

A PRODUÇÃO DA MORADIA NAS RECENTES POLÍTICAS ESTADUAIS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO CEARÁ: OS CONJUNTOS HABITACIONAIS DO PROURB

Francisco Rérisson Carvalho Correia Máximo
Instituto Federal do Ceará / Universidade Federal de Pernambuco
rerisson@gmail.com

INTRODUÇÃO

Historicamente atrelado a uma economia fundamentada na atividade agropecuária tradicional, como pode ser visto pela formação de sua rede de cidades, ligadas inicialmente às fazendas de gado e à cultura do algodão, o Ceará é, nos últimos vinte anos do século XX, alvo de inúmeras políticas públicas que transformam seu setor produtivo e acarretam profundas modificações na sociedade e no território estadual. Tal fato está associado ao modelo econômico vigente no país, que resulta na dispersão espacial da produção e em especializações produtivas (ELIAS, 2005). O Ceará se insere na lógica de tal modelo, a partir da implementação de importantes políticas com vistas ao fortalecimento de atividades produtivas diretamente ligadas ao capital internacional, que experimentam forte relação entre Estado e economia, quando as instâncias governamentais atuam como indutores do crescimento econômico mediante estabelecimento de projetos de infra-estrutura. Disso decorre uma redefinição das atividades econômicas induzidas, centradas principalmente na atração de indústrias, no turismo litorâneo e no agronegócio de frutas tropicais.

Concomitantemente ao incremento das atividades econômicas nestas áreas, é notório que o modelo adotado tem funcionado como propulsor de profundas transformações sociais rebatidas diretamente na forma como o território tem sido reproduzido. Observa-se claramente a elevação e o redirecionamento dos fluxos migratórios, a intensificação do processo de urbanização, a consolidação de redes de cidades e o estabelecimento de um modo de vida predominantemente urbano, a partir do adensamento excessivo das cidades. Com base em tais constatações, segundo se percebe, o desenvolvimento territorial apresentado nas regiões onde ocorre a dinamização da economia tem acentuado o quadro de disparidades socioespaciais (PEQUENO, 2008), intensificando-se diversos déficits que atingem os setores de infra-estrutura, equipamentos e serviços nas áreas de saneamento básico, habitação, saúde e educação, tornando-os reveladores das diferenças estruturais que explicam os contrastes de nossa realidade.

Como observado, todas essas ações têm trazido uma série de problemas de organização do território, principalmente pela convergência, para algumas cidades médias e pequenas do interior do Estado, de vultosa soma de investimentos financeiros e uma população associada a tais recursos. Isto transforma os municípios cearenses em espaços de desordem territorial atrelada à maneira como a urbanização tem se apresentado nessas cidades, onde se tornam manifestos de forma cada vez mais evidente problemas característicos dos maiores centros urbanos, e intensificam-se os já existentes e específicos das cidades interioranas. Expõem-se os conflitos de uso e ocupação do território, as carências na mobilidade e transporte e a crescente desigualdade no acesso aos serviços públicos e às redes de infra-estrutura.

Contudo, a partir de todas essas questões, a moradia parece ser o elemento espacial capaz de proporcionar uma compreensão mais abrangente sobre a segregação socioespacial que se assenta de forma mais intensa no Ceará. Ao analisar a construção do espaço residencial, compreende-se a complexidade e as divergências encontradas no modelo econômico presente. Isso porque nos territórios municipais, seja no espaço urbano ou no rural, tornam-se evidentes os problemas fundiários e habitacionais representados pela maneira como decorre a produção da moradia, geralmente associada aos loteamentos clandestinos, aos conjuntos habitacionais, à autoconstrução, à favelização (RODRIGUES, 2001) e à irregularidade fundiária, aspectos que se tornam característicos da maioria das cidades do interior.

Em face desta situação, algumas evidências podem ser observadas, como: a ocupação de áreas em situação de risco; a intensificação da favelização nos espaços destinados a usos institucionais e nos setores de proteção ambiental; o desenho espontâneo das ocupações, em desacordo com as normas urbanísticas; a implantação de loteamentos periféricos clandestinos desprovidos de infra-estrutura; o fortalecimento de um mercado imobiliário local; a construção de conjuntos habitacionais periféricos induzindo à expansão urbana; a retenção especulativa de terras urbanas, com conseqüente supervalorização imobiliária; e formação de periferias urbanas, antes apenas restritas às cidades metropolitanas, além de estar contribuindo para a construção de cidades cada vez mais desprovidas das mínimas condições de habitabilidade (MÁXIMO, 2006).

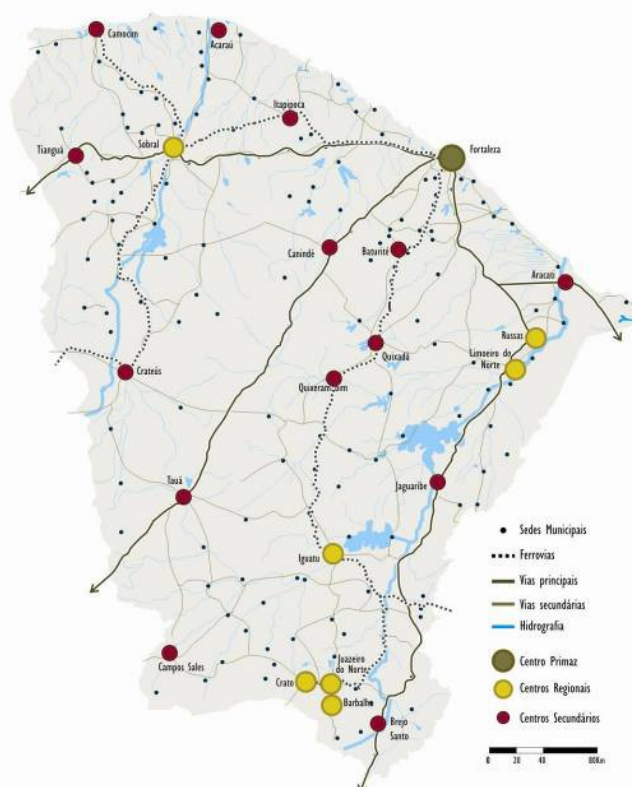
A REDE URBANA CEARENSE COMO OBJETO DAS AÇÕES DO IDEÁRIO DESENVOLVIMENTISTA

A evolução da rede de cidades cearenses tem se caracterizado por ser um processo extremamente concentrador, explicado pelo fato da capital Fortaleza se apresentar como majoritário pólo de convergência. Dessa forma, denota um desenvolvimento desigual e excludente mais

exacerbado quando analisadas as diferenças existentes na hierarquia urbana estadual. Diante desse cenário, importantes ações políticas assumidas pelo governo estadual, a partir do final da década de 1980, ainda persistentes na atualidade, passam a redirecionar os investimentos para determinadas áreas do interior do Estado, com vistas à sua inserção na nova lógica da reestruturação da produção e do espaço produtivo. Em um período de quase quatro décadas, observa-se o gradativo aumento da primazia urbana da capital, Fortaleza, metrópole com enorme contingente populacional que supera em quase dez vezes o número de habitantes do segundo maior município do Estado, Caucaia, em sua Região Metropolitana (IBGE, 2001). A constatação desse aumento de primazia ajuda também a identificar a insuficiência de centros urbanos de porte médio e a ocorrência, majoritária, de centros de pequeno porte, configurando um território desequilibrado em termos de sua distribuição populacional, de bens e de serviços.

