância com Capel (2013), entre agentes e atores sociais. Nesse estudo, partimos da premissa de que os agentes através de suas ações, estratégias e intervenção produzem o espaço urbano seguindo suas lógicas e interesses. Em seguida, fazemos uma discussão referente às cidades pequenas, já que a cidade aqui definida como recorte da presente pesquisa se caracteriza dessa forma. Por fim, apresentamos algumas características sobre o espaço urbano de Russas e a sua inserção no âmbito regional.

1.1. Processo histórico de formação territorial da cidade de Russas

Abordaremos neste tópico aspectos referentes ao processo histórico de formação da cidade de Russas, para que assim possamos compreender a produção do espaço urbano no decorrer do tempo histórico. Ressaltamos que este aspecto não será tratado de forma aprofundada em virtude da natureza e da problemática desta pesquisa, porém busca-se assinalar elementos que foram fundamentais na produção do espaço urbano desta cidade.

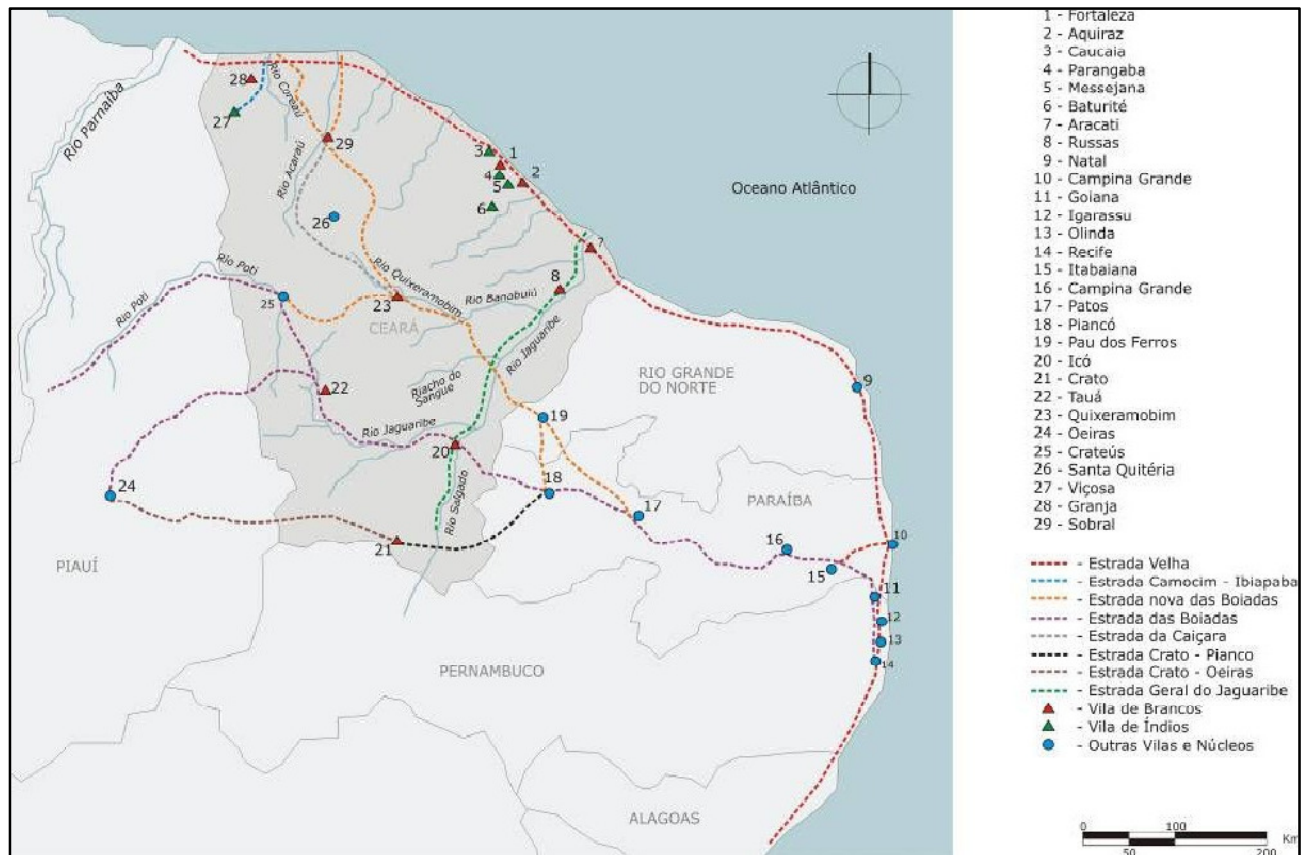
De acordo com o Plano Diretor Municipal, Russas (2008) o município de Russas em sua extensão territorial já compreendeu os territórios que atualmente fazem parte de Tabuleiro do Norte, São João do Jaguaribe, Quixeré, Palhano, Quixeramobim, Pau dos Ferros, Apodi, Aracati, Limoeiro do Norte e Morada Nova. Com a criação de novas freguesias, a partir de 1755, a cidade de Russas foi gradativamente reduzida.

De acordo com os autores Chaves (2010), Ferreira Neto (2003) e Rocha (1976), o processo de ocupação e formação territorial do Baixo Jaguaribe e as terras que hoje constituem o município⁵ de Russastiveramorigem no final do século XVII, mediante a distribuição das Sesmarias e a chegada, especialmente, de vaqueiros enviados para ocupar e vigiar a ribeira do Rio Jaguaribe. Em decorrência da criação de gado, duas rotas de entrada no território se estabeleceram: uma vinda de Pernambuco pelo baixo curso do rio Jaguaribe, e outra, procedente da Bahia, vinda pelo alto curso do mesmo rio. As grandes fazendas estabelecidas nas margens do Jaguaribe eram utilizadas para a pecuária extensiva, produzindo charque para o abastecimento das áreas canavieiras do Nordeste Oriental e para comercialização nas áreas de mineração da Bahia e Minas Gerais. Segundo Jucá Neto (2009):

A Estrada Geral do Jaguaribe partia de Aracati, principal porto da Capitania, descia o rio Jaguaribe, passava em Russas e Icó e seguindo o rio Salgado ultrapassava a chapada do Araripe para alcançar os sertões do Pernambuco em direção à Bahia. Foi a mais importante via de circulação do Ceará no século XVIII, por onde eram levadas as mercadorias para o sertão, vindas de Aracati, provenientes das demais capitanias (JUCÁ NETO, 2012, p. 85).

O Rio Jaguaribe foi assim um dos principais caminhos para ocupação e povoamento do Sertão cearense, já que o mesmo servia como fonte de sobrevivência aos primeiros colonos que foram se estabelecendo em suas margens (Mapa 06).

⁵Nesta pesquisa algumas vezes será mencionado o termo município de Russas, mas, somente no que se refere ao seu processo histórico de formação. Importante definir que este estudo está relacionado à cidade e não ao município. Ou seja, se refere ao espaço urbano de um município delimitado por um perímetro urbano não abrangendo a zona rural e seus distritos.



Mapa 02: Rotas e vias para ocupação do território no Ceará. Fonte: Jucá Neto (2009)

A primeira sesmaria do Jaguaribe foi doada, em 1681, a Manuel Abreu Soares e seus catorze companheiros que vieram com o intuito de combater e dizimar os indígenas no Ceará. A mesma estendia-se da foz do Rio Jaguaribe, no atual município de Fortim (Aracati), até Boqueirão da Cunha, no atual município de Alto Santo, numa extensão de aproximadamente 180 km. Nas áreas de várzeas do Rio Jaguaribe, a sucessão hereditária e a própria forma de divisão da sesmaria em datas na ribeira do rio, contribuiu fortemente para a atual estrutura fundiária da região do Baixo Jaguaribe, onde predomina a pequena propriedade e a agricultura familiar.

A conquista das terras indígenas do Siará grande teve como principal vetor as ribeiras dos rios. A ribeira do Jaguaribe se constituiu como principal núcleo de combate aos gentios e posterior concessão de sesmarias para a criação de gados vacuns e cavaleiros. O pagamento das tropas e dos sujeitos que as organizavam e as mantinham foi feito com a doação das sesmarias. A ribeira do Jaguaribe foi o caminho de entrada por onde os conquistadores vindos das capitanias do Rio Grande e de Pernambuco avançaram na conquista das terras do Siará grande, abrindo novas fronteiras. (SILVA, 2013, p. 03).

Nesse sentido, historicamente, Russas⁶ foi um lugar estratégico para o deslocamento de pessoas e mercadorias, tendo sido ponto de parada dos comboios de gado que percorriam a Estrada Real do Jaguaribe, no período de formação territorial do Baixo Jaguaribe, primórdios da constituição da rede urbana cearense.

No entanto, esse processo de ocupação se deu concomitantemente a resistência dos índios que já povoavam essas terras e que passaram a opor-se à apropriação do território pelo “homem branco”, ocasionando uma série de conflitos. Devido à resistência dos nativos, empecilho à ocupação da região, e influenciado pela ameaça da Guerra dos Bárbaros⁷, foi construído, no ano de 1696, um Forte denominado Fortaleza Real de São Francisco Xavier da Ribeira do Jaguaribe⁸. Contudo, mesmo com a sua construção, os conflitos entre os novos habitantes e os indígenas prosseguiram.

A partir da chegada de outros soldados para prestar apoio à segurança, com o crescimento populacional e, sobretudo, com o auxílio da igreja, que catequisava e “domesticava” os grupos indígenas, foi que a região passou a ter maior calma.

O novo contingente populacional constituído por soldados, fazendeiros, famílias oriundas de outras regiões, índios e escravos, possibilitou o desenvolvimento de um arraial nas mediações do Forte. Com a efetivação do controle da região, através do massacre, domínio e afastamento dos indígenas, esse forte não tinha mais utilização findando-se por ser demolido em 1707, uma edificação utilizada para prática de atos religiosos acabou substituindo esse forte. Neste mesmo ano, essa edificação perdeu a sua finalidade em função

⁶Topônimo Russas originou-se segundo Rocha (1976), dos primeiros colonizadores que ali se fixaram, vindos provavelmente da Serra das Russas, no Estado de Pernambuco. Com o intuito de reviverem seu torrão natal, deram essa nomenclatura ao povoado, atualmente, cidade de Russas. Existem outras versões, mas, esta é a versão aceita por historiadores.

⁷Essas sangrentas lutas da chamada Guerra dos Bárbaros, que dizimaram e desestruturaram muitas tribos indígenas, têm um rico significado histórico no quadro da ocupação dos sertões nordestinos na época colonial, representando um dos mais terríveis genocídios que a História oficial não conseguiu esconder. Pires (2015). <http://www.editoracontexto.com.br/blog/guerra-dos-barbaros-o-terrivel-genocidio-que-a-historia-oficial-nao-conseguiu-esconder> Acesso em: 03/08/2018.

⁸ Segundo Rocha (1976, p. 39) “O Forte do Jaguaribe chamou-se também ‘Presídio do Jaguaribe’, ‘Presídio de São Francisco Xavier’ e ‘Sítio Igreja’, sendo esse último uma referencia ao povoado que se formara em sua adjacência.”. Acreditamos que esta ultima nomenclatura tenha maior relação com a capela construída pós a demolição do forte e não a ele.

da construção da Capela de Nossa Senhora do Rosário de Russas (ROCHA, 1976).

A necessidade de uma consolidação da instância religiosa, que causava o crescimento do povoado, levou à criação do Curato de Russas⁹ no ano de 1712 e, posteriormente, a construção da Igreja Matriz de Nossa Senhora do Rosário, que teve suas obras iniciadas em 1735 e concluídas em 1749. A presença ativa da igreja e a localização do povoado às margens do Riacho Araibu, transformando-o em estratégico ponto de parada para as boiadas que seguiam pela Estrada Geral do Jaguaribe, possibilitando a instalação de fazendas e de oficinas de carne de charque, impulsionaram o crescimento do povoado que se tornou freguesia em 1735, ao desmembrar-se de Aquiraz. O contínuo crescimento e a organização do espaço contribuíram fortemente para a elevação à vila em 1801¹⁰.

Especificamente em Russas, é possível observar a forte influência da Igreja na ascensão do povoado à condição de freguesia e posteriormente à categoria de vila. Jucá Neto (2012, p. 140) afirma que “em sua grande maioria, as vilas foram fundadas onde já existiam paróquias, o que confirma a procedência da organização religiosa quanto à organização político-administrativa”. Essa influência e procedência administrativa da Igreja se davam pelo fato de que, além de impulsionar a fixação de pessoas nas suas adjacências, a Igreja coordenava e mantinha a organização do espaço e de seus habitantes, o que era tido como necessário e estratégico pela Coroa Portuguesa.

Logo após sua criação, a vila de São Bernardo do Governador¹¹ destacava-se na região por apresentar uma organização político-administrativa regida pelo Código de Obras e Posturas, que garantia a regulamentação da ocupação e uso do solo, a cobrança de tributos e a organização das ruas e das casas. A aplicação das normas previstas pelo Código de Obras e Posturas era garantida pelos Inspectores de Quarteirões (ROCHA, 1976; SILVA, 2006; CHAVES, 2010).

Até o século XVIII a pecuária se constituiu como a atividade econômica mais vigorosa da região e entrou em declínio nas primeiras décadas do século XIX dando maior espaço à produção agrícola do algodão, configurando o binômio gado-algodão, que se estendeu até o início do século XX, e, como esclareceu Chaves (2010), contribuiu fortemente para a criação da cidade de São Bernardo das Russas, em 09 de agosto de 1859.

⁹“A criação de um curato consistia, em direito eclesiástico, na preparação de uma comunidade para uma futura paróquia ou freguesia, na acepção antiga, com pároco ou vigário estável.” (ARAÚJO, 1986, p. 37).

¹⁰ A ordem para a elevação à vila ocorreu em 1799, quando o governador da Capitania de Pernambuco atendeu a solicitação feita pelo Padre José Bernardo da Fonseca Galvão, representando os moradores da freguesia em 1798, sendo a Vila de São Bernardo do Governador inaugurada em 06 de agosto de 1801. (ROCHA, 1976, p. 84).

¹¹ Com elevação à categoria de cidade, o nome mudou para São Bernardo das Russas. Já a mudança para nomenclatura atual ocorreu somente em 1938.

A expansão mediante a pecuária foi favorecida principalmente por fatores naturais e econômicos. O clima semiárido dificultava a proliferação de verminoses e as pastagens que eram geradas nos períodos chuvosos. Do ponto de vista econômico, os pecuaristas tinham um mercado e uma demanda abastecida com os produtos derivados dessa atividade como, carne, couro e de animais de trabalho. Os grupos indígenas eram utilizados como reserva de força de trabalho para essas atividades agrícolas (ANDRADE, 2004).

Podemos entender, de acordo com Andrade (2004), que, até o início do século XVIII, o interior da Região Nordeste estava praticamente todo ocupado, tanto o denominado “sertão de fora”, da margem esquerda do rio São Francisco, como o “sertão de dentro”, da margem direita do mesmo rio, havendo latifúndios que se estendiam por mais de oitenta léguas nas margens do grande rio, expandindo-se para o norte até o Rio Grande do Norte, o Ceará e o Piauí, como o da Casa da Torre. Formou-se, portanto, no nordeste semiárido, uma sociedade pecuarista caracterizada por grandes extensões de latifúndios.

Apesar da importância da pecuária para a ocupação inicial do baixo Jaguaribe, o algodão foi o produto que melhor atribuiu forma e conteúdo ao seu território, criando uma dinâmica socioeconômica e política que levaram suas vilas a se transformarem em cidades. O algodão veio diversificar as atividades urbanas e as relações sociais das vilas de São Bernardo do Governador, Limoeiro e Caatinga do Góes, atribuindo as condições para que essas vilas se transformassem em cidades, criadas nos respectivos anos de 1859, 1897, 1890. (SOARES, 2000). Como explica Andrade (2004):

Na região nordestina o sistema pecuário sofreria um grande impacto a partir dos meados do século XVIII, com o estímulo dado à produção do algodão. A revolução industrial, utilizando o algodão como matéria prima na indústria têxtil, estimulou a sua produção nas regiões tropicais, sendo o Brasil uma das áreas em que ela se desenvolveu, provocando uma verdadeira revolução no sistema de exploração da terra. Grandes áreas foram desmatadas para a sua cultura, restringindo a área de gado, e para as culturas alimentícias, de vez que a produção do algodão provocou o crescimento populacional da região (ANDRADE, 2004, p. 49).

Sobre o ciclo da atividade econômica do algodão no Ceará, Elias e Pequeno (2013) corroboram que:

Incrementada pela Guerra de Secessão norte-americana, em fins do século XVIII e primeiros decênios do século XIX, o cultivo de algodão representou crescimento econômico para o Ceará, formando o binômio gado-algodão, o qual compunha o principal elemento da economia e da organização do espaço agrário cearense, até a década de 1970 (ELIAS; PEQUENO, 2013, p. 06).

Essa atividade propiciou também o surgimento de vilas e cidades que tendo essencialmente a função comercial e industrial – tornaram-se centros de serviços e administração. Nesse sentido, muitas vilas e cidades no Ceará originaram-se a partir da atividade algodoeira e também pecuarista.

Além de ser um centro religioso e político-administrativo, a cidade passa a ser nesse período o *locus* das atividades comerciais e da segunda residência dos grandes proprietários de terras, que passam a dedicar suas propriedades rurais exclusivamente à produção algodoeira e posteriormente ao extrativismo vegetal (pó da carnaúba).

Na segunda metade do século XIX, somou-se ao binômio gado-algodão a valorização da cera da carnaúba¹². Essa nova atividade, aquecida pela demanda do mercado internacional, vai impulsionar as transformações socioespaciais da região, principalmente nas cidades de Limoeiro do Norte e Russas (SOARES, 2000). De acordo com esse mesmo autor foi a partir dessa atividade que a região jaguaribana, sobretudo essas duas cidades de forma definitiva inseriram-se no mercado capitalista mundial. Esse período possibilitou importantes transformações não só no espaço urbano dessa cidade, mas, também no campo.

É preciso ter em mente que essas atividades (a pecuária, o algodão e a cera da carnaúba) que simbolizam os ciclos econômicos da região até o final do século XX, não se excluem e não se desenvolveram de forma isolada temporal, econômica e espacialmente. As mesmas se entrelaçaram, mantendo uma relação de complemento econômico, sendo que paulatinamente uma foi se sobrepondo à outra, segundo as capacidades e potencialidades locais de atender às necessidades e às determinações do mercado.

Foi então a partir da segunda metade do século XIX que se instalaram na cidade os primeiros pontos comerciais, que vendiam principalmente ferragens, tecidos, cereais, cera de carnaúba e produtos confeccionados com couro e com palha. No entanto, foi a partir da primeira metade do século XX que a cidade passou a expressar maior dinamismo econômico, social e cultural com o desenvolvimento do comércio e a instalação de atividades e elementos tipicamente urbanos.

Data também da primeira metade do século XX a instalação das duas primeiras indústrias da cidade: a Indústria Costa e Lima, em 1922, e o Grupo SANBRA (Sociedade Algodoeira do Nordeste Brasileiro S/A), em 1936. Ambas eram usinas especializadas no beneficiamento do algodão, o que significa a permanência da atividade algodoeira junto com o crescente desenvolvimento do extrativismo da cera da carnaúba.

¹²Russas também se destacou no cultivo da laranja. Daí resulta a expressão conhecida como “terra da laranja”.

No entanto, a maior valorização da cera e a irregularidade pluviométrica, da qual dependia a produção do algodão, levaram os produtores da região a se dedicarem à extração da cera da carnaúba, o que culminaria no fechamento da SANBRA em 1939, ano em que a produção da cera da carnaúba superou com grande margem a cultura do algodão. (ROCHA, 1976).

Com a ascensão à categoria de cidade, o nome modifica para São Bernardo das Russas. Em 1938 a denominação atual – Russas - entrou em vigor. Foi a partir da segunda metade do século XIX que se instalaram na cidade os primeiros pontos comerciais. Destacam-se as várias casas comerciais, a construção do Mercado Público (1904), a circulação de jornais, os novos tipos de transportes, um cine-teatro (1916), a agência dos Correios e Telégrafos (1932), a construção da Praça Monsenhor João Luiz (1933), a instalação da iluminação e da eletricidade pública, o Quartel de Polícia Militar (1937), o sistema de rádio (1938), um cinema na década de 1940, um Posto de Saúde (1940), além de escolas, hotéis, os festejos religiosos e encontros sociais. (LIMA, 2015).

No que se refere à centralidade exercida pelas cidades de Russas e Limoeiro do Norte na região do Baixo Jaguaribe, Chaves (2010), nos diz que essa se deu na primeira metade do século XX, sendo que entre as décadas de 1940 e 1960 foram as atividades comerciais e educativas que garantiram, respectivamente, a essas cidades papéis urbanos na centralidade regional. Segundo a autora, nesse período, Russas era a cidade da região que apresentava a maior diversidade em atividades urbanas e ganhava projeção comercial e industrial.

A cidade de Russas teve sua expansão a partir do núcleo inicial formado pelo arraial que se implantou próximo à edificação com aspecto de Igreja, erguida no local onde antes fora a fortificação que protegeu os primeiros colonos, no século XVIII, até a pacificação dos indígenas que habitavam a região.

Situado à margem esquerda do riacho Araibu, onde hoje se encontra a área onde se insere a igreja matriz e seu entorno (sua localização está representada na figura 01), o povoado, tornado vila no início do século XIX, teve como condicionante de seu traçado, além do riacho, os diversos caminhos que datam de épocas bastante remotas, e que, ainda hoje, são diretrizes de seu crescimento, destacando-se as saídas para Quixeré, Mossoró, Aracati e Jaguaruana. Tais vias, além de permitir as ligações comerciais com estas e outras cidades e povoados, tinham e têm a importante função de ligar a cidade com as áreas de várzeas, na zona rural do Município.

O advento da estrada de rodagem possibilitou a ligação rodoviária não só com a capital, mas, também, com o interior nordestino e com o sul do país, permitindo melhor

escoamento de produtos extrativistas ou agrícolas, como a carnaúba, a laranja e o algodão. Esses produtos durante muitos anos tiveram elevadas cotações nos mercados nacionais e internacionais, representando, nesse período, importante fator econômico de desenvolvimento da cidade, dos municípios circunvizinhos e da região.



Figura 01: Localização da Igreja Matriz de Russas. **Fonte:** Google Earth (2018)

Embora com desenho radial determinado pelos eixos de entrada, foi a passagem da rodovia federal BR-13 (hoje BR-116) pela principal rua da cidade, a Avenida Dom Lino, que mais influência teve na sua ocupação, funcionando como fator de maior força em sua expansão, adensando áreas ao longo dela e de vias paralelas, que se interligaram, nos trechos mais centrais, por uma sequência de pequenas e estreitas travessas (PDP, 2008).

Por permanecer seco durante quase todo o ano, o riacho Araibu permitiu que a cidade se estendesse para posterior da barreira por ele representada e, além das vias de acesso, ocupasse áreas que hoje formam os bairros Vila Matoso, a Vila Gonçalves e Nossa Senhora de Fátima, mantendo como diretrizes as estradas que demandam às localidades situadas a sudeste da cidade. Assim, inúmeras residências aí se fixaram, consolidando a ocupação desta área, que teve sua capela reformada a partir de meados da década de 1950.

Este processo foi intensificado com a construção de uma ponte sobre o riacho que hoje interliga os dois lados, facilitando a travessia. Está localizada a algumas quadras dos pontos de travessia mais tradicionais, que acessavam mais diretamente à Vila Matoso e à Vila Gonçalves, cuja ligação, anteriormente, em época invernal era feita através de pequenos barcos. Foi também notória a ampliação da ocupação das terras altas do Tabuleiro do Catavento, ocorrida nas duas últimas décadas, preponderantemente por pessoas de baixa renda, instaladas em habitações precárias, muitas das quais foram substituídas por residências construídas em regime de mutirão, através do Projeto de Desenvolvimento Urbano e Gestão de Recursos Hídricos (PROURB). Posto isto, discutiremos no próximo capítulo como se deu a produção da habitação em Russas.

1.2. Produção do espaço urbano – delimitando o caráter socioespacial da pesquisa.

O espaço urbano caracterizado por Corrêa (2005) é definido como um espaço fragmentado, mas, ao mesmo tempo articulado, reflexo, condicionante, cheio de símbolos e campo de lutas. Lefebvre (2008) argumenta que o espaço está essencialmente ligado à reprodução das relações sociais de produção. Portanto, o espaço é tido e pensado como condição e meio fundamental para a reprodução da sociedade e, por conseguinte, produto histórico de tal processo, com conteúdo social (CARLOS, 2013). Nesse sentido, a produção do espaço urbano ocorre mediante relações, práticas e estratégias entre esses agentes, o que influencia significativamente na paisagem e no espraiamento do tecido urbano dessa cidade, impulsionando de certa forma o mercado imobiliário e reforçando sobremaneira a desigualdade e a segregação socioespacial.

No decorrer do processo histórico de constituição do modo de produção capitalista, o espaço começou a fazer parte dos momentos de valorização do capital, através de variadas formas, seja pela propriedade privada e mercantilização da terra urbana, seja por sua inclusão nas esferas de circulação do capital financeiro. Além disso, ele se tornou também condição geral de existência da sociedade. Segundo Lefebvre (1999, p. 140-141):

[...] O capitalismo parece esgotar-se. Ele encontrou um novo alento na conquista do espaço, em termos triviais na especulação imobiliária, nas grandes obras (dentro e fora das cidades), na compra e venda do espaço. Isso a escala mundial. [...] A estratégia vai mais longe que a simples venda, pedaço por pedaço, do espaço. Ela não faz só o espaço entrar na produção da mais-valia; ela visa a uma reorganização completa da produção subordinada aos centros de informação e decisão.

Pensemos, portanto, que a relação entre espaço e modo capitalista de produção se constitui numa relação dialética e complexa. Para Lefebvre (1999), outro aspecto essencial que deve ser captado nesta imbricação é a de que o espaço não é somente o produto das relações sociais, mas um condicionante dessas mesmas relações. O espaço é então pensado a partir das relações sociais de produção. O espaço urbano, portanto, passa a ser analisado enquanto produto histórico e social; desigual e contraditório, lugar privilegiado das lutas de classe e dos movimentos sociais e não meramente um palco da atividade humana (CARLOS, 1989).

Destarte, o espaço urbano é produzido por uma série de relações, estratégias e práticas dos agentes impactando de forma efetiva na paisagem e na dinâmica urbana, quais sejam: os proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, o Estado e os grupos sociais excluídos CORRÊA (2002). O espaço urbano é assim calcado no valor de troca, opondo-se ao seu sentido simbólico, social e de apropriação da cidade.

Para a realização desta pesquisa e do ponto de vista teórico-metodológico, é necessário abordar a distinção e a conceituação entre os termos agentes urbanos e atores sociais. Dentre os autores que estabelecem essa separação nos embasamos em Capel (2013), o qual ressalta que os atores sociais consistem em todos os indivíduos e grupos sociais presentes nas cidades que vivem e se movem nelas, enquanto que os agentes urbanos são os grupos que possuem a capacidade para intervir na construção da cidade. Além disso, o autor afirma que no interior de cada grupo, podem existir conflitos de interesses, mas, também, acordos e conciliações. Os agentes urbanos são classificados por Capel (2013, p. 17) da seguinte maneira:

Dentro de los agentes urbanos podríamos hacer diferentes clasificaciones; por ejemplo, según su forma de actuación (individual o corporativa), según su carácter innovador (tradicionales y modernos), y otras. Una especialmente significativa podría ser la que distingue entre, por un lado, los que actúan predominantemente de forma indirecta, pero condicionan la generación de la morfología urbana y, por otro, los que lo hacen de forma directa. Están entre los primeros quienes demandan determinados tipos de edificios para usos diversos (por ejemplo, empresarios industriales que deciden la construcción de una fábrica, o compañías que requieren edificios de oficinas); también los propietarios que toman decisiones sobre si venden el suelo para uso urbano o conservan su uso rústico, y los financieros que conceden o no los capitales o créditos necesarios. Los agentes que actúan de forma directa son aquellos que edifican realmente y colaboran en el proceso de transformación del suelo y en el lanzamiento al mercado (constructores y promotores inmobiliarios), con todos sus auxiliares (arquitectos, tasadores, vendedores, y publicistas, entre otros).

Dessa forma, em consonância com Capel (2013) acerca dos agentes e atores sociais, ressaltamos a relevância em compreender como estes, sobretudo, o Estado, os incorporadores e os promotores imobiliários com suas intervenções (como agentes urbanos) e vivências (como atores sociais), produzem o espaço urbano da cidade aqui pesquisada, a partir da sua atuação relativa ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

Capel (2013) destaca ainda quais seriam em sua concepção os agentes privados, tais como os proprietários do solo, os proprietários dos meios de produção, os promotores imobiliários, as empresas construtoras, entre outros¹³. Além disso, o autor define os agentes urbanizadores como o conjunto de agentes que contribuem na conversão e transformação do espaço rural em espaço urbano. A partir dessa justificativa teórica observamos não apenas a existência de diferenciações nas estratégias feitas por esses agentes, mas interesses em comum que os unem, tal como o aumento dos seus ganhos a partir da apropriação da renda fundiária urbana. Apesar de diferenciadas, suas abordagens convergem quando afirmam que a análise da atuação desses agentes consiste numa tarefa extremamente complexa.

