

| 1073 | TIPIFICAÇÃO DE MUNICÍPIOS COMO ESTRATÉGIA DE TERRITORIALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO HABITACIONAL: PARÂMETROS DE CLASSIFICAÇÃO E PRIORIZAÇÃO ADOTADOS NO PLANO ESTADUAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DO CEARÁ

*Amiria Bezerra Brasil, Carla Camila Girão Albuquerque, Francisco Rérisson Carvalho
Correia Máximo*

Resumo

Este artigo tem como objetivo apresentar e discutir a metodologia utilizada para elaboração do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Estado do Ceará (PEHIS/CE), especificamente, quanto à construção de tipologias dos municípios cearenses, a partir da proposta do Plano Nacional de Habitação (PlanHab). A tipificação dos municípios cearenses, além de buscar uma maior aproximação com a realidade do estado, construiu variáveis de priorização frente aos programas a serem propostos, ou seja, as estratégias de ação são centradas nas tipologias de municípios estabelecidas. Desenvolvida a partir de dados primários e secundários, a metodologia, considerando a variação de tais informações, prevê a criação de um banco de dados que possibilite uma atualização contínua, e por consequência, assegure uma flexibilização dos tipos de acordo com a situação do município, que poderá ser modificada ao longo do tempo, sugerindo também o enquadramento em novas estratégias. O artigo divide-se em duas partes principais, a primeira introduz e contextualiza o Plano Estadual de Habitação do Ceará na Política Nacional. Na segunda parte é apresentada a metodologia construída assim como alguns dos resultados alcançados, trazendo como exemplo a Região Metropolitana de Fortaleza (RMF).

Palavras-chave: Política Nacional de Habitação, Plano Nacional de Habitação, Plano Estadual de Habitação de Interesse Social, Ceará, tipologia de municípios.

Introdução

O desenvolvimento do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do estado do Ceará (PEHIS/CE) se dá no contexto da criação da nova Política Nacional de Habitação (PNH) e da instalação do Sistema Nacional de Habitação (SNH), após a promulgação da Constituição de 1988 que transferiu parte da responsabilidade das políticas públicas para os estados e municípios. Isso acarretou a sobreposição de programas e ausência de recursos financeiros, principalmente por parte dos municípios.

Em 2003, a criação do Ministério das Cidades teve como objetivo a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), buscando integrar as políticas relacionadas às cidades e articular os três níveis de governo. Essa discussão se iniciou com as Conferências das Cidades e, em 2004, houve a aprovação da

PNH. Esta previu a criação do SNH que iria coordenar sua implementação e articular os três níveis de governo, no intuito de universalizar o acesso à moradia digna, enfrentando o problema habitacional de maneira articulada com as demais políticas urbanas, seguindo as diretrizes da PNDU.

A criação do SNH se deu em 2005, e seu objetivo é articular a produção habitacional estatal e de mercado através da criação de dois sistemas: Sistema Nacional de Habitação de Mercado e Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). O SNHIS irá coordenar a produção habitacional para população de baixa renda, foco principal da PNH. A implementação da Política se dá a partir da criação do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), que diagnosticou a problemática da Habitação de Interesse Social (HIS) no país, estabeleceu as diretrizes e formulou as estratégias para solucionar a questão habitacional no horizonte até 2023. É fundamental comentar ainda que todo o processo de elaboração da PNH e do PlanHab se deu de forma participativa, como exige e garante por direito a Política Urbana prevista na nova Constituição Brasileira, regulamentada pelo Estatuto da Cidade, aprovado em 2001.

Como importante componente do SNHIS, que irá financiar a PNH, foi criado o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), importante inovação, que concentrará os recursos disponíveis para investimentos em HIS. O FNHIS poderá ser acessado por todos os estados, municípios e Distrito Federal desde que estes tenham aderido ao SNHIS.

A adesão ao Sistema tornou-se essencial aos entes federativos, pois será a partir do FNHIS que serão repassados os recursos federais para aplicação em programas de HIS. Para aderir ao SNHIS os entes precisam assinar o termo de compromisso, elaborar os Planos Estaduais de Habitação de Interesse Social (PEHIS) e os Planos Locais de Interesse Social (PLHIS), que irão traçar as estratégias de ação dos Estados, Municípios e Distrito Federal na aplicação dos recursos disponíveis. Além dos Planos, esses entes devem criar seus Fundos Estaduais de Habitação de Interesse Social (FEHIS) e seus Fundos Locais de Habitação de Interesse Social (FLHIS), e instituir os Conselhos Gestores dos Fundos (CGFHIS). Os CGFHIS deverão ter a participação de representantes do governo e da sociedade civil e deverão acompanhar as aplicações dos recursos disponíveis, sendo, sempre, deliberativos.

Nesse contexto, o Governo do Estado do Ceará sancionou a Lei N° 14.103, de 15 de maio de 2008, criando o FEHIS/CE, assim como o seu CGFEHIS, possibilitando a formulação do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (PEHIS/CE)¹.

Planos estaduais de habitação no Ceará: do PDH ao PEHIS/CE

O estado do Ceará, no que se refere ao planejamento habitacional, merece destaque no contexto nacional por ter elaborado um plano de abrangência estadual ainda em 2005, ano de início do processo de implementação do SNHIS, a partir da promulgação da Lei Federal 11.124 que o criou.

O Plano Diretor de Habitação do Estado do Ceará (PDH) foi elaborado no intuito de integrar as políticas públicas de atendimento às demandas por habitação social, priorizando as famílias de baixa renda, ou seja, de até 3 salários mínimos.

De maneira geral, o plano se apresenta a partir de duas partes principais propostas: um Programa Estadual de Habitação e um Sistema de Monitoramento e Avaliação.

O Programa Estadual de Habitação, proposto a partir do exame do diagnóstico apresentado, e incorporando as estratégias e diretrizes das principais políticas territoriais que vinham sendo desenvolvidas no Ceará, recomenda suas ações em torno dos seguintes programas: desenvolvimento institucional, acesso à moradia adequada, regularização fundiária, requalificação urbana e ambiental em assentamento precários, moradia em área central e ações integradas em projetos estratégicos. Já o Sistema de Monitoramento e Avaliação propõe um acompanhamento e a medição dos indicadores e dos objetivos de cada ação proposta, atualizando e avaliando seus impactos.

Além das estratégias e diretrizes estabelecidas no intuito de integrar as políticas e programas existentes, mobilizar agentes e captar recursos, o plano trazia como destaque elementos de participação popular, seguindo orientações do Estatuto da Cidade. Essa participação, ainda que aqui não abordada em seu caráter e papel dentro do plano, vale ser identificada como avanço no contexto das políticas públicas territoriais então em voga no Estado.