Atualmente, o incremento da urbanização é uma realidade também bastante presente no estado do Ceará. Dos 7,4 milhões de habitantes no ano de 2000, mais de sete em cada dez pessoas viviam nas áreas urbanas dos municípios, refletindo o esvaziamento progressivo do campo. O quadro de distribuição da população segundo o lugar de domicílio mostra-se ainda mais desigual quando observamos que cerca de 30% do total da população cearense residem na sua capital, Fortaleza, e mais de 40% na Região Metropolitana, composta por treze municípios dos 184 que formam o Ceará. A urbanização macrocefálica é ainda mais visível ao evidenciarmos que em todo o Estado somente seis municípios têm população superior a cem mil habitantes. Destes, na própria Região Metropolitana de Fortaleza, situam-se Fortaleza, Caucaia e Maracanaú, enquanto somente Fortaleza tem mais de 2,3 milhões de habitantes. Em contrapartida, 98 dos 184 municípios cearenses têm população inferior a 20 mil habitantes e concentram 16,5% do total da população cearense.

Figura 1 - Rede urbana cearense atual, coincidente com a proposta pelos planos de desenvolvimento territorial.



Um dos grupos mais representativos em percentual de população em relação ao total do Estado diz respeito aos municípios com população entre 20 mil e 100 mil habitantes. São oitenta municípios e juntos representam 43,5% do total da população estadual. Entre estes, dezoito situam-se na faixa entre 50 mil e 100 mil habitantes e concentram cerca de 10% do total da população do estado. Desta forma, os 62 municípios com população entre 20 e 50 mil habitantes concentram 33,5% do total da população do estado. Todavia, a urbanização é uma realidade não somente nos municípios maiores, mas também nas outras classes de tamanho. Exemplo do ocorrido em todo o restante do país, esta se acelera nas últimas duas décadas, e se processa de forma caótica.

As políticas territoriais a que nos referimos anteriormente, baseadas predominantemente nas isenções fiscais e na aplicação de recursos destinados ao provimento ou à melhoria da infraestrutura, buscam apresentar o Ceará como destino viável a capitais externos, na maior parte das vezes de forma incompatível com a realidade territorial e os anseios da população. Nesse sentido, foram definidas pelo governo estadual como principais diretrizes econômicas a industrialização, a terciarização, o turismo e o agronegócio de alguns municípios do interior. Evidencia-se um processo pontual, a partir da concentração de investimentos em determinados municípios beneficiados com condições naturais e vantagens econômicas para a implantação de empreendimentos de tal natureza. (ELIAS, 2002).

Em contraste com o crescimento da economia no Ceará, percebe-se a escassez de infraestrutura urbana e a predominância de uma população com baixa renda e reduzido nível de

escolaridade. Alguns dados censitários (IBGE, 2001) mostram a precariedade do saneamento ambiental, comprovada quando mais de 60% dos domicílios apresentam carência de infra-estrutura. Ao mesmo tempo em que apenas 2% dos domicílios não possuem energia elétrica, mais da metade das residências não contam com rede de esgotamento sanitário, 40% não possuem banheiro, quase dois terços dos domicílios de 90% dos municípios não dispõem de rede geral de abastecimento de água e somente 23% dos municípios do Estado oferecem o serviço de coleta de lixo para mais da metade dos domicílios existentes. Somam-se à indisponibilidade de infra-estrutura as mínimas condições socioeconômicas da população, observadas quando o chefe de três quartos das famílias em 75% dos municípios possui até três anos de estudo, ou mesmo quando quatro de cada cinco municípios possuem 75% das famílias com renda de até dois salários mínimos.

Ademais, apesar da elevada carência de unidades habitacionais, um em cada quatro domicílios no Estado encontra-se desocupado. Quando comparado com os números do déficit habitacional, percebe-se que a quantidade de imóveis vazios equivale a três quartos daquele índice. A análise do déficit habitacional no Estado mostra que esse índice é maior nas áreas litorâneas, onde são implementadas a maior parte das ações políticas e dos investimentos no setor turístico, e menor onde a condição de semi-aridez é mais intensa. Ao analisarmos o indicador de inexistência de banheiro ou sanitário, fato dominante na maior parte dos municípios, ficam em destaque duas áreas no Estado onde essa carência é relativamente menor, uma delas sendo exatamente a RMF. Enquanto é maior nas áreas onde se processam os investimentos econômicos de maneira mais intensa, a exemplo das faixas litorâneas associadas à implantação de empreendimentos hoteleiros e das áreas com abundância de recursos hídricos e aspectos climáticos favoráveis à modernização da agricultura, esse índice é menor nas regiões onde as condições ambientais de semi-aridez são mais severas, tornando estas áreas espaços sem atratividade para investimentos de maior escala como o apresentado em outras partes do Estado. Antes de considerar o menor valor do déficit habitacional como indicador positivo, tal fato deve ser observado como consequência da repulsão populacional para outras áreas com melhores condições, e comprova o caráter desigual do desenvolvimento apresentado no Ceará.

AS RECENTES POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO ESTADO DO CEARÁ

Ao longo da última década do século XX e início do século XXI, o Ceará passou por um processo de significativas transformações econômicas e territoriais. Tais modificações são compreendidas por um novo grupo político que assumiu o poder no Estado, composto por políticos e empresários locais autodenominados de Governo das Mudanças (GONDIM, 2004; GUNN, 1999).

Estes buscaram implementar o chamado Plano de Desenvolvimento Sustentável, tido como instrumento para criar condições necessárias de inserir o Ceará nos circuitos da produção e do consumo globalizados. Ao longo desse período, amadureceu um projeto político desenvolvimentista, apoiado nos instrumentos estaduais de planejamento, em especial nos estudos estatísticos e econômicos do IPLANCE e tendo como premissas básicas, a interiorização das ações governamentais de desenvolvimento, baseado no paradigma da Sustentabilidade. Esse era o discurso apresentado como oficial.

