

PERIFERIAS?

Luis Renato Bezerra Pequeno

Resumo

Neste trabalho pretende-se discutir os primeiros resultados do Programa Minha Casa Minha Vida no Estado do Ceará com ênfase na Região Metropolitana de Fortaleza tendo como base de dados as propostas contratadas junto à Caixa Econômica Federal (CEF) ao longo dos dois primeiros anos, quando ultrapassou-se o total de 1 milhão de unidades para todo o Brasil. A análise se dá em torno da sua distribuição sócio-espacial e de seus agentes verificando-se quais seriam os entraves para a sua implementação. Este trabalho se organiza em duas partes: primeiro, após uma breve apresentação do processo de estruturação da RMF, elaborase uma análise da distribuição dos empreendimentos do PMCMV contratados para a RMF, evidenciando-se algumas relações entre a sua localização, as direções do desenvolvimento urbano metropolitano e as faixas de renda; em seguida, busca-se compreender as dificuldades enfrentadas pelo programa em sua implementação, a partir do caso de Fortaleza. Como procedimentos metodológicos aponta-se: o geo-referenciamento das informações, cruzando-as com outras bases de dados; a realização de trabalhos de campo e entrevistas com técnicos envolvidos no programa; a análise da distribuição espacial das unidades por municípios, por faixa de renda e por responsável pelos empreendimentos em termos quantitativos. A partir desta análise observa-se um avançado processo de periferização e segregação, diretamente associados à especulação imobiliária, assim como a fragilidade dos instrumentos urbanísticos em se contrapor aos problemas detectados.

Palavras chave: metrópole, habitação, periferias, política urbana.

Introdução

Lançado em 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) se colocou como estratégia de combate à crise que ameaçava o quadro de crescimento econômico brasileiro, além de permitir o atendimento ao déficit habitacional em larga escala. Todavia, desde o seu início, o mesmo suplantou os processos de planejamento a partir dos quais vinham sendo formuladas as políticas urbana e habitacional, desde a escala nacional à escala local. Diante disso, muitas foram as críticas logo após seu lançamento, as quais se estenderam para as problemáticas da localização e da inserção urbana, dado que na maioria das cidades verifica-se a falta de terras urbanizadas habilitadas ao programa. (Rolnik e Nakano, 2009)

Mediante a disponibilidade de recursos ofertados pelo PMCMV, o setor da construção civil em Fortaleza buscou ter acesso aos mesmos visando a partir da produção de moradias econômicas e de interesse social garantir sua margem de lucro, enfrentando todavia dificuldades referentes à precariedade das infraestruturas e a valorização imobiliária de terrenos ainda disponíveis.

Este artigo busca discutir os primeiros resultados decorrentes do PMCMV na Região Metropolitana de Fortaleza tendo como base de dados as propostas contratadas junto à Caixa Econômica Federal (CEF) ao longo dos dois primeiros anos, quando ultrapassou-se o total de 1 milhão de unidades para todo o Brasil. A análise da distribuição espacial do PMCMV na RMF pressupõe a necessidade de associá-la a outras dinâmicas sócio-espaciais que caracterizam o atual processo de produção e organização do espaço metropolitano. Percebe-se sua forte vinculação à segregação (Villaça, 1999) e à especulação imobiliária promovida pelos incorporadores (Campos Filho, 1992). Mais ainda, evidencia-se sua direta vinculação à exclusão territorial dos grupos sociais não atendidos pelo programa e de outros que se submetem à redistribuição espacial na RMF, produzindo-se novas e distantes periferias. (Maricato, 2011)

Este trabalho se organiza em duas partes: primeiro, o estudo da distribuição dos empreendimentos do PMCMV contratados para a RMF, evidenciando-se algumas relações entre a sua localização, as direções do desenvolvimento urbano metropolitano e as faixas de renda; em seguida, a análise da distribuição espacial do programa, dando-se ênfase ao município de Fortaleza no sentido de compreender as causas para a baixa adesão do mesmo ao programa. Como procedimentos metodológicos aponta-se: o georeferenciamento das informações, cruzando-as com outras bases de dados; a realização de trabalhos de campo e entrevistas com técnicos envolvidos no programa; a análise da distribuição espacial das unidades por municípios, por faixa de renda e por responsável pelos empreendimentos em termos quantitativos.

Primeiros resultados do Minha Casa Minha Vida na RM de Fortaleza

O Ceará apresenta em sua rede urbana a predominância da Capital Fortaleza como município mais populoso (2.452.185 habitantes), destacando-se inclusive, na escala nacional, como a mais densa capital com 7.786,52 habitantes/km². Subdividido em 184 municípios, verifica-se na rede urbana estadual a presença de apenas 7 municípios com população superior a 100 mil habitantes, dos quais 4 se encontram fora da RMF: Juazeiro do Norte, Sobral, Crato e Itapipoca. Disto resulta uma rede urbana convergente para a RMF, complementada por poucas cidades médias, alguns centros regionais, os quais mantêm fortes relações de dependência com a metrópole frente às necessidades de serviços concentrados na metrópole.

Os desdobramentos desta condição podem ser percebidos no total da população da RMF que corresponde a 3.615.767 pessoas (42% da população estadual), reforçando ainda

mais a macrocefalia metropolitana frente ao Estado do Ceará. Dentre os demais 14 municípios da RMF destacam-se por seu contingente demográfico: Caucaia (325.441 hab.), Maracanaú (209.057 hab.) e Maranguape (113.561 hab.).

A análise da estruturação metropolitana indica a expansão da conurbação de modo mais adensado a partir de Fortaleza nas direções sudoeste e sul, sob influência dos grandes conjuntos habitacionais e das áreas industriais implantadas nos anos 1980. Estes encontram-se em Caucaia, Maracanaú, Maranguape, Pacatuba e Itaitinga ao Sudoeste; Horizonte, Pacajús ao Sul. Na direção oeste ao longo da faixa litorânea tem a conturbação partir da produção intensiva e verticalizada de baixa altura da segunda residência, destacando-se os municípios de Caucaia e São Gonçalo do Amarante.

