



# **O Programa Minha Casa Minha Vida e suas implicações na reestruturação das cidades médias e dos centros regionais: estudo de caso em Sobral, Ceará**

The Program Minha Casa Minha Vida and its implication within the urban restructurings in the medium cities and the regional centers: case study of Sobral, Ceará

*Gabriela Marques, Universidade Federal do Ceará,  
gabrieladamarques@gmail.com.*

## Resumo

Esta pesquisa foi parte de uma investigação maior sobre as cidades médias do Ceará, que estuda a reestruturação econômica e política pela qual vem passando o Estado nos últimos trinta anos. Teve como objetivo analisar a produção de habitação, em especial do programa MCMV, nas cidades médias do Estado, buscando compreender o seu reatamento no território, dentro deste quadro de reestruturação econômica. Além de um embasamento teórico que refletisse a realidade da produção de habitação dentro do Estado e suas especificidades nos diferentes tipos de municípios, a pesquisa busca ainda fazer um estudo mais detido da inserção de um empreendimento habitacional em Sobral, uma das principais cidades médias do Ceará. Dentre os procedimentos metodológicos, destacaram-se: pesquisa bibliográfica; levantamentos através de bases de dados existentes e imagens de satélites; e elaboração de mapas. Destacam-se como resultados, algumas dinâmicas que serão aprofundadas neste artigo: 1) a capacidade reduzida dos municípios no estado, e especialmente as cidades médias e centros regionais, com relação aos seus arranjos institucionais para receber o PMCMV; 2) a baixa efetividade da legislação urbanística municipal na definição das áreas para os empreendimentos MCMV e no controle da expansão das cidades; 3) a produção de planos locais de habitação de interesse social não dialoga com a implantação do programa e dos empreendimentos, revelando a dissociação entre as políticas urbana e habitacional; 4) a implantação de conjuntos em áreas afastadas dos centros urbanos e com carência de infraestrutura.

**Palavras Chave:** Programa Minha Casa Minha Vida; Cidades médias; Centros regionais; Habitação de interesse social

## Abstract/Resumen

This research was part of a bigger investigation about the medium cities in Ceará considering the economic and political's restructurings that have happened on the latest 30 years. Its main goal is to analyse the housing production, specially the MCMV program, in the medium cities of the state, seeking to understand its effects on the territory, within this context of economic restructuring. Aside from a theoretical base that reflected the reality of the housing production inside the state and its specificities in the different municipalities, the research makes a case study of a housing project in Sobral one of the main medium cities in Ceará. Among the metodological procedures, we highlight: bibliographic research; information gathering through existing databasis and satellite images; and mapping. The main results verified throughout the research are: 1) the low capacity of the municipalities, and specially the medium cities and regional centers, regarding its institutional arrangements to receive the MCMV program; 2) the weak efficacy of the urban municipal laws in the definition of the sectors where the MCMV projects are constructed and in the city's expansion control; 3) the production of the local housing plans doesn't dialogue with the implantation of the program and the projects, revealing the dissociation between urban and housing policies; 4) the implantation of projects in peripheral sectors of the city, distant from the urban centers with low infrastructure.

**Keywords/Palabras Clave:** Minha Casa Minha Vida Program; Medium cities; Regional centers; Housing

## INTRODUÇÃO

**A** pesquisa a ser apresentada faz parte de uma pesquisa maior, realizada junto ao GLOBAU (Grupo de Pesquisa ligado ao Programa de Pós-graduação em Geografia, da Universidade Estadual do Ceará), que estuda a economia política da urbanização no estado do Ceará. Nesta pesquisa, intitulada “A Reestruturação econômica das cidades médias e centros regionais do Estado”, este trabalho se torna um estudo de caso, realizado dentro do LEHAB (Laboratório de Estudos em Habitação da Universidade Federal do Ceará), ligado ao Curso de Arquitetura e Urbanismo da UFC, para a compreensão de como a produção da habitação de interesse social tem sido influenciada pelos fatores econômicos e como essa produção repercute e influencia na reestruturação das cidades médias e centros regionais do estado. O LEHAB, desde a sua criação, tem se dedicado ao estudo da produção habitacional de baixa renda no estado, mais especificamente na Região Metropolitana de Fortaleza, que, com seu caráter macrocefálico dentro do estado, é a região com maior demanda por habitação. Este estudo se insere dentro das pesquisas do laboratório como um panorama mais extenso, como uma contextualização dessa produção em outras cidades do Ceará, com realidades econômicas e sociais diferentes.

Esta trabalho possui como objetivo geral, portanto, compreender o quadro de mudanças e permanências ocorridas no estado do Ceará, considerando o processo de reestruturação de suas atividades econômicas nos âmbitos regional e urbano. Mais detalhadamente, possui como objetivos específicos responder às seguintes questões: 1) Como a produção habitacional de interesse social tem se dado dentro do estado nos últimos anos? 2) Que atores estão envolvidos nessa produção habitacional? 3) De que forma essa produção habitacional se relaciona com as mudanças na estrutura econômica e territorial? 4) Quais são as consequências sociais e territoriais desta produção? 5) Considerando a pesquisa já realizada pelo LEHAB em Fortaleza, onde a segregação

pode ser considerada um processo de estruturação da cidade, isso tem ocorrido também nas cidades médias?

Para responder a estas questões, faz-se um resgate da história recente do estado do Ceará como um todo, levando em conta como as cidades médias e centros regionais em geral se comportaram durante as mudanças ocorridas nesse período, e depois faz-se um recorte específico para um exemplo dessas cidades, o objeto de estudo, a cidade de Sobral. Para investigar esse caso específico, estudou-se desde a estruturação histórica da cidade até as mudanças ocorridas na expansão da cidade nos últimos anos, juntamente com o crescimento do seu déficit habitacional e a sua consequente produção de habitação de interesse social, dentro da qual elegemos o maior empreendimento realizado na cidade pelo Programa Minha Casa Minha Vida, o Conjunto Nova Caiçara. Como contribuição principal do estudo, temos uma série de estudos de inserção urbana, elaborados em forma de mapas, que ajudaram a obter uma melhor compreensão do importante papel e do impacto que essa produção habitacional exerce nas cidades médias e centros regionais