No bojo desse projeto político, que ganha contornos mais nítidos a partir da segunda gestão de Tasso Jereissati (1995-1998), as ações para o ordenamento do território seriam fundamentais para a promoção do desenvolvimento pretendido, considerando e assumindo os diversos espaços regionais e apoiadas no fortalecimento da rede urbana estadual (SILVA, 20005; SILVA, 2004). Essa rede de cidades estadual idealizada deveria dar o suporte adequado ao desenvolvimento econômico estadual, interiorizando investimentos, mas também equilibrando os êxodos populacionais no Estado. A estratégia escolhida para a promoção do desenvolvimento era formada pelo trio de vetores econômicos prioritários - indústria, agronegócio e turismo – e foi o elemento estruturador das ações do programa. Isso significa dizer que os espaços contemplados, municípios ou regiões, comporiam uma rede equilibrada de cidades que pudesse dar o suporte adequado à dinamização dessas três atividades econômicas.

Contando com amplo apoio do governo federal e financiamento de organismos como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, um grande conjunto de ações, traduzidas em programas e projetos, é empreendido. Além dos investimentos em infra-estrutura destacam-se o agronegócio de frutas tropicais, o turismo litorâneo e a atração de indústrias, estando a maior parte destes setores econômicos diante de um incremento da guerra fiscal, acirrando a luta entre os lugares pelos investimentos produtivos, apresentando-se, hoje, como os principais vetores de reorganização da economia e do território (ELIAS, 2002).

O desenvolvimento pretendido passava pela ordenação do território a partir da priorização das atividades econômicas já elencadas, tendo como condição essencial para sua plena realização a execução de obras de infraestrutura. Esse roteiro de ações, baseado naquelas atividades é que vai condicionar a escolha de quais espaços no território cearense seriam contemplados, de acordo com as especificidades e vocações locais e regionais. É a partir desta linha conceitual que será possível entender a lógica da atuação, no plano territorial, do ideário desenvolvimentista daqueles governos. Com relação ao processo de urbanização acima posto, é importante destacar a gradativa mudança na distribuição da população estadual, quando a populacional urbana supera a rural. Nos anos 1980, O a população essencialmente urbana supera em cerca de 400 mil habitantes a rural. Já no Censo IBGE de

1991, temos quase de 2 milhões de habitantes a mais em áreas tidas como urbanas no Ceará, tendência em ascensão até os dias atuais.

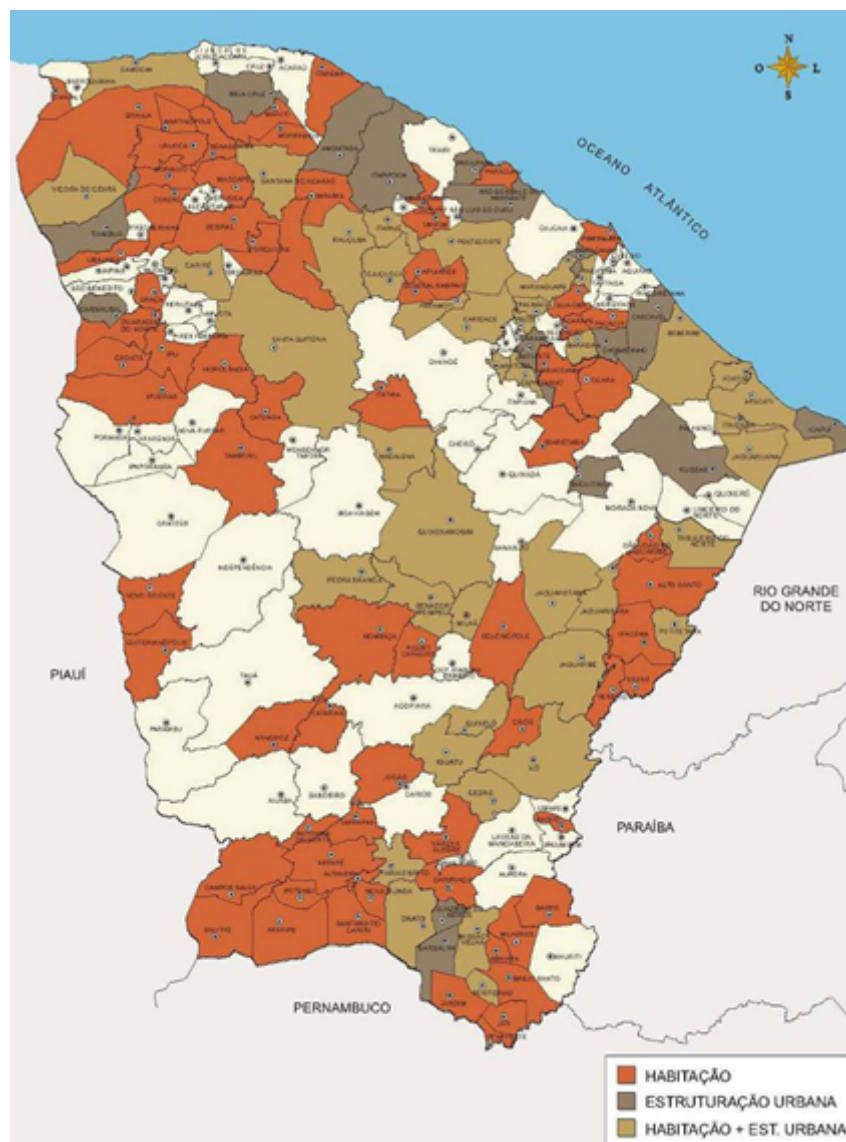
A constatação da polarização da capital reforça o fato corrente da concentração de recursos, investimentos, indústrias e população na área metropolitana de Fortaleza em contraponto ao interior do estado pontuado de espaços estagnados por conta de economias fracas (SILVA, 2005; SILVA, 2004). Dessa forma, essencialmente, os fenômenos mais importantes associados ao crescimento econômico – urbanização, industrialização e diminuição da participação da agricultura no PIB estadual – se deram incompletamente ou de forma ainda tímida, insuficientes para diminuir a pobreza estadual. Em contraponto à polarização RMF-Interior e ao investimento preferencial na Metrópole, um conjunto de cidades secundárias e terciárias para proporcionar um maior equilíbrio de toda a rede urbana estadual.

Esses centros urbanos secundários deveriam, portanto, estabelecer uma “[...] zona amortecedora de ‘cidades secundárias’ com capacidade de oferecer oportunidades econômicas e um nível relativamente elevado de condições de vida” (CEARÁ, 1995), como também proporcionar “[...] oportunidades espaciais intervenientes objetivando absorver certa parte do fluxo contínuo de migrantes das regiões rurais para a RMF” (CEARÁ, 1995). E dentro desse contexto de tentativa de reestruturação dos espaços cearenses, surge um conjunto de ações políticas de desenvolvimento e gestão do território, dentre as quais vai se destacar o Projeto de Desenvolvimento Urbano e Gestão de Recursos Hídricos do Estado do Ceará (Prourb), implementado entre 1995 e 2003.