Por sua vez, nas direções sudeste e leste, prevalece uma ocupação mais rarefeita, ainda que crescente, configurando-se num padrão diferenciado de urbanização associado à dispersão e à fragmentação territorial vinculadas aos condomínios horizontais, loteamentos fechados associados aos complexos turísticos. Nesta frente de expansão destacam-se os municípios de Eusébio, Aquiraz e um dos mais novos componentes da RMF: Cascavel.

Diante desta situação de crescimento urbano convergente e ampla concentração de população na RMF, muitas disfunções urbanas passam a ser constatadas nestes municípios, as quais se associam à própria dinâmica metropolitana.

Disto resulta a realização de processos de planejamento urbano na escala local norteados pelo Estatuto da Cidade, os quais trazem à tona a questão da moradia e a presença de amplos vazios urbanos, evidenciando ainda mais o quadro de crescimento urbano desordenado que assola os municípios da região metropolitana.

Entretanto, desde 2009 quando do lançamento do PMCMV estes problemas ganham visibilidade dadas a precariedade de infraestrutura e a escassez de terra urbanizada, que associadas às condições de desenvolvimento institucional e à dissociação das políticas urbana e habitacional, se colocam como elementos que dificultam a execução do programa.

Passados os primeiros anos do PMCMV, o que os dados revelam?

No caso do Ceará, diante da alta intensidade de coabitação entre as famílias com renda abaixo de 3 salários, o Estado teve como meta 51.644 unidades habitacionais, distribuídas segundo faixas salariais do PMCMV. Após 3 anos, os números obtidos com o programa para o Ceará ainda se encontravam bem aquém da meta como mostra a tabela 1.

Da quantidade prevista para o estado, as propostas recebidas pela CEF somam 33.425 UHs, um número inferior aos 2/3 do total com ampla representatividade das

unidades para famílias com até 3 salários. Por outro lado, a faixa de 3 a 6 salários não chegou a superar a 45% do total dos recursos ofertados, e que a faixa de 6 a 10 salários, teve propostas encaminhadas para a CEF para apenas 16,5% do total. Ressalta-se ainda que a maioria das propostas recebidas pela Caixa se localiza na RMF, correspondendo a mais de 81% do total recebido para o Ceará.

Do total de empreendimentos residenciais aprovados pela CEF, verifica-se que os números sofrem um significativo decréscimo com relação ao universo de propostas recebidas. Entre o recebimento e a contratação, apenas 51% do total de propostas encaminhadas na primeira fase do PMCMV para o Estado fora contratado. Tal diferença contribui para o resultado bastante aquém do esperado para o Ceará, com execução total do programa de apenas 33% do número de unidades previstas. Pode-se, portanto explicar esse desempenho reduzido por dois fatores principais: - a baixa adesão das empresas construtoras que, com exceção da faixa de 0 a 3 salários, enviaram um conjunto de propostas de empreendimentos aquém do total de unidades disponibilizadas para o estado (64%); - a avaliação criteriosa das propostas pela CEF que baixou esse percentual de 64 para 33%.

Passando a analisar o universo de empreendimentos aprovados pela CEF, por faixas de renda, percebe-se que, de um total de 17.061 UHs a ampla maioria se concentra nas famílias de 0 a 3 salários (13.938 UHs), representando 81,7% do total. Na faixa de 3 a 6 salários, o percentual é de apenas 16,2%, enquanto que na faixa de 6 a 10 salários, o percentual é ínfimo, 2,1%. Quando os empreendimentos aprovados são classificados entre a RMF e o restante do estado, percebe-se a concentração do programa na metrópole, visto que 89,6% do total de unidades aprovadas correspondem às propostas dos municípios da RMF. Segundo os dados obtidos junto à CEF em agosto de 2011, quando se totalizou o primeiro milhão de unidades em propostas aprovadas para o Brasil, Juazeiro do Norte e Sobral correspondiam aos únicos municípios cearenses fora da RMF com propostas aprovadas.

Destas primeiras constatações verifica-se que o programa encontra dificuldades na sua implementação no Estado, mas que por sua vez, a população com renda inferior a 3 salários tem sido a demanda prioritária do PMCMV, correspondendo a um aspecto positivo dado o alto percentual de famílias nesta faixa, especialmente na RMF.

Tabela. 1: Propostas do PMCMV recebidas e contratadas Ceará e RMF

(sm)	Total previsto	Recebidas CEARÁ	Recebidas RMF	Aprovadas e contratadas CEARÁ	Aprovadas e Contratadas RMF
------	----------------	-----------------	---------------	-------------------------------	-----------------------------

	Ceará (a)	Total (b)	% do total (b/a)	Total (c)	% do total (c/a)	Total (d)	% do total previsto (d/a)	% do total rece- bido (d/b)	Total (e)	% do total previsto (e/a)	% do total contra- tado CE (e/d)
0-3	20658	22444	108,6	16186	72,1	13938	67,5	62,1	12162	58,9	87,3
3-6	20658	9277	44,9	9193	99,1	2772	13,4	29,9	2772	13,4	100,0
6-10	10329	1704	16,5	1704	100,0	351	3,4	20,6	351	3,4	100,0
total	51644	33425	64,7	27083	81,0	17061	33,0	51,0	15285	29,6	89,6

Fonte: CEF, 2011; organizada pelo autor

A tabela 2 seguinte apresenta os empreendimentos aprovados para a RMF classificados por município e faixa de renda. Para efeito de análise também foram incluídos os municípios sem propostas aprovadas. É visível a predominância de Fortaleza dentre os municípios da RMF em números absolutos, tanto no número de empreendimentos aprovados (39 propostas) - como de moradias a serem construídas (5995 UHs).

Caucaia também se destaca com quase 5.000 unidades, a maioria destinada às famílias de 0 a 3 salários. Vale destacar que essa concentração na faixa de menor poder aquisitivo é a regra para todos os municípios com propostas aprovadas, exceção feita a Fortaleza onde apenas 48,3% das UH se destinam às famílias de 0 a 3 salários.