## **1. O CEARÁ E A REESTRUTURAÇÃO REGIONAL E URBANA DE SUAS CIDADES NOS ÚLTIMOS 30 ANOS**

### **A. AS MUDANÇAS ECONÔMICAS E SOCIAIS OCORRIDAS NAS CIDADES MÉDIAS E CENTROS REGIONAIS DO ESTADO**

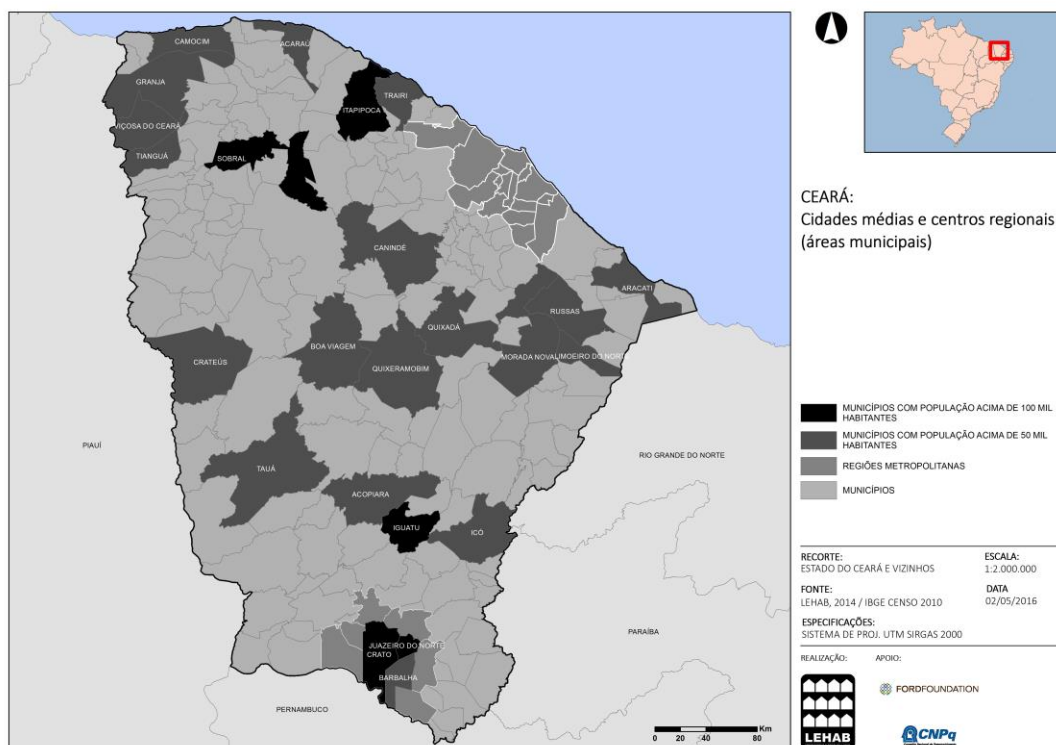
A urbanização do interior do Ceará é, historicamente, ligada à interiorização de atividades pecuaristas, posteriormente transformadas em atividades agrícolas de certos produtos, como o algodão, principal produto produzido no século XIX, na época comercializado com a Inglaterra. As atuais cidades médias eram, naquela época, centros de coleta dessa produção agrícola, localizados em regiões geograficamente acessíveis. Por estas razões, possuíam uma pequena área urbana, marcada pela forte presença do comércio de produtos, devido à característica como ponto de entroncamento. Contudo, seu funcionamento econômico era ainda extremamente dependente de condições externas a ela (a produção agrícola e sua consequente comercialização). Como exemplos podemos citar as seguintes cidades: Juazeiro do Norte, Crato, Sobral e Iguatu, até hoje consideradas as cidades mais importantes do interior (de Holanda, 2011).

A reestruturação dessas cidades nos últimos 30 anos está ligada às mudanças políticas e econômicas ocorridas nessas cidades, principalmente aquelas associadas ao crescimento da atividade industrial nesses espaços urbanos, que encontraram, com isso, um significativo crescimento demográfico. Por consequência das mudanças socioeconômicas geradas por esse crescimento, houve uma diversificação ainda maior dos setores econômicos, somando ao setor da indústria a oferta de serviços e produtos. As divisões sociais e territoriais do trabalho passam assim, a ser alteradas e a não se fundamentar mais nas relações entre a cidade e o campo. Estes centros passam, assim, a serem ambientes predominantemente urbanos (Costa e Amora, 2009).

Nesta pesquisa, utilizando como base os trabalhos conduzidos por Sposito junto à Rede de Pesquisadores sobre Cidades Médias (ReCiMe), a investigação de Holanda (2011) e os estudos do IPEA e do Censo IBGE, consideramos como cidades médias espaços urbanos que possuem entre 100 e 500 mil habitantes e, como centros regionais, aglomerações de mais de um município com população superior a 50 mil habitantes e inferior a 100 mil habitantes. De uma forma geral, estas cidades médias ou centros regionais apresentam funções urbanas não contidas em espaços metropolitanos. Na pesquisa, destacaremos as seguintes cidades: Camocim, Itapipoca, Sobral,

Canindé, Crateus, Tauá, Aracati; e os centros regionais formados por: Quixeramobim e Quixada; Limoeiro, Russas e Morada Nova; Ico e Iguatu; Juazeiro do Norte e Crato (16).

Estas cidades, conectadas pela grande infra-estrutura rodoviária do estado, exercem um poder de influência considerável nas suas regiões, por concentrarem acesso a diversas infra-estruturas e pela sua interferência na economia dos distritos vizinhos onde predominam as atividades agrícolas. O crescimento demográfico acelerado destas cidades e centros acabaram, como na capital Fortaleza, gerando uma crescente demanda por habitação, que não foi atendida.



Áreas municipais das cidades médias e centros regionais do Ceará (produzido pelo LEHAB, 2015)

## B. O CRESCIMENTO E A DISTRIBUIÇÃO DO DÉFICIT HABITACIONAL NO ESTADO

Segundo a Fundação João Pinheiro (2010), o déficit habitacional revela tanto a necessidade de reposição total de unidades habitacionais precárias, como de atendimento à demanda não resolvida nas condições dadas de mercado. Este número se baseia, portanto, na quantidade de unidades já existentes em situação precária, assim como nas situações de coabitação e de ônus excessivo com o aluguel para famílias de baixa renda. Essa deficiência na oferta de moradia está diretamente

Tabela 1: déficit habitacional no Ceará, na Região Metropolitana e nas cidades médias e centros regionais

Municípios	Total de DPP	Déficit habitacional	Déficit em relação ao total de DPP	Déficit em relação ao déficit total do estado
Ceará	2365102	276284	11,68%	100,00%
Região Metropolitana de Fortaleza	1027700	130407	12,69%	47,20%
Fortaleza	709952	95166	13,40%	34,44%
Cidades médias e centros regionais	422206	52363	12,40%	18,95%



relacionada, nos ambientes urbanos, à dificuldade de acesso formal de algumas camadas sociais, decorrentes do excessivo crescimento populacional urbano, ao solo urbanizado e à moradia.