PLANOS E PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO URBANO

Como visto anteriormente, uma das estratégias pensadas pelos *governos das mudanças* para a desconcentração da atividade produtiva era o fortalecimento da rede urbana cearense a partir da constituição de centros urbanos secundários. Tal ideário, da forma como foi pensada, passava necessariamente pelo planejamento e gestão do território. Isso implicou num conjunto de ações políticas direcionadas, sobretudo transformações no território cearense, seja na escala regional ou na intra-urbana. No que se refere a estas escalas, podemos destacar como ações principais: os Planos de Desenvolvimento Regional, o Plano Diretor da Habitação, o Prourb e o Programa Cidades do Ceará. Daremos destaque neste texto aos dois últimos.

Figura 2 - Ações em habitação e estruturação urbana implementadas pelo governo estadual com o Prourb

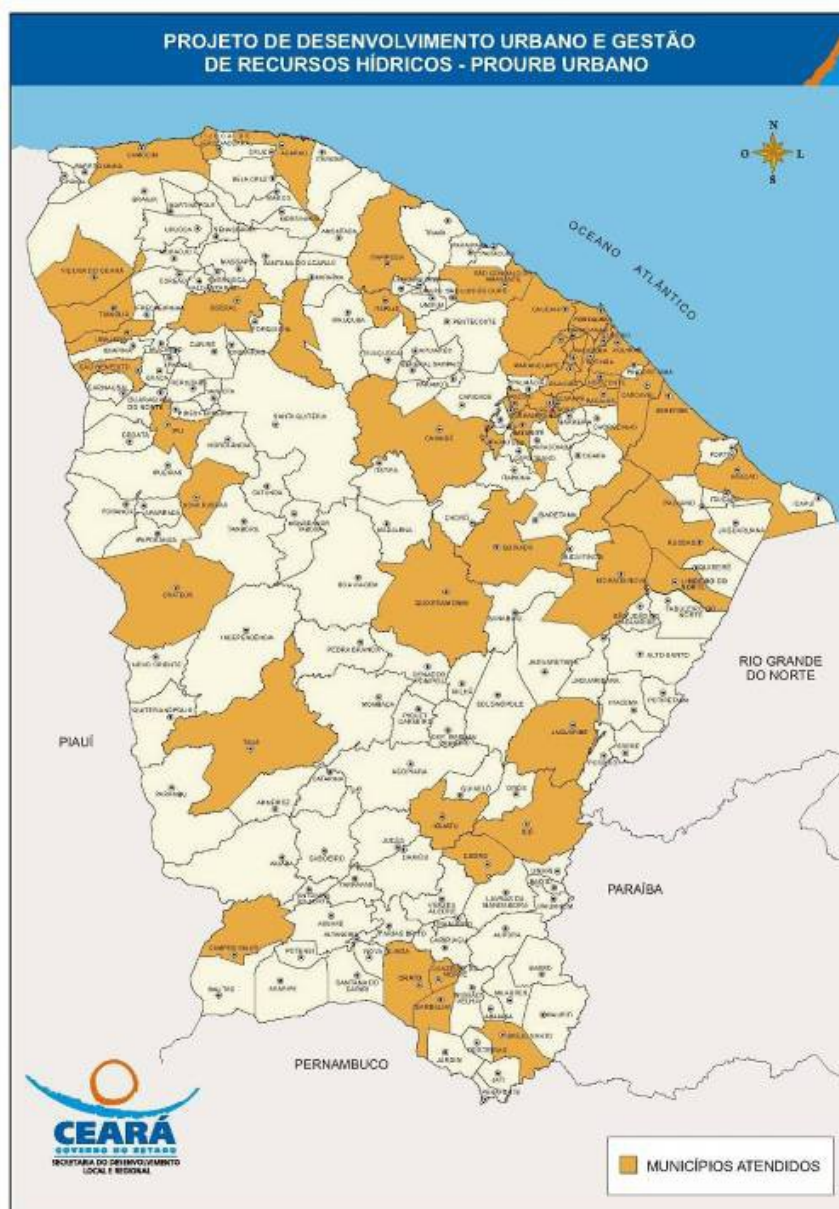


O Programa de Desenvolvimento Urbano e Gestão de Recursos Hídricos (PROURB)

O PROURB se torna realidade a partir da segunda administração de Tasso Jereissati (1995-1998) quando da assinatura do contrato com o Banco Mundial, em fins de 1995. Suas atividades se estenderam até o ano de 2003. O conceito de maior destaque do *'governo das mudanças'* era o de Desenvolvimento Sustentável, sempre apoiado pelo discurso da participação popular e da descentralização (traduzida em interiorização) das ações administrativas. Daí o destaque ao Prourb, cujo objetivo maior era o de inserir o Estado na produção e consumo globalizados, e que se dividia basicamente em dois subprogramas: Águas do Ceará e Cidades do Ceará. Este último se volta para o fortalecimento dos municípios por meio da realização de instrumentos de planejamento e gestão. Entre esses, sobressai a realização dos planos diretores e da construção de unidades habitacionais.

A partir desses instrumentos, o projeto contemplou 49 municípios com planos diretores e elaborou cinco outros planos, estes em escala regional, os PDR's. O Planejamento assumiu, desta forma, posição estratégica também dentro da política urbana e regional do período, dando continuidade e renovando um processo que já vinha sendo sistematicamente desenvolvido dentro dos quadros do Governo Estadual, tanto com a estruturação de secretarias de estado quanto com instituições auxiliares de estudos e pesquisas, desde ainda os anos 1960.

Figura 3 - Municípios integrantes do Prourb



Dois aspectos devem ser destacados quanto a este cenário. Primeiro, fica evidente a tentativa de pensar o território estadual de forma global, num esforço de articulação econômica dos municípios das diversas regiões e na forma do reforço estrutural da rede urbana cearense, com ênfase na escala regional. Segundo, há a introdução, ou pelo menos a tentativa, da visão ou apenas do

discurso do Planejamento Participativo e orientado na direção da Sustentabilidade o que atualiza - fazendo a ligação conceitual com o processo já em curso no país - o discurso com relação a essas temáticas (CAVALCANTI, 2008). O projeto visava a “[...] melhoria dos padrões de atendimento das populações urbanas com a requalificação das cidades cearenses e redução da pobreza, através da geração de trabalho e renda, criando uma nova perspectiva de futuro, incluindo a participação da sociedade civil na elaboração dos trabalhos” (PROURB, 2004).

Muito além de direcionar recursos para elaboração de planos diretores para os municípios com mais de vinte mil habitantes, esse programa foi o responsável pela territorialização do ideário e dos interesses de desenvolvimento econômico regional do chamado “governos das mudanças”. Em cada um desses planos, haviam indicações dos chamados projetos estruturantes, ações em geral que previam projetos nas áreas da infra-estrutura, majoritariamente, mas também de requalificação patrimonial e preservação ambiental urbanas (CAVALCANTI, 2008). A consecução desses projetos, na escala intra-urbana e na regional, deveria colaborar para a reestruturação de todo o sistema estadual de cidades, complementando a definição da hierarquia dos centros, com destaque para aqueles de porte médio que, junto com Fortaleza, organizariam, em um plano hierárquico secundário, todo o espaço estadual. Os centros urbanos representariam assim o suporte necessário ao pleno desenvolvimento das atividades econômicas.