¹ O PEHIS-CE foi elaborado pelo Consórcio Nasser Hissa/Architectus, vencedor de licitação pública. Cabe registrar que o presente texto apresenta apenas uma síntese da metodologia que norteou a elaboração do plano, do qual participaram os autores. Tal metodologia foi baseada em proposta inicial elaborada pelo Prof. Dr. Renato Pequeno (**Universidade Federal do Ceará**), que não atuou no desenvolvimento das demais etapas do Plano.

Em relação ao seu conteúdo, o PDH trazia um estudo detalhado sobre as condições habitacionais no Estado, a partir de um conjunto de dados de informações do IBGE e do IPECE; e dados primários, que compuseram as chamadas micro-áreas, assentamentos precários considerados emblemáticos da situação habitacional do Estado.

O plano trabalha seu horizonte de atuação estipulado em 15 anos, ou seja, estaria válido até 2020, momento final das projeções populacionais realizadas na ocasião de sua elaboração.

No PDH, as necessidades habitacionais do estado foram analisadas com base nos dados do Censo 2000 e em alguns indicadores socioeconômicos, a exemplo do Índice de Exclusão Social, Índice de Vulnerabilidade Social e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). O plano faz referência ainda, em seu diagnóstico, ao estudo de classificação da rede urbana brasileira, desenvolvido por diversas instituições, dentre elas o IPEA, o IBGE e a Unicamp (IPEA, 2002). Entretanto, efetivamente não os utiliza, nem no diagnóstico nem na definição das estratégias. A classificação utilizada terminou sendo: a importância regional e o tamanho populacional do município, o que restringe uma possível territorialização dos programas e propostas. Consequentemente o PDH foi implantado parcialmente.

Devido a esses motivos, e à necessidade de adequação do planejamento habitacional do Ceará ao contexto da nova PNH, visando adesão ao SNHIS, surgiu a necessidade de revisão do Plano. Tal revisão ocorreu mediante três aspectos centrais: atualização e complementação de informações censitárias; adequação do plano existente às novas metodologias e abordagens de participação popular introduzidas a partir de 2007 pelo PlanHab; e territorialização das ações propostas. É sobre este último aspecto que este texto trata com maior ênfase.

Estrutura e conteúdo do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Ceará

O Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Ceará, ou PEHIS/CE, foi desenvolvido segundo as recomendações do Ministério das Cidades. Dentre estas recomendações está a estrutura básica de como o Plano deve ser elaborado. Divide-se em três partes principais: Proposta Metodológica, Diagnóstico do Setor Habitacional e Estratégias de Ação.

A Proposta Metodológica contém informações gerais sobre o contexto do PEHIS, equipe de elaboração e metodologia de desenvolvimento. O Diagnóstico do Setor apresenta o

levantamento dos dados e informações sobre a situação habitacional do Estado. Mostra ainda um panorama dos assentamentos precários no Ceará, classificados segundo seus principais tipos. E ainda, como conteúdo mais exaustivo, apresenta os componentes do déficit habitacional e as fontes de financiamento e subsídio habitacional e os programas habitacionais, nas esferas de poder federal e estadual. As Estratégias de Ação, desenvolvidas a partir do Diagnóstico do Setor Habitacional, consistem no Plano de Ação que indica as estratégias estaduais em relação à política de habitação e os investimentos da União em municípios cearenses no que tange ao setor habitacional.

As etapas de Diagnóstico do Setor Habitacional e as Estratégias de Ação foram construídas territorializadas, a partir de uma tipificação dos municípios cearenses.

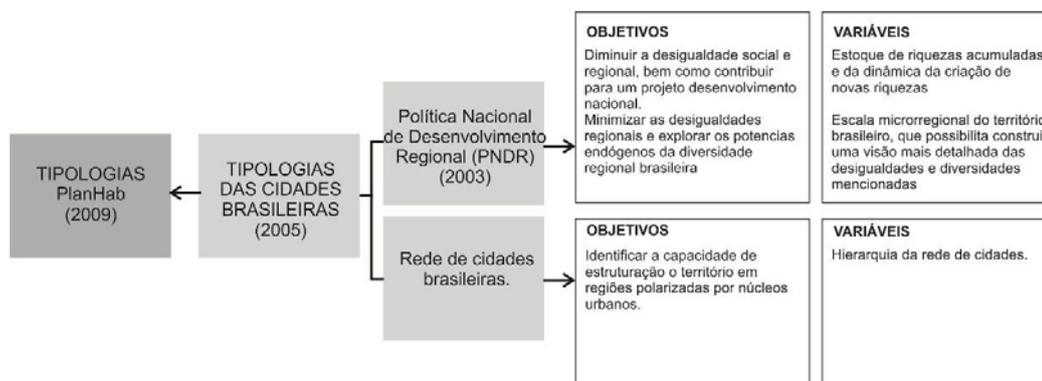
Metodologia utilizada para a classificação e priorização dos municípios cearenses

Fundamentos para a construção da tipologia de municípios

O PlanHab, visando alcançar maior clareza na definição e priorização das políticas, programas e ações, utilizou agrupamentos de municípios brasileiros por tipos. Esta estratégia teve como intenção construir uma visão mais detalhada das desigualdades e diversidades entre municípios no território nacional. A metodologia traçada para alcançar este fim consistiu na utilização de estudos já existentes sobre a caracterização da rede de cidades brasileiras, adaptando-a às variáveis do setor habitacional. A *Tipologia das Cidades Brasileiras* (2005), ponto de partida para definição metodológica do PlanHab, por sua vez também partiu de estudos anteriormente divulgados (Figura 1).

A Tipologia das Cidades Brasileiras, denominada pelo PlanHab de “original”, foi desenvolvida pelo Observatório das Metrópoles visando fornecer parâmetros para a política de desenvolvimento urbano e para orientar o investimento público na busca de diminuir a desigualdade social e regional. O estudo teve como objetivo classificar as cidades brasileiras em tipos com características semelhantes e inseridas em regiões similares quanto ao grau de desenvolvimento econômico. Estes indicadores permitiram a caracterização das cidades identificando a maior ou menor incidência de problemas urbanos assim como a capacidade do município em dispor ou não de meios materiais para enfrentá-los. Estes elementos são fundamentais para a definição de políticas específicas para cada grupo de municípios.

Figura 1: Esquema demonstrando a vinculação entre estudos que fundamentaram as Tipologias de Municípios do PlanHab.



Fonte: PEHIS-CE, 2010.

Foram identificados pelo estudo em questão 19 tipos de municípios em todo o Brasil, agrupados por indicadores socioeconômicos e cortes populacionais. No Quadro 1 encontram-se as tipologias de municípios identificadas no Estado do Ceará e suas respectivas características.