De acordo com os dados do Censo IBGE realizado em 2010 e sistematizados pela Fundação João Pinheiro, o déficit habitacional total do estado do Ceará é de 276.284 famílias ou domicílios. Entre estes, 125.847 se dão na Região Metropolitana de Fortaleza (porcentagem de 45,54% sobre o total do Ceará), o que reforça o caráter macrocefálico da distribuição da população no estado, e, portanto, também o desequilíbrio existente no acesso à moradia. A demanda por habitação nas cidades médias e centros regionais consideradas na pesquisa caracterizam 18,94% do déficit do estado, totalizando 52.363 famílias ou domicílios em situação de déficit. Os restantes, 98.074 domicílios (ou 35,52% do total do estado), estão em cidades pequenas do interior, e não serão estudados nesta pesquisa.

### C. A INSERÇÃO DO PMCMV NO CEARÁ E SUA CAPILARIDADE NAS CIDADES MÉDIAS E CENTROS REGIONAIS

O Programa Minha Casa Minha Vida corresponde a uma iniciativa do Governo Federal, por meio do Ministério das Cidades, em parceria com a Caixa Econômica e o Banco do Brasil. Frente à crise mundial dos anos 2000, o mesmo foi criado com o objetivo de movimentar a economia do país por meio do incentivo à construção civil, para a produção de casas para as camadas mais populares, não contempladas com a produção de mercado, buscando também, suprir o déficit habitacional brasileiro. O programa objetiva a construção de empreendimentos habitacionais, construídos por construtoras, locais ou não, e viabiliza financiamentos para contratos de empreendimentos, criando subsídios para a aquisição dessas unidades para a população necessitada.

Os subsídios e modos de financiamento dependem da faixa de renda da população-alvo. Inicialmente as unidades eram destinadas a três tipos de faixa de renda da família: faixa 1, para famílias que possuem até 3 salários mínimos; faixa 2, para famílias que possuem entre 3 e 6 salários mínimos; e faixa 3, para famílias que possuem entre 6 e 10 salários mínimos. Posteriormente os limites ficaram em 1.800,00 Reais para a faixa 1, entre 1.801,00 e 2.350,00 para a faixa 1,5, entre 2.351 e 3.600,00 para a faixa 2 e entre 3.601,00 e 6.500,00 para a faixa 3. Para a faixa 1, os recursos são oriundos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) nas cidades com população acima de 50

Municípios	Total de DPP	Déficit habitacional	UHS contratadas pelo PMCMV até 2015	Porcentagem de Uhs em relação ao déficit habitacional
Ceará	2365102	276284	85157	30,82%
Região Metropolitana de Fortaleza	1027700	130407	56367	43,22%
Fortaleza	709952	95166	37204	39,09%
Cidades médias e centros regionais	422206	52363	14040	26,81%
Aracati	19764	2349	37	1,58%
Camocim	15683	2176	208	9,56%
Canindé	19963	2375	495	20,84%
Crateús	21717	2139	896	41,89%
Crato	33965	4255	1578	37,09%
Itapipoca	29918	4119	699	16,97%
Icó	18236	1828	1082	59,19%
Iguatu	28807	3757	0	0,00%
Juazeiro do Norte	69144	10037	2774	27,64%
Limoeiro do Norte	17141	1421	0	0,00%
Morada Nova	18221	1826	0	0,00%
Quixadá	22112	3069	1454	47,38%
Quixeramobim	20451	2180	952	43,67%
Russas	20394	1834	0	0,00%
Sobral	50445	7511	3865	51,46%
Tauá	16245	1487	0	0,00%

mil habitantes. Para as demais faixas, a origem dos recursos é o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

No Ceará, até o ano de 2015, foram contratadas 85.157 unidades habitacionais pelo Programa. Entre estas, 82,64% são dedicadas à faixa 1, a chamada faixa de Habitação de Interesse Social. Deste total de 85.157, 66,19% foi contratado para a Região Metropolitana de Fortaleza, enquanto que as cidades médias e centros regionais receberam uma porcentagem de 16,48% do total, o que é razoável se considerarmos que o déficit dessas cidades representa quase 19% do déficit total do estado. Porém, ao analisarmos o número total de unidades produzidas por cidade, perceberemos que é insuficiente em relação ao total do déficit.

Até 2012, na primeira fase do programa, os empreendimentos financiados pelo FAR, voltados para a faixa 1, só conseguiram alcançar 4 dos 16 municípios destacados como cidades médias ou centros regionais, num total de 7.909 unidades habitacionais. Nos três anos seguintes, o programa alcançou 11 dos 16 municípios, totalizando 14.040 unidades habitacionais. É importante, no entanto, destacar que importantes cidades cearenses, dentre essas 16, permaneceram até o último ano sem empreendimentos do Programa. Crato e Iguatu, por exemplo, que estão entre as cidades mais populosas do estado, não receberam empreendimentos na primeira fase. Existe, portanto, uma dificuldade considerável na efetivação do Programa no seu formato original nas cidades médias e centros regionais do estado, por mais que ela já tenha sido em parte melhorada desde 2012.

Para Pequeno e Rosa (2016), essa dificuldade pode ser explicada por alguns fatores: a precária infraestrutura urbana existente nos locais de construção dessas cidades e centros, impedindo a aprovação dos projetos junto à Caixa Econômica Federal; o desinteresse financeiro do setor da construção civil, em face da pequena escala dos empreendimentos; as condições precárias da mão de obra local; e a falta de terras disponíveis nos municípios para a produção de HIS. Percebe-se, a partir de 2012, uma mudança nas estratégias do Governo Estadual, com o objetivo de captar recursos para o Programa, buscando a formação de alianças entre Secretaria das Cidades, concessionárias, financiadores e o Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado do Ceará (Sinduscon-CE). Assim, foi possível captar recursos complementares, e a produção de empreendimentos de maior porte começou a ser incentivada, trazendo as grandes construtoras a locais ainda não explorados, como algumas dessas cidades destacadas.