O Programa Cidades do Ceará

O Ceará foi um dos primeiros Estados no Brasil a realizar um programa de desenvolvimento urbano e gestão do território através da seleção e qualificação de cidades-pólo, visando à consolidação de uma rede urbana de cidades e regiões. O objetivo principal da ação era a melhoria dos padrões de atendimento das populações urbanas com a requalificação das cidades cearenses e redução da pobreza, através da geração de trabalho e renda, criando uma nova perspectiva de futuro, incluindo a participação da sociedade civil na elaboração dos trabalhos. A justificativa para este Programa esteve assentada na constatação de que o Ceará vivenciou, nos últimos 40 anos, um acelerado processo de urbanização, que superou em velocidade o Nordeste e o Brasil, mas que por outro lado, quanto à evolução dos padrões de vida da população, esse crescimento ficou abaixo dos índices observados no País.

Neste contexto, a Política Urbana implementada pelo Governo do Estado foi fortemente influenciada por três fatores: a perspectiva de um crescente processo de urbanização no Ceará, a exaustão do modelo urbano brasileiro que privilegiou as grandes cidades, especialmente as capitais e áreas metropolitanas, e a necessidade de interiorizar o desenvolvimento urbano, consolidando as

idades-pólo e regiões estratégicas. Tais fatores foram as bases de estruturação do Prourb. Com um investimento de US\$ 111 milhões, financiado pelo Banco Interamericano para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), com contrapartidas do Estado e dos municípios incluídos, o Programa atingiu indiretamente 64% da população urbana do interior, através de planos de desenvolvimento municipais e regionais, ações de capacitação e gestão municipal, projetos e obras estruturantes e requalificação de áreas de risco social, urbano e ambiental.

OS CONJUNTOS HABITACIONAIS DO PROURB

Como já foi tratado ao longo do texto, uma das vertentes de intervenção das recentes ações políticas direcionadas ao desenvolvimento e gestão do território estadual foi a produção habitacional que, como descrita nos próprios planos elaborados, era colocada como “*suporte ou prevenção de impactos decorrentes da política de desenvolvimento do Estado*”. Exemplo de destaque, e que tomamos como estudo de caso para a redação desta monografia, são os conjuntos habitacionais construídos pelo Prourb. Através do subprograma Cidades do Ceará, foram identificadas, em cada município participante daquele programa, áreas consideradas críticas quanto ao risco sócio-ambiental, de forma que elas fossem prioritariamente atendidas com os programas implementados. Tratava-se do Programa de Qualificação Urbana de Micro-áreas de Risco Social e Ambiental, que possibilitou a construção de habitações e dotação de infra-estrutura urbana e de saneamento.

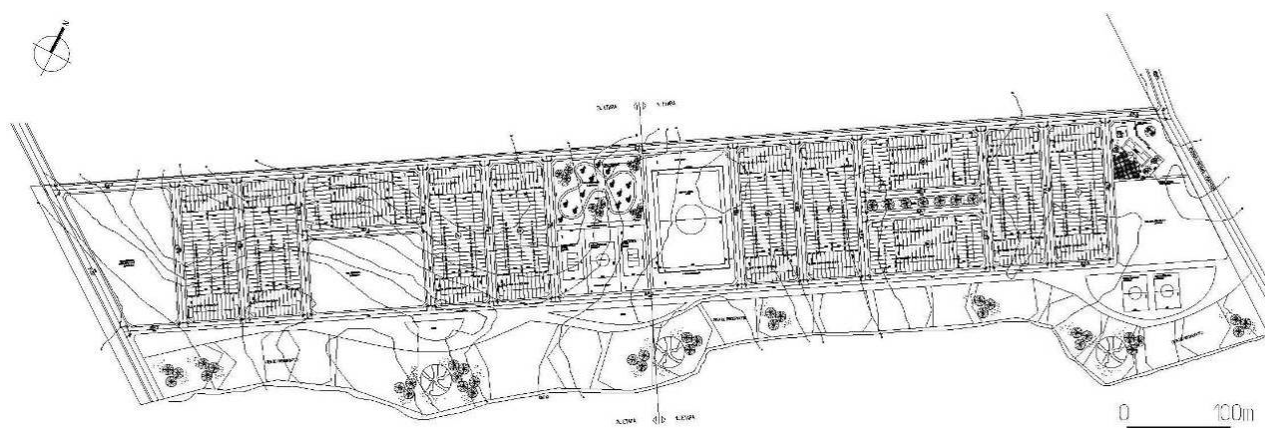
No total de 44 municípios com intervenções deste tipo, foram identificadas 89 micro-áreas. Nestas áreas foram feitos levantamentos sobre as condições sócio-econômicas e de infra-estrutura, delimitando-se o total de domicílios que, segundo o próprio governo, necessitariam de alguma melhoria urbano-habitacional. As intervenções nas micro-áreas se davam através da implantação ou melhoria das redes de infra-estrutura urbana e de saneamento; e ainda, pela construção de unidades habitacionais, seja através de reassentamento da população em outros locais das cidades, seja através da urbanização da área de risco. O volume total de recursos investido na melhoria das condições habitacionais das micro-áreas foi de R\$ 87.222.820,67, beneficiando, segundo dados oficiais, 23604 famílias. Das 88 áreas de intervenção, em 44 municípios do Estado, 75 tiveram a construção de novas unidades habitacionais, seja através de novos conjuntos ou mesmo da urbanização da área. No total, foram construídas 12115 novas casas.

ALGUNS EXEMPLOS

Conjunto habitacional do Prourb construído na cidade de Macaranaú/CE

Maracanaú, cidade localizada na Região Metropolitana de Fortaleza que, desde a década de 70 tem sido alvo de importantes projetos de industrialização e também de grandes conjuntos habitacionais construídos pelo BNH, recebeu dois projetos de intervenção em micro-áreas pelo Prourb. O mais importante, concluído em 2001, na localidade de Maracanã, constitui-se de projeto de melhorias urbanas a partir da construção de equipamentos sociais de uso coletivo (creche e praça) e da instalação de infra-estrutura urbana (pavimentação e drenagem). Localizado em região periférica da cidade, a área recebeu um conjunto habitacional de 364 moradias. Chama atenção, neste caso, que o desenho urbano apresentado, em muito se assemelha aos outros tantos conjuntos habitacionais implementados em Maracanaú, nas décadas de 70 e 80. A utilização de quadras ortogonais, com a distribuição geométrica dos lotes, sem considerar o terreno e as suas curvas de nível (como pode ser visto pela imagem abaixo), repete o mesmo procedimento adotado anos antes pelo BNH.