Corrêa (2005), baseado em Capel (1975), define os agentes da seguinte maneira:

- **Proprietários dos meios de produção:** proprietários industriais e comerciais que se utilizam das vantagens locacionais específicas oferecidas às suas atividades;
- **Proprietários fundiários:** aqueles que detêm a posse da terra sejam por propriedade familiar herdada ou adquirida para determinados fins;
- **Promotores imobiliários:** os que promovem os empreendimentos e estão presentes durante todo o processo, desde a compra do terreno até a venda da mercadoria produzida para o comprador;
- **Estado:** o que possui o controle administrativo do espaço urbano através da legislação e que determina, dentre outros aspectos, o uso e ocupação do solo urbano e as zonas de crescimento das cidades;
- **Grupos sociais excluídos:** aqueles que não têm acesso à terra urbana e que ocupam áreas irregulares e segregadas socioespacialmente.

Já Ribeiro (1997), ao se referir aos espaços de moradia, delineia quatro agentes que atuam de forma incisiva: o incorporador, o construtor, as instituições de crédito imobiliário e os proprietários rentistas.

Ao vincularmos esse debate ao tema de pesquisa aqui proposto, percebemos que a habitação e a moradia se constituem como um dos principais problemas produzidos no espaço

¹³Somente foram citados os agentes mais relevantes para esta pesquisa. Para o maior aprofundamento no debate sobre esses grupos Cf. Capel (2013).

urbano. As cidades, cada vez mais, são produzidas sob a égide de expansão do capital e sob as determinações dos agentes controladores das propriedades urbanas e do mercado imobiliário, de modo que a terra urbana e a habitação passam a apresentar valores e taxas de crescimento exponenciais. A diferença de condições de acesso à terra causa distinções quanto aos padrões de uso e ocupação do espaço urbano, gerando a segregação e a fragmentação socioespacial. O que reverbera na negação do direito à cidade. Conforme Carlos (2013, p. 95):

Este processo realiza a desigualdade na qual se assenta a sociedade de classes, apoiada na existência da propriedade privada da riqueza que cria acessos diferenciados dos cidadãos à metrópole, em sua totalidade, a partir da aquisição da moradia. A produção do espaço urbano funda-se, assim, na contradição entre a produção social da cidade e sua apropriação privada. A existência da propriedade privada da riqueza apoiada numa sociedade de classes e a constituição do espaço como valor de troca geram a luta pelo “direito à cidade”.

Importante destacar uma questão fundamental sobre este aspecto quando nos referimos aos grupos sociais excluídos, no caso a sua literatura e do ponto de vista da discussão em torno deste conceito. A dinâmica da produção capitalista no espaço urbano ao longo de seu processo histórico produz exclusão e isto se materializa na negação ao direito à cidade aos grupos sociais excluídos. Segundo Canetti (2016, p. 74):

O fenômeno da urbanização capitalista procura integrar seus elementos num todo de forma coerente. A integração se realiza em diferentes níveis, segundo diferentes modalidades: pelo mercado, pela ideologia, pelos valores e pela ação do Estado. Embora integrados ao funcionamento estrutural do sistema socioeconômico-espacial, muitos indivíduos sofrem a perversidade dessa lógica. Ao mesmo tempo a sociedade capitalista reproduz a segregação, produzindo e mantendo espaços que são destinados aos diferentes grupos sociais. Integra-se para segregar; segrega-se para integrar. A integração do todo à lógica capitalista só é possível com a manutenção de um grupo de indivíduos que é excluído de quase tudo, mas que cumpre uma função dentro do sistema, embora de maneira implícita.

Destarte, quando mencionamos a noção de grupos sociais excluídos, temos que considerar que esses grupos que não têm o acesso e o poder de se apropriar do espaço urbano através da compra, são produzidos por esse modelo societário perverso e, sua existência é necessária para que a lógica de acumulação capitalista se perpetue. Entende-se assim que o capital exclui de forma integrada. Ou seja, a dinâmica da produção capitalista do espaço resulta num cenário de exclusão por diversos grupos e esses mesmos indivíduos asseguram a reprodução da cidade capitalista contemporânea. A relação imbricada dos excluídos como produto e os produtores da cidade capitalista, revela o atual processo da produção capitalista

do espaço que garante a reprodução simbólica e material do próprio capitalismo. Dessa forma, a segregação e a exclusão são condições inerentes e estruturais desse modo de produção materializado no espaço urbano.

Nessa mesma linha de debate, Martins (1997; 2002), afirma que a exclusão¹⁴ em si inexistente, ou seja, não se pode verificar na prática, pois, o que existe são formas degradantes de inclusão. O modo de produção capitalista possui um processo próprio de exclusão e reinclusão sob sua lógica, mesmo que de forma precária e residual. “a sociedade que exclui é a mesma que inclui e integra, que cria formas também desumanas de participação, na medida em que delas faz condições de privilégios e não de direitos” (MARTINS, 2002, p.11).

Desse modo, compreendemos que, na produção do espaço urbano, a inclusão dos grupos sociais excluídos ocorre de forma perversa, fragmentada e desigual no espaço. Esses grupos buscam produzir seu espaço e lugar na cidade, contudo, é da natureza capitalista que esses indivíduos vivam em condições precárias. Ou seja, no modo de produção capitalista o uso da propriedade privada da terra só pode ser manifestado em termos monetários.

Nesse sentido, quando nos referimos à questão do acesso à terra nas cidades, não nos restringimos à discussão sobre propriedade privada, tampouco afirmamos que o direito à moradia esteja vinculado unicamente à ideia do habitar e de se ter acesso ao lar (casa), mas implica, fundamentalmente, no direito à cidade, à plena apropriação pelos grupos sociais de tudo que nela existe (moradia, transporte, saneamento, uso dos espaços públicos, etc). Portanto, a desigualdade de acesso à terra e, por conseguinte, à moradia revelam a desigualdade no usufruto da cidade.

Dessa maneira, entendemos que a terra urbana possui lugar central na sociedade desde a sua constituição enquanto território e é fundamental para compreendermos as problemáticas existentes no espaço urbano, sobretudo, vinculados a questão habitacional. Maricato (2015).

A partir da compreensão da autora, pressupomos que a exclusão, a desigualdade social, o patrimonialismo, o clientelismo e os privilégios são heranças históricas do processo de formação territorial brasileira, como marcas centrais ainda do Estado no Brasil (MARTINS, 1999). Nesse âmbito, a segregação socioespacial é pensada como um processo inerente à forma como as cidades contemporaneamente são pensadas, planejadas e produzidas por esses agentes.

¹⁴Não faremos um debate aprofundado sobre esse conceito, mas, somente as ideias centrais como forma de problematizar os grupos sociais excluídos como agentes produtores do espaço e a segregação socioespacial existente nas cidades. Na verdade, trata-se de uma questão muito complexa não somente na Geografia, mas, em todas as ciências humanas. Dentre os autores que trabalham com essa discussão conceitual de forma mais específica citamos: Pedro Demo, Robert Castel, Serge Paugan, José de Souza Martins, dentre outros.

Do exposto, podemos entender que a produção do espaço urbano de Russas, localizada no Ceará, Nordeste brasileiro, também se dá pela intervenção direta dos seguintes agentes produtores do espaço urbano: os promotores imobiliários, os proprietários fundiários, o Estado e os grupos sociais excluídos. Assim sendo, é importante ponderar que as atuações desses agentes ocorrem dentro de uma legislação específica destituída de neutralidade. Tal legislação atende o interesse de agentes, especialmente aqueles vinculados ao capital e é controlada e regida pelo Estado e/ou por grupos hegemônicos que produzem a cidade de acordo com suas demandas e necessidades. Nesse sentido, os espaços produzidos pela sociedade capitalista irão expressar nessas áreas – inclusive também em Russas – a desigualdade, a segregação socioespacial, os seus conflitos e contradições oriundos das relações de produção e das lutas de classe.

Partindo do pressuposto e da concepção teórica do espaço como produto, meio e condição da reprodução da existência humana e realização concreta da vida, a abordagem que se segue procura evidenciar também as relações e transformações socioespaciais que ocorreram ao longo do tempo, no intuito de compreender o processo de produção do espaço analisado.

1.3. O estudo sobre uma cidade pequena: alguns desafios

O espaço objeto de análise, como já explicitado anteriormente, é o da cidade de Russas, localizada no Ceará, com população estimada em 75.762 habitantes (Dados de estimativa da população para 2016 - IBGE). No que concerne à educação superior, destaca-se a implantação recente do campus avançado da Universidade Federal do Ceará, com a tônica direcionada para as áreas tecnológicas e de engenharia. Segundo o último estudo elaborado pelo IBGE (2017) sobre a classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil, a cidade de Russas se classifica como município predominantemente urbano¹⁵, ou seja, apresenta alta concentração da população localizada em área urbanizada. Assim sendo, Russas possui centralidade e importante influência na região que se insere.

Com a utilização de tal terminologia (cidade pequena) nesta pesquisa não há o intuito dese desenvolver uma teoria geral acerca das cidades pequenas, mas, sim abordar algumas particularidades de espaços urbanos que se revelam com dinâmicas específicas dadas às suas dimensões territorial e demográfica e, também, ao seu papel na rede urbana.

O objetivo é, portanto, analisar como o PMCMV atua na dinâmica de cidades pequenas e, por conseguinte, verificar as singularidades deste programa na cidade de Russas especificamente. Entendemos que há práticas, processos e dinâmicas particulares e singulares que ocorrem nesses espaços, os quais precisam ser evidenciados e compreendidos para assim facilitar a melhor apreensão da questão urbana, mas sem perder a dimensão escalar e sua totalidade.

Na Geografia Urbana, as pesquisas que possuem como temáticas de investigação a abordagem e a compreensão dos diversos processos e das transformações socioespaciais em cidades pequenas, quando comparadas aos estudos referentes às cidades médias e às metrópoles, ainda são poucos explorados. Contudo, parece está ocorrendo uma pequena mudança nesse cenário, por exemplo, em 2016 foi realizado, em Ituiutaba – MG, o Simpósio Nacional Sobre Pequenas Cidades.

Dentre os autores que realizam essas pesquisas, podemos destacar Santos (2012, p. 85) que, se referindo ao que denomina como cidades locais em países subdesenvolvidos (países semiperiféricos) afirma que muitos dos estudos realizados se interessam pelas “cidades grandes, principalmente pelo fenômeno da macrocefalia. Todavia, se considerarmos com

¹⁵Contudo, 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.

atenção as estatísticas como realidade, vemos perfilar-se outro fenômeno urbano, o das cidades locais que, a nosso ver, merece tanto interesse quanto o precedente”.

O autor afirma ainda que essas cidades são mais comumente denominadas na literatura especializada como cidades pequenas, mas que ele opta pela nomenclatura cidades locais por uma série de motivos: o primeiro argumento é o critério do número de população e diz: “Aceitar um número mínimo, como o fizeram diversos países e também as Nações Unidas, para caracterizar diferentes tipos de cidades no mundo inteiro, é incorrer no perigo de uma generalização perigosa” (op. cit., p. 86). O autor então passa a discutir a possibilidade de se falar em “verdadeiras cidades” e as “pseudocidades”, estas seriam:

inteiramente dependentes das atividades de produção primária, como as cidades mineiras ou as grandes aldeias, e mesmo de atividades não primárias, como algumas cidades industriais ou cidades religiosas, universitárias, balneárias, de montanha (serranas), etc. Mas também existem as pseudocidades engastadas em zonas de influência imediata de grandes cidades e que fazem parte de sua aglomeração, com parques industriais ou cidades dormitório (SANTOS, 2012, p.87).

Prosseguindo em seu pensamento o autor define cidade local como, “a dimensão mínima a partir da qual as aglomerações deixam de servir as necessidades da atividade primária para servir as necessidades inadiáveis da população, com verdadeira ‘especialização do espaço’” (SANTOS, 2012, p. 87).

Como assegura Maia (2009) são vários os registros existentes que versam sobre as cidades pequenas. A autora reflete desde os estudos mais empíricos que trataram sobre sistema de rede e de hierarquia urbana até estudos que retomam a história da origem dos aglomerados. A autora referencia alguns exemplos de pesquisas e estudos na geografia e como esse tema ainda carece de maior aprofundamento:

A título de ilustração podemos citar as clássicas monografias urbanas elaboradas a partir da proposta metodológica do Pierre Monbeig, o artigo Vilas e Cidades do Brasil Colonial de Aroldo de Azevedo (1957), as várias publicações na Revista Brasileira de Geografia com textos de Fany Davidovich, Pedro Pinchas Geiger, Speridão Faissol, Roberto Lobato Corrêa entre outros, o capítulo “Cidades Locais” do livro Espaço e Sociedade e a obra O Brasil: território e sociedade no início do século XXI de Milton Santos (2001), o livro A Rede Urbana (1988) e os vários artigos de Roberto Lobato Corrêa, além do capítulo “Uma técnica de pesquisa no estudo de pequenas cidades” do livro O Espaço Fora do Lugar de Armando Corrêa da Silva (1978). Mais recentemente, alguns estudiosos da Geografia e de áreas conexas escreveram teses e artigos ressaltando o estudo das cidades pequenas, entre estes destacamos: Maria de Nazareth Wanderley (2001),

Tânia Maria Fresca (1993 e 2001), Maria do Livramento Clementino (1996). Contudo, há um certo vazio no que diz respeito à verticalização das discussões apresentadas, pois os grandes fóruns de discussão sobre a temática urbana, não só na Geografia, mas também nas outras áreas, pouco têm debatido o tema aqui proposto, qual seja, o estudo das cidades pequenas. (MAIA, 2009, p. 01).

Obviamente as problemáticas reproduzidas nas cidades pequenas possuem especificidades e desdobramentos distintos em relação às cidades médias e às metrópoles, acarretando dinâmicas particulares que precisam ser compreendidas, mas, sem perder a noção de totalidade no entendimento do fenômeno urbano. Assim sendo, faz-se o seguinte questionamento: as teorias e metodologias aplicadas aos estudos das metrópoles são suficientes para explicar os processos que ocorrem em cidades pequenas? Esta pergunta se dá visto que o pesquisador que se propõe a debater tal temática se depara com limitações, especialmente dificuldades teóricas, metodológicas e conceituais.

Segundo Sposito e Silva (2013), os estudos referentes a esse tema estão longe de ser esgotados passando por uma contínua transformação. De forma geral, a cidade pequena é analisada por esses autores como um recorte empírico/teórico do urbano, possuindo uma totalidade particular movida por processos capitalistas de produção. Alertam que não se deve estudá-la isoladamente, pois a mesma está inserida num processo de urbanização construído contraditoriamente pela sociedade ao longo do tempo.

Sposito e Silva (2013) ainda argumentam que se deve buscar nos estudos um conceito cada vez mais consistente de cidade pequena e que, também, perpassasse pela definição do que seja cidade. No Brasil, o critério estabelecido para definir uma cidade é o político-administrativo (sedes dos municípios). Nesse aspecto, Maia (2009) reitera que o tratamento dado pelas instituições estatísticas sobre o significado do que seja população urbana ou rural, ou urbano e rural, partindo essencialmente do critério administrativo, apresenta desdobramentos nas investigações sobre o fenômeno urbano.

Outro elemento que deve ser levado em consideração é a relação campo e cidade. Nesses espaços essa relação passa a ter um significado diferenciado. Em muitas dessas cidades são perceptíveis as ruralidades, já que os hábitos da população aparentam ser mais voltados para as atividades agrícolas, embora seja um importante aglomerado urbano que apresenta importantes dinâmicas e serviços inerentemente urbanos.

Outro ponto que deve ser destacado é quando Santos (1993) afirma que a cidade se torna o *locus* da regulação do que se faz no campo. Tivemos mudanças e transformações significativas no espaço agrário brasileiro mediante as inovações tecnológicas que

influenciaram de forma efetiva nas metamorfoses no quadro urbano brasileiro. Além dessas transformações, o autor menciona também as mudanças nos conteúdos dessas cidades locais:

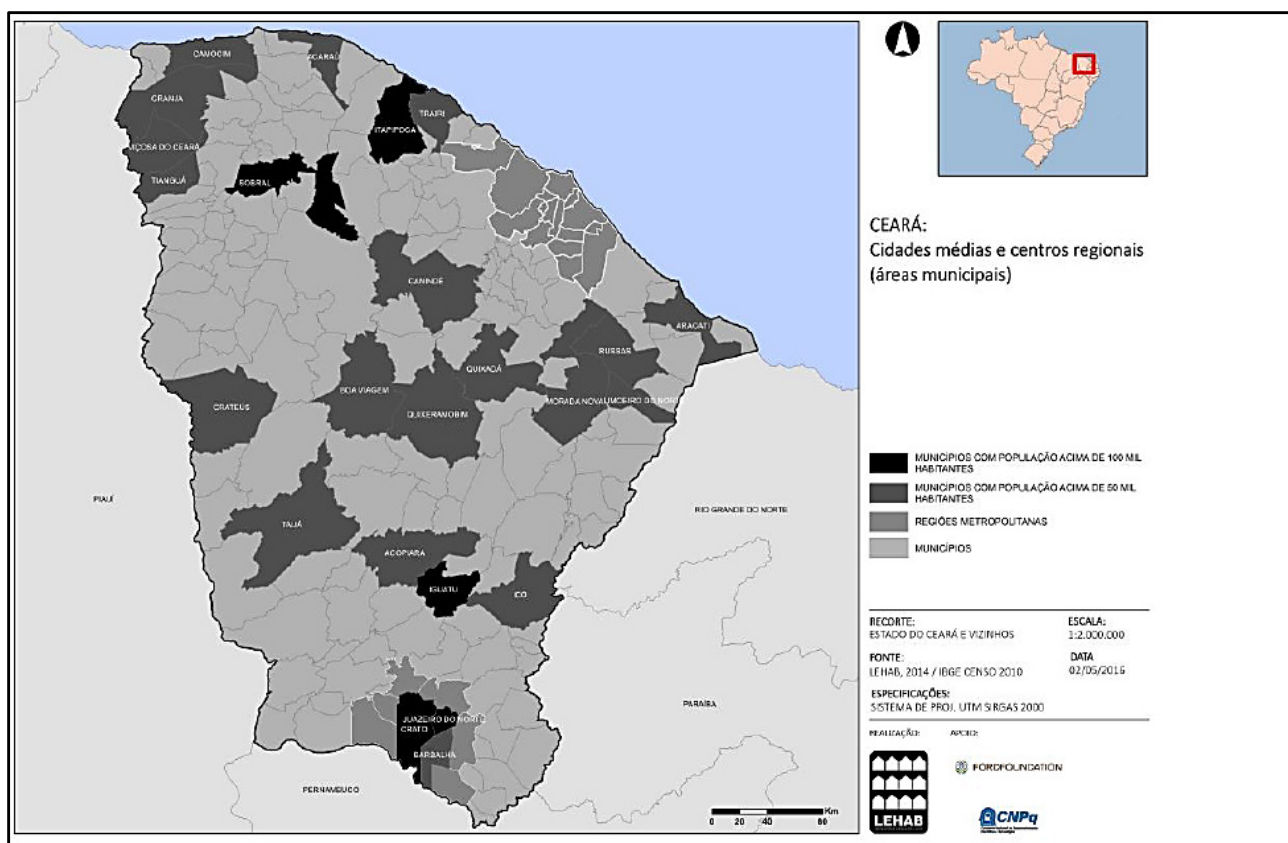
Antes, eram as cidades dos notáveis, hoje se transformam em cidades econômicas. A cidade dos notáveis, onde as personalidades notáveis eram o padre, o tabelião, a professora primária, o juiz, o promotor, o telegrafista, cede lugar à cidade econômica, onde são imprescindíveis o agrônomo (o que antes vivia nas capitais), o veterinário, o bancário, o piloto agrícola, o especialista em adubos, o responsável pelos comércios especializados (SANTOS, 1993, p.51).

Assim sendo, os estudos sobre as cidades pequenas são importantes e suas dinâmicas devem ser compreendidas, afinal, estas cidades estão inseridas na rede urbana e nos espaços de consumo. Além disso, são cada vez mais influenciadas pela modernização tecnológica, estando relacionada com o capital internacional e financeiro, oriundos dessa expansão e mundialização do capital. Embora Russas recentemente esteja inserida neste contexto de produção habitacional e da ativa participação de agentes vinculados ao mercado imobiliário (construtoras e bancos), debater e compreender o processo de financeirização e suas implicações nesta cidade trata-se de um enorme desafio, portanto, não será objetivo deste estudo.

No que se refere a análise de Russas enquanto uma cidade pequena, contudo, inserida numa rede urbana, todavia acreditamos que esta pode ser considerada um centro regional, visto que se destacam suas atividades comerciais e serviços educacionais.

De acordo com a publicação “Regiões de Influência das Cidades”¹⁶ 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), o mapa abaixo apresenta, portanto, as cidades médias e centros regionais no Estado do Ceará. Neste, podemos visualizar a cidade de Russas e sua classificação como centro regional, o que corrobora com o nosso entendimento.

¹⁶ Importante ressaltar que a metodologia utilizada na elaboração desse estudo, 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).



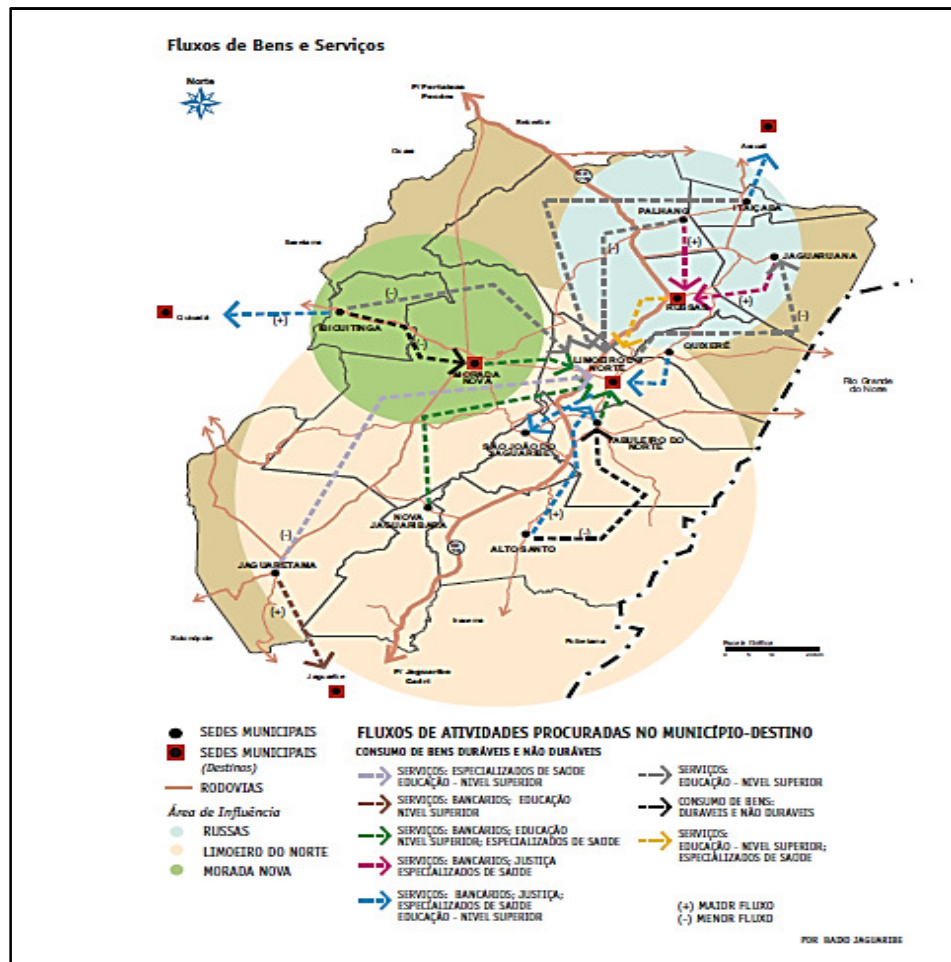
Mapa 03: Cidades médias e centros regionais no Ceará. Fonte: Marques (2017, p. 06) - LEHAB/UFC.

No entanto, de acordo com a recente publicação do estudo sobre a divisão do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Intermediárias, elaborado pelo IBGE em 2017 se pode observar 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. Neste,

as Regiões Geográficas Imediatas têm na rede urbana o seu principal elemento de referência. Essas regiões são estruturadas a partir de centros urbanos próximos para a satisfação das necessidades imediatas das populações, tais como: compras de bens de consumo duráveis e não duráveis; busca de trabalho; procura por serviços de saúde e educação; e prestação de serviços públicos, como postos de atendimento do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, do Ministério do Trabalho e de serviços judiciários, entre outros (IBGE, 2017, p. 19).

Além dos estudos citados anteriormente, há uma publicação realizada em 2006 pelo Governo do Estado do Ceará, intitulada “Plano de Desenvolvimento Regional do Baixo Jaguaribe”. Nesta foi identificada uma rede urbana polarizada, cujas cidades principais

eram Limoeiro do Norte, Russas e Morada Nova. Estas seriam também definidas por esse estudo, a partir do ponto de vista da composição e da hierarquia regional, como um Centro de Polarização Regional (CPR).



Mapa 04: Fluxo de bens e Serviços entre as cidades de Russas, Limoeiro do Norte e Morada Nova. Fonte: PDR (2006).

Destarte, através do Mapa 03, podemos observar a proximidade de Russas em relação a outros centros regionais do Baixo Jaguaribe, como Morada Nova e Limoeiro do Norte. Ressalta-se também sua proximidade com Mossoró-RN e Fortaleza. Estas cidades, conectadas pela infraestrutura rodoviária do Estado, exercem um poder de influência fundamental nas suas regiões por concentrarem acesso a diversos equipamentos e pela sua interferência na economia dos distritos vizinhos onde predominam as atividades agrícolas. Desse modo, Russas cada vez mais se insere nessa ampla rede urbana em que as diversas escalas e fluxos se inter-relacionam. Esses fluxos, por sua vez, devem ser identificados para que assim possamos compreender os processos socioespaciais existentes na cidade.

CAPÍTULO 2:

A POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL E EM RUSSAS - CE

Na contemporaneidade vivemos a globalização mercantil capitalista do mundo, onde se privatiza e se vende desde as mercadorias produzidas pelo homem, incluindo o saber e o espaço, e até os elementos que constituem a natureza. Os capitais que ganham com a produção e exploração do espaço urbano giram em função do seu valor de troca, ou seja, para estes a cidade é pensada como uma mercadoria. Dessa forma, a cidade é um grande negócio e a renda imobiliária sua engrenagem central. (MARICATO, 2015). Nesse sentido, de acordo com o pensamento de Karl Marx e desenvolvido posteriormente por David Harvey, entre o valor de troca da cidade como mercadoria e o valor de uso da mesma como condição fundamental para a reprodução da vida da classe trabalhadora, resultam em uma oposição e, por conseguinte conflitos no espaço urbano.

O Estado atua mediante políticas públicas, com a elaboração e implantação de programas que produzem desdobramentos econômicos, sociais e espaciais. Nesse sentido, realizar uma pesquisa tendo por objeto de investigação uma política pública constitui-se numa tarefa complexa. Para compreender os seus efeitos na produção do espaço urbano, é preciso considerar o conjunto social e econômico em que a política pública foi elaborada e se insere, porque ela é permeada de interesses e conflitos entre os agentes sociais e reflete as tensões inerentes a esses interesses.

O exercício de pensarmos e compreendermos a problemática habitacional de forma histórica e conceitual possibilita-nos perceber quais características da política habitacional perduram e quais se modificaram, considerando a conjuntura política, social e econômica em que se encontra o quadro atual dessas políticas, e a entender a (re) configuração dos processos e os desdobramentos na produção do espaço urbano, intrínseca a este cenário. Nesse contexto, é importante entender como a política habitacional da cidade de Russas/CE foi incorporada na política habitacional do país e na atual conjuntura em que foram criados programas de repercussão nacional, nessa pesquisa especificamente, o PMCMV.

Antes de adentrarmos no estudo e investigação sobre o PMCMV, é fundamental entender a problemática que esta política pública está vinculada, a saber, a habitacional. No Século XIX, vários trabalhos discutiram, direta ou indiretamente, sobre a questão habitacional, como os escritos de Engels (1983; 1985; 2015), particularmente na obra “Para a questão da habitação”, os relatórios oficiais e matérias de jornais aos quais ele também faz menção no livro “Situação da classe trabalhadora na Inglaterra” (1975). Em estudos mais

recentes, como os de Bonduki (1986; 2004; 2014), Peruzzo (1984), Maricato (2011; 2013; 2016), Villaça (1986), Volocko (2016), Rodrigues (1997; 2001), Rolnik (2015) entre outros, os autores fazem o debate acerca do que é o problema habitacional e quais as formas de solucioná-lo.

Portanto, ao se referir à falta de habitação, Engels (1983 [1873]), afirmava que esse não era algo do próprio presente ela não é sequer um dos sofrimentos próprios do moderno proletariado, pelo contrário, ela atingiu de uma forma bastante parecida todas as classes oprimidas. Visto que, em muitos casos, a habitação, além de ser precária, servia para ratificar a condição de opressão e subordinação. Nessa perspectiva, é fundamental entendermos o que é o problema habitacional. Para Engels (1983), a falta de habitação, como se refere ao que hoje entendemos como problemática da habitação: consistia no agravamento particular que as más condições de habitação dos operários sofreram devido à repentina afluência da população às grandes cidades; é o aumento colossal dos alugueres, uma concentração ainda maior dos inquilinos em cada casa e, para alguns, a impossibilidade de em geral encontrar um alojamento.(ENGELS, 1983 p. 10).