## **2. O CONJUNTO NOVA CAIÇARA COMO PARTE INTEGRANTE DO PMCMV**

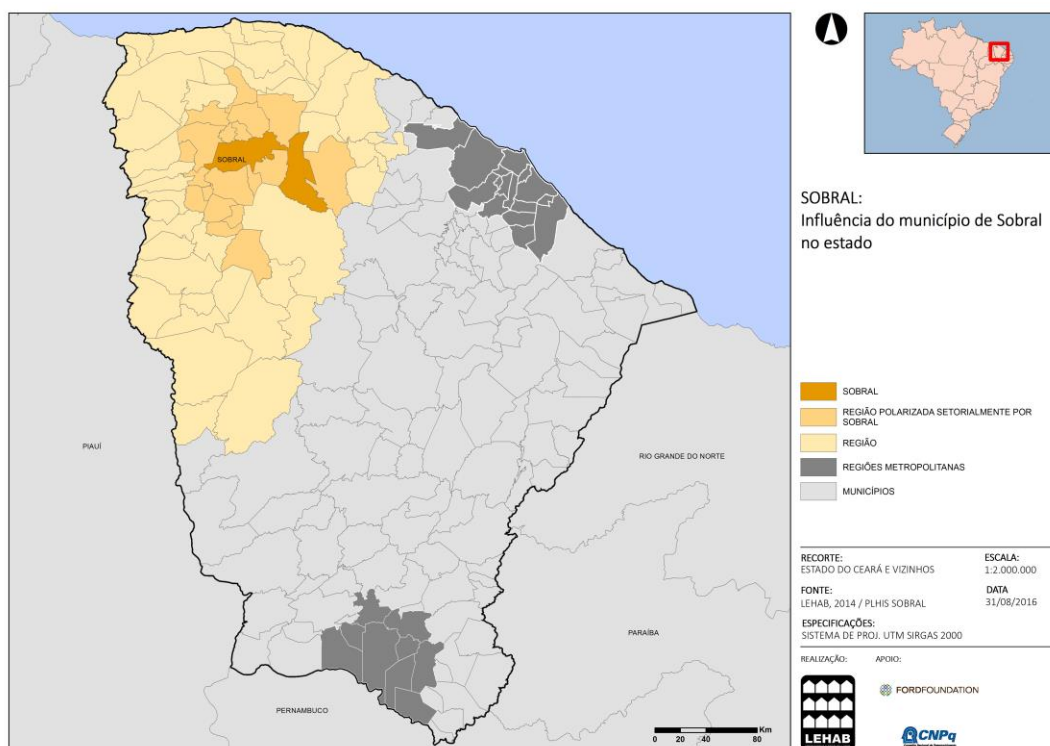
### **A. O CRESCIMENTO E A EXPANSÃO URBANA DA CIDADE DE SOBRAL**

Desde o final do século XIX, Sobral se diferenciou dos seus vizinhos pelas suas atividades industriais e de serviços, que, embora de pequeno porte, já determinavam sua condição como polo importante na região norte do Estado. No século XX, embora tenha havido uma tendência macrocefálica da RMF, em detrimento do crescimento dos municípios do interior, houve uma recuperação do desenvolvimento sobralense a partir dos anos 80. No contexto de reestruturação capitalista de mundialização do capital dos últimos 30 anos, esta cidade, assim como alguns outros exemplos (Iguatu, Crato e Juazeiro do Norte), presenciou mudanças na economia, contando com um crescimento no setor da indústria, o que ocasionou um grande crescimento populacional, e,



posteriormente, no setor de serviços, que, hoje, é o setor mais desenvolvido. Dessa forma, a cidade deixou de ser um centro coletor da produção agrícola regional, especialmente ligada ao cultivo do algodão, e passou a se configurar como espaço urbano de importância no interior do estado, influenciando diversos outros municípios próximos.

Passou, assim, a se tornar importante foco de investimentos públicos e privados, tanto no setor econômico (com a presença de grandes empresas como a Grendene) quanto no educacional, com a presença da UVA e de um campus da Universidade Federal do Ceara. Isto fez com que hoje, a influência de Sobral ultrapassasse as fronteiras dos seus distritos próximos e se estendesse por toda a chamada Zona Norte do estado. Atualmente já alcança aproximadamente 60 municípios cearenses, correspondente a cerca de um terço do total de municípios no estado. Com esse crescimento como referência, e tendo uma forte força política dentro do Estado, a cidade acabou alcançando também uma grande importância política, destacando-se entre as cidades cearenses também em termos de planejamento urbano e gestão.

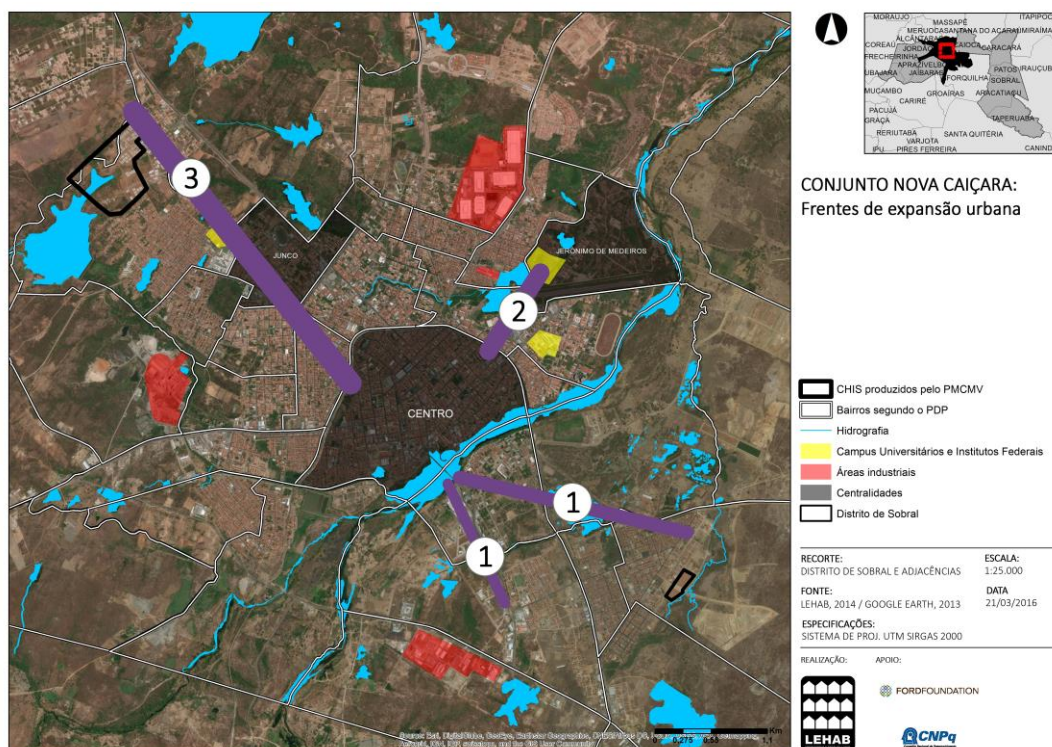


*Influência do município de Sobral no estado do Ceará (mapa elaborado pelo LEHAB, 2016)*

Em termos populacionais, a cidade conta, segundo o Censo 2010 com 188.233 habitantes, e em termos territoriais, possui uma área de 2 122,989 km<sup>2</sup>, estruturados ao redor de uma ocupação central bastante consolidada e compacta, localizada tradicionalmente na margem esquerda do rio Acaraú. Mais recentemente, desde a segunda metade do século XX, a expansão da cidade se deu de forma mais descontínua, alcançando a margem direita do rio e outras áreas mais distantes, periféricas, criando uma pressão por infra-estrutura urbana, que não chegava (e ainda não chega) em muitos desses locais. Grande parte da população de baixa renda instala-se, portanto, em áreas

inadequadas para a moradia, principalmente nas margens de rios constituindo-se em assentamentos precários urbanos.