Figura 09 | Conjunto habitacional do Prourb construído na cidade de Macaranaú/CE



Conjunto habitacional do Prourb construído na cidade de Aquiraz/CE

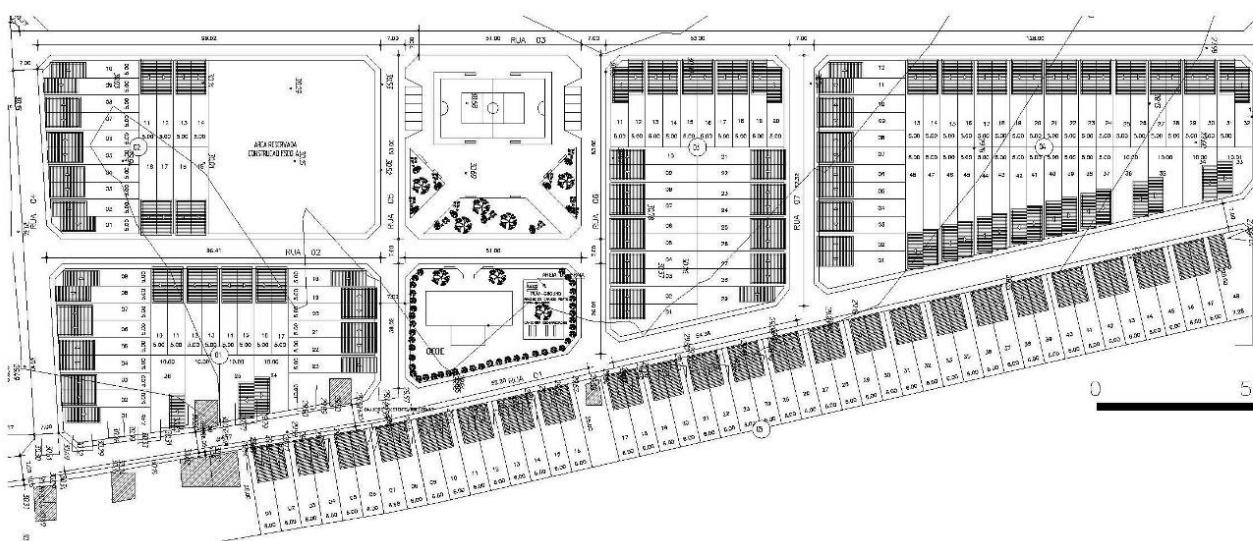
Situada em trecho litorâneo do estado ao mesmo tempo na Região Metropolitana de Fortaleza, a cidade de Aquiraz foi alvo de três projetos de intervenção em micro-áreas definidas pelo Prourb. Uma delas decorreu na localidade de Vila da Prata II, zona periférica da cidade, e que, diferentemente da maior parte dos conjuntos do Prourb, correspondeu à ao projeto de urbanização da área, onde houve construção de unidades apenas nos lotes que apresentavam domicílios considerados inadequados, sobretudo casas de taipa, mantendo-se parte das unidades habitacionais construídas em alvenaria. No total foram construídas 150 unidades habitacionais, além de equipamentos sociais de uso coletivo (praça) e da instalação de infra-estrutura urbana (redes de água e esgoto, pavimentação e drenagem).

Figura 10 | Conjunto habitacional do Prourb construído na cidade de Aquiraz/CE



Conjunto habitacional do Proub construído na cidade de Beberibe/CE

Figura 11 | Conjunto habitacional do Proub construído na cidade de Beberibe/CE



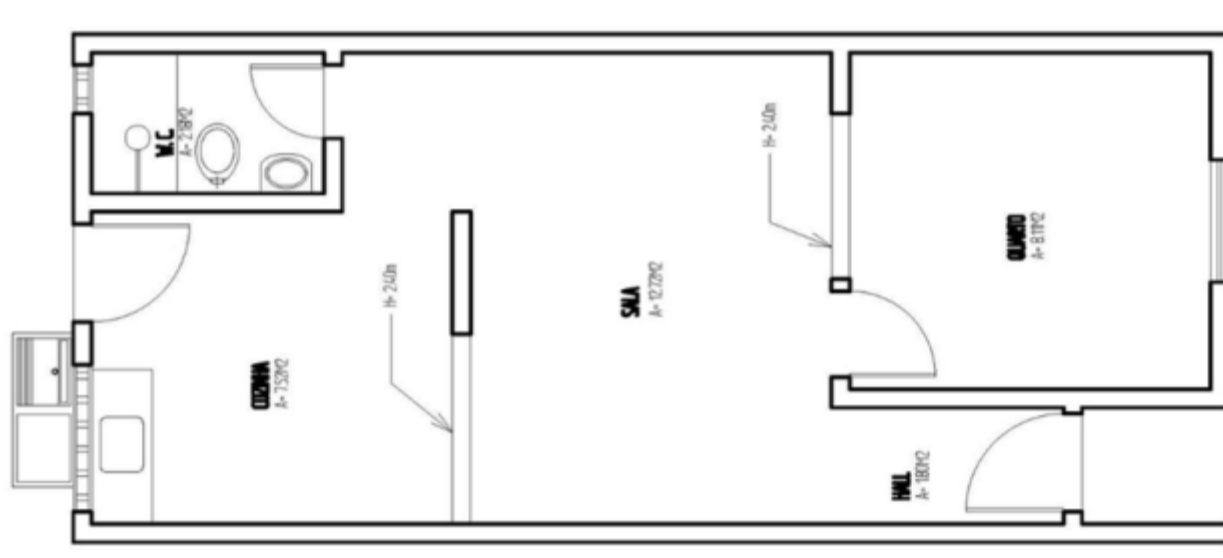
Situada em trecho litorâneo do estado, e por isso, incluída como centro urbano importante dentro do conjunto de políticas direcionadas à atividade econômica do turismo, a cidade de Beberibe contou com ações do Proub em duas micro-áreas. Uma delas, na localidade de Choró, constitui-se de projeto de melhorias urbanas a partir da construção de equipamentos sociais de uso coletivo (creche e praça) e da instalação de infra-estrutura urbana (redes de água, esgoto e energia, e ainda pavimentação e drenagem). Localizado em região periférica da cidade, a área recebeu um conjunto habitacional de 166 moradias.

Unidade habitacional

O projeto-padrão adotado em praticamente todos os empreendimentos habitacionais construídos pelo Prourb nos municípios participantes do programa consistia de uma unidade habitacional térrea de 39,22 m², inserida em lote individual que regra geral mantinha as dimensões de 5x25m (125m²), mas que também apresentava dimensões variáveis em cada um dos conjuntos. O projeto da unidade habitacional estabelecia quatro divisões espaciais principais: quarto, sala, cozinha e banheiro. As demais áreas construídas constituíam zonas de circulação, tanto internas quanto externas ao domicílio.