Entretanto, quando se leva em consideração a representatividade do total de unidades habitacionais contratadas em relação ao total de domicílios do município, os valores percentuais adquirem novos significados. Em Horizonte, o PMCMV em sua primeira fase promoverá a construção de quase 6% do total de residências do município; Caucaia, será beneficiada com mais de 5,5% do total de domicílios contabilizados pelo censo 2010.

Pacajús, Maracanaú, Maranguape e Itaitinga apresentam percentuais consideráveis de casas construídas através do PMCMV frente ao total de domicílios existentes, variando de 3,74% a 1,89%. Estes valores ganham maior expressão se relacionados aos municípios de Cascavel, Fortaleza e Aquiraz, onde as unidades residenciais a serem produzidas pelo PMCMV significam menos de 1% do total de domicílios.

Tabela 2: Propostas contratadas do PMCMV na RMF por faixa de renda

Município	População total	% taxa de urbani- zação	total de domi- cÍlios	total UHs contra- tadas	% do total de domi- cÍlios	0 a 3 SM	% do total de UHs	3 a 6 SM	% do total de UHs	6 a 10 SM	% do total de UHs
Aquiraz	72 628	92,4	19 671	160	0,81	160	100	0	-	0	-
Cascavel	66 142	84,9	18 793	160	0,85	160	100	0	-	0	-

Caucaia	325 441	89,2	89 175	4960	5,56	4936	99,5	24	0,5	0	-
Chorozinho	18 915	60,4	5 459	0	0	0	-	0	-	0	-
Eusébio	46 033	100,0	12 711	0	0	0	-	0	-	0	-
Fortaleza	2 452 185	100,0	710 066	5995	0,84	2896	48,3	2748	45,8	351	5,9
Guaiúba	24 091	78,4	6 398	0	0	0	-	0	-	0	-
Horizonte	55 187	92,5	15 676	936	5,97	936	100	0	-	0	-
Itaitinga	35 817	99,3	9 297	176	1,89	176	100	0	-	0	-
Maracanaú	209 057	99,3	57 890	1600	2,76	1600	100	0	-	0	-
Maranguape	113 561	76,0	28 984	640	2,21	640	100	0	-	0	-
Pacajús	61 838	81,9	17 587	658	3,74	658	100	0	-	0	-
Pacatuba	72 299	85,9	18 713	0	0	0	-	0	-	0	-
Pindoretama	18 683	60,4	5 341	0	0	0	-	0	-	0	-
São Gonçalo	43 890	65,0	12 011	0	0	0	-	0	-	0	-
	3 615 767	96,1	1 027 772	15285	1,49	12162	79,6	2772	18,1	351	2,3

Fonte: CEF, 2011; IBGE, 2010, organizada pelo autor

Dentre os municípios que não tomam parte do programa, apenas o município de Pacatuba encaminhou propostas, e não obteve aprovação nesta 1ª. fase do programa. Destacam-se ainda Pindoretama, Chorozinho, Guaiúba e São Gonçalo do Amarante, justamente aqueles com populações inferiores a 50 mil habitantes e com as menores taxas de urbanização, os quais localizam-se nos extremos dos eixos viários que convergem para a RMF. Além disso, o município de Eusébio que por se encontrar no eixo de expansão da segregação residencial de renda média alta, faz opção pela forma condomínio fechado.

Em síntese, é possível afirmar que a distribuição espacial dos empreendimentos com recursos do PMCMV se associa ao processo de estruturação urbana vigente na RMF visto que os municípios com maior vinculação com as atividades industriais situadas ao oeste, sudoeste e sul, se destacam em termos absolutos e relativos. Assim verifica-se um novo processo de periferização de assentamentos habitacionais, levando a que os antigos conjuntos sejam contemplados com novas vizinhanças.

Por outro lado, os municípios ao sudeste e leste cujo uso do solo associa-se ao turismo e ao terciário tem buscado atrair novos empreendimentos no mesmo padrão sob o comando de gestores públicos e empreendedores imobiliários. Por conseguinte, suas terras tornam-se mais valorizadas, acabando por não atrair investidores para a habitação econômica, mesmo que de 6 a 10 salários.

Quais municípios mais concentram empreendimentos do PMCMV?

Em termos absolutos e em número de empreendimentos, os municípios de Caucaia e Fortaleza são os mais beneficiados pelo PMCMV. Caucaia, segundo município em população da RMF e o maior em superfície. Possui o distrito da Jurema, limítrofe à Fortaleza, originário de grandes conjuntos habitacionais dos 1980s apresentando população superior à do distrito sede de Caucaia. Em termos de dinâmica urbana seus moradores vinculam-se mais diretamente ao município de Fortaleza, em termos de integração espacial e de acesso aos serviços. Sua condição conurbada a Fortaleza e o baixo valor da terra favorecem à expansão do PMCMV em sua direção, notadamente em se tratando de implantação de habitação social. Disto um bom número de propostas aprovadas (4960 unidades) se destinou a esse município, quase todas para famílias de 0 a 3 salários. (ver tabela 3)

Tabela 3 - Quadro de empreendimentos aprovados junto à CEF em Caucaia

Empresa	Empreendimentos	Total de UHs	UHs/faixa de renda					
			0 a 3 SM		3 a 6 SM		6 a 10 SM	
				%		%		%
INTERPAR	8	2656	2656	53,5				
EPOCA	4	880	880	17,7				
MONTENEGRO	4	672	672	13,5				
GUTTA	2	480	480	9,7				
AZEV. CASTRO	1	248	248	5,0				
CREDMOBILE	1	24			24	0,5%		
TOTAL	20	4960	4936		24			

Fonte: CEF, 2011; organizada pelo autor

De acordo com a tabela 3, dos 20 empreendimentos, 8 são conduzidos pela INTERPAR, todos localizados numa mesma gleba (2656 UHs). Outras duas empresas aprovaram 4 propostas cada, as quais também se situam em áreas vizinhas. Isto nos indica a concentração sob duas formas: - espacial, indicando a justaposição de condomínios; - econômico e fundiário, dado que poucas empresas controlam grande parte dos empreendimentos.