Quadro 1: Municípios cearenses identificados no estudo sobre as Tipologias das Cidades Brasileiras

Municípios com mais de 100 mil habitantes	TIPO 2	Aglomerações urbanas inseridas em microrregiões de alto ou médio estoque de riquezas isoladas e de pequenas dimensões no meio de regiões pobres e de baixa densidade econômica
	TIPO 4	Aglomerações urbanas inseridas em regiões de menor acumulação - são geralmente capitais ou principais cidades estaduais que assumem a feição de ilhas de concentração de atividades urbanas no meio de espaços rurais pobres ou somente extensivamente explorados
Municípios entre 20 e 100 mil habitantes	TIPO 8	Centros urbanos médios em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente. A baixa taxa de urbanização é uma característica de municípios componentes.
	TIPO 11	Centros urbanos médios em espaços rurais que vem enriquecendo recentemente, situados em microrregiões que conhecem uma dinâmica econômica que gera nova riqueza. Nesses municípios o crescimento econômico, notadamente vinculado ao avanço da soja, parece não ter modificado os quadros mais tradicionais herdados da ocupação pela pecuária.
	TIPO 12	Municípios situados na Zona da Mata Canavieira do Litoral Oriental do Nordeste, na Baixada Maranhense e ao Vale do Itapecuru, todas regiões com alta densidade de população e próximas de centros de maior porte. O traço principal é a pobreza rural.
	TIPO 13	Municípios situados em regiões menos povoadas, ou até bastante isoladas, como no Oeste do Amazonas. O traço principal é a pobreza rural.
Municípios com menos de 20 mil habitantes	TIPO 17	Municípios situados fora de aglomerações metropolitanas. Pequenas cidades com poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente.
	TIPO 18	Pequenas cidades com relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica

	TIPO 19	Pequenas cidades com poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica
--	----------------	---

Fonte: Adaptado de Observatório das Metrôpoles (2005).

Já a metodologia utilizada pelo PlanHab consistiu na adaptação do estudo das Tipologias das Cidades Brasileiras ao considerar um conjunto de indicadores urbanos e socioeconômicos com grande relevância para a definição de prioridades para a habitação. Isto resultou em uma diminuição do número de tipos a partir da junção das categorias. O Quadro 2 indica a correspondência dos novos tipos redefinidos pelo PlanHab aos tipos definidos pelo Observatório das Metrôpoles para o Estado do Ceará.

Quadro 2: Definição e caracterização dos tipos de municípios PlanHab existentes no Ceará

Tipologia de cidades (2005)	Tipologia PLANHA B	Definição	Características específicas dos municípios Cearenses
Tipo 2	C	Espaços Urbanos Aglomerados e capitais prósperas N e NE (população variável*)	<p>Correspondem aos municípios da Região Metropolitana de Fortaleza. São os municípios que concentram 56% dos domicílios urbanos cearenses e 29% do déficit habitacional total do estado. Contudo, o município de Fortaleza, sozinho, comporta 19% deste déficit.</p> <p>Nestes municípios estão também as mais altas taxas de crescimento populacional. Destaca-se que estes dados demonstram que embora cidades médias tenham tido crescimento expressivo nas últimas duas décadas, a grande aglomeração metropolitana cearense continua mantendo altos índices de crescimento no conjunto. O que se observa é a redução do crescimento e mesmo perda de população no núcleo metropolitano de Fortaleza, mas compensado pelo crescimento dos municípios periféricos.</p> <p>A taxa de urbanização é também bastante alta: em média 82% e, portanto, considera-se que a maior parte do déficit habitacional é também urbano. Contudo, existe uma forte variação entre os valores absolutos entre os municípios, de 50% a 100%, o que representa contextos diversos de desenvolvimento urbano.</p> <p>Destaca-se que em 2009 foram incorporados à RMF os municípios de Cascavel e Pindoretama, sendo o resultado do estudo divulgado anteriormente a esta incorporação, desta forma, os dois municípios ainda aparecem fora do grupo em questão. A inserção destes dois municípios será realizada para a adequação da metodologia ao PEHIS.</p>
Tipo 4	E	Espaços Urbanos Aglomerados e centros regionais N e NE. (acima de 100mil habitantes)	<p>Compreendem apenas 2% do total dos municípios cearenses. São os municípios com baixo estoque de riqueza, porém com grande importância regional. São cidades pólo em regiões menos urbanizadas, e situadas em microrregiões de menor dinamismo.</p> <p>Apresentam elevado grau de precariedade e pobreza, o que se reflete no alto déficit habitacional relativo, chegando a 23% dos domicílios. Em função das condições de pobreza, apresenta menor condição para enfrentamento dos</p>

			problemas habitacionais e urbanos. São também municípios que apresentam déficit habitacional rural mais elevado no conjunto dos municípios de mais de 100mil habitantes.
Tipo 8	H	Centros urbanos em espaços rurais em regiões de maior pobreza e precariedade (entre 20 a 100mil habitantes)	Compreendem os municípios com população entre 20 e 100mil habitantes e correspondem a 39% dos municípios cearenses. Apresentam taxa de urbanização média. Estão situados em regiões de pobreza e estagnação, ou frágil dinamismo, ainda insuficiente para impactar dinâmicas urbanas, ou mesmo para gerar melhores condições de vida para seus moradores. Apresentam os seguintes indicadores: municípios com maior número de domicílios sem banheiro; alto déficit habitacional relativo; menor taxa de urbanização, e grande concentração do déficit habitacional no meio rural; pouca capacidade para enfrentamento do déficit em função do baixo estoque de riqueza, mas por outro lado poucos investimentos dirigidos para as situações de maior precariedade podem levar a expressivos resultados.
Tipo 11			
Tipo 12			
Tipo 13			
Tipo 17	J	Pequenas cidades em espaços rurais consolidados, com baixo dinamismo. (população menor que 20mil hab)	Os municípios com menos de 20 mil habitantes somam 51% dos municípios cearenses. Concentram 4,8% do déficit habitacional total. Destaca-se que nestes municípios se concentra 70% do déficit habitacional rural total, segundo o PlanHab. Apresentam déficit habitacional relativo extremamente alto, assim como maior grau de precariedade expresso nos altíssimos índices de domicílios sem banheiro. Os tipos relacionam-se diretamente com o grau de riqueza da microrregião na qual se insere, tendo sido agrupados por este critério.
Tipo 18	K	Pequenas cidades em espaços rurais de pouca densidade econômica, com alto dinamismo. (população menor que 20mil hab)	
Tipo 19			

Fonte: Adaptado de Plano Nacional de Habitação (PlanHab), 2009. (*) Por considerar o aglomerado metropolitano da RMF, a população dos municípios é variável.