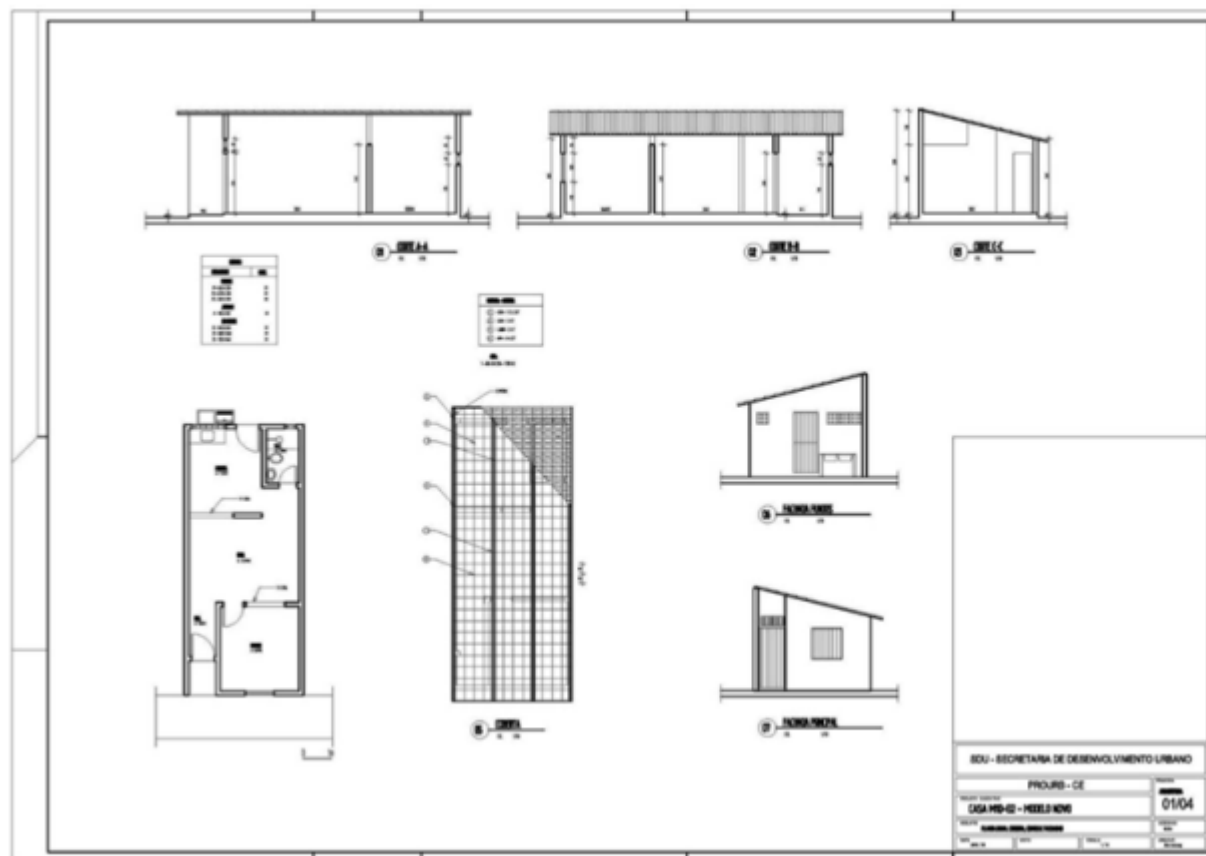
Como o próprio governo coloca, a idéia era da adoção que foi chamado como Projeto referência. Conforme descrito nos documentos do PROURB, “adoção de um Projeto Referência, para habitações de interesse social, com um padrão de qualidade em itens como espaço, material aplicado, instalações elétricas e hidrossanitárias, área do lote, além de outros benefícios constantes no projeto de urbanização e utilizando-se de um orçamento responsável justifica a presente iniciativa”. A descrição continua: “o projeto arquitetônico padrão da casa contém os seguintes ambientes: varanda, sala, cozinha, banheiro e um quarto perfazendo uma área total construída de 39,22 m². O lote mínimo a ser utilizado para sua implantação possuirá uma área que permitirá sua ampliação”.

Figura 08 | Projeto da unidade habitacional adotada como modelo pelo Prourb



Percebe-se, que, numa escala reduzida, o discurso distante da prática, assim como tem ocorrido nas demais ações políticas direcionadas ao território. No que se refere especificamente à unidade habitacional, vê-se que a repetição do modelo, distribuído ao longo do território estadual em áreas periféricas das cidades atendidas, está mais associada com a redução de custos do que com o estabelecimento de um ‘padrão de qualidade’, como é mencionado na descrição do projeto da habitação.

Figura 08 | Projeto da unidade habitacional adotada como modelo pelo Prourb



No total foram construídos 75 conjuntos habitacionais, totalizando 12115 unidades habitacionais. De uma maneira geral, a produção de moradias pelo Prourb, ação do poder público estadual em parceria com as prefeituras municipais, se caracterizam por ações habitacionais fragmentadas, tanto no referente à sua materialização como objeto do espaço urbano quanto no caso dos planos e programas implementados. Predominantemente se deu a construção de conjuntos habitacionais de pequeno porte, em áreas periféricas distantes da malha urbana existente e das redes de infra-estrutura urbana existente, provavelmente em decorrência do menor custo da gleba a ser desapropriada ou mesmo por serem os locais das reservas de terra da própria prefeitura.

Além disso, a localização de empreendimentos habitacionais nas regiões periféricas tem promovido uma diferenciação da produção do espaço urbano, já que nos conjuntos construídos são ofertados equipamentos sociais e redes de infra-estrutura urbana, ainda que minimamente, em contraposição às características dos espaços periféricos preferencialmente escolhidos para a implantação dos projetos habitacionais. Ocorre então que os moradores das áreas marginais a tais conjuntos, por não contarem com aqueles benefícios, passam a utilizar, de forma clandestina, as redes e equipamentos instalados. Desse modo, inviabilizam sua utilização pelo aumento da capacidade de atendimento, e ao mesmo tempo, reivindicam melhorias nos seus locais de morada.

As péssimas condições de habitabilidade desses empreendimentos habitacionais, somadas às próprias condições do meio urbano onde estarão inseridos, advém também da baixa qualidade projetual e construtiva das tipologias habitacionais adotadas, outra característica dominante das ações governamentais. Segundo evidenciado, a intencional redução de custos pode ser percebida na construção de casas nas quais prevalece a utilização de materiais de péssima qualidade, refletindo no desconforto termo-acústico e na diminuição da durabilidade das residências. Percebem-se, ainda, a customização de espaços, quase sempre incompatíveis com as necessidades cotidianas; a escolha por lotes mínimos, impossibilitando a posterior ampliação das casas, seja para a implantação de pontos comerciais seja pela necessidade decorrente do aumento da família, ou mesmo a utilização dos quintais para o plantio de subsistência; a ausência de critérios na destinação das unidades habitacionais; a padronização das tipologias utilizadas, inadequadas às necessidades socioeconômicas da população usuária; e a inexistência de áreas públicas de lazer.