Destarte, Engels partia da concepção de que esta problemática estava relacionada com o processo de acumulação e reprodução do capital. Dessa forma, as contradições desse sistema produziriam nas cidades vários males e que a resolução desta questão seria só se daria através do fim da exploração e da opressão da classe trabalhadora pela classe dominante. Prossegue com a tese de que a questão da moradia só poderá ser resolvida com a total supressão da oposição entre cidade e campo e pela completa abolição do modo de produção capitalista. E que é pela solução da questão social que se viabilizaria a mitigação da problemática habitacional. (ENGELS, 1983). Assim sendo, para o autor é inconciliável a tentativa de resolver essa questão sem modificar as estruturas e lógicas que desenham e preservam as cidades na modernidade.

Desse modo, neste capítulo procuramos apresentar uma contextualização histórica da política habitacional no Brasil e em Russas e uma discussão de como esta foi conformando a produção e expansão do espaço urbano. Fazem-se também menções e notas teóricas acerca do que significa e de como é pensada a problemática habitacional a partir de autores como Engels (1983), haja vista a necessidade de compreendermos as variadas abordagens e análises em torno dessa questão. Por conseguinte, abordamos o processo histórico acerca da política urbana atrelada a política habitacional, mediante os planos diretores de 1998, 2007 e 2017 e a sua vinculação com as metas e diretrizes estabelecidas pelo PLHIS.

2.1 Contextualização histórica da política habitacional no Brasil e em Russas - CE

Com a institucionalização da propriedade privada da terra, através da Lei de Terras datada de 1850 e a Lei Áurea de 1888, é a partir dessas determinações que a questão da moradia torna-se uma problemática no Brasil. Com a abolição da escravidão e o surgimento do “homem livre” ocorrem metamorfoses na estrutura social e espacial do país, estimulada e caracterizada por um aumento no fluxo de pessoas em direção as cidades. Sobre os conflitos e a problemática existentes nas cidades brasileiras Maricato (2013) define como a tragédia urbana. “A tragédia urbana brasileira não é produto das décadas perdidas, portanto. Tem suas raízes muito firmes em cinco séculos de formação da sociedade brasileira, em especial a partir da privatização da terra (1850) e da emergência do trabalho livre (1888)”. (MARICATO, 2013 p. 23).

No final do século XIX e durante o período da Primeira República (1889-1930), surgiram diversas alternativas de moradias destinadas à classe trabalhadora, por exemplo, os alojamentos coletivos e as vilas operárias (primeira iniciativa de habitação coletiva produzida no Brasil) feitas pelos investidores para locação ou por empresas para que hospedassem seus empregados. Desse modo, a ação do poder público na produção habitacional praticamente foi inexistente, com exceção de algumas reformas como a reforma urbanística do centro do Rio de Janeiro e a criação do Bairro Operário Marechal Hermes em 1912. (BONDUKI, 2014).

A tomada da habitação como um problema social ocorreu no período Vargas (1930-1945), quando as atividades urbano-industriais passam a ser centrais para o desenvolvimento da economia do país. Assim, o Estado necessitava de uma estratégia política que garantisse sua legitimidade e popularidade, o que só seria possível com a criação de um projeto político que fosse favorável a todos os setores econômicos e grupos sociais, mas principalmente que agradasse a crescente e carente massa trabalhadora urbana que passava cada vez mais a direcionar suas reivindicações e insatisfações ao novo Estado. Nenhum outro setor oferecia tais possibilidades quanto o da habitação. (FARAH, 1985).

Essa tomada de responsabilidade do Estado sobre o problema habitacional vai ocorrer com a emergência do governo populista na década de 1930:

O período de Vargas marca o surgimento da habitação social no Brasil. Com a revolução de 1930, ocorre uma profunda transformação no Estado brasileiro, que abandona o liberalismo e passa a interferir em todos os aspectos da vida econômica do país. A questão da habitação não foi deixada de fora da nova política. O governo passa a intervir tanto no

processo de produção como no mercado de locação habitacional, abandonando a postura de deixar a questão da construção, comercialização, financiamento e locação habitacional às “livres forças do mercado”, que vigorou até então. (BONDUKI, 2014 p. 41).

É neste contexto que o Estado passa a agir de forma direta na questão habitacional. Nesse sentido, afirma Bonduki (1994, p. 717), “a intervenção do Estado na questão habitacional teve o duplo sentido de ampliar a legitimidade do regime e viabilizar uma maior acumulação de capital no setor urbano através da redução do custo de reprodução da força detrabalho.”.

Diante desse jogo de interesses e ações limitadas entre o Estado e o capital privado, a problemática da condição de vida e de habitação da população carente não só se manteve como também se ampliou. Tendo sido expulsos do centro das cidades, dos cortiços e das casas de alugueis e sendo desassistidos do Estado, esses despossuídos, agora também desalojados, passaram a autoconstruir suas moradias nas terras ainda não edificadas, localizadas nos interstícios (morros e vales) e/ou nos arredores das cidades. A maioria desses terrenos eram locais inadequados para edificação de imóveis, como as encostas de morros e as margens de rios e lagos, e que ainda não eram atendidos por serviços básicos, como a oferta de água e energia.

Iniciava-se com isso a formação de favelas e a ampliação da segregação sócio-espacial e das demais problemáticas urbanas, fazendo com que as precárias condições de vida da massa operária e principalmente dos que não conseguiam empregos formais só viessem a piorar nas décadas seguintes e atingissem a complexidade com que as conhecemos contemporaneamente. Iniciava-se com isso a formação de favelas e a ampliação da segregação sócio-espacial e das demais problemáticas urbanas, fazendo com que as precárias condições de vida da massa operária e principalmente dos que não conseguiam empregos formais só viessem a piorar nas décadas seguintes e atingissem a complexidade com que as conhecemos contemporaneamente.

Em Russas, nas proximidades entre o núcleo urbano e as vias que ligavam a cidade aos distritos do município e às outras cidades da região foram se formando corredores constituídos de casas simples, habitadas principalmente por pessoas vindas do campo. Assim a expansão da cidade se deu radialmente, seguindo os contornos do seu núcleo inicial e as vias de acesso.

A expansão da malha urbana nessa cidade se deu a partir da construção de dois conjuntos habitacionais na década de 1980 e o outro no ano de 2002. Esses conjuntos

habitacionais foram construídos com recursos oriundos da COHAB (Companhia de Habitação Popular) e por meio do PROURB (Projeto de Desenvolvimento Urbano e Gestão de Recursos Hídricos) em terrenos doados pela Prefeitura Municipal de Russas.

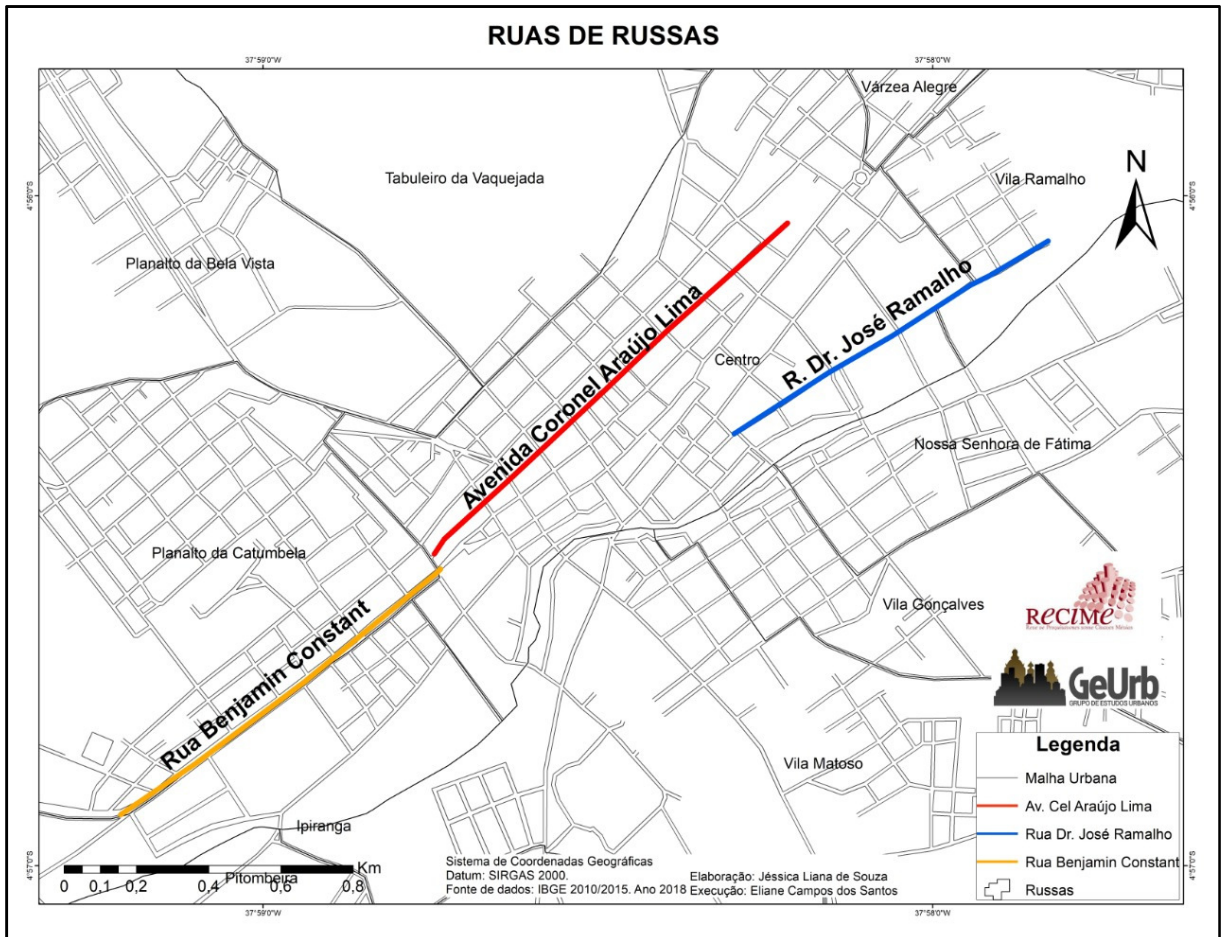
O Conjunto Habitacional Gerardo Matoso foi construído no bairro Planalto da Bela Vista na década de 1980. A construção desse conjunto habitacional se deu numa área afastada da principal via de interligação do bairro com o centro da cidade, a Avenida Governador Raul Barbosa, o que estimulou a utilização 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 a mesma 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.

Ainda mais distante 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 mencionados no parágrafo anterior. Num contexto de criação da principal política habitacional no Brasil durante a década de 1980, a saber, o Banco Nacional de Habitação (BNH). Posteriormente, com a implantação da indústria Dakota no final dos anos de 1990 houve um atrativo inicialmente para a produção de habitações em torno desta, 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 expandiu. Ademais, foi mediante o PMCMV, em 2010, 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 das 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.”



Mapa 05: Ruas de Russas.

Ainda de acordo com Silva (2006, p. 35), nesse período a periferia de Russas “não se constituía geograficamente num espaço distante do centro da cidade, mas numa área que se formava no seu entorno” e a sua formação se deu “principalmente com o surgimento de residências nas margens do Riacho Araibu”. Posteriormente essa região passaria a constituir os atuais bairros Vila Gonçalves e Nossa Senhora de Fátima.

A seguir uma representação sobre a periodização da expansão urbana de Russas. Podemos observar que 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.

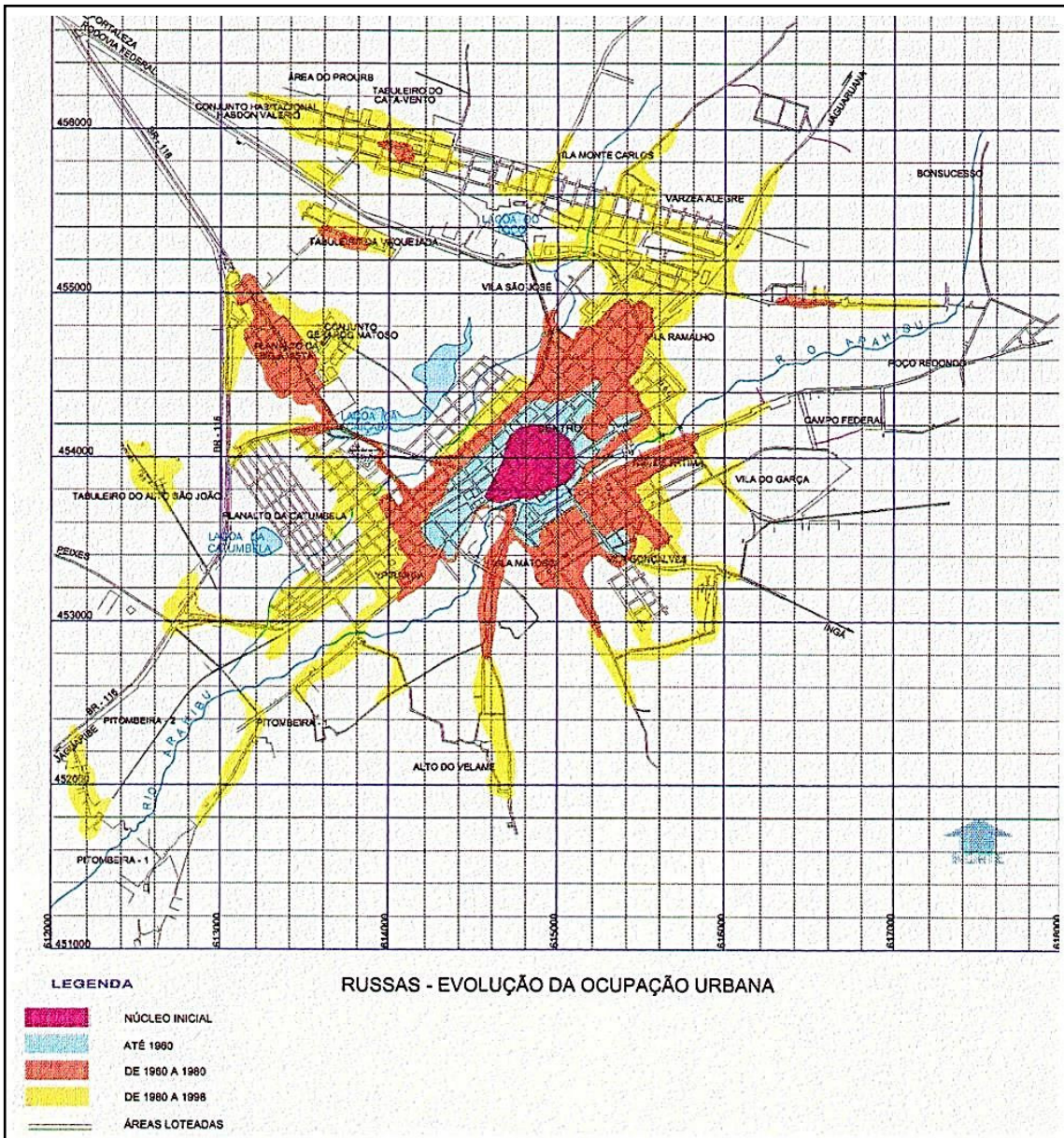
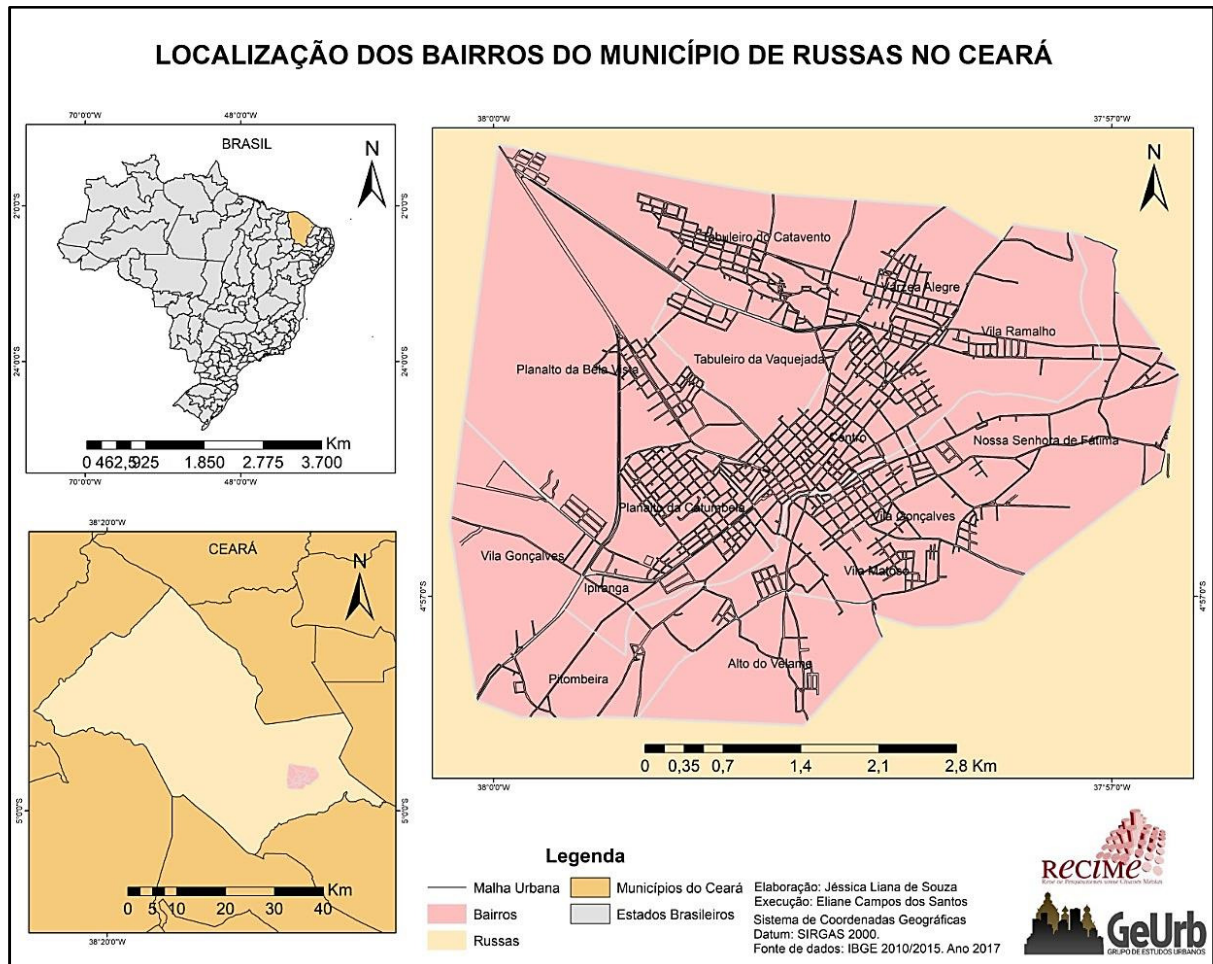


Figura 02 - Evolução inicial da expansão urbana do município de Russas. **Fonte:** Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – Russas (1998).

Importante explicar que o bairro Planalto da Bela Vista teve sua ocupação ocasionada pelos períodos de cheias, dos Rios Jaguaribe e Banabuiú, quando, por ser uma área de maior altitude, recebiam famílias que fugiam dos alagamentos e muitas outras que haviam sido atingidas. Possivelmente por esse motivo, embora tenha uma distância considerável do centro da cidade, esse bairro teve um rápido crescimento já na década de 1980. 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 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. A seguir essas áreas e bairros estão representados no Mapa 05:



Mapa 06: Localização e distribuição dos bairros em Russas

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. 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.

Nesse processo de urbanização mais amplo, o Ceará e especificamente Russas estão inseridos nesse movimento e essas transformações passam a acontecer de fato. Como se pode observar no quadro 01, 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 cera da carnaúba.

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

Quadro 01: Evolução da população Urbana e Rural em Russas. **Fonte:** Dados retirados do IPECE/2017 – Elaborado pela autora.

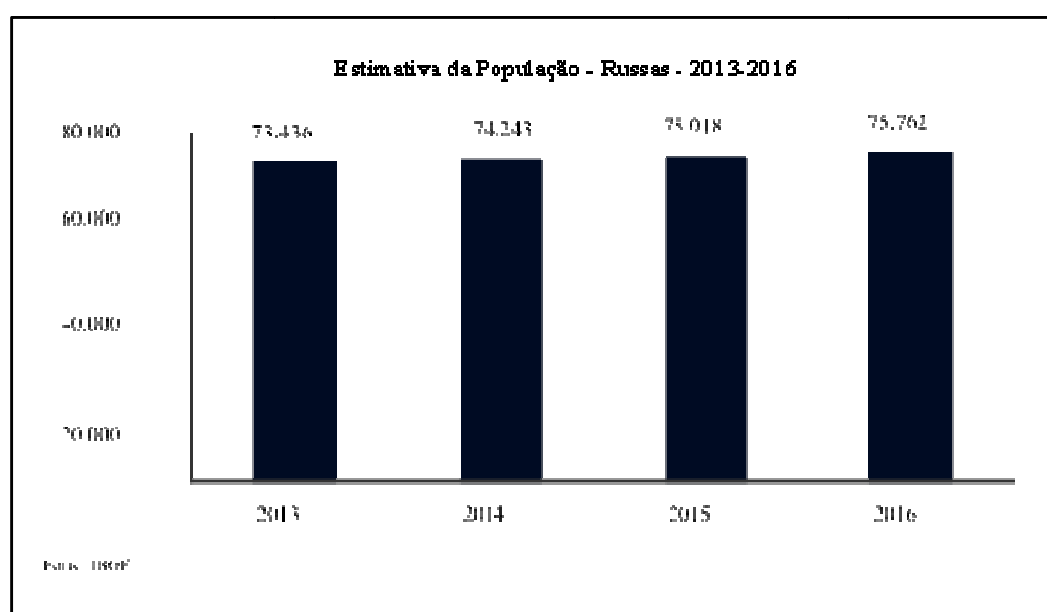


Figura 03. Estimativa da população entre os anos de 2013-2016. **Fonte:** IBGE (2017).

Destarte, com base nas informações disponibilizadas podemos 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 findo dos anos 90 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) durante o governo do PT. 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 comparado ao da população urbana. Certamente um dos fatores que justificam esse aspecto foram as políticas de modernização das atividades agrícolas (agronegócio) presentes na Região do Baixo Jaguaribe. Em Russas tais políticas se materializam através do Perímetro Irrigado Tabuleiro de Russas¹⁷ (PITR). De acordo com (RUSSAS, 2011):

Os investimentos no agronegócio incrementam também a economia nas cidades, o que atrai trabalhadores temporários ou permanentes para a cidade, levando a uma demanda habitacional. Isto, por sua vez, leva a um investimento no mercado imobiliário local, por parte de empresários da região. No desenvolvimento de novas construções, a verticalização tem sido uma solução atraente para os investidores, porém sem obedecer a requisitos urbanísticos legais, prejudicando a paisagem e levando ao congestionamento das redes de infraestrutura. Tudo isso nos leva a concluir que a reestruturação do espaço agrícola do Baixo Jaguaribe tem consequente reestruturação das cidades associadas a este”. (RUSSAS, 2011 p.09).

Os planos estabelecidos pelo Governo Federal para o aproveitamento hidroagrícola nessa região, a partir da década de 1960 se acentuaram com a elaboração do Estudo Geral de Base do Vale do Jaguaribe, feito pela Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) em que foram mapeadas importantes zonas de solos férteis, propícios ao desenvolvimento da agricultura irrigada, o que fomentou a implantação de diversos perímetros no Vale do Jaguaribe entre eles o Perímetro Irrigado Morada Nova, no ano de 1968, o Perímetro Irrigado Jaguaruana, no ano de 1975, e o Perímetro Irrigado Jaguaribe-Apodi, no ano de 1987.

Segundo informações extraídas no relatório do Projeto de Irrigação Tabuleiro de Russas – 2ª ETAPA - Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental do Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (DNOCS):

O DNOCS dividiu a implantação do PITR em duas etapas: as obras da primeira etapa iniciaram no ano de 1992, totalizando 10.765 hectares (ha) e a segunda, com 3.365 ha, no ano de 2008. A 2ª etapa do perímetro Tabuleiros de Russas conta com investimento de R\$120.05 milhões, do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC-2). A área é constituída por uma ampla

¹⁷ É o maior projeto irrigado do nordeste juntamente com perímetro irrigado do vale do São Francisco. 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).

superfície aplainada, ao longo da margem esquerda do Rio Jaguaribe, apresentando solos podzólicos vermelho-amarelo, areia quartzosas, litólicos de substratos gnáissicos, etc., de textura superficial normalmente arenosa ou média (BRASIL, 2005 p. 10).

O aporte hídrico advém da política de açudagem implantada pelo Governo Federal ao longo dos anos, por meio de estações de bombeamento e canais que captam água no Rio Banabuiú e tem sua vazão regularizada por três açudes: Açude Público Federal Arrojado Lisboa, situado no Rio Banabuiú, no local denominado Boqueirão do Meio; Açude Público Federal Vinícius Berredo, sobre o Rio Sitiá, afluente do Rio Banabuiú e Açude Público Federal Castanhão, situado no Rio Jaguaribe (BRASIL, 2005).



Figura 04: Trecho do Perímetro Irrigado Tabuleiro de Russas.

Fonte: Google Imagens (2018). Acesso em: 04/08/2018

Entretanto, é importante fazer um adendo, devido à estiagem hídrica (sexto ano de seca no Estado) e a quadra chuvosa abaixo da média nos últimos seis anos no Estado do Ceará, mesmo que em 2018 as chuvas ocorridas tenham contribuído minimamente na redução dos efeitos provocados pela seca, nota-se que houve arrefecimento nas exportações cearenses no setor do agronegócio. De acordo com informações disponibilizadas pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (2017), as taxas caíram cerca de 11,64% em relação ao ano de 2016, ainda que concomitantemente no Brasil tenha se registrado o aumento de 13% nas exportações em comparação ao ano de 2016. Nesse sentido, observamos que a partir do

quadro natural atípico e a baixa oferta de água pelos açudes decorrentes desse fato, repercutiu significativamente nos índices de produção do PITR e na geração de receitas para essa região, pois, o agronegócio é voltado inteiramente para a exportação.

Contudo, devemos observar e apreender que o planejamento, implantação e operação das políticas de cunho desenvolvimentistas aplicadas pelo DNOCS, mediante os perímetros irrigados foram e ainda são marcadas pelo considerável aumento dos conflitos territoriais¹⁸ sobretudo, a luta pelo acesso e direito à água e à terra e tensão social, via imposição autoritária ausência de diálogo com os sujeitos sociais e por uma racionalidade exógenadistinta das formas de apropriação e de usos do território em curso nas comunidades rurais atingidas pela instalação do PITR. Todas essas nuances inseridas num processo amplo de escalada da violência no campo e da extrema concentração fundiária estrutural no Brasil acentuada pelo agronegócio¹⁹ que se baseia no monocultivo e no uso exorbitante de agrotóxicos, ocasionando por sua vez, segundo pesquisas²⁰, o elevado índice nas taxas de câncer e outras doenças. A partir dessa discussão trazida nos parágrafos acima de forma geral, embora não seja o objeto dessa pesquisa, ela é importante para compreendermos como a cidade de Russas está imersa nesta conjuntura e quais as dinâmicas produzidas resultantes desse processo na produção do espaço urbano.

Desse modo, entende-se que o crescimento populacional é um dos fatores que condicionam o processo de urbanização e em Russas a partir do final dos anos de 1990 tem se desenvolvido pela influência do comércio, dos serviços e das atividades agroindustriais. Como bem mostram as pesquisas realizadas por Elias e Pequeno (2013; 2015):

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 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,

¹⁸Constantemente as comunidades que residem nos municípios que conformam o Tabuleiro de Russas, realizam várias manifestações como instrumentalização da luta pela terra e pela água, já que a maior parte da água do açude Castanhão é para o abastecimento da Região Metropolitana de Fortaleza e os perímetros irrigados. A água não vai para essas comunidades que efetivamente necessitam.

¹⁹Embora não seja objetivo dessa pesquisa, mas, é válido destacar o lobby e poder que a bancada ruralista possui no Congresso Nacional em que representam diretamente os interesses do agronegócio, por exemplo, como a restrição dos direitos dos trabalhadores no campo e o Projeto de Lei 6.299/2002 aprovada recentemente, conhecida como a PL do veneno com o intuito de facilitar a produção, importação, registro e comércio de agrotóxicos no Brasil.

²⁰Algumas dessas pesquisas realizadas citamos as desenvolvidas pelo núcleo: Trabalho, Meio Ambiente e Saúde (TRAMAS) da Universidade Federal do Ceará e pelo grupo de Geografia Agrária da USP.

produzindo frutas. O grande destaque é para a multinacional Del Monte, uma das três mais importantes do setor. (ELIAS; PEQUENO, 2013 p. 08).

No trabalho de campo realizado em março (2018) 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, a existência de atividades e práticas vinculadas ao rural, por exemplo, a criação de bovinos e caprinos. Desse modo, essas atividades coexistem ao passo que a modernização agrícola mediante o agronegócio, se complexifica e reifica ainda mais como umas das principais atividades econômicas de Russas. O que corrobora com (ELIAS, 2007, p. 07): “a difusão do agronegócio globalizado explica, em parte, a expansão do meio técnico-científico-informacional e a urbanização em diferentes áreas do país”.



Figura 05: Currais e criação de gado em Russas.

Fonte: Acervo próprio – Sousa (2018). Trabalho de Campo – Russas/ Março de 2018.