A distribuição dos empreendimentos em Fortaleza também aponta para a concentração dos recursos por algumas empresas. Ainda que haja 11 empresas com propostas aprovadas, verifica-se que duas delas se responsabilizam pela execução de 74% do total de unidades habitacionais (ver tabela 04).

Destas, observa-se uma evidente diferenciação na faixa de renda atendida por cada uma delas, no caso da Época, uma empresa local com 10 de seus 14 empreendimentos voltados para famílias de renda inferior a 3 salários. Estes reúnem 2272 residências,

correspondendo a 37,9% do total das aprovadas para Fortaleza. Destas, 1920 se localizam numa mesma gleba num bairro periférico ao sul, segmentadas em 8 projetos justapostos.

Tabela 4 - Quadro de empreendimentos aprovados junto à CEF em Fortaleza

Empresa	Empreendimentos	total Uhs	Uhs/faixa de renda					
			0 a 3	%	3 a 6	%	6 a 10	%
ECB Engenharia Comércio Ltda.	1	168	168	2,8				
CONSTRUTORA SÃO BERNARDO LTDA	1	29			29	0,5		
MUZA CONSTRUTORA LTDA	1	96			96	1,6		
DAMACENA EMPREENDIMENTOS S/A	1	192					192	3,2
CONSTRUTORA SUMARE LTDA	3	343	256	4,3	87	1,5		
CONSTRUTORA MONTENEGRO LTDA	4	142			142	2,4		
4 ESTAÇÕES RESID. CLUB, Emp.Res. LTDA	3	160			160	2,7		
CRD ENGENHARIA LTDA	2	200	200	3,3				
CRD/ Alves Lima - SPE	2	188			188	3,1		
EPOCA Engenharia Import. Comércio LTDA	14	2461	2272	37,9	158	2,6	31	0,5
MAGIS/MRV - SPE	7	2016			1888	31,5	128	2,1
Total	39	5995	2896	48,3	2748	45,8	351	5,9

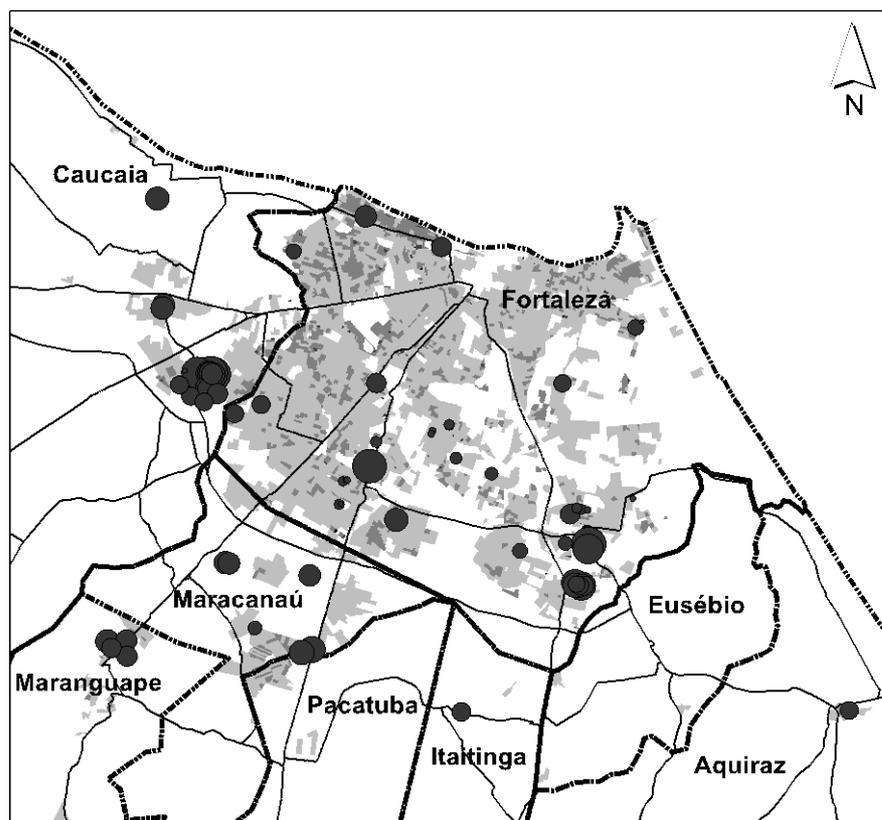
Fonte: CEF, 2011; organizada pelo autor

Um segundo caso de especialização das empresas por faixa de renda pode ser reconhecido no consórcio composto pela empresa local MAGIS e pela mineira MRV. Desde o início desta parceria, as mesmas passaram a atuar no emergente mercado de construção para as classes C e D, incluídas na faixa de 3 a 6 e 6 a 10 salários do PMCMV. Sob a forma de sociedades de propósito específico, o consórcio buscou a flexibilização da produção e inserção da produção da habitação econômica numa nova lógica.

Como se distribui espacialmente o MCMV na RMF?

A análise da distribuição espacial dos empreendimentos do MCMV quando geo-referenciadas (figura 1) ganha novos significados quando os mesmos são classificados quanto ao porte e à faixa de renda. Os dados mapeados se restringem ao recorte do intra-urbano: Fortaleza, Caucaia, Maracanaú, Maranguape, Pacatuba, Itaitinga, Eusébio e Aquiraz.