A maior parte dos municípios cearenses encontra-se nas tipologias H e K, que juntas comportam 79% do total (Figura 2). Tais municípios são caracterizados em âmbito nacional pelas altas taxas de desigualdade, pobreza e baixo dinamismo econômico. Como conformam municípios predominantemente rurais, as principais demandas habitacionais apontam para o déficit habitacional com maior relevância frente aos componentes domicílios rústicos e inadequação fundiária.

Figura 2 | Tipologias dos municípios do PlanHab no Ceará.

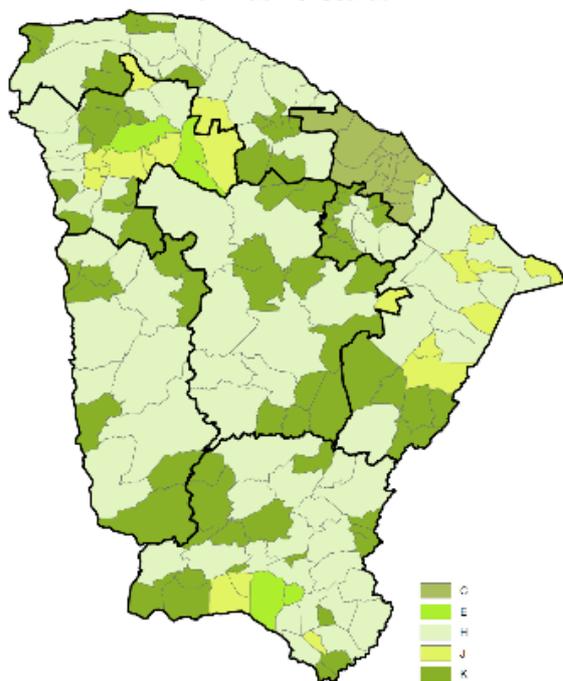
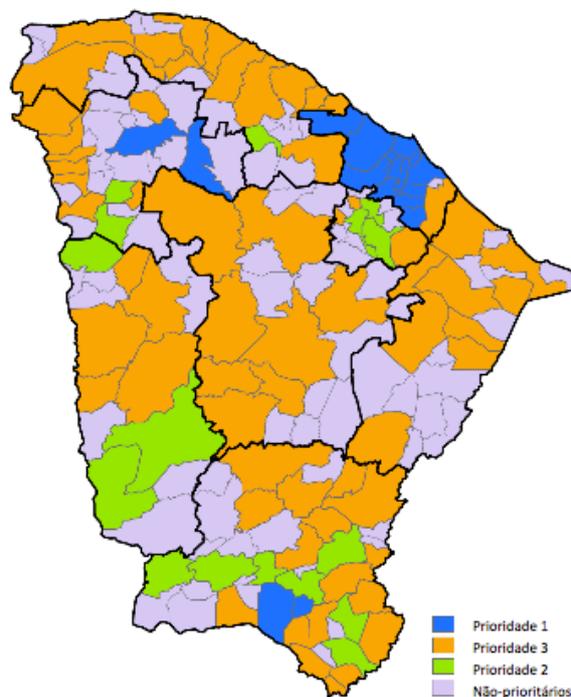


Figura 3 | Municípios prioritários cearenses para o PlanHab a partir do déficit habitacional relativo.



Fonte: PEHIS, 2010.

Considerando o *Déficit Habitacional Básico Ajustado*², cerca de 65% do déficit habitacional do estado encontra-se nas áreas urbanas. Ao distribuir o déficit habitacional básico ajustado urbano por tipologia, percebe-se que cerca de 56% encontra-se nos municípios de tipo C (RMF) e cerca de 27% nos municípios de Tipo K (Tabela 1). Destaca-se que não são apresentados pelo PlanHab dados referentes a distribuição do déficit rural por tipologias, contudo admite-se que a maior parte deste déficit encontra-se também nos tipos H, J e K.

Avaliando tal distribuição, verifica-se que as prioridades elencadas pelo PlanHab apontam claramente para a priorização das grandes cidades (Figura 3), contudo, no estado do Ceará, grande parte do déficit habitacional urbano encontra-se também nas pequenas cidades, agregado ainda ao déficit habitacional rural. Destaca-se ainda que os contextos regionais dentro do estado do Ceará ressaltam aspectos que diferenciam municípios abrigados em uma mesma tipologia. O principal objetivo da desagregação dos tipos de municípios para a realidade cearense assenta-se principalmente em buscar identificar, respeitar e ressaltar tais particularidades.

² O ajuste realizado envolveu os seguintes passos: (1) subtração de 35% do total de domicílios com famílias conviventes no estado no ano de 2000; e (2) cálculo do peso dos 65% que são considerados parte do déficit habitacional sobre o total do déficit habitacional básico do estado (índice de ajuste).

Tabela 1 | Distribuição do déficit habitacional por tipo de municípios no estado do Ceará

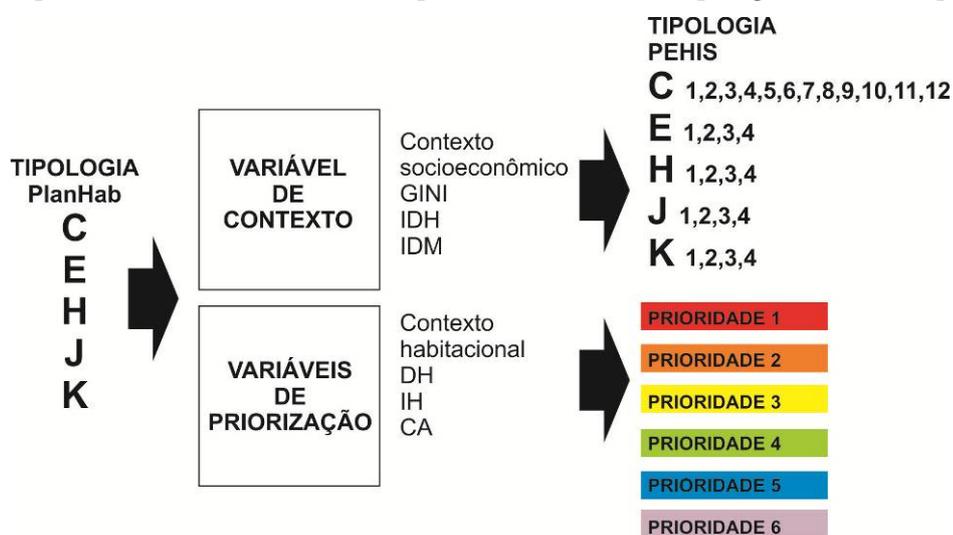
	TIPO C	TIPO E	TIPO H	TIPO J	TIPO K	Déficit urbano básico	Déficit rural básico	TOTAL
Déficit habitacional básico	99.727	16.283	30.436	6.806	49.514	202.766	129.260	-
Distribuição percentual do déficit habitacional básico urbano	49,20%	8%	15%	3,40%	24,20%	61,06%	38,93%	100%
Déficit habitacional básico ajustado	84.768	11.566	6.175	5.717	41.645	149.817	83.649	233.466
Distribuição percentual do déficit habitacional básico urbano ajustado	56,60%	7,70%	4,10%	3,80%	27,80%	64,17%	35,82%	100%

Fonte: PlanHab (2009), adaptado.