Muito embora a origem de Russas esteja atrelada à atividade pecuária e posteriormente ao cultivo do algodão como exposto anteriormente, a indústria, ainda que não tenha sido uma atividade de destaque na sua economia e no seu processo histórico, também se faz presente. 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 localização da RICOL nas margens do Riacho Araibu, que como dito anteriormente constituía a pretérita periferia da cidade, intensificou a ocupação dessa área com o surgimento nos seus arredores de uma vila de trabalhadores. (SILVA, 2006, p. 28). Além da instalação da RICOL, a construção da Igreja Nossa Senhora de Fátima, da Residência dos Padres Jesuítas e de uma ponte sobre o Riacho Araibu, facilitou o tráfego de pessoas entre essa área e o centro da cidade, ajudaram a estimular a sua ocupação, originando o bairro Nossa Senhora de Fátima.

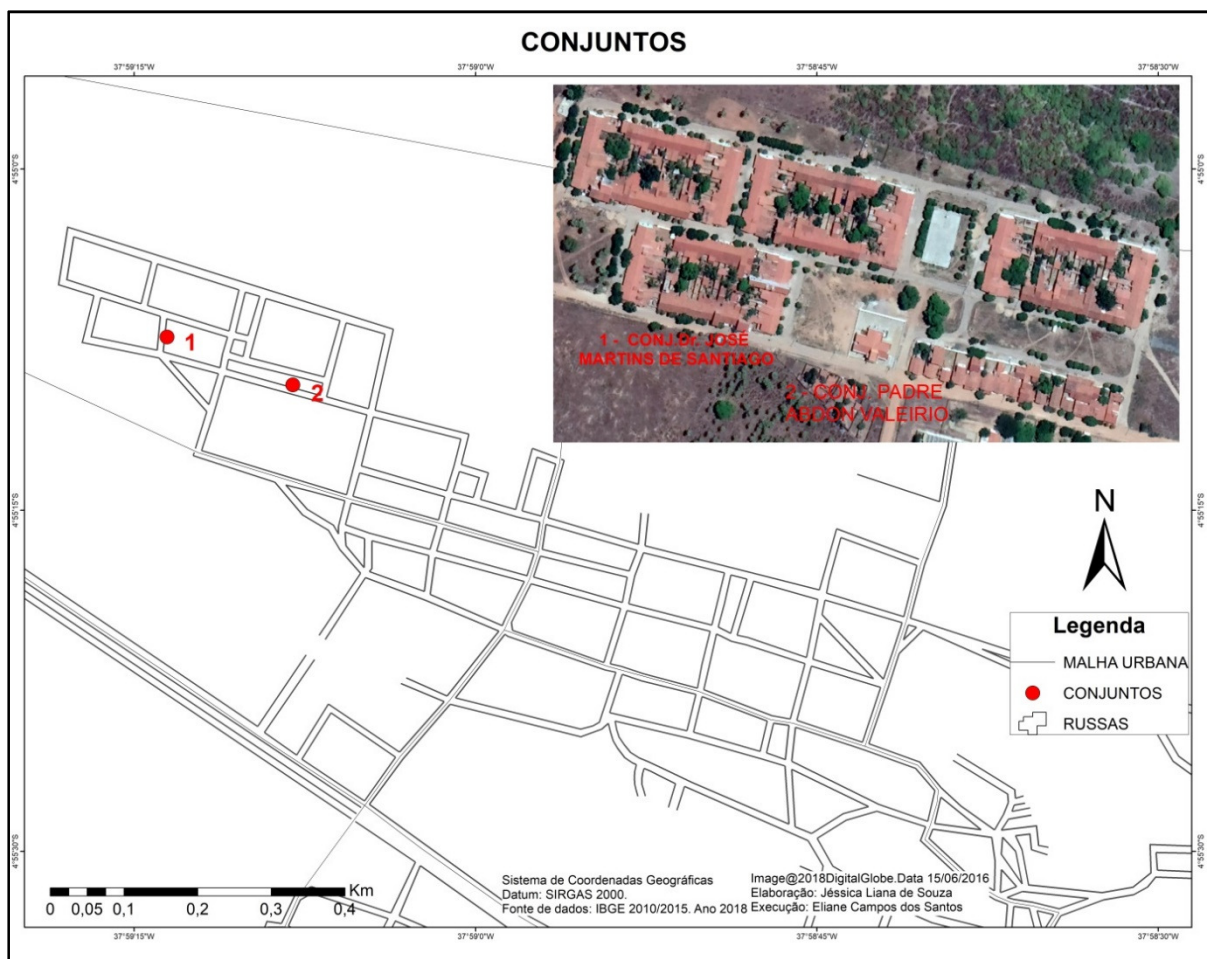
A construção de vilas formadas por casas simples, de estruturas precárias e habitadas por trabalhadores também se deu em outros pontos da cidade, como é o caso da Vila Scipião e da Vila São José, habitadas por trabalhadores de cerâmicas, a nova atividade econômica da cidade. Apesar de a atividade ceramista ter se desenvolvido em alguns distritos deste município há muitos anos, sua produção vinha se dando de forma artesanal, a modernização da atividade só ocorreu a partir da década de 1970 com a criação das primeiras cerâmicas e a mecanização desse processo.

Essa modernização foi realizada por alguns empresários agrícolas que com a baixa nos rendimentos das atividades extrativistas precisaram investir em uma nova atividade que mantivesse seus lucros. A disponibilidade de argila no município, matéria prima para a indústria ceramista, propiciou a atividade. As duas primeiras cerâmicas que se instalaram na sede do município impulsionam a formação das vilas citadas anteriormente, e assim inicia-se a ocupação de uma nova área que logo seria adicionada ao perímetro urbano e se tornaria parte da periferia da cidade.

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, dada pela 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 nas que não surgiram nos entornos das fabricas, 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 num galpão localizado no bairro Alto São João, dois anos depois passou para a sua atual localização, na Avenida Coronel Antônio Cordeiro, as 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.

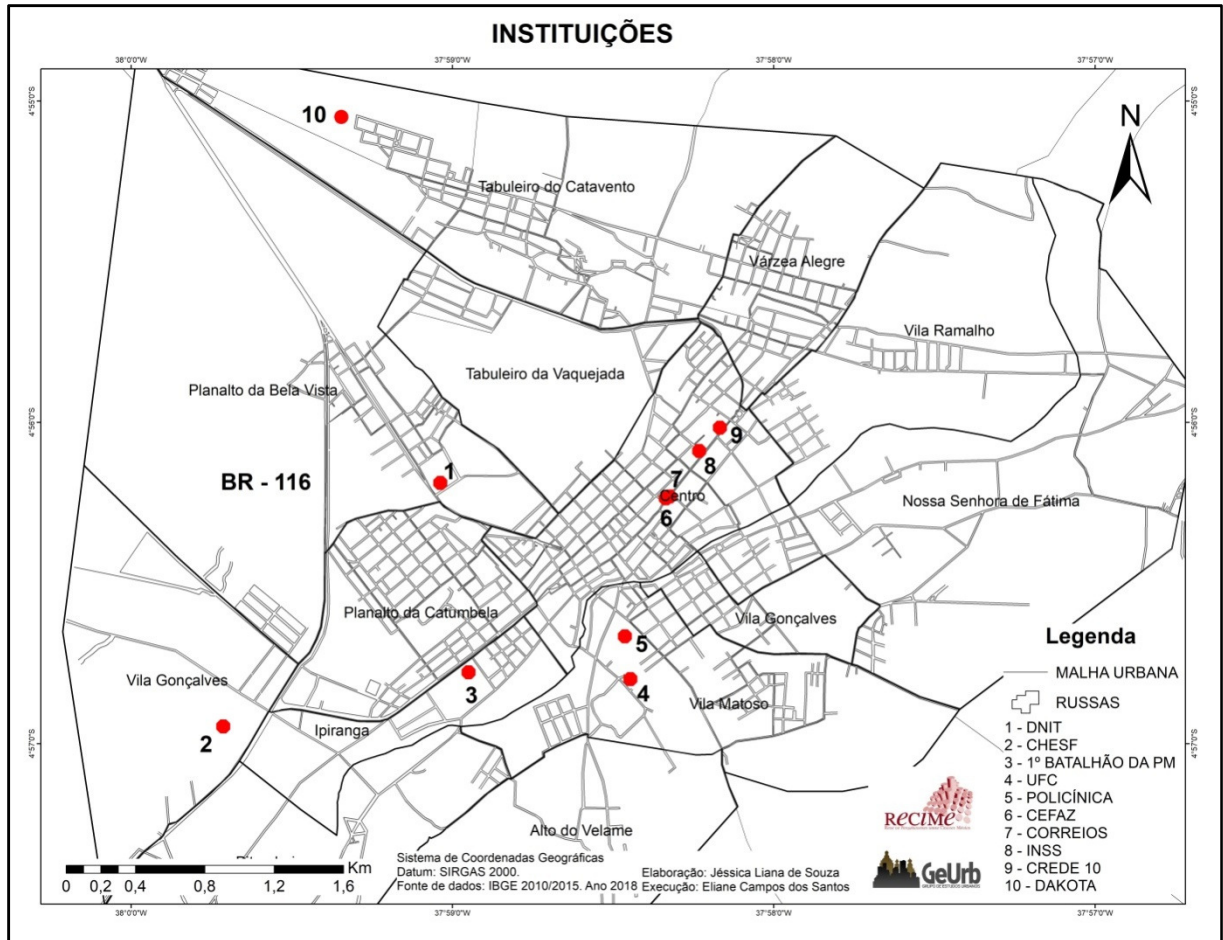


Mapa 07: Localização dos conjuntos Padre Abdon Valério e Dr. José Martins Santiago.

Este conjunto habitacional foi criado próximo a Dakota como forma de manter e servir de moradia para os trabalhadores dessa indústria, já que muitos funcionários moram nesse conjunto. Segundo Silva (2006) no início de suas atividades em Russas, a Dakota contava apenas com 80 funcionários, no entanto, bastaram alguns meses para que esse número

crecesse e a fábrica passasse a ter aproximadamente 300 funcionários. Atualmente, segundo Alencar (2014) a Dakota-Russas chega a gerar aproximadamente 4.000 empregos, ainda que tenha decaído um pouco em função da crise econômica (elevada taxa de desemprego no Brasil), a mesma se mostra como a principal fonte empregadora no 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 como a Secretaria da Fazenda (SEFAZ), a Receita Federal (RF), o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), a Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF), o Departamento Estadual de Trânsito (DETRAN), a Coordenadoria Regional de Desenvolvimento da Educação (CREDE 10), o Batalhão de Polícia Militar (1º BPM), a Caixa Econômica Federal (CEF), o Banco do Nordeste (BNB), o Campus Avançado da Universidade Federal do Ceará (UFC) dentre outros, também contribuem no processo de urbanização de Russas. Com exceção do DNIT, DETRAN, UFC e a CHESF, esses outros órgãos localizam-se no centro da cidade na Avenida Dom Lino. Especializados no mapa 08:



Mapa 08: Principais instituições em 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 (Figuras 05, 06 e 07) em Russas expressa o entendimento de como essas instituições públicas repercutem na dinâmica das cidades, na ação dos agentes produtores do espaço e na reorganização 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 alugueis na cidade, principalmente nas proximidades do campus.



Figura 06: Obras de expansão no campus universitário – UFC/Russas. **Fonte:** Acervo próprio – Sousa (2018) – Trabalho de Campo – Março – 2018.



Figuras 07 e 08: Campus – UFC – Russas. **Fonte:** Sousa (2018). Acervo próprio – 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. Segundo Singer (1997, p. 34) “as transformações no preço do solo acarretado pela ação do Estado são aproveitadas pelos especuladores, quando estes têm a possibilidade de antecipar os lugares em que as diversas redes de serviços urbanos serão expandidas”.

O empreendimento mais representativo dessa expansão do mercado imobiliário sob a instalação do Campus Universitário na cidade é o Condomínio Residencial Santiago I e II (Fig. 07 e 08) que, além de em seus anúncios enfatizar a sua proximidade ao campus,

renomeou a região como “Cidade Universitária” se referindo à mesma como a maior área de crescimento e valorização imobiliária da cidade. Entendemos que a partir desse fato, a tese de que cada vez mais a expansão e interiorização das IES e de que 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 (2011) ao afirmar 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” (p. 01).



Figura 09: Condomínio Santiago II.

Fonte: Sousa (2017). Acervo próprio – Trabalho de Campo – Abril/2017



Figura 10: Condomínio Santiago I.

Fonte: Sousa (2018) – Acervo próprio – Trabalho de Campo – Março/2018

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 e que antes eram utilizados para atividades agrícolas e até mesmo áreas de alagadiços e sem usos específicos, passaram a ser loteados e comercializados como parte integrante do espaço urbano.

Nesse período, o mercado imobiliário e os proprietários fundiários atuavam de forma livre, sem a intervenção do poder público municipal por meio de uma política urbana reguladora. Este processo impulsiona por sua vez: a desigualdade socioespacial. Há adensamento de algumas áreas periféricas em paralelo aos vazios urbanos, que variam de pequenos terrenos até grandes propriedades localizadas em todo o perímetro urbano, principalmente nas áreas centrais da cidade, reservados à especulação imobiliária e que não cumprem a sua função social como previsto na Constituição Federal de 1988.

A especulação ocasiona o aprofundamento dos problemas urbanos uma vez que produz a expansão da cidade, gerando grandes custos sociais, seja pela necessidade de maiores investimentos do setor público em serviços para atender as novas áreas habitadas, ou pelos custos que a população moradora das áreas segregadas terá que arcar cotidianamente pela falta de equipamentos urbanos. Como afirma Santos (1993):

Havendo especulação, há criação mercantil da escassez e o problema de acesso à terra e à habitação se acentua. Mas o déficit de residências também

leva à especulação e os dois juntos conduzem à periferização da população mais pobre e, de novo, ao aumento do tamanho urbano. (SANTOS, 1993, p. 96).

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: 1) pelos lançamentos de loteamentos planejados e fechados, dotados de infraestruturas como pavimentação, água e energia elétrica; 2) pela abertura de novos escritórios imobiliários; 3) pelo surgimento de empresas especializadas na construção civil; 4) pelo crescimento da comercialização de novas residências e apartamentos; e 5) pela 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 oportunizados pelo PMCMV.

Como se pôde 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, e mais recentemente da chegada da indústria calçadista e 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 da questão habitacional pelo Estado.

2.2 Habitação de Interesse social e políticas habitacionais no Brasil

A problemática habitacional sempre foi algo presente e complexo de se solucionar no Brasil, já que segundo Botelho (2007) a iniciativa privada era incapaz de enfrentá-lo, tornando inevitável a intervenção do Estado. Isto respaldou a criação ou o fortalecimento de órgãos governamentais encarregados de produzir ou financiar a produção de habitações como as IAPs e FCP. O setor rentista, por sua vez, foi deslocado nesse período pelo poder público, sendo suas atividades cada vez mais regulamentadas e prejudicadas pela ação

estatal.

A partir da década de 1940 a atuação dos IAPs no provimento de moradias foi reforçada pelo Estado. Tal fato decorre do agravamento das condições habitacionais, impulsionado com a instituição da Lei do Inquilinato em 1942, que ao congelar os valores dos alugueis, gerou o desinteresse na construção de casas para locação e, por seguinte, novas pressões populares. (FARAH, 1985; BONDUKI, 1994).

Entretanto, diante dos escassos recursos, das limitações ao seu acesso (disponíveis apenas para associados e privilegiando a população de renda média), dos períodos de congelamento nos valores dos alugueis e do clientelismo na distribuição das unidades, a atuação dos IAPs não foi expressiva. Isso porque ao longo dos seus 27 anos de existência, o quantitativo de habitações construídas e financiadas por esses Institutos não foi tão significativo se considerarmos a demanda habitacional da época. Apesar disso, é necessário destacar o pioneirismo e a importância dos investimentos dos IAPs no setor habitacional, principalmente para a continuidade da atuação estatal.

Posteriormente, o Presidente Dutra, no dia 1º de maio de 1946, instituiu a Fundação da Casa Popular (FCP), a primeira instituição brasileira voltada exclusivamente para o fornecimento de residências para a população de baixo poder aquisitivo. A criação da instituição no dia do trabalho revela que mais uma vez as ideologias e interesses dos grupos políticos motivaram as ações do Estado, ficando a busca pela solução do problema habitacional em segundoplano.

A política distributiva da FCP não exigia níveis mínimos de renda, o que garantia que a população de baixo poder aquisitivo pleiteasse as casas populares. No entanto, para conseguir a tão sonhada casa própria, a população precisava superar a pouca divulgação dos editais, o curto período de inscrição e principalmente o clientelismo na seleção dos candidatos. Além disso, após a conquista da habitação, os usuários tinham que passar por uma série de vistorias realizadas por técnicos da FCP que, de acordo com as avaliações sobre o comportamento social e individual dos moradores, poderiam recomendar a rescisão contratual. Essa ação se dava com a justificativa de que as classes populares não estavam preparadas para a nova vida em comunidade, sendo necessário o acompanhamento dos usuários para evitar que o caos e a favelização se alastrassem nos novos empreendimentos. (AZEVEDO; ANDRADE, 2011).

O modelo de atuação da FCP, praticamente subsidiava quase totalmente as habitações, e sua dependência aos recursos do Orçamento Federal acarretou uma crise no sistema. Assim, as alternativas propostas para superar as limitações da Fundação e garantir

sua permanência fracassaram. Logo depois do Golpe de 1964, com a queda do Governo de João Goulart, a FCP foi extinta, deixando o pequeno legado de 143 conjuntos habitacionais e 16.964 habitações construídas (BOTELHO, 2007).

Após a extinção da FCP e com o novo regime político, o problema habitacional voltaria a ser debatido como um dos focos da política nacional com a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) que, conforme Azevedo (1988), em seus 22 anos de existência financiou quase 4,5 milhões de moradias.

Neste período, foi instituído o Plano Nacional de Habitação (em 21 de agosto de 1964), que estabelecia a criação do Banco Nacional da Habitação e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. Para garantir os recursos que seriam utilizados pelo Banco foi criado o Sistema Financeiro de Habitação (SFH). Segundo Azevedo e Andrade (2011), o BNH representava uma inovação na política habitacional sob três aspectos: 1) tratava-se de um banco; 2) os financiamentos concedidos previam um mecanismo de compensação inflacionária; e 3) buscava articular o setor público com o setor privado. Além disso, o BNH criou agentes específicos para cada um dos seguimentos do mercado.

Apesar de toda a organização interna, que garantia o barateamento das construções, durante seus dois primeiros anos o BNH sofreu com a escassez dos recursos, o que foi parcialmente resolvido com a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviços (FGTS) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE), em 1966, além da designação do próprio BNH como seu gestor. A utilização dos recursos do FGTS e as estratégias de barateamento das habitações populares deram fôlego ao BNH. No entanto, o contexto político e a instabilidade econômica do país na década de 1970, com arroxo salarial e uma menor arrecadação do FGTS, acarretaram o agravamento no nível de inadimplência, levando a alterações na estratégia de atuação das COHABs, que passaram a priorizar o setor médio. (AZEVEDO, 1988; AZEVEDO; ANDRADE, 2011; CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

Segundo Azevedo (1988, p. 116) “a partir de 1975 o BNH iniciou uma série de projetos alternativos baseados na autoconstrução e destinados aos segmentos mais carentes”. Era uma tentativa de ampliação do atendimento às camadas populares para assim amenizar a crise financeira e as críticas à atuação do Estado no déficit habitacional.

Com o período da redemocratização, buscou-se inicialmente a reformulação do SFH e do BNH. No entanto, a “saída” diante das críticas e dos poucos resultados apresentados pelo Banco, foi o de extingui-lo em 1986, passando suas atribuições e a inadimplência de Cz\$ 4,5 bilhões para a Caixa Econômica Federal. É válido destacar que a maior parte dessa dívida advinha de planos de desenvolvimento urbano e não diretamente da produção de

habitação (RODRIGUES, 1997).

Após o fim do BNH houve uma grande sucessão de órgãos responsáveis pela gestão da política habitacional do Governo Federal¹⁸. Esse período é marcado pela descentralização da atuação pública no campo da habitação social, uma vez que, diante da inoperância do Governo Federal, muitos Estados e Municípios produziram suas próprias iniciativas nesse setor. Apenas no governo FHC (1995 – 2002) algumas inovações surgiram, muito embora direcionadas para determinadas faixas de renda, como a criação das Cartas de Crédito, do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) e do Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI). Com o PAR os valores dos financiamentos eram reduzidos por meio da oferta de subsídios extraídos do FGTS e sua atuação destinava-se à famílias com faixa de renda 3 a 6 salários mínimos. (CARDOSO e ARAGÃO, 2013).

Segundo Cardoso e Aragão (2013, p. 28), “com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para Presidência da República, em 2002, abrem-se novas expectativas para a institucionalização da política habitacional”. Tal expectativa se fez por conta da relação que Lula mantinha com os movimentos populares e mais precisamente de seu envolvimento com o Projeto Moradia. A criação do Ministério das Cidades e suas secretarias, em 2003, logo após a posse de Lula, sinalizava novas e melhores mudanças na condução da política habitacional, principalmente no que diz respeito ao atendimento às camadas populares e à participação dos Estados e dos Municípios na política habitacional, o que se confirmaria nos anos seguintes.

A primeira alternativa para o atendimento da demanda popular foi lançada em 2004, com a criação do Programa Crédito Solidário, com financiamentos para a população de baixa renda e para cooperativas e/ou associações. Em 2005 foi criado o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e posteriormente o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), que, na opinião de Cardoso e Aragão (2013), “marca um momento inovador na política habitacional, em que se manifesta um claro compromisso do governo federal em subsidiar a produção de moradias pra as camadas de mais baixa renda.” (p. 31).

Diante do montante de investimentos e incentivos direcionados ao setor habitacional, diversas empresas especializadas na construção de imóveis de alto padrão passam a atender também outros públicos, como a classe média baixa. A partir de 2005 essa nova dinâmica acarretou um significativo crescimento da produção e dos preços dos empreendimentos, atingindo elevados índices entre os anos de 2007 e 2008, caracterizando esse período como o de um *boom* imobiliário. Além disso, vale dizer que esses investimentos também foram incrementados ainda em 2007 com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que foi

criado com o objetivo de impulsionar o crescimento econômico do país por meio de investimentos em infraestrutura, destinando parte dos recursos para o setor da habitação, por meio do Programa de Urbanização de Assentamentos Precários. (BONDUKI, 2009; CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

Em 2008 a crise econômica mundial, iniciada no setor imobiliário norte-americano, ameaçou a política de expansão econômica do governo brasileiro, que como estratégia para superá-la manteve os investimentos previstos pelo PAC e ampliou o crédito e a atuação dos bancos públicos, principalmente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (BONDUKI, 2009; CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

No ano seguinte, em 2009, foi institucionalizado o PMCMV 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.

Percebemos também que a institucionalização do programa, possuía uma intencionalidade política, e não unicamente como medida de enfrentamento à crise hipotecária que se alastrava pelo mundo. De acordo com Rolnik (2015), não foi de se estranhar que o mesmo tenha sido lançado nesse período, pois, além de conter os efeitos negativos de uma crise econômica, acabou por fortalecer a candidatura da ministra-chefe da Casa Civil, que na época era Dilma Rousseff, a sucessão presidencial de Lula que não poderia mais se reeleger. Nesse sentido, na próxima seção discutiremos acerca da política urbana existente na cidade de Russas da década de 1980 aos dias atuais.

2.3 Legislação e política urbana em Russas: o PLHIS, Planos Diretores e o PMCMV

O contexto de governos autoritários (regime militar) caracterizou-se como um retrocesso no ideário da reforma urbana e o processo de redemocratização no cenário brasileiro foi significativo na retomada dessa pauta, mediante a criação de uma nova carta magna para o Brasil. Segundo Souza (2006), com a redemocratização, a reforma urbana ganhou um novo espaço para debate por meio do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), quando se permitiu naquele momento que a Sociedade civil apresentasse ao Congresso Nacional propostas legislativas denominadas de Emendas populares na Constituição Federal (CF) que logo mais seria aprovada. O amadurecimento deste debate - permeado de conflitos e supressões - e a institucionalização dessa discussão na Constituição de 1988 culminaram na inclusão de dois artigos (182 e 183) referentes à política urbana, estes regulamentados em 2001 com o Estatuto da Cidade.

O artigo 182 diz que o Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de ordenamento territorial, que deve conter todos os demais instrumentos e diretrizes para a política de desenvolvimento urbano a ser implantada nos municípios. Assim, esse documento tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

Dentre as metas e diretrizes acima referidas, é prevista a elaboração de uma política habitacional a ser planejada, implantada e executada no município. Contudo, em Russas, percebemos um impasse, do ponto de vista administrativo, no que se refere ao cumprimento desses pressupostos. Isso porque identificamos que na Prefeitura Municipal de Russas inexistia uma secretaria específica e um quadro técnico suficiente para a elaboração de uma política urbana e habitacional local. Como já citado nessa pesquisa, as secretarias responsáveis pela condução dessas políticas no município são a SEINFRA e a de Desenvolvimento Econômico, o que implica em muitas dificuldades para sua efetivação na cidade de Russas.

Quanto à historicidade da sua legislação e política urbana, o município de Russas teve seu primeiro Plano Diretor elaborado em 1981²¹, 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,

²¹Não obtivemos acesso a esse Plano Diretor. Segundo o secretário de desenvolvimento econômico o arquivo não se encontra mais na prefeitura.

atualmente denominada de SEINFRA, viabilizou a construção do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), por meio da empresa AKL serviços e engenharia.

Posteriormente, em meados de 2007, a Prefeitura Municipal de Russas sob a gestão do Prefeito Raimundo Cordeiro de Freitas, estabeleceu a revisão do PDDU a partir da criação do Plano Diretor Participativo de Russas²², de forma que atendesse as exigências e normas da legislação urbana instituídas pelo Ministério das Cidades: que a partir de 2003 todos os municípios de acordo com os critérios estabelecidos, para a elaboração do referido instrumento, os gestores municipais deveriam contemplar a participação da sociedade civil no seu processo de construção.

No ano de 2017, na gestão atual do prefeito Raimundo Weber de Araújo (2016 – 2020), 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: i) Fortalecimento do Município como centro regional: apoio e estímulo a iniciativas para robustecer e expandir os polos cerâmico e calçadista de forma a mantê-los permanentemente atualizados; desenvolvimento de estratégias para diversificar a inserção do município na Região Agrícola Produtiva (RAP) e apoiar o pequeno produtor rural; eii) Reestruturação da Sede municipal: reforço das centralidades existentes e melhorar a articulação interna da Sede e dos distritos; 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 diretrizes²³ mais 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 tinha sido implementada nenhuma ação no município referente à habitação social desde a criação do PLHIS. Essa realidade só começou a se modificar

²²Importante ressaltar que nesse plano, dentre as diretrizes havia o intuito da criação de um Fundo Municipal de Habitação para que atendesse as demandas referentes à moradia no município, entretanto, tal ideia não se efetivou.

²³Destacamos somente as diretrizes principais. Quanto ao sistema municipal de habitação de interesse social não foi mencionado de como isto será realizado.

recentemente, no ano de 2018, com a construção (ainda em andamento) do primeiro projeto do PMCMV faixa 1.

O plano diretor também estabelece o zoneamento urbano pretendido e apresenta-se da seguinte forma: o território do município divide-se em Zona Urbana e Zona Rural. Para cada uma dessas zonas são delineadas as subdivisões representadas no Mapa 09:

Mapa 09: Zoneamento Urbano de Russas. **Fonte:** Plano Diretor Municipal – Russas (2018).

Prosseguindo com a discussão da política urbana no município, em 2009 foi elaborado o PLHIS de Russas, o mesmo foi dividido em três etapas, a saber: a proposta metodológica, o diagnóstico do setor habitacional e por fim as estratégias de ações, que correspondem às diretrizes gerais apontadas pelo município para garantir o acesso à moradia digna. Durante essas etapas, foram realizados encontros com o Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (CGFHIS), representantes da sociedade civil, movimentos populares, setores do empresariado, de entidades trabalhadoras, Organizações não Governamentais (ONGs) e por ultimo entidades da academia, pesquisadores e profissionais (empresa de consultoria para a capacitação e elaboração). O documento ainda afirma que os dados que fundamentaram o diagnóstico vieram dos Censos de 2000 e 2010 do IBGE. Em 2011 o PLHIS foi aprovado pela Câmara Municipal.

Segundo o referido documento, a construção das diretrizes foi realizada junto à participação dos atores do PLHIS. Essas foram definidas conforme as necessidades habitacionais apontadas no diagnóstico, através das comunidades e das lideranças que participaram do evento da terceira etapa. Em seguida foram dimensionadas as orientações gerais a curto, médio e longo prazo conforme as linhas programáticas. As diretrizes e suas respectivas áreas a serem enfrentadas são diversas e entre estas as mais prioritárias são:

Implementar a prestação de serviços públicos que promovam o desenvolvimento humano e comunitário das famílias de baixa renda; Estruturar no setor público um órgão municipal responsável pela habitação de interesse social com equipe técnica e recursos humanos; Buscar parcerias com o poder público a fim de promover a integração de novas áreas urbanas na sede; Construir conjuntos habitacionais em terra urbanizada; Substituir casa de taipas por alvenaria. Reformar moradias precárias; Construir módulos sanitários; Adquirir terras para as novas moradias; Regularizar documentação das casas que estão irregulares; Capacitar às equipes envolvidas na política Habitacional do Município; Realizar o Trabalho Social com as Famílias e Implementar a legislação vigente do Setor Habitacional. (PLHIS, 2011 p. 06).