Figura 1. Distribuição espacial do MCMV na RMF segundo o porte



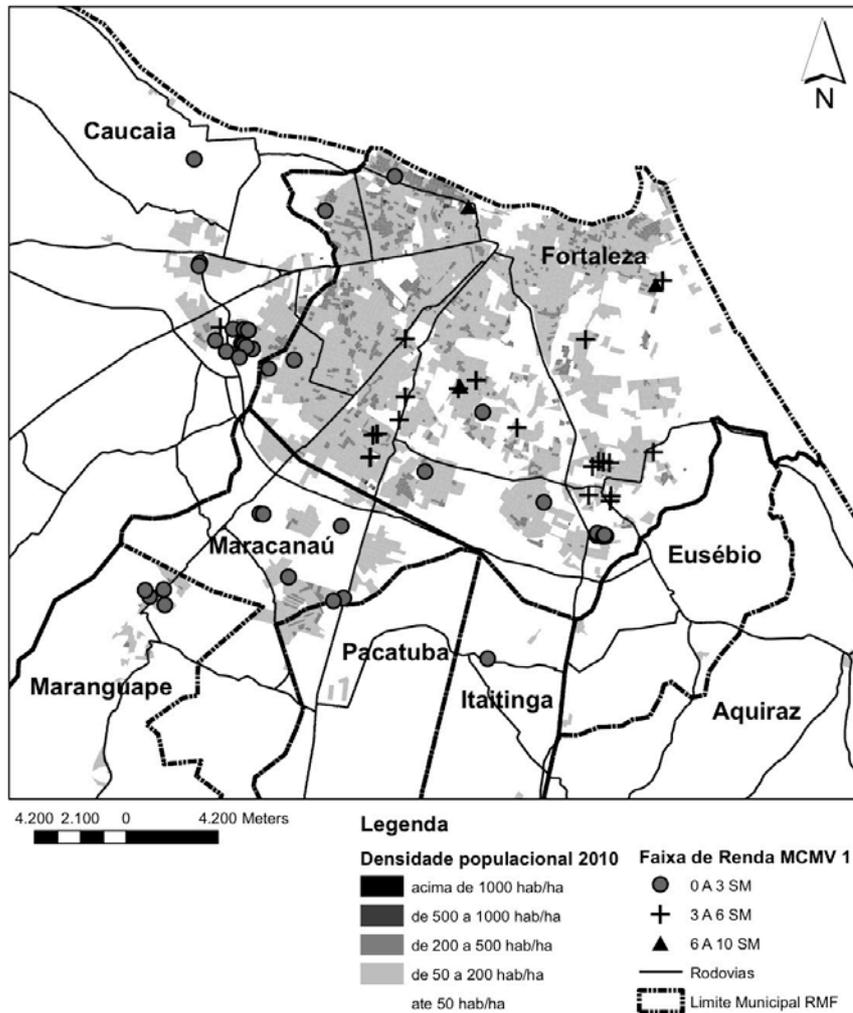
Fonte: CEF, 2011; Observatório das Metrôpoles, 2010; IBGE 2010; mapa elaborado por Clarissa Freitas

No que se refere à figura 1, cujos empreendimentos se diferenciam quanto ao porte, destacam-se os seguintes aspectos: - nos bairros intermediários situados em torno dos bairros centrais de Fortaleza, constata-se a presença de poucos empreendimentos isolados e de pequeno porte; - o porte do empreendimento aumenta na medida que o mesmo se afasta das áreas com maior densidade, apresentando duas grandes concentrações de empreendimentos - a primeira na Jurema em Caucaia e a segunda nos Bairros Messejana e Paupina no limite sul de Fortaleza; - nos municípios de Caucaia, Maracanaú e Maranguape concentra-se a maioria das UHs situadas fora de Fortaleza indicando dispersão e concentração do PMCMV.

Por sua vez na figura 2 seguinte, quando se busca analisar as relações espaciais entre os empreendimentos por faixas de renda, observa-se que as variações possuem

características específicas definidas pelos municípios em que os mesmos se localizam e que, no caso de Fortaleza, as diferenças se associam aos bairros.

Figura 2. Distribuição espacial do MCMV na RMF segundo as faixas de renda



Fonte: CEF, 2011; Observatório das Metrôpoles, 2010; IBGE 2010; mapa elaborado por Clarissa Freitas

Assim, a análise do mapa acima nos permite visualizar: - quase todos os assentamentos residenciais destinados a famílias com renda acima de 3 salários se situam em Fortaleza, com uma única exceção para Caucaia; - os poucos empreendimentos para famílias de 6 a 10 salários se localizam nos bairros pericentrais, no entorno daqueles mais valorizados, como Jacarecanga e Dunas; - grande maioria das propostas aprovadas para famílias de 3 a 6 salários se situam em bairros intermediários como Parangaba, Maraponga, Itaperi, Messejana; - quase todos os núcleos para famílias de 0 a 3 salários se encontram nas franjas de municípios periféricos, com exceção de uma aglomeração no bairro da Paupina ao

sul, próxima aos empreendimentos para a faixa de renda intermediária no bairro de Messejana, porém sem mobilidade ou acessibilidade garantidas.

Em síntese, é possível afirmar que no caso da RMF, o PMCMV, em sua primeira fase, contribui para um processo de periferação da moradia de baixa renda, expandindo a mancha urbanizável nas direções sul, sudoeste e oeste, onde tradicionalmente este uso tem se dado. A vinculação das localizações dos empreendimentos na periferia de Fortaleza e nos municípios conurbados ao oeste, sudoeste e sul reconhecida nesta primeira fase do PMCMV indica dificuldades para a implantação do programa nas próximas fases, configurando-se tendências de segregação residencial em função da rarefação de terrenos de valor condizente com os recursos disponibilizados pelos PMCMV e infra-estruturados. Fortaleza, dado a sua condição como capital e polo da RMF, o seu porte e sua representatividade, merece comentários especiais, sendo objeto de análise do tópico seguinte.

Dificuldades na Implantação do PMCMV em Fortaleza

Os dados do programa PMCMV revelam um baixo desempenho do Estado e em especial em Fortaleza, com relação à sua execução, fato esse amplamente divulgado nos meios de comunicação locais.

Quais seriam os motivos para estas dificuldades? Afinal, havendo recursos disponíveis e com toda essa demanda por moradia, era de se esperar que o programa viesse a decolar no curto prazo em Fortaleza. Mais ainda, por conta do propagado desenvolvimento institucional no setor habitacional na Prefeitura de Fortaleza e contando com um plano diretor recém revisto que inclui vários instrumentos do Estatuto da Cidade, era de se esperar que o poder local tivesse atuação mais dinâmica. Indo além, considerando a força do setor da construção civil em Fortaleza, na forma como se confunde com o próprio setor imobiliário, inclusive por conta de sua atuação junto ao Programa de Arrendamento Residencial, era de se esperar que houvesse maior eficiência do mesmo na captação e utilização dos recursos.