Tipificação dos municípios cearenses

Considerando o paralelismo entre as instâncias de planejamento federal e estadual, a metodologia para a classificação dos Municípios Cearenses partiu dos tipos e características elencadas pelo PlanHab mas agregou ainda duas variáveis buscando o refinamento das tipologias identificadas para os municípios cearenses (C, E, H, J e K) adotando critérios relacionados à dinâmica socioeconômica local - variável de contexto -, e critérios específicos relacionados às necessidades habitacionais e capacidades administrativas - variável de priorização (Figura 4).

Figura 4 | Esquema de definição de variáveis para a construção das tipologias dos municípios no CE



Fonte: PEHIS, 2010.

Variáveis de Contexto

O objetivo foi o de diferenciar os municípios contidos nas tipologias C, E, H, J e K (PlanHab), frente ao contexto socioeconômico local. Notou-se que a tipologia do PlanHab ainda homogeneiza áreas de riqueza, dinamismo, estagnação ou pobreza quando avaliadas em escala local. Parte-se do princípio que diferentes contextos socioeconômicos impactam de forma diferenciada a produção e transformação do espaço urbano e rural, assim como nas precariedades e demandas habitacionais. Para identificar tal diversidade, foi utilizada uma combinação multivariada de três indicadores socioeconômicos para definição das tipologias dos municípios cearenses: Índice GINI, Índice de Desenvolvimento Humano e Índice de Desenvolvimento Municipal.

Quadro 3: Critérios socioeconômicos para categorização dos sub-tipos utilizados no PEHIS-CE.

		Aglomerados e capitais prósperas N e NE			Espaços Urbanos Aglomerados e centros regionais N e NE.	Centros urbanos em espaços rurais com elevada desigualdade e pobreza	Pequenas cidades em espaços rurais pobres, com alto dinamismo	Pequenas cidades em espaços rurais pobres, com baixo dinamismo
GINI melhor com IDH e IDM melhores ou médios; ou GINI médio com IDH e IDM melhores ou médios	Municípios com menor concentração de renda e melhor qualidade de vida e desenvolvimento humano.	C1	C5	C9	E1	H1	J1	K1
GINI pior com IDH e IDM melhores ou médios	Municípios que apresentam concentração de renda e melhor qualidade de vida e desenvolvimento humano.	C2	C6	C10	E2	H2	J2	K2
Qualquer GINI com IDH e IDM piores ou	Qualquer que seja a concentração de renda, apresentam médio	C3	C7	C11	E3	H3	J3	K3

melhores	desenvolvimento humano e qualidade de vida.								
Qualquer GINI com IDH e IDM piores ou médios; qualquer GINI com IDH e IDM piores	Qualquer que seja a concentração de renda, apresentam baixa qualidade de vida e baixo desenvolvimento humano.	C4	C8	C12	E4	H4	J4	K4	

Fonte: PEHIS, 2010.

Tabela 2: Cruzamento dos dados socioeconômicos para a RMF.

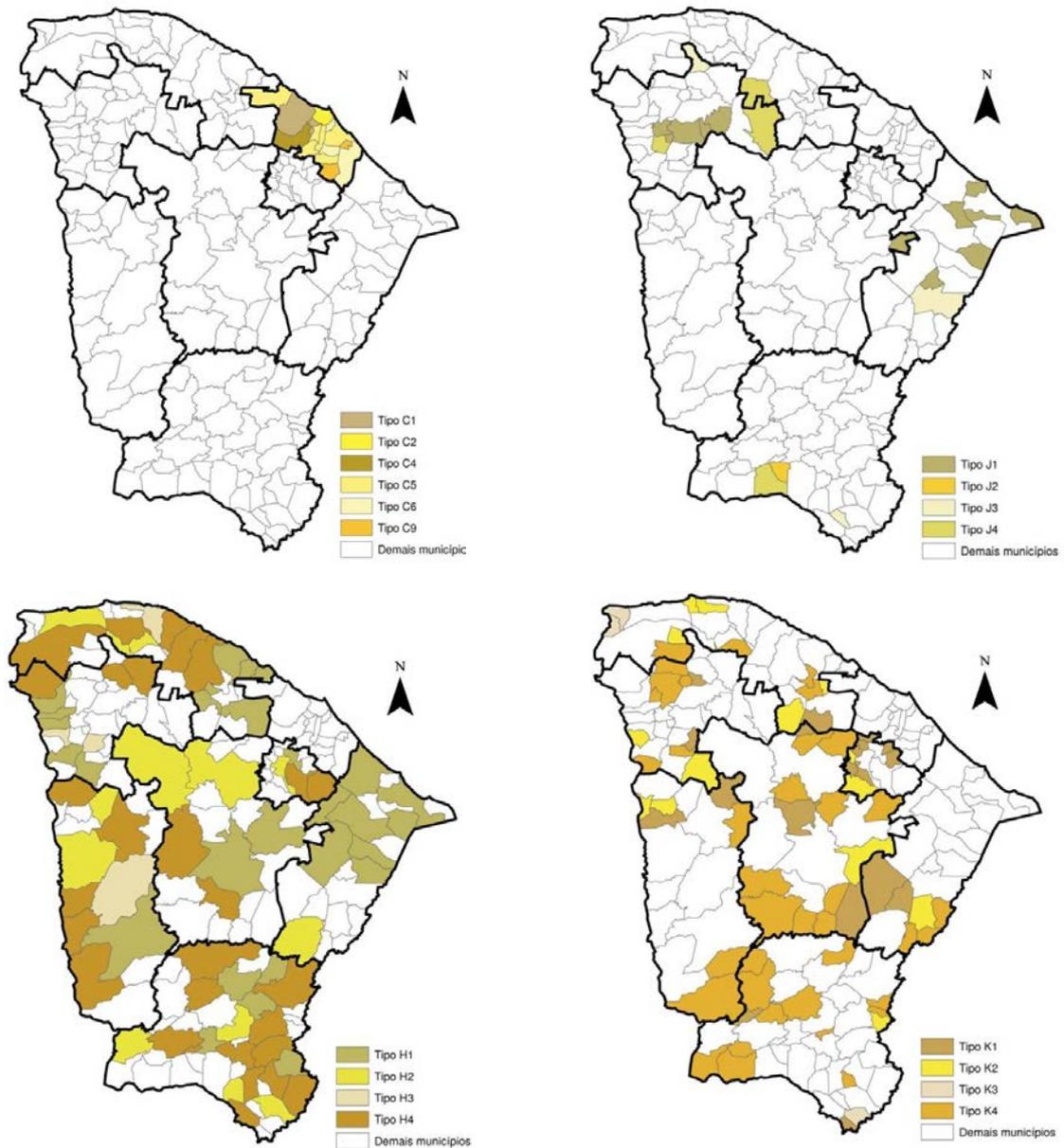
Classe populacional	Municípios da RMF	População Total	GINI (2000)			IDH (2000)			IDM (2006)			Tipo PEHIS
			0 (melhor) a 1 (pior)			0 (pior) a 1 (melhor)			0 (pior) a 100 (melhor)			
			melhor	médio	pior	melhor	médio	pior	melhor	médio	pior	
Acima de 100mil	Caucaia	316.906	0,56			0,721				46,64		C5
	Fortaleza	2.431.415			0,66	0,786			89,56			C2
	Maracanaú	197.301	0,51			0,736			57,15			C1
	Maranguape	102.982	0,54					0,691			42,47	C4
De 20mil à 100mil	Aquiraz	67.265	0,57			0,67			44,11			C5
	Eusébio	38.189			0,63	0,684			62,02			C6
	Cascavel	63.932			0,65	0,673			45,76			C6
	Guaiúba	22.405	0,49			0,652			39,31			C5
	Horizonte	48.660			0,62	0,679			56,67			C6
	Itaitinga	31.107	0,5			0,68			36,46			C5
	Pacajus	54.881	0,54			0,678			46,24			C5
	Pacatuba	65.772	0,49			0,717			36,40			C5
S. G. do Amarante	40.312	0,57				0,639		40,69			C5	
Abaixo de 20mil	Pindoretama	17.143		0,6		0,657			40,10			C9
	Chorozinho	18.261	0,53				0,633			21,50		C9