A partir dos eixos e das estratégias dispostos no PLHIS podemos observar que existe a necessidade de uma política habitacional em Russas posto a identificação do alto número de habitações precárias que necessitam ser melhoradas e regularizadas (a questão fundiária é muito salutar); dos vazios urbanos; da pouca oferta de equipamentos e infraestrutura para setores de baixa renda; e da necessidade de levantamento de recursos para a construção de novas moradias de habitação social, para saneamento básico em alguns bairros, para a realocação de residências em áreas alagadiças, a aquisição de terras para a construção de

conjuntos habitacionais, a estruturação de um órgão público para prestar atendimento às famílias de baixa renda dentre outras demandas. Vale dizer, que essas são as problemáticas mais imediatas a serem solucionadas dispostas no quadro abaixo:

NECESSIDADES HABITACIONAIS	O QUE TEREMOS QUE FAZER
Domicílios rurais	Substituir as casas de taipa em assentamento para a produção e aquisição de novas moradias com terra urbanizada;
Assentamentos precários	Promover programas diversos nas áreas de infraestrutura, social e urbana dos assentamentos precários sem infraestrutura em áreas irregulares, em situação de domicílios precários;
Conjuntos habitacionais	Executar a melhoria das unidades habitacionais dos conjuntos habitacionais degradados e irregulares
Vazios urbanos	Promover a criação de ZEIS nas mais diversas categorias de situação: consolidada, não consolidada, vazia no município.

Quadro 02: Necessidades Habitacionais estabelecidas no PLHIS. **Fonte:** PLHIS – Russas (2011)

De todo modo, podemos perceber que a elaboração do PLHIS em Russas se trata de um avanço fundamental, visto, primeiramente, que nas cidades pequenas não é comum a prática do planejamento e de elaboração de uma política habitacional para o município; segundo, pela insuficiência do quadro técnico na prefeitura para tal tarefa; terceiro, porque se faz cada vez mais necessária a integração das políticas habitacional, fundiária e urbana em contraposição a uma concepção de planejamento presente na década de 1970 de ser efetivamente fragmentada e por fim objetiva integrar cada vez mais a sociedade civil nos processos decisórios para que assim haja uma gestão democrática da cidade.

As diretrizes e os objetivos gerais do PLHIS foram definidos considerando tanto os problemas e as demandas identificadas no diagnóstico habitacional local quanto aos eixos estratégicos definidos a partir dele. Nesse sentido, o que é pretendido para o município no setor de Habitação de Interesse Social (HIS) no período de 2012 a 2023 estão estruturados no Quadro 02.

Intensificar a prestação de serviços públicos que promovam o desenvolvimento humano e comunitário.
Implementar equipamentos públicos em áreas de vulnerabilidade sociais ainda sem atendimento.
Promover a regularização fundiária às famílias de baixa renda do Município de Russas.
Estruturar um órgão público municipal para tratar do setor de HIS.
Construir novas unidades habitacionais.
Criar uma estrutura mínima de profissionais qualificados para dar assistências às famílias de baixa renda.
Solucionar os problemas fundiários existentes no município.
Ter acesso ao título da terra.
Identificar os loteamentos irregulares a fim de promover a inclusão territorial das famílias de baixa renda.
Ter acesso à infra-estrutura básica nos assentamentos precários.
Levantar recursos financeiros para a promoção da regularização fundiária do município.
Realocar as residências em áreas alagadas recorrente principalmente nas proximidades da lagoa e açude.
Construir as unidades habitacionais na zona rural.
Dar apoio as famílias de baixa renda de um programa de assistência técnica.
Criar mecanismo de participação comunitária a fim de criar novos programas de HIS.
Melhorar as moradias precárias
Construir módulos sanitários nas casas
Adquirir terra para construir casas populares

Quadro 03: Metas a serem alcançadas no município em 12 anos **Fonte:** PLHIS - Russas (2011).

Os eixos e diretrizes delineadas a partir das necessidades habitacionais são fundamentais para a viabilização da política local e foram feitos em consonância com o que é estabelecido pelo PlanHab. Os mesmos estão resumidos e apresentados no Quadro 04.

EIXOS	ESTRATÉGIAS
Desenvolvimento Institucional	Programar no poder público de um setor de habitação de interesse social com equipe técnica especializada e equipamentos de informática necessário para o gerenciamento, monitoramento e avaliação do PLHIS;
Assistência Técnica	Fortalecer a política habitacional do município oferecendo assistência técnica aos assentamentos precários e conjuntos habitacionais;
Eixo de Produção e Aquisição de Habitação de Interesse Social	Construir novas unidades habitacionais em conjuntos habitacionais, e nas localidades, distritos e sede.

Quadro 04: Eixos e diretrizes do PLHIS - Russas **Fonte:** PLHIS (2011) – Elaborado pela autora

Outra questão sobre este documento diz respeito ao déficit habitacional (DH). Uma das finalidades do PLHIS é fazer o levantamento do DH do município a fim de minorá-lo. Entretanto, os dados levantados no PLHIS não condizem com a metodologia e os dados emitidos pela Fundação João Pinheiro, pois não considera as muitas variáveis analisadas por essa fundação e se detém somente à quantidade de pessoas que não possuem casas. Tal problemática será melhor tratada no terceiro capítulo.

Ainda se faz importante um adendo quanto ao PLHIS e ao Plano Diretor ²⁴Municipal revisado. Embora um dos eixos se refira justamente a atualização deste plano, não há previsão de quando isso será feito, ou seja, esse plano ainda se encontra em vigor no município.

Portanto, a partir das diretrizes mencionadas de forma mais ampla podemos observar que no plano diretor revisado existe um enfoque direcionado para a política habitacional a ser executada no município. O que representa por si um avanço em relação às metas traçadas no PLHIS e mudanças para a política habitacional ser efetivamente planejada no município, mesmo com as dificuldades já existentes. Um dos indicadores para tal afirmação é a aprovação dos primeiros projetos e conjuntos habitacionais implantados em Russas pelo PMCMV ²⁵ Faixa 1: o Residencial Tabuleiro do Catavento, que foi aprovado nove anos depois da institucionalização do programa em escala nacional, com a proposta de construir 116 unidades habitacionais direcionadas para interesse social. Contudo, não adentraremos nas implicações deste conjunto habitacional na produção do espaço urbano de Russas, dado o tempo desta pesquisa e implantação deste empreendimento no presente ano (2018).

²⁴ Ressalte-se que o referido Plano Diretor revisado ainda não foi votado e aprovado pela Câmara Municipal de Vereadores. A previsão é que isto ocorra por meados de setembro de 2018.

²⁵ Sobre esses projetos na faixa 1 falaremos brevemente deles. Devido ao fato das obras desse empreendimento terem iniciado recentemente (abril, 2018) e surgido na etapa final dessa pesquisa, assim sendo, não os discutiremos de forma ampla sua repercussão na produção do espaço urbano desta cidade.

CAPÍTULO 3:

O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA E O MERCADO IMOBILIÁRIO EM RUSSAS - CE

Para compreendermos a produção do espaço urbano é necessário considerar, o monopólio que determinada classe exerce sobre este espaço. No capitalismo os grupos hegemônicos findam por cumprir este papel quando modela e fragmenta o espaço de acordo com seus interesses e resulta cada vez mais na exclusão dos pobres da propriedade fundiária urbana (Harvey, 1980). O setor imobiliário mediante suas práticas promove a valorização do espaço, disto resulta a desigualdade espacial cada vez mais de forma incisiva. Dessa forma, a valorização do espaço vem ganhando novos conteúdos através das novas dinâmicas deste setor articuladas a financeirização da economia. As constantes crises do capital (crise de 2008), por exemplo, promovem reestruturações no setor imobiliário, assim sendo, isto impõem as empresas mudanças em suas metas e foi fundamental a articulação política das empresas deste setor em relação à elaboração do PMCMV.

O presente capítulo nesse sentido discute como se dá a atuação do mercado imobiliário na produção da cidade e do espaço urbano e os desdobramentos da política habitacional em Russas. Fazemos menção à discussão sobre o déficit habitacional e os agentes produtores que intervêm na produção e expansão da cidade aqui pesquisada, discutimos também quais os principais processos oriundos a partir dessa política habitacional na cidade, sobretudo, no que se refere à expansão da periferização e à segregação socioespacial no espaço urbano de Russas. Neste capítulo trazemos ainda os perfis dos moradores nos dois empreendimentos selecionados e anteriormente citados.

3.1 Programa Minha Casa Minha Vida: Considerações e características gerais

O PMCMV foi lançado como Medida Provisória (MP nº 459) em 25 de março de 2009, posteriormente transformada na Lei Nº 11.977, de 07 de julho de 2009. Tal política surge como proposição do próprio mercado (pacote habitacional) oriunda de entidades do empresariado²⁶ ligado ao setor imobiliário e à construção civil, como forma de alternativas e enfrentamento à crise econômica e hipotecária desencadeada no centro do sistema financeiro

²⁶ Setores liderados pela Gafisa e apoiados pelo CBIC (Câmara Brasileira da Indústria da Construção).

mundial que se espacializou por todos os lugares. Mesmo possuindo amplitude global, esta crise não atingiu de forma homogênea, mas, sim de formas diferenciadas no tempo e no espaço tanto países centrais como semiperiféricos.

Importante mencionar que quando essa crise hipotecária é desencadeada, o Governo Federal, propõe com o fito de evitar que toda a cadeia produtiva fosse contaminada, a Medida Provisória 443, de 2008, autorizando o governo, especialmente a Caixa Econômica Federal (CEF), através da criação de uma subsidiária (Caixa Participações), a compra de ações de empresas da construção civil – construtoras e incorporadoras. Mas, o setor imobiliário se opôs fortemente a essa medida sob a justificativa de que estariam tentando estatizar o setor (FIX, 2012).

Assim sendo, quando esse “pacote habitacional” inspirado num modelo mexicano e chileno é apresentado ao então Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva²⁷, no final do ano de 2008, o mesmo “politiza” essas medidas e a partir desse momento o governo promove algumas reuniões para discuti-lo com alguns segmentos da sociedade antes de seu lançamento oficial (ROLNIK, 2015). Dessa forma, estabelecidas as linhas básicas do pacote, o governo passa a promover uma série de reuniões com o intuito de discutir sobre essas medidas com empresários vinculados ao setor imobiliário, prefeitos e governadores – com a finalidade de aderir e permitir a isenção de impostos estaduais e municipais para redução dos custos. Em seguida, o pacote proposto passa por alguns ajustes e é denominado então de Minha Casa Minha Vida (MCMV). Portanto, esse programa a partir da propaganda realizada pelo governo, “deveria se transformar na mais importante ação no campo econômico-social, articulando a oferta de moradia, demanda histórica e ativo eleitoral tradicionalmente forte, com uma estratégia keynesiana de crescimento econômico e geração de empregos”. (ROLNIK, 2015 p. 301).

Assim sendo, quando da propositura dessa política habitacional por entidades do mercado imobiliário, as negociações iniciais entre o empresariado do setor e o Ministério da Fazenda deram-se sem a completa participação do Ministério das Cidades e dos órgãos que o compõem de forma ampla e deliberativa. Sem ativa participação no debate e na construção desse programa juntamente com os movimentos de moradia e o Fórum Nacional de Reforma

²⁷ A política habitacional já havia sido elaborada durante a campanha eleitoral intitulado de Projeto Moradia. Em síntese ele propunha que fosse criado o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social formado pelos três entes federativos, atuariam de forma orgânica sob a coordenação do novo Ministério das Cidades. Entretanto, sua implementação e a agenda da reforma urbana do ministério sofreram forte impacto com a saída do ministro Olívio Dutra e a maioria da sua equipe. Assim, o governo foi obrigado a dar mais espaço para seus aliados com o fito de manter o apoio político, nisso o controle do Ministério das Cidades foi entregue ao Partido Popular. (ROLNIK, 2015).

Urbana, foram realizadas várias mobilizações. Disto, resultou a criação de uma modalidade denominada MCMV – Entidades, em que parte dos recursos e subsídios seria destinada para a produção de moradias por associações e cooperativas. O Movimento dos Sem Terra (MST) igualmente pressionou o governo de forma que também fossem contemplados por esse programa, assim sendo, foi aprovada uma modalidade de construção de casas para suas cooperativas e pequenos agricultores – o Plano Nacional de Habitação Rural (PNH – Rural). Nesse sentido, desde o lançamento do programa, MCMV – Entidades e o PNH – Rural representam junto, 1% da soma das unidades e dos recursos do PMCMV.

O PMCMV teve como meta inicial a construção de 1 milhão de habitações a serem destinadas às famílias com renda mensal de até 10 salários mínimos. Para alcançar tal objetivo foram investidos 34 bilhões de reais, oriundos do Orçamento Geral da União (OGU) (R\$ 25,5 bilhões), do FGTS (R\$ 7,5 bilhões) e do BNDES (R\$ 1 bilhão), sendo esse último valor destinado para obras de infraestrutura urbana. (CARDOSO; ARAGÃO, 2013; SANTO AMORE, 2015).

Em 2011 quando a meta de 1 milhão de unidades contratadas já havia sido atingida, foi lançada a segunda fase do Programa (PMCMV 2), agora com a finalidade de atingir o montante de 2 milhões de unidades habitacionais (UHs). O PMCMV 2 trouxe mudanças nos valores das faixas de acesso, ampliou os preços máximos das unidades e definiu novas exigências na estrutura dos empreendimentos.

A distribuição territorial das unidades habitacionais ocorre de maneira proporcional ao déficit habitacional, segundo o qual foram traçados valores máximos de recursos a serem acessados por cada unidade federativa. Essa forma de repartição dos recursos não agradou a todos os estados, uma vez que alguns destes atingiram de imediato os limites para eles definidos, necessitando requerer sua ampliação, enquanto outros apresentavam uma demanda bem abaixo do limite deliberado. (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

No âmbito social, a distribuição dos recursos deu-se por meio de três grupos organizados por faixas de renda: a Faixa 1 inclui famílias com renda entre 0 e 3 salários mínimos, a Faixa 2 destina-se às famílias com renda entre 3 e 6 salários mínimos e a Faixa 3 às famílias com renda de até 10 salários mínimos.

A divisão total das UHs entre as três faixas estruturou-se assim: 400 mil unidades para a faixa 1, 400 mil para faixa 2 e 200 mil para a faixa 3. Essa divisão recebeu inúmeras críticas, pois, a estimativa do déficit habitacional, utilizada como norteadora no programa, revela maior concentração da carência habitacional no grupo referente à faixa 1. No entanto, esta faixa recebe a mesma quantidade de unidades que a faixa 2, em que o DH é menor.

O DH é um indicador quantitativo da demanda por moradias. No Brasil, esse indicador é elaborado com base em uma metodologia que utiliza dados provenientes dos Censos Demográficos e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e coordenado pela Fundação João Pinheiro. Esse dado é o utilizado oficialmente pelo Ministério das Cidades para mensurar esse percentual.

O DH é calculado com a soma de quatro componentes: domicílios precários (soma dos domicílios improvisados e dos rústicos), coabitação familiar (soma dos cômodos e das famílias conviventes secundárias com intenção de constituir um domicílio exclusivo), ônus excessivo com aluguel urbano e adensamento excessivo de domicílios alugados.

As formas de acesso ao programa ocorrem de maneira diferenciada para cada uma das faixas. No caso da faixa 1 o acesso dá-se por meio de seleção organizada pelos estados, municípios e/ou entidades e associações, é supervisionada pela CEF ou pelo Banco do Brasil (BB), que passou a atuar junto ao programa a partir de 2012. Os municípios também participam do processo por meio principalmente da doação dos terrenos e da oferta de infraestrutura.

A construção fica sob a responsabilidade do setor privado, que seleciona a localização e demais características dos empreendimentos. Após a conclusão da obra, a CEF ou o Banco do Brasil (BB) compra o empreendimento e inicia-se o processo de comercialização e entrega aos candidatos selecionados.

Os subsídios ofertados para essa faixa é praticamente integral, podendo chegar a até 90% do valor total, sendo o restante financiado em parcelas com valor máximo de 10% da renda familiar. Na segunda fase do programa o valor mínimo das prestações passou a ser R\$ 25,00, anteriormente era de R\$ 50,00. Os recursos direcionados para o atendimento a essa faixa são provenientes do OGU (Orçamento Geral da União), por meio do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), e a deliberação é realizada por diferentes subprogramas e modalidades como: Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), PMCMV Entidades, PNHR e PMCMV para municípios com menos de 50.000 habitantes.

No âmbito das faixas 2 e 3 não se faz seleção dos futuros usuários. A CEF ou BB realizam averiguação dos projetos apresentados pelas construtoras e após aprova-los os libera para comercialização. Todo o processo de comercialização é feito pelas próprias construtoras, por imobiliárias e/ou pela CEF durante os “Feirões Caixa da Casa da Própria”. Os valores dos subsídios variam de acordo com a renda familiar e o financiamento é fomentado com recursos oriundos do FGTS.

O PMCMV estabelece ainda valores máximos para as UHs. Esses valores variam de

acordo com o tipo de habitação (casa ou apartamento) e tipologia dos municípios (capitais, regiões metropolitanas, Distrito Federal e municípios com população igual ou superior a 50 mil habitantes). Na segunda fase do programa houve a atualização desses valores e a inclusão dos municípios com população entre 20 e 50 mil habitantes, desde que esses atendessem aos requisitos estabelecidos, como o de ter pelo menos 70% da população urbana.

Desse modo, a partir do ano de 2017 após o impeachment da Presidenta Dilma Rousseff, numa conjuntura de retrocesso de políticas sociais, retração nos investimentos públicos em infraestrutura a cargo do Estado e da entrega e privatização de empresas e riquezas fundamentais para o amplo desenvolvimento da sociedade aos interesses internacionais (controle do petróleo), o governo Temer anunciou mudanças nas faixas de renda do PMCMV (Quadro 05). Assim, o PMCMV na atual configuração é dividido em três faixas: Faixa 1: para famílias com renda mensal de até R\$ 1,8 mil; Faixa 1,5: limite de renda mensal passa de R\$ 2.350 para R\$ 2,6 mil; Faixa 2: limite de renda mensal passa de R\$ 3,6 mil para R\$ 4 mil; Faixa 3: limite de renda mensal passa de R\$ 6,5 mil para R\$ 9 mil. Essas modificações na ampliação dos limites de renda para até 9 mil foram feitas a partir das reivindicações do setor da construção civil, como forma de aquecer o mercado e a geração de empregos.

FAIXAS DE RENDA PMCMV/ 2017		
FAIXAS PMCMV	RENDA (R\$) – Valores anteriores	RENDA (R\$) – Valores atualizados
1	Até 1.600.000	Até 1.800.000
1.5	Não existia anteriormente.	Até 2.600.000
2	Até 3.100.000	Até 4.000.000
3	Até 5.000.000	Até 9.000.000

Quadro 05: Modificações nos valores de faixas de renda no PMCMV.

Fonte: CEF/ Elaborado pela autora.

A figura 11 apresenta a evolução e as mudanças dos valores máximos das Unidades Habitacionais (UHs) do PMCMV para as faixas 2 e 3 em todo o território nacional. Destaca-se as alterações feitas para os municípios com população igual ou maior a 50 mil habitantes e menores que 100 mil habitantes, tipologia esta na qual Russas está inserida. Destarte, observamos que com as modificações aplicadas, o teto para os financiamentos dos imóveis nessa cidade, perfaz o total de R\$130 mil, diferentemente do valor anterior que era R\$120 mil.

NOVOS TETOS DO VALOR DOS IMÓVEIS				
Recorte territorial	DF, RJ e SP	Região Sul, ES e MG	Região Centro-Oeste, exceto DF	Regiões Norte e Nordeste
Capitais estaduais classificadas pelo IBGE como metrópoles	R\$ 240 mil	R\$ 215 mil	R\$ 190 mil	R\$ 190 mil
Demais capitais estaduais e municípios com população maior ou igual a 250 mil habitantes classificados pelo IBGE como capitais regionais; municípios com população maior ou igual a 100 mil habitantes integrantes das regiões metropolitanas das capitais estaduais, de Campinas, da Baixada Santista e das regiões integradas de desenvolvimento das capitais	R\$ 230 mil	R\$ 190 mil	R\$ 180 mil	R\$ 180 mil
Municípios com população maior ou igual a 100 mil habitantes; municípios com população menor que 100 mil habitantes integrantes das regiões metropolitanas das capitais estaduais, de Campinas, da Baixada Santista e das regiões integradas de desenvolvimento das capitais; municípios com menos de 250 mil habitantes classificados pelo IBGE como capitais regionais	R\$ 180 mil	R\$ 170 mil	R\$ 165 mil	R\$ 160 mil
Municípios com população maior ou igual a 50 mil e menor que 100 mil habitantes	R\$ 145 mil	R\$ 140 mil	R\$ 135 mil	R\$ 130 mil
Municípios com população com entre 20 mil e 50 mil habitantes	R\$ 110 mil	R\$ 105 mil	R\$ 105 mil	R\$ 100 mil
Demais municípios	R\$ 95 mil	R\$ 95 mil	R\$ 95 mil	R\$ 95 mil

Figura 11: Atualização do teto para valores dos imóveis – PMCMV. **Fonte:** CEF - 2017

Importante mencionar um aspecto, Rolnik (2015), esclarece que inicialmente o PMCMV seria direcionado de forma exclusiva para regiões metropolitanas e cidades acima de 100 mil habitantes. Dessa forma, as cidades pequenas estavam até meados dos anos 2000 suprimidos dessa política habitacional. Tal cenário se inverte por questões políticas e de interesses específicos, pelo fato que durante a votação do projeto de lei no Congresso, grande parte dos deputados tinha sua ampla base política em pequenos municípios, ampliando dessa forma o programa para cidades com menos de 50 mil habitantes.

Embora 45% da população brasileira viva em municípios desse porte, estes constituem 95% dos 5.565 municípios existentes no país. A literatura da ciência política brasileira já demonstrou como as áreas urbanas, grandes cidades e regiões metropolitanas são sub-representadas no Congresso, prevalecendo uma representação de natureza localista e paroquial, muitas vezes sob o controle de velhas oligarquias regionais. (ROLNIK, 2015, p. 303).

Desse modo, a partir da institucionalização do PMCMV como as principais políticas públicas de habitação do país algumas cidades pequenas se adequaram e abdicaram em parte de suas políticas locais. Prossegue Rolnik (2015, p. 307):

Como forma de obter maior controle sobre a implementação do programa no território, a união sentiu a necessidade de se fazer mais presente nos municípios, o que pode ser percebido, principalmente, pela evolução do papel desempenhado pela Caixa. Além de reiterar o papel de agente financiador, regulador e fiscalizador que o banco vem exercendo desde a extinção do BNH, o PMCMV o transformou em importante ator no nível local, responsável por fazer o programa “rodar” e funcionar como importante

elo entre os agentes envolvidos – governo federal, empresas, governos locais e beneficiários. Sendo assim, foi ainda mais fortalecido o papel do agente financeiro como principal formulador e implementador da política.

A partir da ideia apresentada pela autora, observa-se que a principal função assumida por todos os municípios, foi a indicação dos beneficiários a serem atendidos na faixa 1 pelo cadastro habitacional, exigência feita pelo Ministério das Cidades. Nesse sentido, é perceptível esse aspecto na cidade de Russas visto que nunca houve efetivamente uma política local para a produção habitacional e raras foram as políticas estaduais que se estenderam à cidade durante a década de 1980. O PLHIS de Russas em 2009 é planejado e produzido pelo município como condição à sua inserção nesta política habitacional em âmbito nacional. Contudo, a maioria das diretrizes estabelecidas no plano até hoje não se concretizou.

Diante do exposto, o processo de expansão do mercado imobiliário e da produção habitacional nesta cidade se insere numa conjuntura política e econômica em que o Estado brasileiro ampliou significativamente os investimentos públicos em infraestrutura, como forma de impulsão para o crescimento das atividades econômicas diante do cenário da crise global do capital. Assim sendo, do ponto de vista analítico e espacial é importante que nesse enquadramento percebamos concretamente a articulação das múltiplas escalas nesse processo. A convergência destes acontecimentos ocorridos numa escala global e nacional e que repercutem efetivamente em escala local, ou seja, a partir da crise econômica internacional como alternativa de enfrentamento, o governo fomenta estes investimentos, sobretudo, os setores da construção civil através do PMCMV, o que, por conseguinte impulsionou de forma significativa o crescimento e a expansão deste setor em Russas. Desse modo, observamos que, com as devidas proporções, ponderações e particularidades, as problemáticas e as transformações socioespaciais através do PMCMV se espacializam por todas as dimensões do espaço urbano.

Destarte, desde a institucionalização do PMCMV em 2009 até o período de 2015, o governo fomentou de forma intensiva altos investimentos e recursos públicos para setores do mercado imobiliário e construção civil para a produção e financiamento de moradias no Brasil, ao passo que conjuntamente teve também o intuito de minorar o déficit habitacional no país. Nesse sentido, o processo de expansão da produção habitacional e do mercado imobiliário em Russas está inserido nessa conjuntura e do “boom” imobiliário originado a partir desses investimentos pelo poder público para a produção habitacional pelo setor privado. De acordo com os levantamentos e cálculos realizados pela arquiteta Erminia

Maricato em entrevista²⁸ concedida ao *site* Brasil de Fato, estima-se que no período de 2009 a 2015 foram investidos no mercado imobiliário pelo Estado e por bancos mais de R\$ 800 bilhões nas cidades brasileiras.

Segundo informações disponíveis no relatório do PAC – sexto balanço – 2015 – 2018, desde o lançamento do PMCMV, em 2009, até dezembro de 2017, foram contratadas 5,04 milhões de unidades habitacionais e entregues 3,68 milhões. As UHs contratadas representam um investimento da ordem de R\$ 398,5 bilhões. Em informações disponibilizadas pelo Ministério das Cidades, desde a institucionalização do PMCMV até o período de abril/2018, foram contratadas 5.229.709 milhões de UHs. (Quadro 06)

Ano	Nº Unidades Habitacionais Contratadas	Valor Contratado (R\$)
2009	286.305	15.554.993.513
2010	718.826	39.558.090.967
2011	478.952	32.034.159.765
2012	789.550	49.414.630.980
2013	912.893	62.921.138.320
2014	568.780	43.888.174.336
2015	407.015	44.897.140.335
2016	382.316	43.858.173.740
2017	493.982	66.437.862.698
2018	191.090	39.642.556.649
Total	5.229.709	438.206.921.303

Quadro 06: Dados PMCMV – Brasil. **Fonte:** Banco de dados/Instituições/Agentes Financeiros/Ministério das Cidades.

Podemos perceber que desde o início da implantação do programa MCMV, os investimentos foram aumentando significativamente (com destaque para o ano de 2013), e posteriormente a partir de 2014, os recursos vão reduzindo. Em 2017 há um aumento relativo desses recursos e em 2018 a redução é marcante em função dos cortes no orçamento público pelo governo Temer. Contudo, é importante explicar dois aspectos desses dados: primeiramente essas são as informações até o momento mais atualizadas, ou seja, dados referentes até o dia 30 de abril de 2018. E em segundo lugar, parte dessas unidades não foi entregue efetivamente. O quadro se refere somente as UHs contratadas, com os respectivos investimentos.

²⁸Link da entrevista: <https://www.brasildefato.com.br/2018/05/23/condominios-fechados-sao-irregulares-ocupacoes-nao-diz-erminia-maricato>. Acesso em: 29/05/2018.

Entretanto, é nítido que com as reformas realizadas de forma ilegítima pelo atual governo, a exemplo da Emenda 95 intitulada PEC dos Gastos, a distribuição do orçamento público não só o direcionado para habitação, sofrerá vários impactos inclusive a setores essenciais para o crescimento econômico do país e para políticas sociais com o intuito de diminuir a elevada desigualdade e a concentração de renda enraizada historicamente nesta sociedade. Em contraponto, no teto de gastos são priorizadas as despesas financeiras com juros e amortizações da dívida pública possibilitando aos bancos e aos setores rentistas²⁹ auferirem lucros recordes em suas receitas em um momento em que o Brasil perpassa por uma profunda desindustrialização. Se analisarmos os dados referentes ao orçamento geral da União (receitas e despesas) no *site* do Tesouro Nacional entre 2015 e 2017, percebemos que os investimentos e os valores direcionados para a habitação foi menos de 1% do PIB. Ou seja, são números irrisórios frente à problemática estrutural da moradia a ser mitigada no Brasil.

Os valores efetivamente pagos pelo PMCMV foram reduzidos em 83% na gestão Temer. A queda brusca de recursos prejudicou principalmente as famílias com renda até R\$ 1.800 Reais, que se inserem na faixa 1. Os recursos do MCMV em tese deveriam ser utilizados principalmente para subsidiar a aquisição de imóveis para essa faixa. Em 2015, as famílias de menor renda receberam boa parte dos R\$ 20,7 bilhões destinados ao programa. Contudo, esse valor reduziu de forma significativa em 2017 contabilizando apenas R\$ 3,6 bilhões. Até mesmo o valor empenhado, que reflete o comprometimento do orçamento anual com a área, foi reduzido bruscamente: de R\$ 16,8 bilhões para R\$ 3,5 bilhões entre 2015 e 2017. Os dados são oriundos do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (Siop).³⁰ Segundo os dados expostos na figura 12:

²⁹No ano de 2017, o maior banco privado do Brasil (Itaú) atingiu o maior recorde de lucro de uma instituição financeira no país, chegando a R\$ 24,8 bilhões. Somando os resultados do Bradesco e Santander, os três maiores bancos privados obtiveram lucro líquido de R\$ 53,8 bilhões em 2017. A cifra representa um crescimento de mais de 15% em relação a 2016. A desregulamentação do setor financeiro e as altas taxas de juro praticadas pelo Banco Central são um dos fatores que explicam esse cenário.