Passa pela questão fundiária a explicação para o resultado insatisfatório do programa em Fortaleza. Da parte dos construtores, a justificativa é a de que os terrenos dotados dos serviços urbanos requeridos pelo programa localizam-se apenas em áreas valorizadas cujo preço inviabiliza a produção de uma unidade habitacional nos limites estabelecidos pelo PMCMV. Entretanto, no sentido contrário desta afirmação, está a percepção do aumento especulativo do valor da terra desde o lançamento do programa e a ampla disponibilidade de terrenos nos municípios vizinhos a Fortaleza, onde apesar das condições precárias de infra-estrutura urbana, verifica-se um maior envolvimento do poder

local com o PMCMV e um interesse diferenciado dos setores da incorporação e construção civil.

Da parte do poder local em Fortaleza, verifica-se que o mesmo já há alguns anos, fez a opção pela provisão habitacional de interesse social, atendendo às demandas específicas das áreas de risco e das intervenções vinculadas à melhoria da mobilidade urbana. O mesmo se observa por parte do Governo do Estado através da Secretaria das Cidades, que implementa no momento um programa habitacional para as famílias removidas das margens do Rio Maranguapinho, verdadeiro corredor de degradação ambiental na metrópole.

Destaca-se aqui que desde os anos 1970, esta prática tem pautado a produção habitacional de interesse social pelo Estado, quando a COHAB-CE veio a intervir em áreas de ocupação mediante urbanização e remoção e reassentamento com recursos primeiro do BNH e depois da CEF. Para melhor compreender as dificuldades, cabe aqui abordar brevemente a situação que antecede o lançamento do PMCMV.

Qual o cenário anterior ao PMCMV na RMF?

A situação de desigualdade historicamente construída em Fortaleza permite a visualização das mudanças advindas do crescimento econômico recente no Brasil. Assim como em outras metrópoles brasileiras, a produção imobiliária formal recente de Fortaleza apresenta uma forte concentração em bairros com famílias de faixas de renda mais altas.

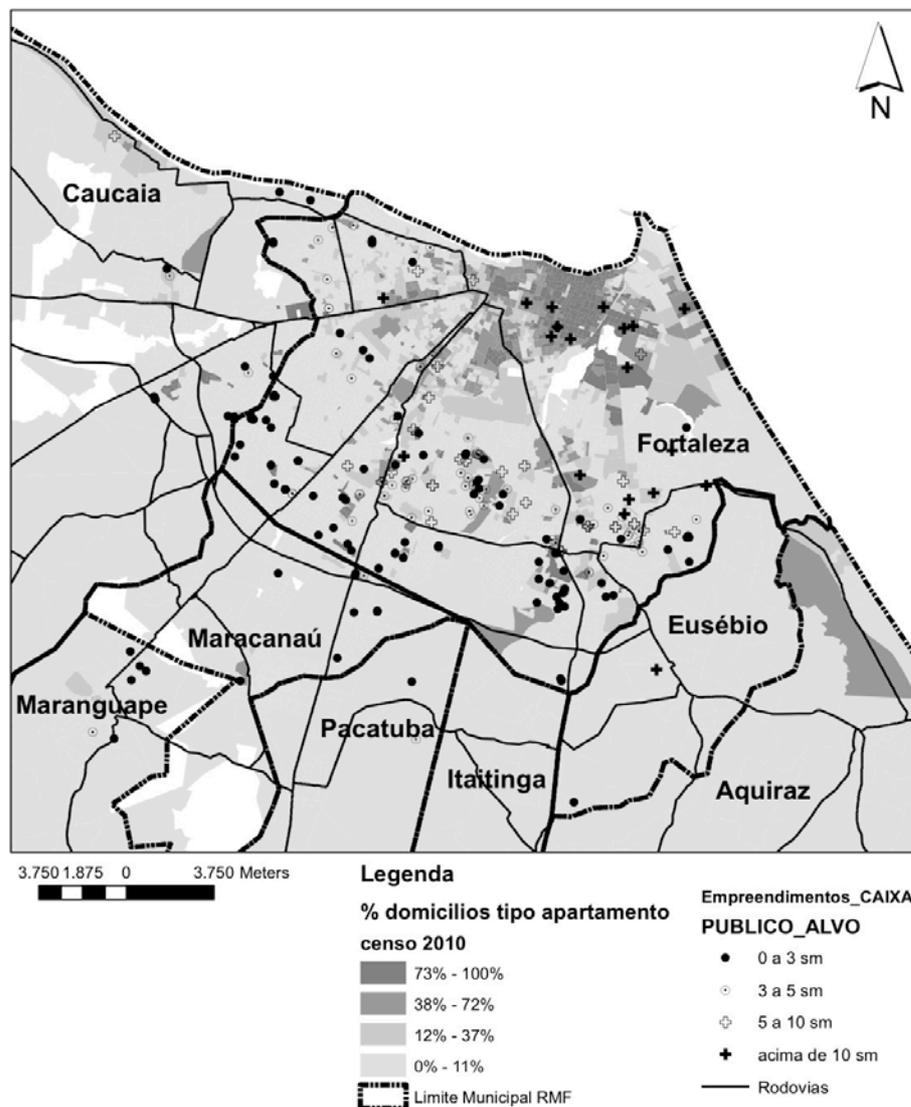
Entretanto, novas frentes de expansão do setor imobiliário passam a despontar no cenário metropolitano, indicando que a mesma, outrora concentrada em poucos bairros verticalizados próximos ao centro ganha novos contornos. Ao mesmo tempo, os bairros precários oriundos de loteamentos populares, conjuntos habitacionais e favelas passam por intenso processo de adensamento, derivando numa evidente diferenciação entre as partes oeste e leste de Fortaleza: a primeira densa e carente do acesso aos benefícios da cidade; a segunda com ocupação mais rarefeita dotada de equipamentos, serviços e infraestruturas.