Ademais, os próprios conjuntos habitacionais implementados pelo poder público em suas diferentes escalas de atuação trazem como característica a inexistência de título de posse para os moradores, contribuindo para a construção de uma cidade ilegal. Fato ainda mais grave é que, mesmo diante da dimensão do problema, as escassas políticas municipais de habitação quase sempre estão associadas a intenções assistencialistas e de cunho eleitoral. Isto torna a moradia um produto de barganha para troca de favores políticos. Além disso, por estarem essas políticas habitacionais concentradas no espaço urbano contribuem para a intensificação de fluxos migratórios campo-cidade. Desse modo, denota-se a importância do planejamento e gestão do território municipal de forma integrada, pois, apesar do déficit habitacional concentrar-se mais intensamente no espaço urbano, resultado do adensamento populacional no distrito-sede, existe uma demanda considerável no campo, cuja condição de inadequação habitacional e de adensamento domiciliar apresenta índices superiores aos verificados na zona urbana.

ALGUMAS NOTAS CONCLUSIVAS

As recentes ações políticas direcionadas à reestruturação do território urbano e regional do estado do Ceará, tem levado a um conjunto de transformações socioespaciais no espaço urbano das cidades interioranas, fluxo que até as duas últimas décadas do século passado estavam direcionado para a capital e sua região metropolitana, fortalecendo sua primazia. Contudo, a atuação dos “governos das mudanças”, pautadas na eleição dos espaços cearenses destinados a dar suporte a seu trio principal de vetores econômicos – indústria-agronegócio-turismo – se deu de forma territorialmente desigual e seletiva.

O PROURB, como importante instrumento político estadual das décadas 1990/2000, define um conjunto de ações, dentre as quais se coloca a produção habitacional, como suporte ou prevenção de impactos decorrentes da política de desenvolvimento do estado. Contudo, mesmo tratando-se um agente estadual que induz à gestão municipal do território, a partir do financiamento e do suporte institucional, como referendado pelo Estatuto da Cidade, percebe-se a repetição de modelos já recorrentemente criticados.

Mesmo diversificando-se os atores políticos, pela atuação conjunta dos governos estadual e municipais, assim como de organizações não-governamentais; alterando-se o marco regulatório, pela adoção de políticas urbanas e habitacionais focadas nos interesses locais; verifica-se que a produção da moradia de interesse social dentro do Prourb adota valores políticos e projetuais que já foram duramente criticados no passado. O que se percebe é que, mesmo diante de todas as críticas direcionadas à produção habitacional, sobretudo durante o regime militar, e apesar dos significativos avanços no campo das políticas de moradia, notadamente pelo processo de municipalização das ações habitacionais institucionalizada pela Constituição Federal de 1988; na prática atual da produção habitacional de interesse social verifica-se a utilização de referências projetuais que remontam às características apresentadas quando da atuação do BNH, ainda que numa escala reduzida.

Dessa forma, é inegável que os programas do poder público têm se mostrado incapazes de resolver, ou pelo menos minimizar, a carência habitacional deflagrada nos municípios do interior do estado. Se o déficit existente já enfrenta dificuldades de ser superado, a demanda crescente pelo aporte cada vez maior de uma população relacionada à reestruturação das atividades produtivas, fatos que têm elevado a taxa de urbanização e de crescimento populacional nos municípios selecionados para participar do PROURB, tornando o problema da moradia uma prioridade a ser trabalhada pelas ações governamentais. E diante desse quadro de abandono e ineficácia das políticas e programas habitacionais do poder público, decorre, como resposta, o surgimento de ações geridas por outros atores, os quais passam a atuar de forma mais intensa sobre a produção do espaço urbano, na tentativa de encontrar respostas ao problema da habitação.

Resta saber se instrumentos de política territorial como o PROURB – importante instrumento para o desenvolvimento regional nas bases do ideário dos “*governos das mudanças*”, e todo o conjunto de instrumentos políticos desenvolvidos a partir dele, como os PDRs e o PDH; ou mesmo o recente o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS), são capazes de sair do âmbito meramente discursivo, conseguindo se firmar como um referencial e agente concreto do planejamento do desenvolvimento urbano pretendido.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Ministério das Cidades. 2004
- CAVALCANTI, Emanuel. Desigualdade e seletividade no território cearense: O ideário desenvolvimentista dos “governos das mudanças” (1987-2007) na estruturação da rede urbana do Estado do Ceará.
- CEARÁ. Governo do Estado. Plano Diretor da Habitação. Fortaleza, 2004a.
- CEARÁ. Governo do Estado. Plano de Desenvolvimento Sustentável: 1995-1998. Fortaleza: SEPLAN, 1995.
- CEARÁ. Secretaria do Desenvolvimento Local e Regional. Projeto de desenvolvimento urbano e gestão de recursos hídricos do Estado do Ceará (PROURB). Fortaleza, 2004.
- ELIAS, Denise (Org.). O novo espaço da produção globalizada: o Baixo Jaguaribe (CE). Fortaleza: FUNECE, 2002. 366p.
- ELIAS, Denise. O Brasil Agrícola com Áreas Urbanas: a cidade do campo. Anais do IX Simpósio de Geografia Urbana – IX SIMPURB - Cidades, territorialidades, sustentabilidade e demandas sociais. Universidade Federal do Amazonas – Manaus - AM: UFAM, 2005. (Cd-rom). ISBN 857401198-3
- GONDIM, Linda M. P. Os “Governos das Mudanças” (1987-1994). In: SOUZA, Simone de (Org.). Uma nova história do Ceará. 3. ed. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2004.
- GUNN, Philip. A mídia na guerra dos lugares: a experiência tucana no Ceará. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos. O processo de urbanização no Brasil.
- IBGE. Censo Demográfico 2000. Rio de Janeiro: IBGE, 2001.
- MARICATO, Ermínia. Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001. 2ª Edição. 208p.
- MÁXIMO, Rérisson. A produção da moradia no Baixo Jaguaribe. In: ELIAS, Denise; PEQUENO, Renato. Difusão do agronegócio e novas dinâmicas sócio-espaciais. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2006. 484p.
- PEQUENO, Renato. Transformações no espaço intra-urbano e processos de planejamento territorial no Baixo Jaguaribe. In: ELIAS, Denise; PEQUENO, Renato. Difusão do agronegócio e novas dinâmicas socioespaciais. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2006. 484p.
- RODRIGUES, Arlete Moysés. Moradia nas cidades brasileiras. São Paulo: Contexto, 2001, 72p.
- ROLNIK, Raquel (Org.). Estatuto da Cidade – guia para a implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Instituto Pólis/Caixa Econômica Federal, 2001.

SILVA, José Borzacchiello da; CAVALCANTE, Tércia; DANTAS, Eustógio (Org.). Ceará: um novo olhar geográfico. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2005.

SILVA, José Bozarchiello da. A cidade contemporânea no Ceará. In SOUZA, Simone (Org.). Uma nova história do Ceará. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2004. 448p.