Ver link: <<https://www.brasildefato.com.br/2018/05/03/lucro-recorde-do-itaui-durante-a-crise-e-anomalia-do-capitalismo-brasileiro/>> Acesso em: 03/05/2018.

³⁰ Ver link:<<http://www.pt.org.br/governo-reduz-subsidios-para-mais-pobres-financiarem-imovel/>> Acesso em: 03/05/2018



Figura 12: Valores PMCMV. **Fonte:** Site – Partido dos Trabalhadores (2018). Acesso em: 03/05/2018

Como já visto, embora o Estado seja o indutor dessas tomadas de decisões, participe das transações e das seleções realizadas no âmbito do programa e busque supervisionar os empreendimentos criando exigências mínimas, o setor privado possui efetivamente autonomia dentro do PMCMV, podendo escolher a localização e as demais características dos empreendimentos, bem como, atribuir a eles valores distintos, desde que estejam dentro da margem máxima estipulada.

Esse privilégio concedido ao setor privado está entre as principais críticas feitas ao programa. Cardoso e Aragão (2013) sintetizam as críticas feitas ao PMCMV nos seguintes pontos:

A falta de articulação do programa com a política urbana; (ii) a ausência de instrumentos para enfrentar a questão fundiária; (iii) os problemas de localização dos novos empreendimentos; (iv) excessivo privilégio concedido ao setor privado; (v) a grande escala dos empreendimentos (vi) a baixa qualidade arquitetônica e construtiva dos empreendimentos; (vii) a descontinuidade do programa em relação ao SNHIS e a perda do controle social sobre a sua implementação. A esses pontos, já destacados por várias análises, acrescentamos ainda (viii) as desigualdades na distribuição dos recursos como fruto do modelo institucional adotado. (CARDOSO e ARAGÃO, 2013 p. 44).

Podemos apreender que uma das grandes problemáticas do PMCMV no espaço urbano, sobretudo, em cidades pequenas, é a questão fundiária, dada a inexistência da regularização fundiária. Em Russas, a partir do PLHIS constata-se claramente esse fato, visto que inexistem políticas de regularização fundiária. Ressalte-se que essa realidade se estende tanto para espaços metropolitanos como para cidades intermediárias, mas, nos pequenos

núcleos urbanos tal problemática é bastante aguçada em muitos municípios que sequer dispõem de regulamentos para a regularização fundiária, a exemplo dos municípios de Limoeiro do Norte e Quixeré. Dessa forma, é possível constatar que a maioria das críticas delineadas pelos autores é decorrente da hegemonia concedida ao setor privado em relação à construção dos empreendimentos e da insuficiente atuação do Estado como agente regulador em todas as instâncias e principalmente da disposição espacial nas múltiplas escalas de atuação desse programa habitacional.

Ao analisar a inserção e o crescimento da participação do setor privado no campo da habitação popular, Shimbo (2010) afirma o quão atrativo esse ramo tem se tornado, destacando a autonomia das empresas, o acesso aos recursos públicos e as estratégias utilizadas para o barateamento dos gastos de construção.

O importante aqui é destacar que a habitação social transformou-se, de fato, *num* mercado. Ou, em outras palavras, o mercado imobiliário *descobriu* e constituiu um nicho bastante lucrativo: a incorporação e a construção de unidades habitacionais com valores até duzentos mil reais, destinadas para famílias que podem acessar os subsídios públicos ou não – mas que necessariamente acessam o crédito imobiliário. (SHIMBO, 2010 p. 342).

Shimbo (2010) destaca três elementos que justificam a expansão da atuação do setor imobiliário no campo da produção da habitação social de mercado: 1) o acesso aos recursos públicos, que garantem a lucratividade da atividade; 2) o discurso que legitima a atuação do setor privado independente da faixa e modo de atuação; e 3) as dimensões da política e da produção habitacional em si. Pequeno e Rosa (2015 p. 144) concordam com esses pressupostos, e afirmam que “as prefeituras municipais pouco têm influído nos processos decisórios, porquanto o PMCMV teve como objetivo maior a dinamização da economia mediante a produção habitacional.”.

Em confluência com os autores citados anteriormente, Cardoso e Aragão (2013) enfatizam que, no que diz respeito ao privilégio concedido ao setor privado em detrimento da participação do poder público, sobretudo do municipal, como agente controlador dos empreendimentos, confirma-se a tendência do programa repetir a produção de grandes conjuntos habitacionais localizados em áreas periféricas e de reforçar o crescimento do preço da terra.

Com base nas informações e discussões descritas anteriormente, buscaremos mostrar no próximo tópico os resultados e características decorrentes acerca da análise do PMCMV

na cidade de Russas, destacando a quantidade, as tipologias, os valores e a localização de alguns empreendimentos.

3.2 O Programa Minha Casa Minha Vida em Russas - CE

A expansão do espaço urbano de Russas ocorreu através da ocupação de loteamentos irregulares e de terrenos ociosos, sobretudo os localizados nos bairros periféricos da cidade, onde o mercado de terras se dava de maneira informal e oferecia lotes com preços bem menores que os terrenos situados nas áreas centrais, uma vez que os primeiros não eram espaços de interesse e da atuação do setor imobiliário.

Embora os valores cobrados pela terra urbana nas áreas centrais e periféricas ainda que apresentem diferenças, o setor imobiliário do município comporta-se de forma distinta de momentos anteriores. O crescimento econômico e populacional que a cidade tem apresentado nos últimos anos proporcionou um maior crescimento do setor, que se reestruturou e ampliou suas áreas de interesse e modo de atuação.

A partir da análise realizada nesta pesquisa reiteramos que os incentivos advindos do PMCMV para a comercialização de moradias têm oportunizado uma nova e maior impulsão do setor imobiliário na produção habitacional em Russas, incluindo-se a construção civil, pois, tem possibilitado crescimento expressivo no mercado habitacional anteriormente inexpressivo na cidade.

Quanto à produção habitacional promovida por setores do mercado imobiliário na cidade, destacamos a partir de entrevista realizada com o primeiro corretor de imóveis em Russas, Arimar³¹. O mesmo é corretor de imóveis credenciado no Conselho Regional de Corretores de Imóveis do Ceará (CRECI - CE) desde 2004, mas, já atuava na informalidade desde 1997. O mesmo foi um dos pioneiros na implantação de loteamentos urbanos através do Loteamento Dona Afra. Este foi o primeiro loteamento na cidade totalmente regularizado e escriturado no ano de 1980. Esse loteamento pertencia a um proprietário que residia no Rio de Janeiro e que somente a partir de 1997 iniciaram-se as vendas dos lotes.

O Loteamento Dona Afra inicialmente era constituído somente por ruas pavimentadas com piçarra, perfazendo o total de 587 lotes. Importante destacar que efetivamente somente no ano de 2014 se iniciou a produção de loteamentos com a infraestrutura completa (rede de água, esgoto e energia elétrica) com o intuito de ser um

³¹Entrevista realizada no dia 27 de abril de 2017. O nome do entrevistado está citado no texto, pois, foi autorizado pelo mesmo a sua referência.

diferencial no momento da venda. A implantação do loteamento Dona Afra se deu através de parceria entre o proprietário fundiário que já possuía o terreno regularizado e os lucros das vendas eram repartidos entre o proprietário fundiário e o corretor de imóveis. Desse modo, observamos no que se refere às primeiras práticas de produção habitacional por agentes do mercado imobiliário em Russas, ocorreram mediante a implantação deste loteamento. Após isso somente com o PMCMV é que a produção de conjuntos habitacionais promovidas pelo mercado imobiliário com subsídios do Estado ocorrerá de forma efetiva na cidade. (Figura 13).



Figura 13: Loteamento Dona Afra. Fonte: Arimar Imóveis (2018)

Ao analisarmos os investimentos do PMCMV em Russas, observamos que desde 2009 ocorre gradativamente o aumento dos valores (recursos) e do número de unidades habitacionais contratadas, particularmente entre os anos de 2014 a 2017 quando observa-se o ápice desses recursos investidos no mercado imobiliário para a produção habitacional. (Quadro 06). No quadro 09 verifica-se que até a metade do ano de 2018 foram contratadas 1212 UHs em Russas, totalizando o investimento de mais 100 milhões de reais ao longo desses anos. Como explicado anteriormente parte dessas unidades habitacionais não foi entregue e são dados contabilizados até abril do presente ano.

Um aspecto que devemos compreender a partir desses dados apresentados e que se relaciona com a conjuntura política vivida no Brasil, é que os ajustes e os cortes feitos pelo governo Temer no PMCMV anunciados pouco tempo depois da sua posse (pós-impeachment de Dilma Rousseff) em agosto de 2016, 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 na aquisição de moradias para a classe trabalhadora, aquela que necessita de recursos usufruir de um direito fundamental, ou seja, o da moradia. Concomitantemente, os recursos aplicados nas faixas correspondentes de atuação do mercado imobiliário (faixas 2 e 3) foram mantidas e até expandidas como vemos nos dados referentes a Russas (Gráfico 01). Até 2017 não existiam empreendimentos direcionados para a faixa 1 nesta cidade e em 2017 o aumento do número de habitações produzidas é algo destoante, um acréscimo de 20% em relação ao ano de 2016. 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.

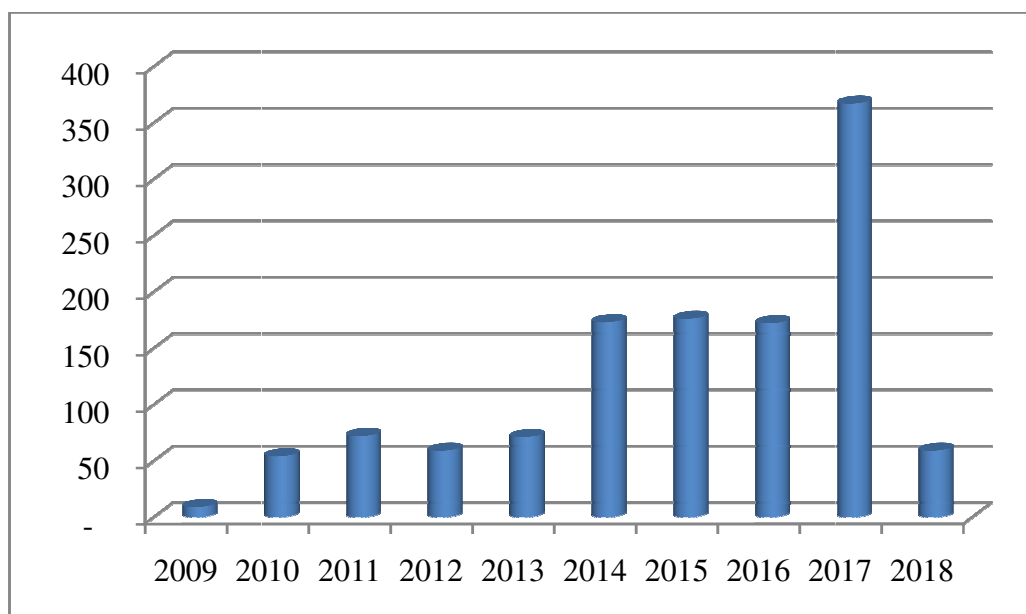


Gráfico 01: Produção habitacional em Russas a partir do PMCMV. **Fonte:** Dados coletados no Ministério das Cidades. Elaborado pela autora.

Acrescenta-se que, dentre as empresas miradas para a privatização pela equipe econômica do atual governo está a CEF³². Tal medida provocará efeitos danosos, além de causar alta concentração bancária, significa que o Estado será um mero regulador, pondo em risco os programas sociais. Entre as muitas atribuições, a CEF é responsável pela gestão do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), pelo seguro-desemprego e tem papel importante no financiamento de programas sociais federais, como o Bolsa Família e o PMCMV. Cumpre um papel social ao financiar habitações de baixo custo, política que não

³²Jornal Brasil de Fato – Acesso em 02/06/2018

está no centro de atuação da rede privada, ou seja, com a possível privatização seria minada a possibilidade de setores de baixa renda obter subsídios para aquisição de moradias.

Ano	Nº Unidades Habitacionais Contratadas	Valor Contratado (R\$)
2009	9	682.826
2010	54	2.805.779
2011	72	5.871.027
2012	59	4.979.537
2013	71	6.993.759
2014	173	15.967.654
2015	176	17.356.499
2016	172	17.952.438
2017	367	36.369.915
2018	59	6.988.110
Total	1.212	115.967.544

Quadro 07: Dados PMCMV – Russas. **Fonte:**Ministério das Cidades/Banco de dados Instituições/Agentes Financeiros. Posição 30/04/2018.

Em Russas verificamos que tem havido a predominância do financiamento pelo PMCMV às faixas 2 e 3, as que se destinam às faixas de renda diretamente relacionadas à atuação do mercado imobiliário. Na faixa 2 foram contratadas e concluídas 1.060 UHs, das quais foram entregues 910. Na faixa 3 o número de contratações e unidades entregues foram respectivamente 56 e 46. Nesse sentido, o somatório destas faixas (1 e 2) de renda entre unidades contratadas, concluídas e entregues totalizam respectivamente 1.233, 1.116 e 956 UHs ofertadas pelo programa, no período de 2009 a 2018 como especificado no quadro 08. Dessa forma, a partir das investigações realizadas, podemos aferir que este programa tem influenciado significativamente na expansão urbana dessa cidade, bem como do mercado imobiliário local. Nesse sentido, podemos também observar que a faixa 2 prevalece na produção habitacional da cidade, visto que nos últimos nove anos do programa só nessa faixa foram produzidas 1.060 UHs.

Faixa	Modalidade	Empreendimento	Construtora	Nº Unidades Habitacionais Contratadas	Valor Contratado (R\$)	Nº Unidades Habitacionais Concluídas	Unidades Habitacionais Entregues
1	Empresas	Residencial Tabuleiro do Catavento	CR DUARTE ENGEN	117	8.190.000	-	-
2	CCFGTS			1.060	105.453.213	1.060	910
3	CCFGTS			56	5.116.981	56	46
Total				1.233	118.760.194	1.116	956

Quadro 08: Empreendimentos do PMCMV em Russas no período de 2009 a 2018. **Fonte:** Dados coletados no Ministério das Cidades (2018). Posição: 30/06/2018. Elaborado pela autora.

Alertamos para o fato da contraposição aos dados do déficit habitacional. Como já dito anteriormente, o cálculo deste índice em Russas apresentado no PLHIS é divergente da Fundação João Pinheiro, pois, o dado estabelecido no PLHIS se refere unicamente ao quantitativo da ausência de moradias (casas) e não pelas variáveis que estruturam o DH.

Segundo o Censo Demográfico de 2010, “70% dos domicílios urbanos na Região Nordeste afetado pelo DH tem rendimento de até três salários mínimos”. A Região apresenta o maior percentual do Brasil, cujo DH urbano total perfaz 5.885 milhões de unidades. Em 2010 o DH total de Russas era de 1.834 unidades habitacionais. As tabelas 1 e 2 mostram os dados referentes ao DH em Russas decomposto em variáveis pelo tipo de habitação e pelo rendimento familiar.

	Déficit Habitacional		Domicílios precários		Coabitação familiar		Ônus excessivo com aluguel		Adensamento em domicílio alugado	
	Total	Relativo	Total	Relativo	Total	Relativo	Total	Relativo	Total	Relativo
Ceará	276.284	11,66	46.028	1,94	125.745	5,31	79.478	3,35	25.033	1,06
Russas	1.834	8,99	2,69	1,32	1007	5,94	471	2,30	87	0,43

Tabela01: Déficit habitacional total e relativo, por componente, no Estado do Ceará e no município de Russas – 2010. Fonte: Fundação João Pinheiro (2010) - Elaboração própria

UT	Semrendimento	0 a 3 s/m	3 a 6 s/m	6 a 10 s/m	10 ou mais s/m
Ceará	11.315	153.713	29.362	19.179	75.30
Russas	21	955	229	93	54

Tabela02: Déficit habitacional urbano por classe de rendimento domiciliar no Estado do Ceará e em Russas – 2010. 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 (2010) 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, têm dificuldades em arcar com o pagamento de aluguéis. Assim, o incremento de unidades habitacionais não atende ao déficit habitacional.

Somente no mês de junho de 2018 é que foi iniciada uma primeira etapa, em parceria com a CEF, a construção de 117 casas populares do Residencial Tabuleiro do Catavento, localizado no bairro com o mesmo nome, através da construtora CR Duarte Engenharia. Posteriormente na segunda etapa serão mais 300 unidades edificadas. Em seguida, aguarda-se o início das obras de mais 225 casas através da empresa LCM Construção e Comércio S/A, perfazendo um total de 642 unidades habitacionais. Há ainda um estudo para aquisição de mais 1200 unidades, mas, o projeto ainda está em fase de elaboração.

Ressalte-se que, por esse fato ter ocorrido somente na etapa final desta pesquisa não houve tempo hábil para aprofundar as discussões e as implicações desses empreendimentos na produção e expansão do espaço urbano de Russas, haja vista, que as obras estão em curso. Vale mencionar que o cadastramento das famílias para esse conjunto habitacional já foi realizado pela Prefeitura Municipal, mas, a seleção dos beneficiários ainda não foi concluída.



Figura 14: Área de construção do residencial Tabuleiro do Catavento em Russas.

Fonte: LCM Construção - 2018

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 oportunizados 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 deste programa na cidade de Russas possibilitou o surgimento de empresas e construtoras vinculadas ao mercado imobiliário pelos próprios empresários que residem e moram em Russas, bem como 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.

O primeiro empreendimento construído na cidade através do PMCMV, em 2009, foi através da empresa ESBRA Construção Civil LTDA, que possui sede em Fortaleza. O seu proprietário se denomina Fernando Antônio de Moura Cabral, importante mencionar que não

obtivemos informações mais aprofundadas sobre essa construtora. Já em 2009 começaram a surgir às 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 que a MS Construções e Incorporações é a maior da cidade.

A MS Construções e Incorporações foi fundada em 2009, possui por proprietário Marcelo Carvalho Sombra. De acordo com a entrevista realizada com o proprietário foi o PMCMV que possibilitou o início dos investimentos dessa construtora no mercado imobiliário em Russas. Ele destacou alguns pontos: a dificuldade existente para se trabalhar no setor imobiliário devido ao fato de não receber apoio do município pelo fato de muitos terrenos serem irregulares. Desse modo, quando a empresa adquire esse terreno regulariza-o com a devida documentação e instala neste a infraestrutura de água, energia elétrica e pavimentação das ruas.

Outra questão colocada pelo entrevistado foi o fato de em Russas antes do PMCMV não apresentar edificações verticais como padrões principais de construção na produção habitacional da cidade, e que o programa muda esta característica. Uma questão interessante é que a maioria das pessoas que compra os apartamentos em prédios verticalizados é originária de outras cidades distantes de Russas. O financiamento das casas e apartamentos dessa construtora é feito tanto pelo PMCMV como por financiamento próprio.

A S. Gurgel Empreendimentos Imobiliários LTDA foi fundada em 2010, possui como proprietário Sávio Gurgel Nogueira. Além delas atuam também na cidade as empresas KL Engenharia, R. Furlani Engenharia, Tec Urbanismo, URKIFFE Construções e Empreendimentos, Neutel e o empresário Ricardo Mascarenhas. Além destas, há anúncio de mais um loteamento por uma outra construtora, a Jeová Barbosa empresa sediada no Maranhão. (Figura 24).



Figura 15: Placa da construtora com o anúncio do futuro loteamento.

Foto: Sousa (2018) – Trabalho de Campo

Quanto aos agentes imobiliários ligados à venda dessas unidades é possível destacar a atuação da Imobiliária Arimar Imóveis e da Corretora de Imóveis Nataliana Gonçalves. No entanto, a maioria das empresas realiza também as vendas dos imóveis que constroem articulando diretamente com o comprador e a CEF. Vale destacar que em 2015 foi realizado na cidade um curso de formação de corretores, uma ação simbólica para o momento atual do mercado imobiliário da cidade.

Pela espacialização dos empreendimentos mostrada anteriormente no mapa 06 e apresentada no próprio texto, podemos observar que bairros periféricos, antes habitados apenas por famílias de baixa renda estão recebendo empreendimentos do PMCMV. Como vimos, essa localização faz parte da estratégia de maximização dos lucros das empresas construtoras. No entanto, é preciso destacar que esses empreendimentos tendem a gerar mudanças nas dinâmicas socioespaciais dos bairros onde se localizam. As novas famílias que passam a residir nestes 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 comércios e serviços, como mercadinhos e lanchonetes.

A crescente atuação do mercado imobiliário e o crescimento da ocupação dessas áreas devem aumentar a pressão para que o Governo Municipal realize obras de infraestrutura nesses bairros, principalmente ou ao menos, nas suas principais vias e naquelas que os interliga ao centro da cidade, o que é aguardado pelo setor imobiliário, uma vez que com a oferta dos serviços públicos essas áreas serão mais valorizadas.

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 e estas, 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.

A respeito das construtoras responsáveis pela construção desses empreendimentos na cidade de Russas, a CR Duarte Engenharia é uma construtora fundada em 2013 que atua no ramo da construção civil e na edificação de projetos imobiliários, com sede na cidade de Fortaleza. O seu proprietário é Cláusens Roberto de Almeida Duarte. Este durante 15 anos foi o diretor comercial da construtora CRD Engenharia localizada também em Fortaleza, e em 2013 em associação com Emerson Pinheiro funda a CR Duarte Engenharia. atualmente desenvolve vários empreendimentos por todo o Estado do Ceará, sobretudo, do PMCMV. Hoje, ocupa o cargo de Diretor de Habitação Popular do Sindicato da Indústria da Construção Civil/CE (SINDUSCON-CE), representando a instituição no Conselho Gestor do Plano Diretor Participativo de Fortaleza; no Conselho Municipal de Habitação Popular; no Conselho das Cidades do Estado do Ceará; na Conferência das Cidades do Brasil; e na CII – Comissão da Indústria Imobiliária da CBIC (Câmara Brasileira da Indústria da Construção Civil).

Segundo informações disponibilizadas no ConsultaSocio.com, o proprietário desta empresa possui vinculações e sociedade com outras empresas sediadas em Fortaleza, listadas no Quadro 06.

NOME	CAPITAL SOCIAL (R\$)
CRD Engenharia Ltda	300, 000,00
Maraponga I Incorporadora SpeLtda	100, 000,00
CRD Participações S.A.	300, 000,00
Maraponga II Incorporadora SpeLtda	100, 000,00
Messejana I Incorporadora SpeLtda	223, 187,00
CR Duarte Engenharia Ltda	1.017.234,00

Quadro 09: Vinculações da empresa CR Duarte Engenharia

Fonte: Informações obtidas no site ConsultaSocio.com/ Elaborado pela autora - 2018.

A LCM Construção e Comércio S/A é uma empresa sediada em Belo Horizonte – MG, fundada em 2015. Atua nos vários setores da construção civil e pesada e surge a partir da cisão parcial da Construtora Centro Minas (CCM), empresa localizada em Belo Horizonte que há anos realiza várias obras pelo Estado de Minas Gerais. As informações que foram possíveis de obter sobre a LCM, através do ConsultaSocio, é que elas possuem várias filiações e sociedades com outras empresas (grande parte delas em Minas Gerais) do ramo da construção civil.

Os primeiros contratos realizados pelo PMCMV em Russas foram efetivados ainda em 2009. Tratava-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. (LIMA, 2015). Como dito anteriormente, a partir da pesquisa empírica realizada, observa-se a inexistência da modalidade faixa 1 na referida cidade até abril do presente ano (2018), faixa esta que, conforme foi mencionado é da responsabilidade do poder público (Estado) fornecer o financiamento e o subsídio para as faixas de rendas em que o percentual de déficit habitacional é elevado. Em 2013 a Prefeitura Municipal de Russas anunciou a construção de 500 casas populares por meio do PMCMV sendo todas as unidades destinadas exclusivamente às famílias com renda de até 03 salários mínimos. Contudo, em função da não liberação dos recursos junto ao Governo Federal, o referido projeto não se concretizou.



Figuras 16, 17 e 18: Primeiro empreendimento do PMCMV em Russas – Faixa 2.
Foto: Sousa (2018) – Trabalho de Campo – Março/2018

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 assim poder ser comercializado através do programa.

Em Russas ocorre a comercialização de todas essas tipologias. No entanto, há a predominância dos conjuntos de casas construídas de forma geminada e de arquitetura semelhante. Essa forma de construção é uma estratégia utilizada pelas empresas a fim de economizarem espaço, materiais, tempo de construção e trabalho, garantindo maior rentabilidade. Segundo Botelho (2007):

Em consequência desse direito dos proprietários, os empresários do setor da construção têm de dispor de um volume considerável de recursos para adquirirem as terras necessárias para a produção imobiliária. Importante notar que a constante presença da propriedade fundiária como barreira a produção imobiliária dificulta a reprodução desse setor, na medida que limita as opções de construção e encarece o produto final, comprometendo a demanda. (BOTELHO, 2007 p. 56).

Esses apartamentos são organizados por blocos, sendo que cada um é composto por oito apartamentos, dois quartos, um banheiro, sala e cozinha americana. Os mesmos são distribuídos em quatro tipos plantas com área total variando entre 47,69 m² e 49,73 m². Conforme os dados que constam nos contratos de compra e venda, os apartamentos de planta Tipo B, com 49,73 m², foram vendidos pelo valor de R\$ 42.000,00. A partir de 2010 iniciou-se a construção de residências agrupadas, formando os primeiros conjuntos de casas construídas na cidade através do PMCMV. Estas foram edificadas nos bairros Tabuleiro do Catavento, Vila Ramalho e Vila Matoso.

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, o mesmo 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 mantidas, eles só reduziram a faixa 1”.

A maioria dessas casas possui dois ou três quartos, sala de estar e jantar, cozinha americana e um ou dois banheiros (no caso de unidades com suíte). Todas possuem frente murada, espaço para garagem, portão de alumínio e a grande maioria possui equipamentos de segurança como cercas elétricas, interfones e alarmes no portão, e algumas possuem também circuitos de câmeras.



Figura 19: Casas na Vila Ramalho – Faixa 2. **Foto:** Sousa (2018) – Trabalho de Campo.

Em alguns casos específicos esses equipamentos de segurança estão incluídos nos valores de venda das UHs. Porém, na grande maioria dos empreendimentos esse “investimento” fica a cargo do contratante, que poderá compra-los nas empresas especializadas em vendas e instalação de aparelhos de segurança residencial, e que são prontamente indicadas pelos construtores ou corretores imobiliários. Os kits contendo cercas elétricas, alarmes e instalação podem ser encontrados na cidade por aproximadamente R\$ 1.300,00.

A própria organização desses empreendimentos reforça certa “insegurança”, uma vez que cria ruas formadas por casas muradas, fechadas, sem espaços de convivência em seu entorno e onde haverá sempre poucas pessoas circulando. Soma-se a isso o fato de muitas pessoas trabalharem durante todo o dia e por isso passam pouco tempo em casa, o que por sua vez sugere a “necessidade” de se ter um equipamento que tende a transpassar segurança na residência.

Além disso, como veremos em outras imagens mais adiante, esses elementos indicam que a arquitetura do padrão de habitação disseminado pelas construtoras compreende a habitação apenas como local de moradia, negando sua relação com o seu entorno imediato e com a cidade. Quanto aos valores das UHs, esses variam de acordo com a área (total e construída), com os tipos e os padrões das unidades (podendo ser duplex ou térreo e ter acabamento “diferenciado”), a faixa a que se destinam e a localização, dentro do teto de valor estabelecido pelo programa na cidade (R\$ 130.000,00).

Como exemplo da variação e da elevação dos preços dos empreendimentos, comparamos os valores que constam nos contratos de duas unidades com características semelhantes, porém localizadas em bairros diferentes, uma no Bairro Tabuleiro do Catavento e outra no Bairro Planalto da Catumbela, e adquiridas também em anos diferentes, 2014 e 2015, respectivamente. A casa localizada no Bairro Tabuleiro do Catavento e adquirida no ano de 2014 foi comercializada pelo valor de R\$ 83.000,00. Já a unidade localizada no bairro Planalto da Catumbela foi comercializada por R\$ 112.000,00. Uma diferença de R\$ 29.000,00.

Apesar de estarem em áreas diferentes, ambas apresentam tiveram grande valorização. Esse acréscimo de aproximadamente 30 mil reais no valor de imóveis com características semelhantes no intervalo de um ano mostra o quanto o mercado imobiliário se expande na cidade de Russas. Informações repassadas por famílias que adquiriram suas casas recentemente revelam a existência inclusive de uma “lista de espera” que, dependendo da localização, valor e características da unidade, pode levar meses para ser atendida. O que

denota a ausência de um “estoque” de habitação no mercado, revelando que a procura e o acesso à moradia continua crescendo.

O Loteamento Boulevard foi lançado em 2012, pertencente a uma empresa sediada em Fortaleza denominada Moura Empreendimentos e Negócios Imobiliários que atua há mais de vinte anos no setor de loteamentos e possui filiais por várias cidades do Ceará. O empreendimento fica localizado em frente à rodovia federal BR 116. Contudo, de acordo com informações obtidas através de mensagens eletrônicas com a empresa responsável, o loteamento não gerou grande expectativa na cidade o que resultou em baixos números de vendas, fato que pode se denotar ao consultar o *site* da empresa e verificar que o anúncio do tal empreendimento já não está mais sendo veiculado.