Atualmente, os maiores eixos de expansão urbana da cidade de Sobral são estruturados pelas grandes infra-estruturas viárias e pela implantação de grandes equipamentos. São regiões onde o preço da terra é mais acessível, e essa expansão se dá de forma descontínua e dispersa, trazendo ao poder público maiores custos de implantação de infra-estrutura e propiciando a formação de vazios urbanos entre áreas de ocupações e áreas que abrigam famílias auto-segregadas, o surgimento de bairros diferenciados entre si com paisagens diferentes, num processo semelhante ao que ocorre na capital do estado, Fortaleza.



*Frentes de expansão urbana na cidade de Sobral (mapa elaborado pelo LEHAB, 2016)*

Esses eixos podem se dividir em três principais, todos destacados pelo Plano Diretor Participativo da cidade, elaborado em 2008: 1) a margem direita do Rio Acaraú, ocupação ordenada historicamente pela produção de habitação de baixa renda, nos bairros Sinhá Saboia, Cohab I e Cohab II ; 2) ao longo da CE-362, principalmente nas proximidades da Fábrica Grendene e do campus da UVA, onde há uma grande atuação do mercado imobiliário de renda média/alta; 3) e ao longo da CE-440, o eixo que mais cresce, na direção da serra da Meruoca, gerando a valorização de bairros

pericentrais, como o Junco, e produzindo novos bairros de padrão médio-alto, em loteamentos isolados e independentes.

Percebe-se, portanto, que a expansão da cidade não segue uma lógica, pois tem seus vetores em todos os sentidos, sendo a maioria deles, ainda, áreas com pouca infra-estrutura.

## B. O DÉFICIT HABITACIONAL EM SOBRAL

Historicamente, a expansão territorial de Sobral se deu a partir de urbanizações espontâneas de baixa renda em volta de um centro histórico planejado. As populações de baixa renda não contempladas pela produção habitacional passam a ocupar terrenos contíguos ao centro, muitos deles em áreas de risco, nas proximidades do rio e das lagoas. Estas, segundo o PLHIS, se tratam de áreas prioritárias de “renovação urbana e requalificação arquitetônica”. Com o tempo, essa ocupação espontânea se transfere para regiões ainda mais distantes. Ao mesmo tempo, as políticas de produção habitacional também se concentram em regiões mais distantes no centro, não sendo acompanhadas por instalação de infra-estruturas e equipamentos adequados que supram a necessidade da população deslocada.

O próprio PLHIS de Sobral (2009) acusa problemas na política habitacional da cidade pela ausência de ações continuadas que considerem a produção habitacional uma verdadeira política pública municipal. As ações nesse sentido, ainda segundo o PLHIS, têm sido focalizadas na produção de habitação através de financiamentos, e sua produção se localiza, normalmente, nos bairros já citados ao lado direito do rio Acaraú, onde a baixa densidade na ocupação permitia a compra de terrenos por preços mais baixos. Essas produções têm se dado totalmente desvinculadas das políticas de desenvolvimento urbano municipal. Dessa forma, a situação habitacional em Sobral se encontra comparativamente semelhante a grande parte das cidades brasileiras, ampliando as desigualdades sociais existentes e promovendo o crescimento desordenado de suas periferias. Como resultado, percebe-se a criação de uma cidade legal e uma ilegal. O PLHIS (2009) aponta três tendências urbanas na periferia: i) expansão da ocupação territorial, ampliando os limites da cidade; ii) densificação crescente, pela massificação de barracos, ocupação de áreas de risco, casas

Município	Componentes do déficit habitacional								
	Déficit habitacional total	Domicílios precários		Coabitação familiar		Ônus excessivo com aluguel		Adensamento excessivo de domicílios alugados	
		Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Ceará	276284	46028	16,66%	125745	45,51%	79478	28,77%	25033	9,06%
Região Metropolitana de Fortaleza	125847	6420	5,10%	61094	48,55%	44294	35,20%	14038	11,15%
Fortaleza	95166	3031	3,18%	43752	45,97%	37488	39,39%	10896	11,45%
Cidades médias e centros regionais	52363	8695	16,61%	22442	42,86%	16490	31,49%	4735	9,04%
Aracati	2349	620	26,39%	1162	49,47%	531	22,61%	36	1,53%
Camocim	2176	552	25,37%	971	44,62%	491	22,56%	162	7,44%
Canindé	2375	469	19,75%	1164	49,01%	528	22,23%	215	9,05%
Cratêus	2139	310	14,49%	981	45,86%	667	31,18%	181	8,46%
Crato	4255	598	14,05%	1910	44,89%	1366	32,10%	382	8,98%
Itapipoca	4119	1255	30,47%	1634	39,67%	987	23,96%	242	5,88%
Icó	1828	461	25,22%	784	42,89%	479	26,20%	105	5,74%
Iguatu	3757	821	21,85%	1381	36,76%	1184	31,51%	371	9,87%
Juazeiro do Norte	10037	309	3,08%	3788	37,74%	4420	44,04%	1518	15,12%
Limoeiro do Norte	1421	149	10,49%	761	53,55%	404	28,43%	107	7,53%
Morada Nova	1826	467	25,58%	936	51,26%	365	19,99%	58	3,18%
Quixadá	3069	783	25,51%	1281	41,74%	847	27,60%	157	5,12%
Quixeramobim	2180	446	20,46%	907	41,61%	617	28,30%	210	9,63%
Russas	1834	269	14,67%	1007	54,91%	471	25,68%	87	4,74%
<b>Sobral</b>	<b>7511</b>	<b>968</b>	<b>12,89%</b>	<b>3111</b>	<b>41,42%</b>	<b>2640</b>	<b>35,15%</b>	<b>792</b>	<b>10,54%</b>
Tauá	1487	218	14,66%	664	44,65%	493	33,15%	112	7,53%

populares, mutirões e conjuntos habitacionais para a população de baixa renda; e iii) baixa qualidade das unidades, do contexto urbano e crescente deterioração das habitações.