Fonte: PEHIS (2010), a partir de dados do IBGE e IPECE.

Para as tipologias dos municípios cearenses E, H, J e K, foram identificadas 4 sub-tipologias a partir das combinações dos índices socioeconômicos. Tais indicadores foram desmembrados em três intervalos: Melhor, Médio e Pior, de acordo com os cortes populacionais admitidos (acima de 100mil, entre 20mil e 100mil, e até 20mil). Para a tipologia C, concernente à RMF, 3 cortes populacionais foram necessários para a identificação das

diversidades intra-regionais (até 20mil, de 20mil a 100mil e finalmente acima de 100mil). Para cada corte, as mesmas 4 combinações dos indicadores socioeconômicos foram feitas, totalizando a possibilidade de ocorrência de 12 sub-tipos, (Quadro 3). A Tabela 2 apresenta um exemplo da construção do enquadramento dos municípios da RMF nas características dos sub-tipos a partir das combinações entre os indicadores.

Figura 5 | Municípios cearenses classificados a partir das sub-tipologias C, J, H e K.



Fonte: PEHIS (2010).

Nota-se que foi considerada uma diversidade de sub-tipologias, a partir das combinações adotadas, que extrapola a atual característica dos municípios. Esta opção

metodológica aponta para que, ao longo do tempo, a possibilidade de mudança da tipologia do município de acordo com mudança de indicadores socioeconômicos possa ocorrer.

As sub-tipologias identificadas a partir do cruzamento dos dados socioeconômicos obtiveram como resultado uma maior desagregação, identificando particularidades fundamentais. Pode-se citar, por exemplo, as subdivisões verificadas na tipologia H, onde 40% são municípios que apresentam baixa qualidade de vida e desenvolvimento humano (H4) localizados de forma mais concentrada nas macrorregiões Litoral Oeste e Norte, Centro Sul e Sertões dos Crateús e Inhamuns, mas 54% dos municípios desta tipologia apresentam dados que comprovam indicadores positivos frente o desenvolvimento humano, qualidade de vida e melhor distribuição de renda (H1 e H2), principalmente localizados nas macrorregiões no Litoral Leste, Litoral Oeste e Centro Sul. Verifica-se, desta forma, que na mesma tipologia, e dentro das mesmas regiões, os municípios apresentam condições de desenvolvimento divergentes (Figura 5).

Variáveis de Priorização

Este grupo de variáveis consiste na definição de critérios visando estabelecer prioridades de ação da política habitacional do Estado do Ceará frente ao setor habitacional nos diferentes tipos de municípios. Cada uma destas variáveis recebeu uma pontuação que representa o nível de prioridade do município contribuindo assim para uma maior diferenciação e uma vinculação mais direta às necessidades e linhas de atuação do Governo do Estado. É importante salientar que quanto maior a capacidade de lidar com as questões relativas à temática da habitação e menor o déficit habitacional relativo, menor é prioridade do município frente à política estadual. As variáveis de priorização dividem em:

Variável DH ou Déficit Habitacional

Refere-se à reposição de estoque (domicílios rústicos) e incremento de estoque (domicílios improvisados, coabitação familiar, áreas em risco, famílias conviventes secundárias, coabitação disfarçada). Para o déficit habitacional duas abordagens principais foram utilizadas pelo PEHIS/CE: déficit habitacional absoluto e déficit habitacional relativo. O déficit habitacional absoluto é formado pela reposição total de unidades habitacionais e pelo o atendimento da demanda por habitações reprimidas necessárias ao município. Já o déficit relativo consiste na proporção entre o total de domicílios e o déficit absoluto.

A priorização deve-se ao cruzamento dos dados do Déficit Habitacional Relativo Municipal (DRM), Déficit Habitacional Relativo Estadual (DRE), e tendência de crescimento ou diminuição do déficit absoluto nos municípios avaliados (2010-2023) (Quadro 6). Esta última variável teve como subsídio os dados gerados pelo Centro de Desenvolvimento e

Planejamento Regional - CEDEPLAR/ UFMG (2009). Os três cortes que caracterizam o déficit habitacional (maior, médio e menor) devem-se aos maiores intervalos obtidos pelos resultados analisados³.

Quadro 4: Critérios de priorização da variável DH.