Outro empreendimento existente na cidade é o Loteamento Boa Vista (inserido na 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. As casas são compostas por sala, dois quartos, dois banheiros, cozinha americana, garagem, quintal, churrasqueira e possuem 70m². Os valores dessas casas são de R\$ 130.000,00, pois, este é o valor máximo de acordo com o teto estabelecido pelo PMCMV em Russas. Em sua segunda etapa de expansão para os lotes estão sendo oferecidos bônus de R\$ 5.000,00 e para as casas descontos de R\$ 15.000,00, ou seja, o valor com esse desconto sairia por R\$ 115.000,00. (Figuras 20, 21 e 22):



Figura 20: Construção de casas no Loteamento Bela Vista. **Foto:** Sousa (2018) – Trabalho de Campo



Figura 21: Casas para vendas no Loteamento Bela Vista. **Foto:** Sousa (2018) – Trabalho de Campo



Figura 22: Anúncio do Loteamento. **Foto:** Tec Urbanismo (2018).

Em 2013 os promotores imobiliários lançaram um empreendimento com estrutura até então inexistente na cidade e na Região do Baixo Jaguaribe: o Condomínio Residencial Santiago I e II. As suas unidades são comercializadas através do PMCMV, sendo que o Condomínio Santiago também comercializa suas unidades por meio de financiamento próprio.

O Condomínio Santiago I e II (citado no primeiro capítulo) é um condomínio vertical localizado no Bairro Vila Matoso, nas proximidades do Campus da UFC, área estratégica para o mercado imobiliário. Constituído por 166 apartamentos, distribuídos em duas torres de seis andares, sendo cada uma dessas equipadas com um elevador. O condomínio possui também espaço de recreação, salão de festas, guarita de vigilância 24 horas e estacionamento. Os valores das unidades variam de acordo com os tamanhos das plantas, sendo que o menor valor é R\$ 90.000,00. Todas as unidades desse empreendimento que são comercializadas através do PMCMV são incluídas na Faixa 3 do programa. (Figura 23).



Figura 23: Imagem Ilustrativa Condomínio Santiago I e II. **Foto:** Arimar Imóveis. Folder (2017).

Em 2015 iniciaram-se as vendas de mais um condomínio fechado na cidade, o Residencial Village Catumbela I localizado no Bairro Planalto da Catumbela. (Figura 18). Esse empreendimento é formado por 60 apartamentos de 65 m² com dois quartos, dois banheiros, sala, cozinha americana, área de serviço e varanda, além de guarita de segurança, estacionamento e área de lazer comum composta por parquinho infantil, piscina e deck com churrasqueira. Os valores dos apartamentos para venda são de R\$ 120.000,00. A construtora e incorporadora responsável pelo empreendimento é a MS Construções e Incorporações.



Figura 24: Residencial Village Catumbela **Fonte:** Lima (2017)

Em entrevista para um determinado *site*, no momento do lançamento das vendas do empreendimento, um sócio proprietário enfatiza que os construtores tiveram a preocupação de “adequá-lo” à faixa máxima do PMCMV a fim de atender ao público de renda mediana. Tal afirmativa corrobora com o entendimento da influência que o programa tem desempenhado na impulsão do mercado imobiliário da cidade.

Diferente dos dois primeiros condomínios, as vendas das unidades do Residencial Village Catumbela I só foram iniciadas quando as obras estavam finalizadas. No caso do Condomínio Residencial Santiago I e II as primeiras vendas foram realizadas na planta. Dentre os empreendimentos que a MS Construções e Incorporações constrói na cidade tem-se o Residencial Unifamiliar. Este possui 83, 89 m² de área total construída em um terreno com área total de 180, 55 m². As casas possuem cozinha, varanda, sala de estar, dois quartos e uma suíte. Eles se inserem na faixa 2 do programa.

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 de execução de obras, com sede em Fortaleza e 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 e é composto por casas com sala, cozinha americana, quintal, dois quartos, banheiro, garagem e varanda. (Figuras 25, 26 e 27).



Figuras 25, 26 e 27: Empreendimento no Bairro Tabuleiro do Catavento
Foto: Sousa (2018) – Trabalho de Campo

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. A observação *in loco* foi possível apreender que existem perceptíveis diferenciações na estrutura dos imóveis do programa. Ou seja, apesar de existir as 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 e com 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. O mapa 06 mostra a espacialização dos empreendimentos existentes na cidade de Russas e as faixas de renda em que são classificadas. Com base neste mapa verificamos que a maior parte dos empreendimentos se estende para as áreas periféricas da cidade. De acordo com a espacialização indicada, é possível observar que os empreendimentos estão distribuídos entre seis dos 13 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.

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, apresenta uma quantidade de UHs bem superior ao Bairro Planalto da Catumbela, onde a construção dessas unidades é bem mais recente. (Figura 28).



Figura 28: Conjuntos de casas no Bairro Nossa Senhora de Fátima
Foto: Sousa (2017) – Trabalho de Campo

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.

Essa estratégia de “maximização de lucros” está integralmente ligada à transformação do solo, uma vez que os preços são definidos pelas características definidas pelo setor imobiliário como atributos de valorização, que variam da localização dos empreendimentos até a estrutura oferecida em seu entorno.

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 dessa estratégia. 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 numa

desvalorização dos terrenos localizados em seus limites.

Apesar de não ter sido contemplado por projetos de infraestrutura que atenda a demanda e que melhor estimule sua ocupação, neste 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.

É também neste bairro que se encontra o terreno destinado à construção das 117 casas populares pela faixa 1 do programa, ou seja, destinadas às famílias com renda de até 3 salários mínimos. Contudo, o mesmo será construído em uma área separada das já ocupadas, inclusive as edificadas pelo PMCMV, o que denota o processo de segregação sócio espacial que o bairro historicamente já apresentava.

No Bairro Nossa Senhora de Fátima também estão sendo construídas muitas unidades através do PMCMV, localizadas em terrenos não loteados, adquiridos exclusivamente para a construção dos empreendimentos e que também não oferecem pavimentação.

Já os empreendimentos localizados no Bairro Planalto da Catumbela encontram-se próximos de áreas já consolidadas, bastante habitadas e dotadas de infraestrutura como pavimentação e saneamento básico. A maioria das unidades construídas no Bairro Ipiranga também possuem vias pavimentadas.

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 oportunizados 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 deste programa na cidade de Russas possibilitou o surgimento de empresas e construtoras vinculadas ao mercado imobiliário pelos próprios empresários que residem e moram em Russas, bem como 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.

Pela espacialização dos empreendimentos mostrada anteriormente no mapa 06 e apresentada no próprio texto, podemos observar que bairros periféricos, antes habitados apenas por famílias de baixa renda estão recebendo empreendimentos do PMCMV. Como vimos, essa localização faz parte da estratégia de maximização dos lucros das empresas

construtoras. No entanto, é preciso destacar que esses empreendimentos tendem a gerar mudanças nas dinâmicas socioespaciais dos bairros onde se localizam. As novas famílias que passam a residir nestes 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 comércios e serviços, como mercadinhos e lanchonetes.

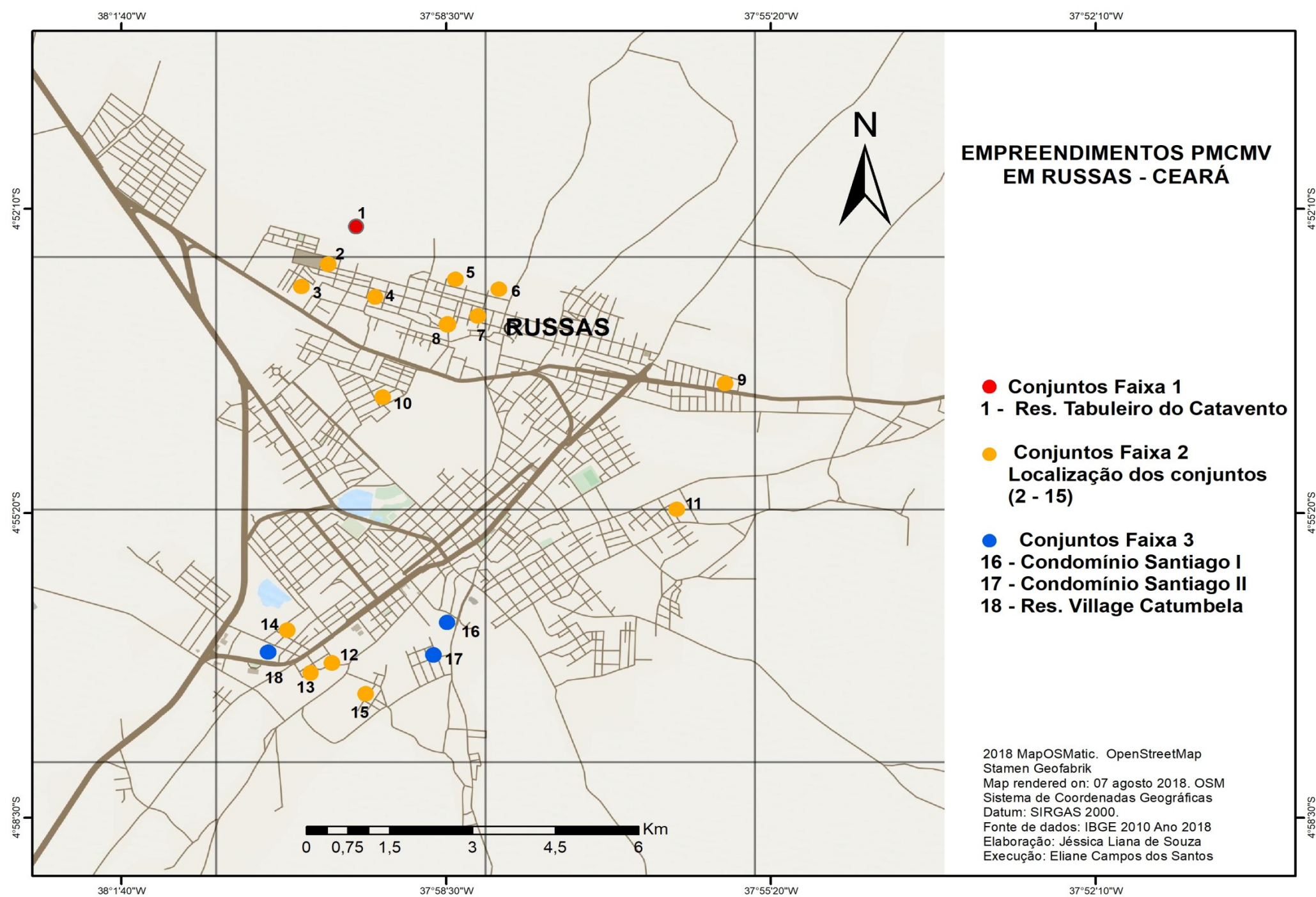
A crescente atuação do mercado imobiliário e o crescimento da ocupação dessas áreas devem aumentar a pressão para que a Prefeitura Municipal realize obras de infraestrutura nesses bairros, principalmente ou ao menos, nas suas principais vias e naquelas que os interliga ao centro da cidade, o que é aguardado pelo setor imobiliário, uma vez que com a oferta dos serviços públicos essas áreas serão mais valorizadas.

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 e estas, 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.

Além dessas considerações, a oferta de outros serviços públicos como saneamento básico, iluminação pública e coleta de lixo nessas unidades, bem como, a localização dos empreendimentos em relação aos espaços de lazer, entretenimento, alimentação e comércio, por exemplo, também precisam ser analisadas para termos uma melhor leitura sobre as condições de inserção urbana desses empreendimentos.



Mapa 10: Localização dos empreendimentos do PMCMV em Russas.

3.3 Caracterização dos empreendimentos em Russas—O Residencial Santiago I e o Empreendimento 01

Com base nas discussões realizadas nos escritos anteriores, neste analisaremos as transformações socioespaciais do PMCMV na produção do espaço intraurbano da cidade de Russas, particularmente nos dois dos empreendimentos construídos através do programa na referida cidade: o Residencial Santiago I e o Empreendimento 01³³ (E01). O E01 foi o primeiro empreendimento faixa 2 construído em Russas ainda em 2009. Já o Residencial Santiago I é um empreendimento da faixa 3, portanto destinado a outra faixa de renda como já justificado.

O Residencial Santiago I é um condomínio vertical fechado localizado no Bairro Vila Matoso, próximo ao Campus da UFC. Constituído por 166 apartamentos distribuídos em duas torres de seis andares, equipados com sala, varanda, copa, dois banheiros, dois quartos e área de serviço (Figura 25). As duas torres possuem elevador e espaço de recreação, salão de festas, guarita de vigilância 24 horas e estacionamento. A construtora responsável pela obra foi A. Célio Santiago Ltda empresa sediada em Mossoró e especializada na construção de edifícios.

O proprietário do empreendimento era Raimundo Agostinho Santiago, empresário de origem russana já falecido, assim sendo, o empreendimento é pertencente aos filhos. Os valores totais da obra foram: 82 apartamentos de 40m² tipo flat custaram 4.920.000,00; 42 de 49m² custo de 3.087.000,00; 44 de 59m² valor de 3.894.000,00. Os preços das unidades variam de acordo com os tamanhos das plantas, sendo que a de menor valor custa R\$ 80.000,00 e a maior R\$ 100.000,00. Todas as unidades desse empreendimento que são comercializadas através do PMCMV são incluídas na faixa 3 do programa e já foram todas vendidas.

³³Utilizaremos essa denominação ao longo desse capítulo, pois, o empreendimento não possui denominação. Assim sendo, no texto denominaremos de empreendimento 01.



Figura 29: Localização do Residencial Santiago I. **Fonte:** Google Earth (2018)

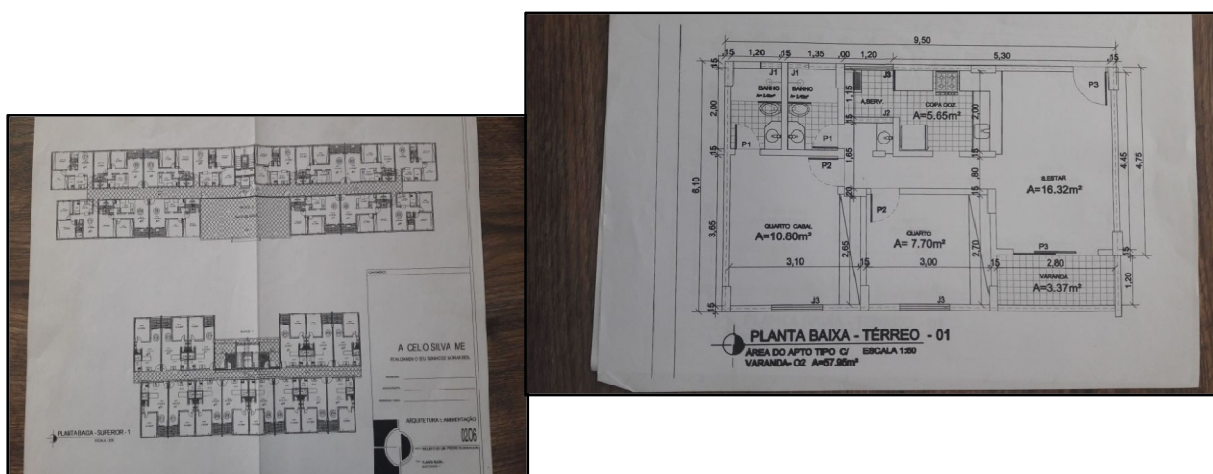


Figura 30 e 31: Plantas dos apartamentos do Residencial Santiago I. **Fonte:** Arimar Imóveis (2017).

Foram aplicados 40 questionários divididos entre os dois empreendimentos selecionados, 32 foram no Residencial Santiago I. Trabalhamos com uma amostragem de

20%. Dos 166 apartamentos do empreendimento. De acordo com as informações obtidas por meio da pesquisa de campo, identificamos uma média de quatro moradores por domicílios. Importante mencionar que parte dos moradores que se dispuseram a responder os questionários não eram os proprietários dos apartamentos, ou seja, grande parte destes imóveis está alugada para estudantes do campus da Universidade Federal do Ceará, visto que o residencial está nas proximidades do campus e foi construído já com esse intuito. O preço do aluguel varia, mas, o que prevalece é o valor de R\$500,00. Desse modo, com a valorização imobiliária promovida pela instalação da universidade, os proprietários se utilizam do aluguel para esse público de universitários como forma de extração da renda. Tal fato revela o que autores como Maricato (2015), Melazzo (2016) e Botelho (2007) escreveram ao analisarem as repercussões do PMCMV nas cidades, em especial ao tratarem dos empreendimentos das faixas 2 e 3.

Mediante a aplicação de questionários foi possível observar e identificar algumas características do perfil dos moradores e as condições de vida em torno do lugar. (Gráfico 02):

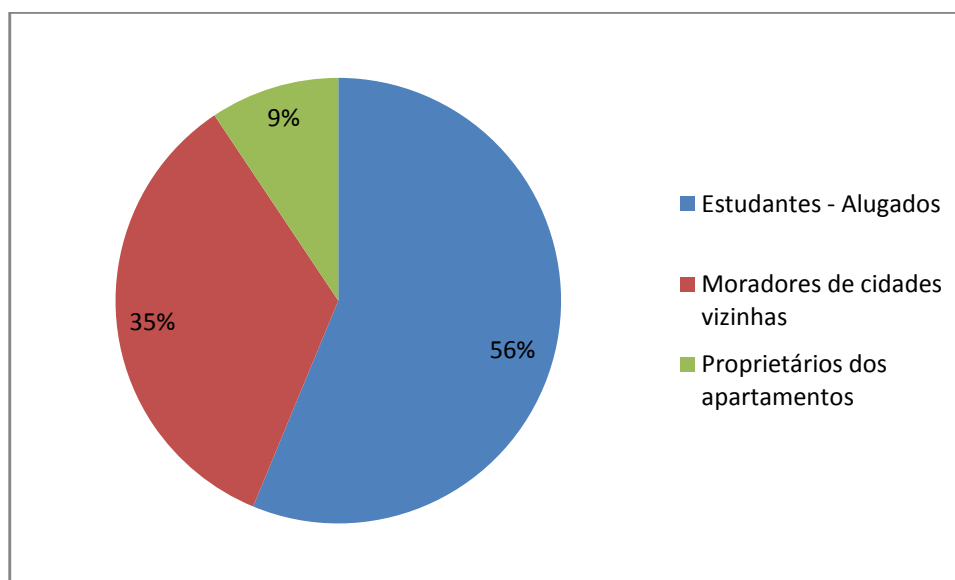
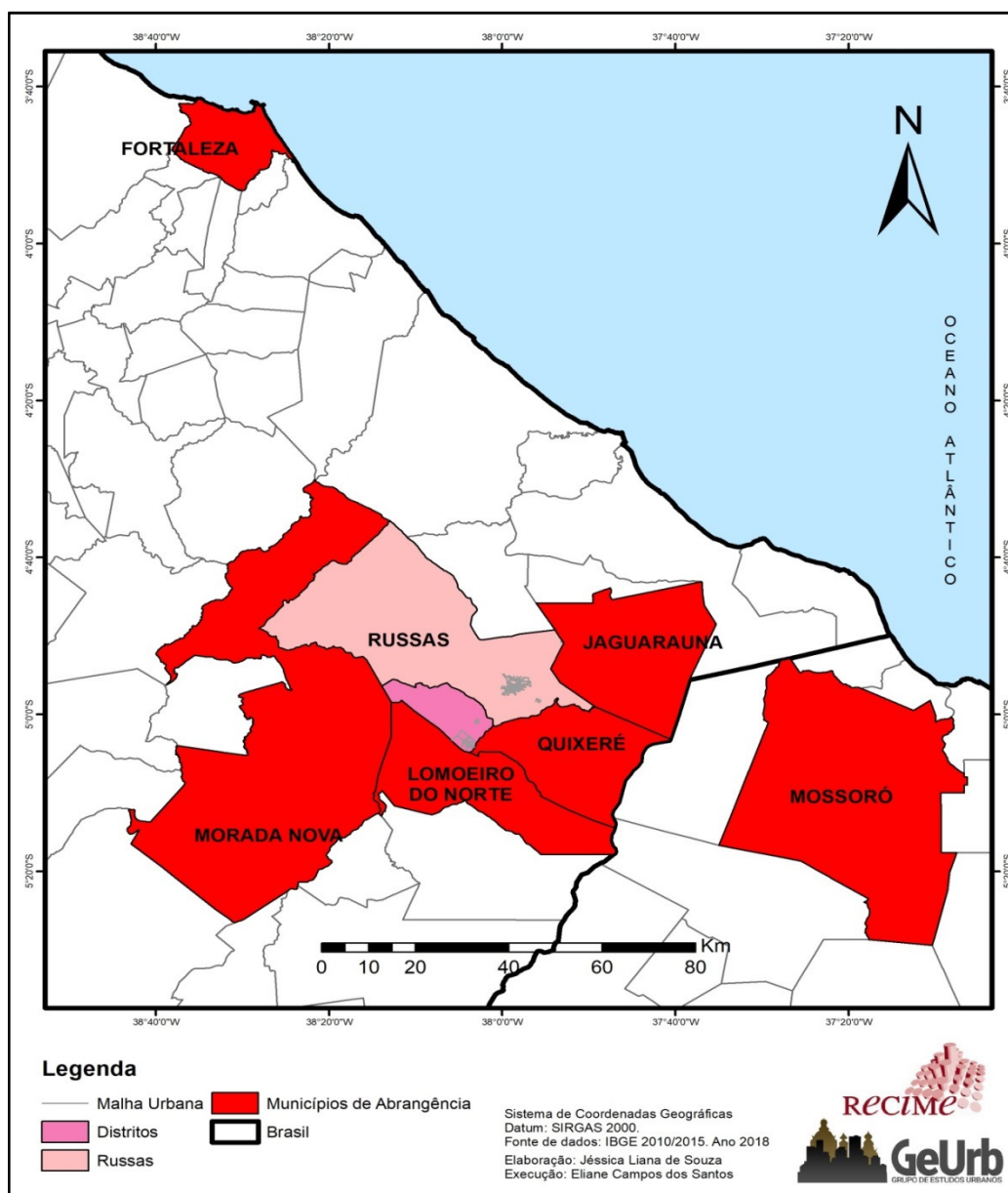


Gráfico 02: Perfil dos moradores entrevistados **Fonte:** Pesquisa de campo – Maio (2018).

O perfil etário dos residentes entrevistados é predominantemente de jovens e adultos. 56% são estudantes, que na sua grande maioria advém de cidades vizinhas e por trabalhadores provenientes de outras cidades. Nesse caso, os inquilinos são os estudantes. Estes últimos são funcionários públicos e trabalham em Russas e permanecem só durante a semana. As cidades mencionadas foram Limoeiro do Norte, Morada Nova, Jaguaruana, Quixeré, Mossoró, Fortaleza e os distritos de Russas como Flores e São João de Deus.



Mapa 11: Área de onde advêm os moradores que responderam aos questionários do Residencial Santiago I.

A respeito da renda familiar mensal, 78% dos entrevistados possuem renda familiar entre 01 a 03 três salários mínimos (s/m) por mês. (Gráfico 03).

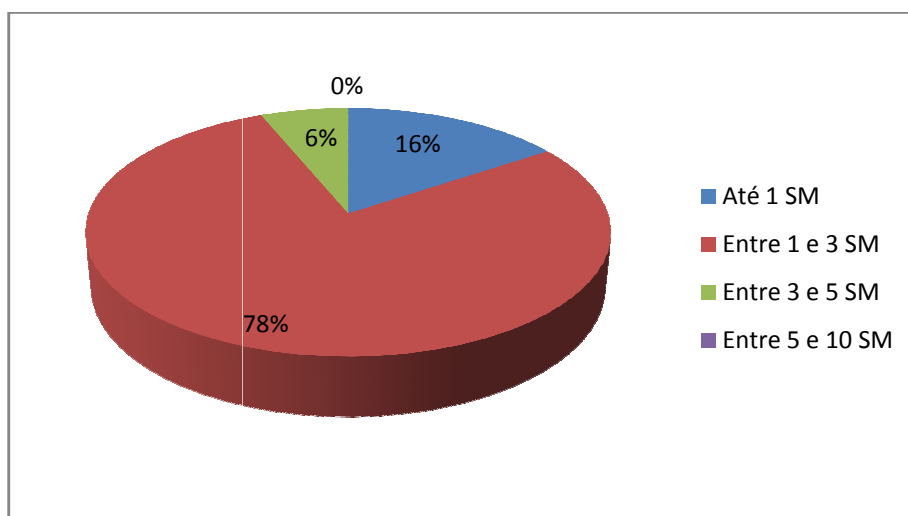


Gráfico 03: Renda familiar mensal dos moradores entrevistados – Residencial Santiago I.

Fonte: Pesquisa de campo – Maio (2018).

Ao serem questionados sobre o motivo que os levou a comprar apartamentos (no caso dos proprietários) neste residencial, os entrevistados afirmaram ter sido em função da localização, do financiamento e da estrutura do empreendimento. Assim, podemos observar que a proximidade do campus da UFC e do centro da cidade foram fatores atrativos para fazer este investimento. Para estes, a proximidade do centro facilita o acesso a alguns equipamentos e serviços. Assim, reforça-se o argumento de que a instalação de um grande equipamento de educação superior constitui-se enquanto um elemento de incremento na extração da renda diferencial, particularmente a de localização. Além disso, esta renda também se expressa dada à proximidade ao centro da cidade. Esta também é uma característica que nas cidades de menor porte ainda é um forte atrativo para a residência. O centro da cidade ainda é único, conformando-se no núcleo central. (CORRÊA, 1989).

Sobre a procedência (cidade/bairro) dos moradores, os dados são os seguintes: Do total de 32 entrevistados, 15 vieram de cidades vizinhas, 10 do Bairro Vila Matoso e 07 do Bairro Nossa Senhora de Fátima. (Quadro 10):

Quadro 10: Procedência dos moradores do R. Santiago I.	
Cidade	Nº de moradores
Limoeiro do Norte	02
Fortaleza	01
Jaguaruana	03
Morada Nova	04
Mossoró - RN	01
Quixeré	02
Russas - São João de Deus	01
Russas - Flores	01
Russas – Vila Matoso	10
Russas – Nossa Senhora de Fátima	07
Total	32

Fonte: Pesquisa de campo e aplicação de questionários – Maio (2018).

É importante observar que parte dessas pessoas já morava antes no mesmo bairro onde se localiza o R. Santiago I, embora a maioria seja oriunda de outras cidades e dos distritos do Município de Russas. Acrescenta-se que dos 32 entrevistados, 20 possuem transporte próprio. Este dado é revelador da necessidade de transporte individual para a locomoção, uma vez que na cidade não se tem transporte público.

O Empreendimento 01 (E01)

O E01 localiza-se no Bairro Tabuleiro do Catavento considerado área periférica da cidade e um dos bairros onde o déficit habitacional prepondera. O empreendimento é composto por somente oito apartamentos. Assim, os 08 questionários aplicados correspondeu a 100% dos domicílios.



Figura 32: Vista externa do empreendimento 01 em Russas. **Foto:** Pesquisa de campo – Sousa (2018).

Através da pesquisa, constatamos que a maioria dos moradores é originária da própria cidade e parte deles (03) são funcionários da empresa Dakota, já que o bairro fica próximo à indústria. Os demais (05) trabalham em escolas, lojas, comércio e são funcionários públicos do município. Deste montante, 06 moradores são de Russas e 02 advêm da cidade vizinha de Jaguaruana. Neste empreendimento não existem apartamentos alugados. (Quadro 11)

Quadro 11: Procedência dos moradores do empreendimento.	
Cidade	Nº de moradores
Russas	06
Jaguaruana	02
Total	08

Fonte: Pesquisa de campo – Maio (2018).

Quanto à renda familiar dos entrevistados verificamos que a maioria possui de um a três salários mínimos (s/m) por mês, porém há um número expressivo de moradores com renda até um salário mínimo.

Quanto às razões para terem comprado o imóvel, os entrevistados destacaram o preço e o local ser ainda o mais acessível, mesmo estando em área periférica. Pois, como bem ressaltaram nas áreas mais próximas ao centro da cidade o preço é muito alto. Outro ponto mencionado por alguns moradores foi a proximidade do local de trabalho, no caso escolas e a indústria Dakota. Porém, muitos expressaram a dificuldade de chegarem ao centro, pois requer transporte particular, alguns inclusive possuem bicicletas como forma de se economizar combustível.

Uma pergunta feita para os moradores de ambos os empreendimentos selecionados, foi sobre o que eles pensam acerca do PMCMV. De forma geral, para os moradores segundo empreendimento aqui tratado, ou seja, o E01, o programa poderia ser melhorado, a burocracia e criticaram a estrutura dos conjuntos e o tamanho dos apartamentos. Já para os residentes no R. Santiago I, o programa facilitou de certa maneira o financiamento da casa própria, mas, que ainda assim o preço dos imóveis é muito elevado na cidade.

Pelo exposto, observamos que apesar de estarem localizados em áreas de expansão e de valorização imobiliária, os empreendimentos são distintos no que se refere à tipologia, à faixa de renda a quem se destina e ao perfil dos moradores, por estarem situados em áreas diferentes. O primeiro localiza-se próximo ao Centro da cidade e ao campus da Universidade Federal do Ceará, um grande equipamento, enquanto o segundo situa-se em uma área que historicamente não recebeu os equipamentos urbanos básicos de infraestrutura e está mais distante do centro. O perfil dos moradores também se diferencia, havendo o predomínio de estudantes universitários no primeiro e no outro, trabalhadores em geral.