Segundo dados da Fundação João Pinheiro (2010), no ano de 2010 o déficit habitacional da cidade de Sobral era de 7.511 domicílios, correspondente a 14,88% do total de domicílios particulares permanentes (DPP) da cidade no mesmo ano. Desse número do déficit, 12,89% se compõe de domicílios em estado precário, 41,42% de coabitação familiar, 35,15% de ônus excessivo com aluguel e 10,54% de adensamento excessivo de domicílios alugados. Percebe-se que a porcentagem de domicílios em déficit relacionados ao ônus excessivo com aluguel e adensamento excessivo de domicílios alugados é superior em Sobral, assim como em Juazeiro do Norte, por exemplo, que é a maior cidade dentre as destacadas como cidades médias e/ou centros regionais, em comparação com as outras cidades menores. Pode-se dizer, portanto, que a população dessas cidades passa a sofrer do mesmo problema da população de Fortaleza, por exemplo, onde as famílias que comprometem sua qualidade de vida por conta dos altos preços de aluguel compõem a maior parte do déficit habitacional, um efeito do crescimento rápido dessas cidades e da valorização do preço da terra.

### **C. INSERÇÃO DO PMCMV E DO CONJUNTO NOVA CAIÇARA EM SOBRAL**

O Programa Minha Casa Minha Vida realizou, desde 2010, cinco contratos, todos na modalidade FAR, voltados para famílias com até 3 salários mínimos. Pelos empreendimentos contratados até o início de 2016, espera-se uma construção de um total de 3.860 unidades habitacionais. Este número corresponde a 7,6% dos domicílios particulares permanentes da cidade levantados em 2010 e a praticamente metade (51,39%) do déficit habitacional quantificado naquele mesmo ano. Com isso, revela-se o porte das obras realizadas pelo programa e o esforço para sua implantação nesta cidade, fazendo com que Sobral seja o 5º município cearense com maior produção de unidades pelo Programa no estado.

Os dois primeiros contratos foram realizados na primeira fase do PMCMV e se transformaram nos conjuntos Jatobá I e Jatobá II, entregues em 2012. Os dois se localizam no bairro Cohab II, localizado à direita do rio, onde tem se dado historicamente essa produção de habitação de interesse social, totalizando 496 unidades. Os três últimos contratos fazem parte de um só grande empreendimento, denominado Conjunto Nova Caiçara, que será melhor estudado a seguir.

O Conjunto Nova Caiçara, maior empreendimento realizado no estado pelo PMCMV fora da Região Metropolitana de Fortaleza, foi realizado na terceira fase do Programa, e suas 3.364 unidades terminaram de ser construídas no ano de 2016. Este número de unidades representa quase 90% das unidades habitacionais produzidas pelo Programa na cidade de Sobral, e quase 7 vezes o número de unidades construídas pelos dois primeiros conjuntos, na primeira fase. Sua construção é bastante característica, portanto, de um segundo momento da produção do Programa, onde os conjuntos deixam de ter uma pequena escala, como os Conjuntos Jatobá, e passam a se tornar grandes

conjuntos, que, ao trazerem uma grande quantidade de nova população ao território onde se inserem, constroem, portanto, novos bairros.

O Conjunto Nova Caiçara se localiza no extremo oposto da cidade dos conjuntos. Foi construído no bairro Cidade José Euclides, próximo ao DETRAN, fazendo parte do contexto de expansão urbana mais expressivo da cidade. Além dos prédios habitacionais, o projeto propõe também a construção de uma série de equipamentos sociais, cuja implantação ainda não foi iniciada.

### **3. AGENTES ENVOLVIDOS**

O empreendimento Nova Caiçara foi um projeto aprovado pelo Ministério das Cidades com contrapartida do Governo do Estado, totalizando uma soma de R\$208.587.800,00 advindo do Governo Federal e R\$10.111.800,00 do Governo do Estado. O banco responsável pelo financiamento das unidades junto aos beneficiários é o Banco do Brasil, financiando as unidades em até 120 meses, com prestações de 5% da renda bruta da família, sendo o valor mínimo da parcela de R\$25,00. A origem dos recursos é o Fundo de Arrendamento Residencial, utilizado para o financiamento do Programa para as unidades habitacionais destinadas a famílias de faixa 1 (renda inferior a 1.600 Reias).

As unidades habitacionais e suas condições de financiamento são destinadas a famílias que possuem renda mensal inferior a três salários mínimos, e que moravam anteriormente, em sua maioria, em situação de aluguel ou de cômodo/imóvel cedido, ou seja, não-proprios.

A prefeitura de Sobral é a responsável pela facilitação do processo, providenciando os elementos de política habitacional necessários à implantação do Programa no município, como: Plano Diretor Participativo, atualizado em 2008, Plano Local de Habitação de Interesse Social, atualizado em 2009, Fundo Habitacional, cadastro de famílias beneficiárias e entrega de unidades. Além disso, a Prefeitura foi responsável pela escolha do terreno para a realização do empreendimento, que, no caso, era um terreno particular, adquirido em 2011.

A Construtora Mineira Direcional é a responsável pela execução das obras dos três módulos do empreendimento. Esta construtora possui empreendimentos em 12 estados do país, principalmente no Norte e no Sudeste, com experiência prévia em grandes empreendimentos PMCMV. Constroi também atualmente um empreendimento na capital do estado, no bairro José Walter com mais de 5.000 unidades.

### **4. ESTUDOS DE INSERÇÃO URBANA E QUALIDADE DO PROJETO ARQUITETÔNICO URBANÍSTICO**

Com o objetivo de melhor compreender as dinâmicas e os efeitos sócio-territoriais da política habitacional em estudo, optou-se por fazer um estudo de inserção urbana seguindo uma metodologia desenvolvida no Laboratório de Estudos em Habitação na pesquisa de 2013 que analisou o Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Fortaleza. Esta análise é



trabalhada em três escalas: 1) urbana e regional, levando em consideração a estruturação da cidade onde está inserido como um todo 2) empreendimento e seu entorno, analisando o seu entorno imediato, levando em conta a morfologia urbana e o uso do solo, e 3) empreendimento e seu conteúdo, onde se faria uma análise na escala arquitetônica, sobre a qualidade da organização espacial do conjunto e da unidade habitacional. Pela impossibilidade de levantar informações sobre o projeto arquitetônico do conjunto, optou-se por concentrar o estudo nas duas primeiras escalas.