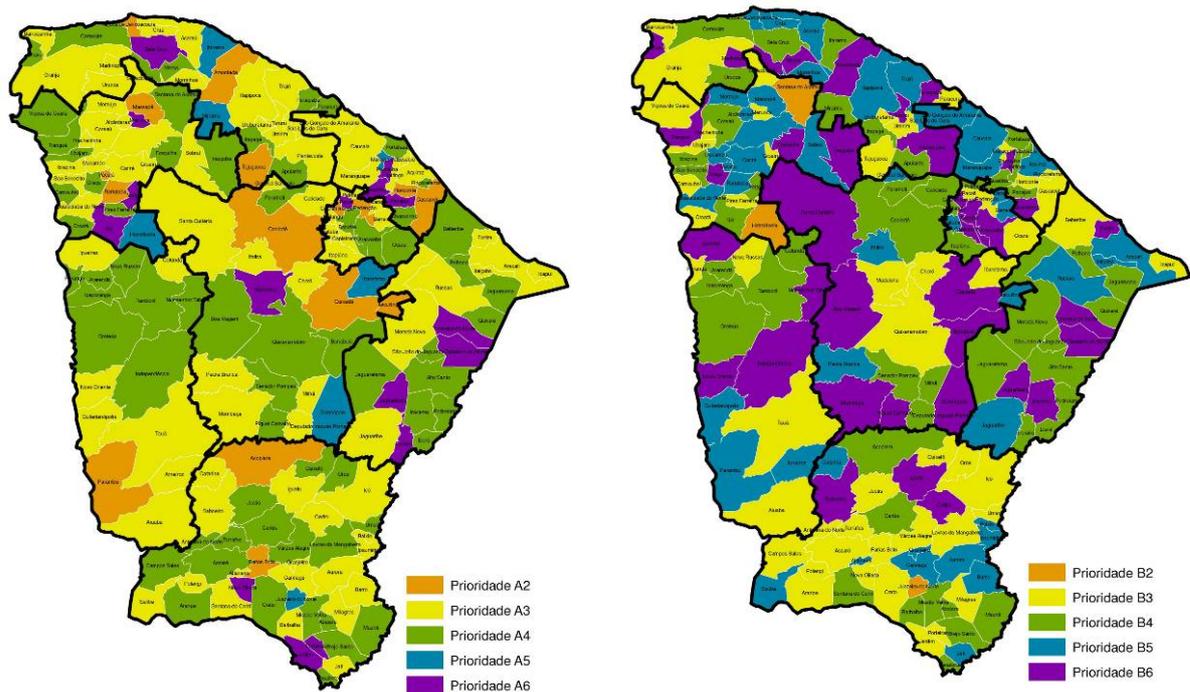
Tendência de crescimento ou redução do déficit absoluto (2010 a 2023)	Déficit relativo municipal % (DRM)	Déficit relativo Estadual % (DRE)	Priorização
Crescimento	DRM Maior	DRE Maior	Prioridade DH 1
Crescimento	DRM Maior	DRE Médio	
Redução	DRM Maior	DRE Maior	
Crescimento	DRM Médio	DRE Maior	Prioridade DH 2
Crescimento	DRM Médio	DRE Médio	
Redução	DRM Maior	DRE Médio	
Redução	DRM Médio	DRE Maior	
Crescimento	DRM Maior	DRE Menor	Prioridade DH 3
Redução	DRM Maior	DRE Menor	
Redução	DRM Médio	DRE Médio	
Crescimento	DRM Menor	DRE Maior	Prioridade DH 4
Redução	DRM Médio	DRE Menor	
Redução	DRM Menor	DRE Maior	
Crescimento	DRM Médio	DRE Menor	Prioridade DH 5
Crescimento	DRM Menor	DRE Médio	
Redução	DRM Menor	DRE Médio	
Crescimento	DRM Menor	DRE Menor	Prioridade DH 6
Redução	DRM Menor	DRE Menor	

Fonte: PEHIS (2010).

Figura 6: Espacialização da variável de priorização Déficit Habitacional.

Figura 7: Espacialização da variável de priorização Inadequação Habitacional.

³ Os intervalos utilizados para a variável DH foram os seguintes. Déficit Relativo Municipal: Maior (de 46,39% até 75,68%), Médio (de 29,21% até 46,13%) e Menor (de 5,70% até 28,29%); e Déficit Relativo Estadual: Maior (igual a 7,86%), Médio (de 0,73% até 3,55%) e Menor (de 0,08% até 0,72%). Estes intervalos foram definidos a partir do método estatístico de quebras naturais, utilizando 3 classes.



Fonte: PEHIS (2010).

Variável IH ou Inadequação Habitacional

Refere-se à adequação dos imóveis que sofrem com os componentes do déficit qualitativo: ônus excessivo com aluguel, densidade excessiva de moradores por dormitório, carência de serviços de infraestrutura (energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de lixo), inadequação fundiária urbana e inexistência de unidade sanitária domiciliar interna. Assim como para o déficit habitacional, para a análise da inadequação habitacional duas abordagens principais foram utilizadas pelo PEHIS/CE: inadequação habitacional absoluta e inadequação habitacional relativa. A inadequação habitacional absoluta é formada pela necessidade da melhoria habitacional ou outras intervenções relacionadas à inadequação necessárias ao município. Já a inadequação relativa consiste na proporção entre o total de domicílios adequados e inadequados.

A priorização deve-se ao cruzamento dos dados da Inadequação Relativa Municipal (IRM), Inadequação Relativa Estadual (IRE), e Tendência de crescimento ou diminuição da inadequação absoluta nos municípios avaliados (Quadro 5). Esta variável também teve como subsídio os dados gerados pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional - CEDEPLAR/ UFMG (2009). Os três cortes que caracterizam a

Variável IH (maior, médio e menor) deve-se aos maiores intervalos obtidos pelos resultados analisados⁴.

Quadro 5: Critérios de priorização da variável IH.

Tendência de crescimento ou redução da inadequação (2010 a 2023)	Inadequação relativa municipal (IRM)	Inadequação relativa Estadual (IRE)	Priorização
Crescimento	IRM Maior	IRE Maior	Prioridade IH 1
Crescimento	IRM Maior	IRE Médio	
Redução	IRM Maior	IRE Maior	
Crescimento	IRM Médio	IRE Maior	Prioridade IH 2
Crescimento	IRM Médio	IRE Médio	
Redução	IRM Maior	IRE Médio	
Redução	IRM Médio	IRE Maior	Prioridade IH 3
Crescimento	IRM Maior	IRE Menor	
Redução	IRM Maior	IRE Menor	
Redução	IRM Médio	IRE Médio	Prioridade IH 4
Crescimento	IRM Menor	IRE Maior	
Redução	IRM Médio	IRE Menor	
Redução	IRM Menor	IRE Maior	Prioridade IH 5
Crescimento	IRM Médio	IRE Menor	
Crescimento	IRM Menor	IRE Médio	
Redução	IRM Menor	IRE Médio	Prioridade IH 6
Crescimento	IRM Menor	IRE Menor	
Redução	IRM Menor	IRE Menor	

Fonte: PEHIS (2010).