Por fim, podemos afirmar que as características dos empreendimentos e dos seus moradores aqui apresentadas nos ajudam a entender os efeitos socioespaciais do PMCMV na cidade de Russas, onde se observa a intensificação das desigualdades socioespaciais e

do processo de periferização e de segregação na cidade nos termos apresentados nos capítulos iniciais desta dissertação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Aos chegarmos neste momento de conclusão desta pesquisa, percebemos que há muito ainda a ser investigado na realidade urbana aqui estudada bem como muito a ser melhor analisado para responder todas as questões levantadas no início do estudo. Contudo, esta pesquisa possibilitou entender a conformação atual da política habitacional e da produção do espaço urbano de Russas localizada no baixo Jaguaribe, Ceará.

O texto foi estruturado em três capítulos, construídos com o intuito de atender aos objetivo geral e específicos, mas com o foco central na análise do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) na produção do espaço da cidade Russas. Como vimos, no Brasil o setor da habitação tem sido “privilegiado” por políticas públicas que “buscam” combater a carência de tal bem. No entanto essas políticas têm reforçado a exclusão e a segregação socioespacial, principalmente da população de menor poder aquisitivo. Isso se dá principalmente porque, desde as primeiras intervenções realizadas no final do século XIX, passando pelo BNH entre as décadas de 1960 e 1980, e recentemente (desde 2009) com o PMCMV, a autonomia conferida ao setor privado em detrimento da atuação reguladora e consciente dos agentes públicos, tem menosprezado a contribuição dessas políticas como uma possibilidade para a construção de uma nova inserção socioespacial nas cidades brasileiras. Em resumo, políticas que de fato priorizem o bem estar da população e não as estratégias do mercado imobiliário.

Durante este estudo pudemos analisar como essas políticas se formaram e se materializaram no Brasil ao longo dos anos e, principalmente a partir da realidade estudada, a cidade de Russas, averiguamos a atuação do PMCMV. Discutimos alguns dos processos socioespaciais decorrentes desse programa e suas implicações na produção do espaço urbano da cidade supracitada. Os números da produção habitacional por meio do PMCMV em Russas apresentados nesta pesquisa 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 encontrarmos os efeitos 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. A atuação do Estado por meio deste programa tem fomentado o desenvolvimento do setor imobiliário. Contudo, é necessário fazer um adendo a esta afirmação, pois, mais que um agente estimulador do crescimento do setor imobiliário, o Estado se torna também um agente financiador das disparidades e das problemáticas materializadas no espaço urbano de Russas. A hegemonia do setor privado nas escolhas locativas e estruturais dos empreendimentos, o Estado relega as novas e futuras instalações das famílias requerentes do programa nas mãos desse setor por meio de estratégias de barateamento da construção e elevação de lucros.

Como se pôde observar por meio da espacialização e das demais características dos empreendimentos comercializados em Russas, o setor empresarial tem optado por construir a maioria dos empreendimentos em áreas mais distantes do centro da cidade, onde as terras possuem preços menores e garantem uma renda maior no final do processo construtivo. Dentro desta estratégia podemos destacar principalmente os Bairros Tabuleiro do Catavento e Nossa Senhora de Fátima.

Devemos considerar também as novas estratégias construtivas que, por seu padrão, localização e serviços oferecidos cobram um valor maior pela habitação, mesmo que esta se localize fora das áreas de maior especulação. Destacadamente encontramos neste caso a construção dos condomínios verticais e horizontais fechados que implementam novas formas de moradia e relacionamentos de vizinhança na cidade.

A implantação recente de três condomínios fechados em Russas é uma marca da atual reconfiguração que a cidade e seu mercado imobiliário vêm passando. A ampliação da segregação, bem como, um possível incentivo à autosegregação, seja como busca por “status” ou como uma resposta ao crescente sentimento de insegurança que vem predominando nas cidades brasileiras, são alguns dos elementos que conformam a análise dessa nova forma de habitação.

Além disso, a demanda por moradia e a crescente procura pelas facilidades oferecidas pelo PMCMV (subsídios e financiamentos com baixos juros) 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. Surgem novos agentes entre os produtores do espaço urbano. Novos construtores, novos corretores, novas terras a serem comercializadas, algumas agora valorizadas pela ótica imobiliária apenas pela sua aproximação com os empreendimentos do PMCMV, e com elas surgem também novos proprietários fundiários do espaço urbano.

Nesse momento, meados do ano 2018, a cidade de Russas vem passando por um rápido processo de expansão da malha urbana e por um forte incremento do mercado imobiliário local. Com mais possibilidades de acesso à casa própria também por parte das famílias de renda média e mais recentemente principalmente por esta, ativa-se o setor construtivo e o mercado imobiliário. Assim, o espraiamento da cidade vai ocorrendo de forma acelerada e em descompasso com a oferta de infraestrutura.

A expansão urbana, que gera novos aditivos ao mercado imobiliário, traz o aumento dos investimentos públicos em infraestrutura, enquanto terras localizadas em áreas já equipadas ficam ociosas, devido à especulação imobiliária e a falta da ação do poder público na regulamentação do uso do solo urbano.

Essa pesquisa mostra também que a localização dos empreendimentos construídos podem trazer ônus aos seus compradores dada à precária ou mesmo 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. A não priorização ao acesso à moradia para os mais necessitados em Russas foi constatado desde o início da pesquisa, ao se verificar a inexistência de habitações da faixa 1 do PMCMV.

Além disso, reafirmamos a ausência de políticas para habitação social de uma secretaria específica para o planejamento no município e o insuficiente quadro técnico da prefeitura. Assim, apesar do PMCMV tenha possibilitado a melhoria da vida de alguns brasileiros que não possuíam habitação ou estavam alojados de forma precária, em Russas, em função da não mediação do poder público local, este programa até o início do ano de 2018 favoreceu de forma preponderante o mercado imobiliário ao promover a construção de empreendimentos especialmente para especuladores que adquiriram imóveis para a locação e não para residirem no local.

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 ela a produção do espaço urbano tem adquirido novas formas, por vezes saindo do modelo centro-periferia e por outras o reforçando, mas em ambas mantendo a segregação ao acesso à habitação e à cidade. A partir disso, percebemos que, apesar de não se configurar um quadro bem definido de segregação socioespacial em Russas, como é observado nas metrópoles, vê-se, cada vez mais, o planejamento de duas periferias bem distintas: a dos conjuntos habitacionais, em que habitam, predominantemente, as classes mais baixas, 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.

As dificuldades que permearam todo esse processo foram imensas desde as de cunho pessoal até as etapas inerentes para a construção desta pesquisa, os resultados aqui apresentados possibilitam novos olhares e questionamentos a serem feitos e a partir daí construir novas análises sobre o objeto investigado algumas lacunas ficaram abertas, mas, que serão retomadas. Desse modo, esta pesquisa teve o intuito de apresentar uma abordagem e compreensão para o leque existente de pesquisas nesse âmbito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, M. D. A. Pensando a cidade no Brasil passado. In: CASTRO, I. E. de; GOMES, P. C. da C; CORRÊA, Roberto Lobato (Org.). **Questões atuais da Reorganização do Território**. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2012.
- ARAÚJO, L. 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.
- AZEVEDO, S. de. Vinte e Dois Anos de Política Habitacional Popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 22(4), p. 107-119, out.-dez. 1988.
- _____; ANDRADE, L. A. G. de. **Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação**. [online] Biblioteca Virtual de Ciências Humanas. Centro de Edelstein de Pesquisas Sociais. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://www.bvce.org.br/DownloadArquivo.asp?Arquivo=AZEVEDO_ANDRADE_Habitacao_poder.pdf>.
- ANDRADE, M. C. de. **A questão do território no Brasil**. São Paulo, Hucitec, 2004.
- AZEVEDO, A. de. **Cidades e Vilas do Brasil colonial**. Revista Terra Livre, AGB, 1992.
- 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.
- ARANTES, O. B. F.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 7. ed. Rio de Janeiro, Vozes, 2012.
- BOTELHO, A. **O Urbano em Fragmentos**. São Paulo: Annablume/FAPESP, 2007.
- BONDUKI, N. **Os Pioneiros da habitação social no Brasil: 100 anos de política pública no Brasil**. Volume 1. São Paulo, Sesc, 2014.
- _____, N. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 4 ed. São Paulo: Estação liberdade, 2004.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Lei de Acesso a Informação. Acesso em: 31/05/2017.
- _____. Decreto nº 6.025/2007 de 22 de janeiro de 2007. Institui o

Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, o seu Comitê Gestor e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6025compilado.htm> Acesso em: 03/01/2017.

_____. LEI nº 11.977 de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001 e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/L11977compilado.htm> Acesso em: 03/01/2017.

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.

CASTRO, I. E. de; GOMES, P. C. da C; CORRÊA, R. L. (Org.). **Geografia: conceitos e temas**. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

CORRÊA, R. L. **A rede Urbana**. São Paulo: Editora Ática, 1989.

_____, R. L. **O espaço urbano**. 4. ed. São Paulo, Ática, 2002.

CAPEL, H. **La morfologia de las ciudades: III**. Agentes urbanos y mercado inmobiliario. Barcelona Ediciones Del Serbal, 2013.

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.

_____. Urbanização, Crise urbana e cidade no século XXI. In: SILVA, J. B da; LIMA, L. C; DANTAS, E. W (orgs). **Panorama da Geografia Brasileira 2**. ANPEGE, Annablume, 2006.

_____. **Crise Urbana**. São Paulo, Contexto, 2015.

_____. **A (re) produção do espaço urbano**. São Paulo: Edusp, 2008.

_____. **A condição espacial**. São Paulo: Contexto, 2011.

CARDOSO, A.L. (Org). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letracapital, 2013.

_____. A reestruturação do setor imobiliário e o Programa Minha Casa Minha Vida. In: MENDONÇA, J. G. de; COSTA, Heloísa Soares de Moura (orgs.). **Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro**. Belo Horizonte: C/Arte, 2011.

DEÁK, C. O processo de urbanização no Brasil: falas e façanhas. In: DEÁK, C. SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999. p. 9-18.

ENGELS, F. **Sobre a questão da Moradia**. São Paulo, Boitempo, 2015.

ELIAS, D.; PEQUENO, R. Desigualdades socioespaciais nas cidades do agronegócio. In: **R. B. Estudos urbanos e regionais**, vol. 09, n. 01, maio de 2007. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/168>>

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. 2ª Ed. São Paulo: Annablume, 2008.

_____. **17 contradições e o fim do capitalismo**. São Paulo, Boitempo, 2016.

IASI, M. L. A rebelião, a cidade e a consciência. In: MARICATO, E. [et al.]. **Cidades Rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil**. 1. ed. São Paulo. Boitempo, Carta Maior, 2013, v., p. 41- 46.

JUCÁ NETO, C. R. Primórdios da Rede Urbana Cearense. **Mercator - Revista de Geografia da UFC**. Ano 08. Número 16. P. 77-102: 2009. Disponível em: <<http://www.mercator.ufc.br/index.php/mercator/article/view/40/223>> Acesso em: 01 de outubro de 2017.

_____. Os primórdios da organização do espaço territorial e da vila cearense - algumas notas. **Anais do Museu Paulista**. São Paulo. N. Série. v.20. n.1. p. 133-163. jan.-jun.: 2012. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/anaismp/v20n1/v20n1a06.pdf> > Acesso em: 04 de outubro de 2017.

LIMA, J. N.N P. de. **Habitação e Cidade: o “Programa minha casa minha vida” em Russas – Ceará**. P. 96. Monografia (Licenciatura Plena em Geografia). Faculdade de Filosofia Dom Aureliano Matos, 2015.

- LOJKINE, J. **O Estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo. Martins Fontes, 1981.
- LEFEBVRE, H. O Espaço. In: **Espaço e Política**. Belo Horizonte, UFMG, 2008.
- _____. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2006.
- _____. **A revolução urbana**. Belo Horizonte. UFMG, 1999.
- MARTINS, J. de. S. **A sociedade vista do abismo**: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais. São Paulo: Editora Vozes, 2002.
- _____. **Exclusão social e a nova desigualdade**. São Paulo: Paulus, 1997.
- MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. São Paulo: Vozes, 2011.
- _____. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. São Paulo: Vozes, 2012. 203p.
- _____. **Globalização e Política Urbana na periferia do Capitalismo**. Revista Veracidade. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Meio Ambiente SHEDAM, Salvador, Ano IV, 2009.
- _____. **Para entender a crise urbana**. 1ª ed. São Paulo. Expressão Popular, 2015.
- MAIA, D. S. **Cidades pequenas: como defini-las? Apontamentos para os estudos sobre as cidades pequenas**. Simpósio Nacional de Geografia Urbana – Manaus, 2009.
- MELAZZO, E. S. **Padrões de desigualdade em cidades paulistas de porte médio: a agenda das políticas públicas em disputa**. 2006, 230 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista, Faculdades de Ciências e Tecnologia, Presidente Prudente, 2006.
- MINAYO, M. C. S. O desafio da pesquisa social. In. DESLANDES, S. F; MINAYO, M. C. S. (Orgs). **Pesquisa social, teoria, método e criatividade**. 26ª ed. Petrópolis – RJ: Vozes, 2007.
- PEQUENO, R. ROSA, S. V. Inserção urbana e segregação espacial: análise do Programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza. In: SANTO AMORE, C. SHIMBO, L. Z. RUFINO, M. B. C. (Org.). **Minha Casa... E a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em Seis Estados Brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2015.
- _____, R; ELIAS, D. Tendências da urbanização e os espaços urbanos não metropolitanos. In: **Cadernos Metrôpole**, v. 12, n. 24, São Paulo: Observatório das Metrópoles, jul-dez de 2010.

- PERUZZO, D. **Habitação: controle e espoliação**. São Paulo: Cortez, 1984.
- PAIVA, C. C. de. **A diáspora do capital imobiliário, sua dinâmica de valorização e a cidade no capitalismo contemporâneo: a irracionalidade em processo**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 2007.
- PÁDUA, R. F. de. **A Luta pelo Espaço e a esperança**. Revista de Geografia da UFBA – GeoTextos, 2014.
- PROJETO DE IRRIGAÇÃO TABULEIRO DE RUSSAS – 2ª ETAPA. **Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental**. Departamento nacional de Obras Contra a Seca, 2005.
- ROLNIK. R. **Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 1ª ed. São Paulo, Boitempo, 2015.
- 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.
- _____. PREFEITURA MUNICIPAL DE RUSSAS. Síntese Geral. in: **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU**. KL Serviços de Engenharia Ltda. 1998.
- _____. Prefeitura Municipal de Russas. Plano Local de Habitação de Interesse social, 2011.
- ROCHA, L. M. da. **Russas sua origem, sua gente, sua história**. Recife: Recife gráfica e editora, 1976.
- RODRIGUES, A. M. **Moradia nas cidades brasileiras**. 7 ed. São Paulo: Contexto, 1997.
- SANTO AMORE, C. SHIMBO, L. Z. RUFINO, M. B. C. (Org.). **Minha Casa... E a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em Seis Estados Brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2015.
- SOBARZO, O. As cidades médias e a urbanização contemporânea. In: **Revista CIDADES**, Presidente Prudente, vol. 5, n. 08, jul-dez de 2008.
- SPOSITO, E. S; SILVA, P. F. J. da. **Cidades Pequenas: perspectivas teóricas e transformações socioespaciais**. Jundiaí: Paco Editorial, 2013, 148 p.
- _____. “Minha Casa Minha Vida” para iniciantes. In: SANTO AMORE, C. SHIMBO, L. Z. RUFINO, M. B. C. (Org.). **Minha Casa... E a cidade? Avaliação do Programa Minha Casa**

Minha Vida em Seis Estados Brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2015.

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.

_____. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e a gestão urbanos.** Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2011.

SOUZA, M. L. de. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial.** Rio de Janeiro. Bertrand Brasil, 2013.

SOARES, H. S. Elementos para uma geografia histórica do baixo Jaguaribe: as transformações do espaço agrário regional. **Revista Propostas Alternativas do Instituto da Memória do Povo Cearense**, Fortaleza, p. 5-10, 2000.

SOBARZO, O. As cidades médias e a urbanização contemporânea. In: **Revista Cidades**, Presidente Prudente, vol. 5, n. 08, 2008.

SPOSITO, M.E.B. **Capitalismo e urbanização.** 2ª ed. São Paulo, Editora Contexto, 2012.

_____. E. S. **Geografia e filosofia:** contribuição para o ensino do pensamento geográfico. São Paulo: UNESP, 2004.

SINGER, P. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, E. (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial.** 2ª ed. São Paulo: Editora Alfa-Ômega: 1997.

SHIMBO, L. Estado, mercado e capital financeiro na política habitacional. In: **Habitação Social de Mercado.** Belo Horizonte, 2012.

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, 2006.

SANTOS, Milton. **Economia Espacial.** São Paulo. Edusp, 2008.

_____. **Manual de Geografia Urbana.** São Paulo. Edusp, 2008.

_____. **A Urbanização Brasileira.** São Paulo, Hucitec, 1993.

_____. **Da totalidade ao Lugar.** São Paulo, Edusp, 2012.

VASCONCELOS, P.A; CORRÊA, R.L; PINTAUDI, S.M. (orgs.). **A cidade contemporânea: segregação espacial.** São Paulo, Contexto, 2013.

VILLAÇA, F. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação.** São Paulo: GlobalEditora, 1986.

ANEXOS

PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: A Produção do Espaço e da habitação: O Programa Minha Casa, Minha Vida em Russas - Ceará

Pesquisador: JÉSSICA LIANA DE SOUSA

Área Temática:

Versão: 3

CAAE: 80970517.1.0000.5188

Instituição Proponente: UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAIBA

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 2.674.170

Apresentação do Projeto:

Trata-se de um projeto de pesquisa egresso do PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA, do CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E DA NATUREZA – da UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA, da aluna JÉSSICA LIANA DE SOUSA, sob orientação da professora Doralice Sátiro Maia.

Objetivo da Pesquisa:

Objetivo Primário:

Analisar como o Programa Minha Casa, Minha Vida atua na produção do espaço urbano da cidade de Russas, localizada no baixo Jaguaribe, Ceará. Identificar também os agentes produtores do espaço nesse processo e como esse programa habitacional influencia no direcionamento, na expansão urbana de uma cidade pequena e na impulsão do setor imobiliário local.

Objetivos Secundários:

- Elaborar uma reconstituição histórica da política habitacional no Brasil e em Russas;
- Identificar no Plano Diretor da cidade os aspectos vinculados ao provimento da habitação;
- Entender os princípios e diretrizes do PMCMV, a partir dos seus aspectos jurídicos, técnicos e

operacionais administrativos;

- Identificar os agentes produtores do espaço na reprodução da habitação e da cidade estudada;
- Verificar a atuação dos agentes produtores do espaço nas áreas de implementação do PMCMV.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Riscos:

Pessoas não aceitarem participar do projeto de pesquisa. Não concederem entrevistas ou não responderem algum questionário. Empresas ligadas ao setor imobiliário não fornecerem dados para a realização da pesquisa.

Benefícios:

Possibilita entender como ocorrem os processos inerentes a produção do espaço urbano em Russas e as transformações no mercado imobiliário a partir do Programa Minha Casa, Minha Vida.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

O presente projeto apresenta coerência científica, mostrando relevância para a academia, haja vista a ampliação do conhecimento, onde se busca, principalmente, analisar como o Programa Minha Casa, Minha Vida atua na produção do espaço urbano da cidade de Russas, localizada no baixo Jaguaribe, Ceará. Identificar também os agentes produtores do espaço nesse processo e como esse programa habitacional influencia no direcionamento, na expansão urbana de uma cidade pequena e na impulsão do setor imobiliário local.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Os termos de apresentação obrigatória foram anexados.

Recomendações:

RECOMENDAMOS QUE A PESQUISADORA RESPONSÁVEL ENCAMINHE EMENDA AO CEP/CCS/UFPB SOLICITANDO A INCLUSÃO DO NOME DA ORIENTADORA NA EQUIPE DE PESQUISA.

RECOMENDAMOS TAMBÉM QUE AO TÉRMINO DA PESQUISA, A PESQUISADORA RESPONSÁVEL ENCAMINHE AO COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA DO CENTRO DE CIÊNCIAS DA SAÚDE DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA, RELATÓRIO FINAL, DISSERTAÇÃO NA ÍNTEGRAE

UFPB - CENTRO DE CIÊNCIAS DA
SAÚDE DA UNIVERSIDADE FEDERAL
DA PARAÍBA



Continuação do Parecer: 2.674.170

DOCUMENTO DEVOLUTIVO COMPROVANDO QUE OS DADOS FORAM DIVULGADOS JUNTO À INSTITUIÇÃO ONDE OS MESMOS FORAM COLETADOS, TODOS EM PDF, VIA PLATAFORMA BRASIL, ATRAVÉS DE NOTIFICAÇÃO, PARA OBTENÇÃO DA CERTIDÃO DEFINITIVA.

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

Tendo em vista o cumprimento das pendências elencadas em pareceres anteriores, somos de parecer favorável a execução do presente projeto, da forma como se apresenta, salvo melhor juízo.

Considerações Finais a critério do CEP:

Certifico que o Comitê de Ética em Pesquisa do Centro de Ciências da Saúde da Universidade Federal da Paraíba – CEP/CCS aprovou a execução do referido projeto de pesquisa.

Outrossim, informo que a autorização para posterior publicação fica condicionada à submissão do Relatório Final na Plataforma Brasil, via Notificação, para fins de apreciação e aprovação por este egrégio Comitê.

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

TipoDocumento	Arquivo	Postagem	Autor	Situação
InformaçõesBásicas do Projeto	PB_INFORMAÇÕES_BASICAS_DO_PROJETO_1034214.pdf	10/04/2018 21:51:53		Aceito
TCLE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência	Termodeconsentimento.doc	02/04/2018 14:12:22	JÉSSICA LIANA DE SOUSA	Aceito
Outros	Termodeanuencia.pdf	31/03/2018 16:49:34	JÉSSICA LIANA DE SOUSA	Aceito
Cronograma	CRONOGRAMA.docx	15/03/2018 19:13:50	JÉSSICA LIANA DE SOUSA	Aceito
ProjetoDetalhado / Brochura Investigador	Projetodepesquisadefinitivomestrado.doc	15/03/2018 18:55:59	JÉSSICA LIANA DE SOUSA	Aceito
Outros	declaracaodecompromisso.pdf	09/12/2017 19:44:53	JÉSSICA LIANA DE SOUSA	Aceito
Outros	Roteirodeentrevistas.docx	08/12/2017 19:12:40	JÉSSICA LIANA DE SOUSA	Aceito
Outros	QUESTIONARIOPMCMV.docx	08/12/2017 18:59:55	JÉSSICA LIANA DE SOUSA	Aceito

Declaração de Instituição e Infraestrutura	declaracao.pdf	07/12/2017 19:09:22	JESSICA LIANA DE SOUSA	Aceito
Orçamento	orcamento.docx	07/12/2017 18:17:55	JESSICA LIANA DE SOUSA	Aceito
Folha de Rosto	Folhaderosto.pdf	07/12/2017 18:08:18	JESSICA LIANA DE SOUSA	Aceito

Situação do Parecer:

Aprovado

NecessitaApreciação da CONEP:

Não

JOAO PESSOA, 24 de Maio de 2018

Assinado por:
Eliane Marques
Duarte de Sousa
(Coordenador)

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
DEPARTAMENTO DE GEOCIÊNCIAS
A PRODUÇÃO DO ESPAÇO E DA HABITAÇÃO:
O PROGRAMA MINHA CASA MINHA, VIDA NA CIDADE DE RUSSAS – CEARÁ.

QUESTIONÁRIO A SER APLICADO AOS MORADORES DOS CONJUNTOS
HABITACIONAIS.

1. Dados familiares e do entrevistado

Idade: _____ Sexo: F () M ()

Profissão: _____ N° de moradores: _____

Renda familiar aproximada:

Até 1 SM () Entre 1 e 3 SM () Entre 3 e 5 SM ()

Entre 5 e 10 SM () Acima de 10 SM ()

Recebe auxílio governamental? Sim () Não () Qual? _____

2. Procedência do entrevistado e dados da condição de propriedade

Onde morava antes de vir para o Conjunto Habitacional?

Cidade: _____ Bairro: _____

Comunidade: _____

Zona Rural () Zona Urbana ()

Relação de propriedade:

Proprietário c/ Financiamento () Proprietário s/ Financiamento ()

Alugado () Cedido () Outro ()

No caso do financiamento, este foi realizado totalmente pelo PMCMV?

Sim () Não ()

Qual o valor da mensalidade paga? _____

3. Localização do Conjunto e serviços básicos

Qual a sua opinião sobre a localização do Conjunto em relação à cidade?

Bem localizado () Próximo ao centro () Isolado () Afastado mas de fácil acesso () Afastado e de difícil acesso ()

O que você acha da localização do Conjunto Habitacional em relação ao centro da cidade?

Muito longe () Longe () Perto () Muito perto ()

Quanto à localização do Conjunto em relação ao local do seu trabalho:

Próximo () Relativamente Próximo () Distante mas de fácil acesso () Distante e de difícil acesso ()

Você utiliza transporte público? Sim () Não ()

Você tem acesso ao transporte coletivo? Sim () Não ()

Avaliação do transporte coletivo:

Excelente () Bom () Regular () Ruim () Péssimo ()

O transporte coletivo é demorado no local (periodicidade)? _____

Há serviços básicos de saúde no Conjunto? Sim () Não () Se sim de que tipo:

E nas proximidades? Sim () Não () Se sim de que tipo:

Há serviços educacionais no Conjunto? Sim () Não () Se sim de que tipo:

E nas proximidades? Sim () Não () Se sim de que tipo:

Há serviços comerciais nas proximidades do conjunto (bancos, supermercados etc.)?

Sim () Não ()

Se sim, Quais?

Bancos () Supermercados () Casa lotérica ()

Lojas () Farmácia () Outro ()

Você está satisfeito em morar no Conjunto? Sim () Não ()

Porque?

O que você acha do Programa Minha Casa Minha Vida?



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E DA NATUREZA - CCEN
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA - PPGG

ROTEIRO DE ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADAS

AGENTES IMOBILIÁRIOS - CONSTRUTORAS

1. Qual a sua visão sobre a expansão urbana de Russas a partir da instalação desses empreendimentos?
2. O que levou a empresa a investir em empreendimentos na cidade de Russas?
3. Houve algum tipo de solicitação da empresa junto à Prefeitura, algum tipo de diálogo entre empresa-governo para que as áreas nas cidades fossem adensadas?
4. Quais os potenciais compradores para os empreendimentos?
5. O retorno desse mercado tem atendido as expectativas da empresa? Ele ainda continua aquecido? Russas possui forte potencial para atuação do mercado imobiliário?
6. Quais os tipos de construções predominantes na cidade?
7. Qual o perfil da população que usufrui desses empreendimentos?
8. Como é o processo junto à Prefeitura de aprovação dos seus empreendimentos?
9. Encontra alguma dificuldade para aprovação dos projetos?
10. Qual sua avaliação da infraestrutura dos bairros em que se localizam os empreendimentos?
11. Como é feito o acordo da contrapartida social?



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E DA NATUREZA - CCEN
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA - PPGG

ROTEIRO DE ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADAS

AGENTES IMOBILIÁRIOS – IMOBILIÁRIAS

1. Qual a sua visão sobre a expansão urbana de Russas a partir da instalação desses empreendimentos?
2. O que levou a empresa a investir em empreendimentos na cidade de Russas?
3. Quais os potenciais compradores para os empreendimentos que estão sendo construídos atualmente?
4. O retorno desse mercado tem atendido as expectativas da empresa? Ele ainda continua aquecido? Russas possui forte potencial para atuação do mercado imobiliário?
5. Qual o perfil da população que usufrui desses empreendimentos?
6. Quais os instrumentos de mídia mais utilizados para atrair compradores desses empreendimentos?
7. Qual sua avaliação da infraestrutura dos bairros em que se localizam os empreendimentos?
8. Qual a sua expectativa para o futuro da cidade de Russas nesse setor? Quais tendências de construção serão empreendidas nesse setor?



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E DA NATUREZA - CCEN
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA - PPGG

ROTEIRO DE ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADAS

AGENTES: Prefeitura/ Seinfra/ Planejamento/ Estado

1. Qual a sua visão sobre a expansão urbana de Russas a partir da instalação desses empreendimentos imobiliários?
2. Como se deu a evolução da legislação urbana na cidade no que se refere no surgimento desses novos empreendimentos? E como o mercado imobiliário atua frente a legislação e na sua relação com o poder público?
3. Como se dá a atuação do Governo junto à união na atração e na vinda de políticas habitacionais para a cidade?
4. Quais os critérios utilizados para estabelecer o adensamento dessas áreas na cidade?
5. Como está ocorrendo o PMCMV em Russas? Especialmente na faixa 1?
6. Existe uma política voltada para a construção de habitações populares para os locais em que o déficit habitacional é maior e para pessoas de baixa renda?
7. Qual o perfil da população que usufrui desses empreendimentos?
8. Na sua avaliação como estão à infraestrutura dos bairros que se localizam esses empreendimentos? Quais os projetos da Prefeitura para esses bairros futuramente? Quais equipamentos urbanos existentes?
9. Essas políticas estão estabelecidas no Plano Diretor?
10. Existe uma política regularização fundiária na cidade? Quais?
11. Existe uma base de dados na Prefeitura referentes ao PMCMV? E em outros setores?