## A. ESCALA I: URBANO E REGIONAL

O Conjunto Nova Caiçara se localiza na borda noroeste da cidade de Sobral, fazendo parte do eixo de expansão sentido serra da Meruoca, no bairro Cidade José Euclides, situado a 3,5km do centro histórico da cidade, a 1,5km do Junco e a quase 4km do bairro Jerônimo de Medeiros, os dois bairros destacados pela pesquisa como novas centralidades. Segundo o PLHIS (2009), o bairro José Euclides decorre de “sucessivas invasões”, principalmente na antiga Fazenda Mucambinho, que se localizava próxima ao riacho. Nas bordas do riacho, podemos encontrar alguns loteamentos ocupados por habitação de baixa renda, as quais foram realocadas dentro do Conjunto. Fazendo fronteira com este bairro, o conjunto se localiza numa fronteira da cidade: 1) de um lado, saindo da cidade, bairros quase rurais, com densidade baixíssima, preservação da natureza e pequenas chácaras; 2) de outro, em direção ao centro, bairros pericentrais com um caráter mais urbano, que têm sofrido uma valorização intensa, e vêm sendo recentemente rapidamente ocupados com habitação de renda média-alta, como uma frente importante de expansão do mercado imobiliário. O Nova Caiçara se insere nessa região, atuando, portanto, como fronteira entre habitação precária, ambiente rural e habitação de renda média-alta. Segundo o Plano Diretor Participativo de Sobral (2008), dentro da



*Conjunto Nova Caiçara: densidade populacional e zonas do Plano Diretor (produzido pelo LEHAB, 2016)*

área onde foi construído o conjunto, se encontram 3 macrozonas urbanas: Zona Residencial, Zona de Preservação e ZEIS, estando a maior parte do conjunto na Zona de Preservação, inclusive em áreas demarcadas como alagáveis. A ZEIS engloba todo o loteamento vizinho na direção sudeste, de habitação de baixa renda, uma ocupação que existe há décadas. Não estaria, portanto, dentro de



uma área prevista para esse tipo de uso. Pelo contrário, grande parte do seu território está em zona de preservação.

Segundo dados do Censo 2010, a área do Conjunto recebia abastecimento de água e coleta de esgoto<sup>1</sup> apenas satisfatórios, não chegando aos 100%. O abastecimento de energia também chega perto de quase 100%. No loteamento de baixa renda vizinho, que é ZEIS, a situação é um pouco mais complicada, abarcando certas áreas sem abastecimento de água, esgoto e energia.



Conjunto Nova Caiçara: domicílios sem banheiro e condições de mobilidade urbana (produzido pelo LEHAB, 2016)

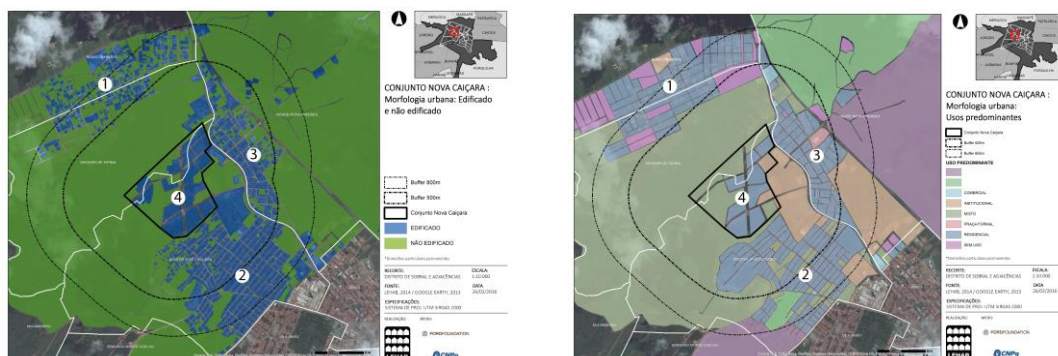
Quanto à mobilidade urbana, a entrada do conjunto se encontra a menos de 200 metros da última estação de metrô da linha norte, chamada Estação Cohab III, que conecta rapidamente o bairro ao centro da cidade. Dentro do plano de mobilidade da cidade, as estações se tornam pontos de convergência de todos os ônibus que circulam nas suas redondezas. A entrada do conjunto se torna, portanto, um desses pontos de convergência da cidade, além de ser uma das estações terminais.

## B. ESCALA II: EMPREENDIMENTO E SEU ENTORNO

A presença do não-edificado na região é bastante marcante. A única massa de lotes consolidados se trata da área já citada diversas vezes como ZEIS, primeira área ocupada da região. Além desta, duas outras massas edificadas se destacam: acima do Nova Caiçara e do lado oposto da Rua Menino Jesus de Praga, sendo as duas áreas de ocupação bastante recentes. Ressalta-se ainda que estas três

<sup>1</sup> Importante ressaltar que os dados são de 2010, e o Conjunto teve suas obras iniciadas em 2013; estima-se, portanto, que um sistema de água e esgoto próprio foi instalado.

massas edificadas constituem as áreas cujos lotes são mais regulares e parcelados. Ao se classificar as diferentes massas edificadas<sup>2</sup> quanto à forma do lote, à tipologia, à densidade das construções e



*Conjunto Nova Caiçara: presença de vazios e usos predominantes (produzido pelo LEHAB, 2016)*

ao perfil de população beneficiada, pode-se destacar 4 massas principais: 1) Massa de densidade média/baixa, lote retangular e traçado regular, de baixo gabarito, com habitação de renda média-alta, presente nos loteamentos do bairro Renato Parente; 2) Massa de densidade altíssima, com lotes retangulares e traçado predominantemente regulares, com baixo gabarito, fachadas ativas e habitação de baixa renda, presente no loteamento de ZEIS, produzindo vias razoavelmente regulares; 3) Massa de densidade média, com lotes quadrados e traçado irregular, gabarito baixo-médio, presente nos loteamentos à direita da Rua Menino Jesus de Praga; 4) Massa de densidade média-alta, lotes e traçado completamente irregulares, presente no loteamento do Conjunto Nova Caiçara, formando vias bastante irregulares e desconexas do restante do território.

Quanto aos seus usos, analisa-se que todas estas massas destacadas possuem um caráter predominantemente residencial, com a presença pontual de alguns usos institucionais, localizados ao longo das principais avenidas, principalmente a Rua Menino Jesus de Praga, que leva até o centro da cidade e por onde segue a linha norte do metrô. Algumas quadras residenciais possuem também



*Conjunto Nova Caiçara: intensidade de ocupação do solo e tipologia das edificações (produzido pelo LEHAB, 2016)*

<sup>2</sup> Na metodologia pensada pelo LEHAB, considerou-se como unidade de análise o que ficou chamado de Unidade Territorial de Análise (UTA). Esta unidade foi pensada inicialmente como uma quadra, porém, verificou-se na sistematização da análise que haviam grandes áreas não parceladas ou glebas que não se caracterizavam como quadra e que necessitavam ser consideradas. Considera-se como “massa” uma aglomeração de UTAs que possuem características comuns segundo a análise.

uso misto, com pequenos comércios, e são raras as quadras com uso comercial de maior porte. A presença de áreas de lazer (praças, quadras, etc) também é bastante escasso.