Tomando para análise os dados dos empreendimentos financiados pela CEF durante a década de 2000, sem incluir o PMCMV, mapeados na figura 3, percebe-se uma clara compartimentação em semi-anéis que contornam os bairros a beira-mar mais verticalizados, onde se dá um intenso processo de segregação residencial dos grupos mais abastados, ainda que em algumas situações ocorra a intercessão entre os semi-anéis, reunindo nos mesmos bairros empreendimentos voltados para diferentes faixas de renda.

O primeiro semi-anel pericentral é composto por bairros infra-estruturados, abrange setores para onde o mercado imobiliário já se expandia, configurando-se forte tendência de expansão na direção sudeste. Nele concentram-se todos os empreendimentos verticais para famílias com renda acima de 10 salários contidos na base de dados da Caixa.

Em seguida, tem-se um semi-anel intermediário reunindo empreendimentos para famílias entre 3 e 10 salários, onde se construía a chamada habitação social de mercado (Rufino, 2012). Devido à localização próxima ao centro, e em parte já atendida por infraestrutura, estes bairros passam a receber empreendimentos residenciais menores em área, com materiais mais econômicos, variando entre condomínios horizontais e verticais.

Fig. 3 - Empreendimentos financiados pela CEF - anos 2000 antes do PMCMV



Fonte: CEF, 2010; Observatório das Metrôpoles, 2010; IBGE 2010; mapa elaborado por Clarissa Freitas

Por fim, tem-se um amplo anel periférico, onde novos empreendimentos passam a se inserir em meio a bairros precários, decorrendo na fragmentação das zonas limítrofes de Fortaleza. Na segunda metade dos anos 2000 essa produção passa a extrapolar os limites municipais na direção oeste, sudoeste e sul, sob a forma de micro condomínios. Portanto, mesmo antes do PMCMV, já se indicava esta divisão social estratificada da cidade, conduzida pelo mercado.

Afinal, o que há de novo com a produção habitacional em Fortaleza desde o PMCMV?

Com o lançamento do Programa MCMV em 2009, o qual deixou para que os mecanismos de mercado decidissem a localização dos empreendimentos, em um cenário de ausência dos mecanismos de regulação do preço da terra, acentua-se o processo de periferização da produção habitacional formal, tanto para a faixa de interesse social como para as faixas de renda intermediárias. (Freitas e Pequeno, 2011)

Em termos espaciais, a substituição do programa PAR pelo MCMV na faixa de 3 a 6 salários mínimos e de 6 a 10 salários mínimos passa, contraditoriamente, a induzir a periferização dos novos empreendimentos, dado que seu lançamento acentuou uma valorização imobiliária de bairros antes pouco visados pelo mercado imobiliário. Assim, os investimentos do PMCMV, ao satisfazerem as necessidades por moradia para as classes C e D, contribuem para a produção de novas periferias onde o crescimento desordenado e a fragmentação sócio-espacial tornam-se a regra.

Num primeiro momento pós lançamento do PMCMV, chama atenção que o Sinduscon-CE contratou equipe de profissionais para formular projetos referência, nos quais todas as demandas e requisitos apresentados pela equipe técnica da CEF estariam solucionados. Com isso, buscava-se além de racionalizar a construção, evitar longos intervalos de tempo entre a submissão da proposta e sua aprovação.

Também merece ser destacado que os projetos contratados pelo Sinduscon-CE já consideravam a necessidade de verticalização dado que as tipologias adotadas correspondem a apartamentos de 2 e 3 dormitórios agrupados em 4 ou 8 unidades por pavimento. Diante de um cenário de aumento dos preços de terrenos em bairros dotados de infraestrutura, ocorre uma pressão do setor da construção civil para rebaixamento das exigências relativas aos serviços urbanos necessários para a aprovação de terrenos destinados a faixa de 0 a 3 salários mínimos. Esta pressão teve como alvo tanto os bairros

situados nas zonas de requalificação urbana definidas pelo Plano Diretor de Fortaleza, como nos municípios periféricos da RMF.

A solução de reduzir os requerimentos de infraestrutura foi aprovada por todos os setores envolvidos no programa, inclusive por alguns atores ligados aos movimentos sociais de moradia que não viam sentido na exigência. Para eles a exigência do programa parecia demasiada e representava um obstáculo ao andamento do programa, e não uma forma de garantir a inserção urbana dos empreendimentos de baixa renda.

Este fenômeno de aumento no preço dos terrenos como resultado da maior demanda por espaços dotados de serviços urbanos poderia ter sido contido com a aplicação dos instrumentos de combate à especulação imobiliária inclusos no Plano Diretor Municipal aprovado em 2009. Destacam-se em particular os instrumentos das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) vazias que correspondem às ZEIS tipo-III definidas como “áreas dotadas de infraestrutura, com concentração de terrenos não edificados ou imóveis subutilizados ou não utilizados, devendo ser destinadas à implementação de empreendimentos habitacionais de interesse social, bem como aos demais usos válidos para a Zona onde estiverem localizadas, a partir de elaboração de plano específico” (Fortaleza, 2009 art.133). Tais polígonos abrangem uma área de 660 hectares que, se completamente ocupados, poderiam abrigar cerca de 16,4 mil unidades habitacionais (UH) se considerada a densidade de 25 UH por hectare. Eles foram estabelecidos pelo Plano Diretor em Fevereiro de 2009, ou seja, na mesma época do lançamento do programa MCMV pelo governo federal. A criação destes instrumentos se deu desde a fase de discussão do Plano Diretor em 2006, quando as ONGs, setores das universidades públicas e movimentos sociais se organizaram no acompanhamento e monitoramento do processo de revisão do documento, concentrando esforços nas pressões para que as ZEIS fossem incluídas e delimitadas na própria lei que criou o plano diretor municipal. (Pequeno e Freitas, 2011)

Entretanto, o fato de o poder público local não ter priorizado o setor do planejamento urbano, fragilizando as potencialidades advindas das políticas urbana e fundiária com vistas à implementação de uma política habitacional mais eficaz, associado ao interesse dos grandes proprietários de terrenos urbanos em evitar a aplicação de tais dispositivos, explica o atual cenário de inércia com relação à aplicação do plano diretor e à regulamentação dos dispositivos de controle do aumento especulativo dos preços da terra urbanizada, e em particular do instrumento das ZEIS Tipo III vazios.