A maior parte das áreas construídas possui uma tipologia homogênea, de baixo gabarito (de 1 a 3 pavimentos), em pequenos lotes. Essa tipologia está diretamente ligada ao uso predominante do local, residencial unifamiliar. Dentro do conjunto, por outro lado, a tipologia residencial é mais verticalizada. Mais uma vez, as tipologias mais heterogêneas se localizam próximas às grandes avenidas, já que se tratam de construções com usos diferenciados, ligados principalmente, no caso, aos estabelecimentos comércios ou aos espaços institucionais.

Em termos mais gerais de distribuição de renda, é bastante notável que a porção à esquerda da Avenida Menino Jesus de Praga concentre a população mais pobre, enquanto a mais rica se situa na porção à direita.



Conjunto Nova Caiçara: uso dos vazios e renda da população (produzido pelo LEHAB, 2016)

A maioria do espaço não-edificado não possui nenhum uso, sendo parte deles loteamentos prontos para serem vendidos e ocupados. Já analisando as grandes glebas não parceladas, duas manchas de terra não-loteada se destacam na região: a primeira nas imediações do conjunto, onde se localiza a lagoa Mucambinho. Essa área não loteada se estende em toda a porção leste do entorno, e possui dentro dela algumas áreas de preservação ambiental, que estão sendo desrespeitadas pela própria implantação do conjunto, que está dentro dela. A segunda mancha de terra não-loteada se localiza



Conjunto Nova Caiçara: presença de equipamentos sociais de saúde e educação (produzido pelo LEHAB, 2016)

no bairro Cidade Pedro Mendes, onde se pode encontrar alguns outros usos mais voltados para o rural, com a presença de chácaras e sítios.

O Conjunto conta com a presença de alguns equipamentos de educação (9) e saúde (2). Dentre os equipamentos de educação, todos são públicos e dividem-se em: 3 de Ensino Infantil, 3 de Ensino Fundamental, 1 de Ensino Superior (o Campus de Humanidades da Universidade Vale do Acaraú) e 2 de Ensino Técnico (Escola Estadual Lysia Pimentel Gomes, construída juntamente com o Conjunto e a Escola de Formação em Saúde da Família Visconde de Saboia). Quanto aos equipamentos de saúde, ambos são públicos, sendo um um Centro de Saúde da Família e o outro o Hospital Regional do Norte, que, conforme já foi dito.

Além dos prédios habitacionais, o projeto propõe também a construção de três Centros de Educação Infantil; Colégio Sobralense de Tempo Integral; dois Postos de Saúde, totalizando cinco equipes; um CRAS; o Galpão da Economia Solidária; além da Escola de Ensino Profissional Lysia Pimentel Gomes, já em funcionamento. A implantação dos demais equipamentos ainda não foi iniciada.

## CONCLUSÃO

A produção de habitação de interesse social do Programa Minha Casa Minha Vida, ao encontrar, na sua primeira fase, alguns empecilhos para sua efetivação nas cidades médias e centros regionais cearenses, teve que adaptar seu funcionamento e suas regras para conciliar as exigências do mercado da construção civil às necessidades dos municípios. Estas mudanças ocasionaram o retorno dos grandes conjuntos, num formato muito semelhante aos conjuntos produzidos na época do Banco Nacional de Habitação (BNH): implantação em áreas periféricas, normalmente carentes de infra-estrutura urbana, onde a farta disponibilidade de terras permite maior quantidade de unidades construídas e, com isso, obras mais econômicas e rentáveis.

No caso estudado do Conjunto Nova Caiçara, especificamente, utiliza-se, para a escolha do terreno, a maior frente de expansão urbana da cidade. E, se por um lado é uma área com crescentes investimentos públicos em mobilidade urbana e equipamentos sociais, por outro, ao invés de realizar a construção em loteamentos já realizados nas proximidades do local escolhido, optou-se por uma zona ainda não loteada, isolada do restante do tecido urbano por, inclusive, possuir no seu território uma zona de preservação ambiental. Além de permitir um maior adensamento com um pequeno investimento inicial, a construção deste conjunto num extremo da cidade gera todo um investimento necessário em infra-estrutura desde o centro da cidade, que fica a cargo do poder público, e acaba atraindo investimentos privados para esses bairros pericentrais que ficam no caminho, e que já possuem um potencial construtivo bastante valorizado. Além disso, percebe-se uma total falta de diálogo entre as leis municipais e a produção do Programa, considerando que o Conjunto em estudo se situa dentro de zona de preservação e guarda pouca relação com a ZEIS vizinha. A lógica da produção se torna, portanto, essencialmente econômica, dispensando a legislação e, conseqüentemente, a função social da produção de habitação.



## REFERÊNCIAS

- COSTA, Maria Clélia Lustosa Costa; AMORA, Zenilde Baima. **Transformações nas cidades médias do Ceará (Brasil)**. Disponível em: <<http://www.observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografiasocioeconomica/Geografiaurbana/246.pdf>>. Acesso em: 24 nov. 2016.
- DE HOLANDA, Virginia Célia Cavalcante. Transformações sócioespaciais das cidades médias cearenses. **Revista de Geografia (UFPE)**, Recife, v.28, n.1, 2011.
- DE HOLANDA, Virginia Célia Cavalcante de Holanda; AMORA, Zenilde Baima. Cidades médias do Ceará, estado do Nordeste do Brasil, e suas dinâmicas contemporâneas. **Revista Geográfica de América Central**, Costa Rica, Universidad Nacional de Costa Rica, v.x, Número Especial EGAL, 2011.
- FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo Demográfico 2010**.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2010**. Belo Horizonte, 2013.
- MUNICÍPIO DE SOBRAL. Diagnóstico habitacional preliminar do município de Sobral. Sobral, 2009.
- MUNICÍPIO DE SOBRAL. Plano Diretor Participativo de Sobral. Sobral, 2008.
- PEQUENO, Renato; ROSA, Sara Vieira. O Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Fortaleza-CE: análise dos arranjos institucionais. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, SciELO, v.18, n.35, abr, 2016.
- PEQUENO, Renato; ROSA, Sara Vieira. Inserção urbana e segregação espacial: análise do Programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza. In: AMORE, C.S.; 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, 2015, p. 131-165.
- RODRIGUES, Antonia Helaine Veras; DE HOLANDA, Virgínia Célia Cavalcante. As feições da especulação imobiliária e a produção do espaço na cidade média de Sobral-CE. **Revista da Casa da Geografia de Sobral**, Sobral, v.14, n.1, 2012.