O resultado é que nenhum empreendimento de HIS produzido pelo setor imobiliário privado com recursos do PMCMV veio a ser localizado em área destinada pelo

plano diretor para este uso. Fica assim evidente a importância de que as políticas fundiária e habitacional estejam concatenadas de modo a garantir terra urbanizada com valor reduzido para que programas habitacionais de interesse social venham a ser construídos, funcionando como atrativos, ou mesmo como áreas doadas pelo Estado.

Passados mais de 3 anos do seu lançamento, por ocasião da realização desta investigação, o Programa Minha Casa Minha Vida ainda não consegue apresentar resultados. Ainda que sejam consideradas apenas as 17 mil unidades aprovadas para o Estado do Ceará, das quais 15.285 seriam implantadas na RMF, em sua primeira fase, verifica-se que o programa avança a passos lentos.

Os empreendimentos contratados voltados para as demais faixas de renda vem sendo implementados, configurando-se todavia em alternativas que tendem a se expandir em direção aos municípios vizinhos e setores mais periféricos, onde a produção intensiva e em larga escala, associada ao baixo valor da terra, garantem aos incorporadores o almejado percentual de lucro.

Considerações finais

Neste trabalho buscou-se apresentar os primeiros resultados obtidos com o PCCMV na RMF quando se atingiu o total almejado de 1,0 Milhão de unidades. Para tanto, avaliou-se a distribuição espacial das propostas aprovadas por município e por faixa de renda, considerando o processo de estruturação urbana da RMF. Ainda que se considere cedo para realizar uma avaliação de uma política pública, o fato de que a RMF e o Município de Fortaleza não tenham conseguido atingir a totalidade dos recursos disponibilizados nos chama atenção, dado o déficit habitacional presentes na metrópole e na capital.

As razões para a baixa efetividade do programa na RMF são muitas. Destaca-se todavia a dissociação entre as políticas urbana, habitacional e fundiária no âmbito dos municípios, em especial em Fortaleza, onde se concentra a maior parte da população metropolitana. Os responsáveis por tal situação são diversos, com destaque para o poder local por diferentes motivos: o atraso e descompasso na implantação das redes de infraestrutura desde as últimas décadas; a não utilização dos instrumentos de planejamento e gestão do solo urbano, favorecendo interesses privados em detrimento do público.

Cabe também destacar como agente responsável por esta condição, o conjunto de atores vinculados ao mercado imobiliário: proprietários de terra, incorporadores e construtores, os quais passam por intenso processo de reestruturação na RMF. Entretanto, as condições históricas em que os mesmos atuam, estes diretamente vinculados às dinâmicas de

segregação e especulação imobiliária, induzem processos de exclusão territorial dos grupos menos favorecidos. Disto verifica-se a periferação dos empreendimentos residenciais, para além dos antigos conjuntos habitacionais financiados pelo BNH, reproduzindo-se velhas práticas com novas roupagens.

Todavia, as primeiras reflexões sobre esta dinâmica apontam para novos processos a serem investigados, configurando-se numa autêntica agenda de pesquisa. Tendo em vista que os novos empreendimentos tendem a se situar em áreas cada vez mais periféricas, como se dará a urbanização das franjas metropolitanas, em especial nas atuais condições em que não são efetivados os instrumentos de planejamentos e controle da expansão urbana? O que fazer para planejar o crescimento do espaço metropolitano segundo as necessidades de produção habitacional? Como promover a cooperação entre esses municípios com vistas às políticas urbana e habitacional? Considerando o poder local e o setor imobiliário como responsáveis pelos diminutos resultados alcançados pelo programa, que medidas podem ser adotadas de modo a que o poder local assumira seu papel de gestor promovendo a integração das políticas urbana e habitacional? Da mesma forma como conter as ações dos incorporadores e do setor da construção civil?

Mais ainda, remanescem alguns pontos a serem investigados referentes ao conjunto de empreendimentos recém produzidos e em vias de serem construídos pelo PMCMV, dentre os quais: a localização e as condições de inserção na cidade e no entorno; a densidade e a morfologia urbana; a qualidade e diversidade das tipologias arquitetônica e urbanística; o conteúdo sócio-ocupacional; à diversidade social presente, dentre outros. Assim, longe de pretender concluir, este trabalho espera ter iluminado novas questões para o debate sobre as novas formas de produção habitacional nas cidades brasileiras.

Referências Bibliográficas

Campos Filho, C. M., 1992. *Cidades Brasileiras: Seu Controle ou o Caos*, São Paulo: Nobel.

Freitas, C. F. S., Pequeno, L. R. B., 2011. *Produção Habitacional na Região Metropolitana de Fortaleza na década de 2000: Avanços e Retrocessos*. In: XIV ENANPUR, 2011, Rio.

Maricato E., 2005. "A Nova Política Nacional de Habitação". Artigo publicado no Jornal Folha de São Paulo, caderno O Valor em 24-11-2005. São Paulo.

Maricato, E., 2011. *O Impasse da política urbana no Brasil*, Petrópolis: Editora Vozes.

Pequeno, L. R. B., Sampaio, C. F., 2011. *Desafios para Implementação de Zonas*

Especiais de Interesse social em Fortaleza In: XIV ENANPUR, Rio de Janeiro.

Rolnik, Raquel e Nakano, Kazuo. 2009. *“As armadilhas do pacote habitacional”*. *Le Monde Diplomatique Brasil*. 5/3/09.

Rufino, Beatriz, 2012. *Incorporação da Metrópole: centralização do capital no imobiliário e a nova produção do espaço em Fortaleza*, Tese de doutorado, FAUUSP.

VILAÇA, Flávio, 1999. *Espaço Intra-urbano no Brasil*, São Paulo: Studio Nobel.