Variável CA ou Capacidade Administrativa

Os critérios para priorizar ações quanto à capacidade administrativa partiu, em primeiro plano, da metodologia desenvolvida pelo CEM/ Cebrap (2007). Este estudo consiste em um diagnóstico das capacidades administrativas dos municípios brasileiros e oferece informações especializadas sobre estas capacidades, relacionando-as ao déficit dos municípios com mais de 20 mil habitantes e também aos programas habitacionais implementados relacionando à capacidade efetiva e ao potencial de gasto em habitação por município. A proposta metodológica construída pelo PEHIS/CE teve como objetivo alcançar maior clareza na definição das políticas apurando os dados existentes e complementando-os a partir das novas informações levantadas (por meio de oficinas, questionários, assim como

⁴ Os intervalos utilizados para a variável IH foram os seguintes. Déficit Relativo Municipal: Maior (de 43,07% até 62,89%), Médio (de 28,80% até 42,67%) e Menor (de 12,34% até 28,50%); e Déficit Relativo Estadual: Maior (igual a 31,44%), Médio (de 2,16% até 4,38%) e Menor (de 0,04% até 1,55%). Estes intervalos foram definidos a partir do método estatístico de quebras naturais, utilizando 3 classes.

dados recentes da Caixa Econômica Federal). O critério de priorização adotado pelo PEHIS/CE construiu 15 combinações agrupadas em 6 níveis de priorização. Os indicadores considerados, assim como as combinações adotadas, encontram-se destacados no Quadro 6.

Quadro 6: Critérios de priorização da variável CA.

Prioridade	Cadastro ou levantamento de famílias interessadas em programas habitacionais		Existência de órgão, departamento ou divisão não específicos para a gestão da política habitacional.		Existência de órgão, departamento ou divisão específicos para a gestão da política habitacional.		Adesão ao SNHIS			Consórcio intermunicipal relacionado à questão habitacional	
	cadastro específico	outros cadastros	xiste	ão existe	xiste	ão existe	om conselho e fundo	ó conselho ou fundo	ão aderiu	xiste	ão existe
A1											
A2											
A3											
A4											
A5											
A6											

Fonte: PEHIS (2010).

Alguns resultados para a Região Metropolitana de Fortaleza

Buscando demonstrar o alcance da metodologia empregada, serão abordados, de forma sucinta nesta parte do trabalho, os resultados obtidos para a Região Metropolitana de Fortaleza (RMF).

De acordo com o PlanHab (2009), a tipologia C é representada por municípios situados nos “principais centros polarizadores do Norte e Nordeste, com estoque de riqueza inferior aos tipo A e B, com maior concentração de pobreza e alta desigualdade”. Contudo, observa-se que nesta tipologia são apresentadas divergências entre os municípios. Fortaleza, a cidade mais populosa do Estado com 2.141.402 habitantes em 2000, compreende 28% da

população do Ceará e 70% da população da RMF. A região abriga 4 dos 8 municípios cearenses com população acima de 100 mil habitantes, mas também abriga 2 municípios com população inferior a 20mil habitantes e com taxas de urbanização também sensivelmente variáveis de 45% a 100% .

Tomando como referências as tipologias acima descritas, o PEHIS/CE adota para a tipologia C, diferente das demais categorias (E, H, J e K), uma subclassificação de acordo com indicadores socioeconômicos e também populacionais. Quanto aos resultados frente às variáveis de priorização DH, IH e CA, podem ser tecidas algumas considerações relevantes, a partir do Quadro 7.

Quadro 7 | Quadro síntese das variáveis de contexto e priorização para a RMF.

Municípios	TIPOS PEHIS	Variável DH	Variável IH	Variável CA
Aquiraz	C5	DH 5	IH 4	CA 4
Cascavel	C6	DH 2	IH 3	Sem informação
Caucaia	C1	DH 5	IH 3	CA 6
Chorozinho	C9	DH 3	IH 5	CA 2
Eusébio	C6	DH 3	IH 4	CA 4
Fortaleza	C2	DH 4	IH 2	CA 6
Guaiúba	C5	DH 6	IH 4	CA 6
Horizonte	C6	DH 6	IH 4	CA 3
Itaitinga	C5	DH 6	IH 4	CA 3
Maracanaú	C1	DH 5	IH 3	CA 6
Maranguape	C4	DH 6	IH 4	CA 6
Pacajus	C5	DH 6	IH 4	Sem informação
Pacatuba	C5	DH 6	IH 6	CA 1
Pindoretama	C9	DH 3	IH 3	CA 3
São Gonçalo do Amarante	C5	DH 3	IH 6	CA 3

Fonte: PEHIS (2010).

A maior parte dos municípios apresenta indicadores positivos frente à qualidade de vida (C1, C5 e C9). Ressalta-se que o intervalo populacional entre estas subcategorias indica que tratamentos diferenciados devem ser desempenhados. Fortaleza (C2) e Eusébio (C6) destacam-se por apresentar a maior desigualdade na distribuição de renda, apesar dos melhores indicadores de desenvolvimento humano e qualidade de vida. O município de Maranguape, que possui pouco mais de 104 mil habitantes, por ser enquadrado nas subtipologias de municípios acima de 100 mil habitantes, o que requer um nível maior de exigência, acabou por apresentar indicadores ruins (C4).

No que se refere ao déficit habitacional quantitativo o município de Cascavel (DH2) se destaca como prioritário, seguido pelos municípios de Pindoretama, São Gonçalo

do Amarante, Chorozinho e Eusébio (DH3). Os municípios tidos como de menor prioridade na RMF apresentam uma diversidade de valores nas variáveis analisadas, que não permite realizar cruzamentos e agrupamentos mais precisos. Dentre os 15 municípios desta Macrorregião, Fortaleza apresenta prioridade IH2 e outros prioridade IH3: Pindoretama, Maracanaú, Caucaia e Cascavel. Nota-se que esta variável vincula-se à municípios com diferentes graus de urbanização. Isto pode ser justificado pela variedade dos componentes da Inadequação Habitacional retratam condicionantes tanto urbanos quanto rurais, como a infraestrutura. Dois municípios na RMF apresentaram prioridades destacáveis frente a variável Capacidades Administrativas: Pacatuba (CA1) e Chorozinho (CA2). Esta variável, de forma geral, não apresenta aspecto prioritário para a região, indicador que diverge das demais regiões do estado (Figuras 6 e 7).

Algumas notas conclusivas

A tipificação dos municípios cearenses cumpre seu objetivo no sentido de direcionar a implementação da política pública habitacional frente à realidade dos diferentes contextos municipais no Estado do Ceará. Destacam-se ainda algumas contribuições metodológicas relevantes no que diz respeito a três questões fundamentais. Em primeiro lugar, aponta-se um avanço frente ao PDH (2005) no que diz respeito à capacidade de territorialização das ações e programas indicados pelo plano, tornando-o um instrumento mais claro e efetivo para a gestão estadual da política habitacional.

Outro elemento de destaque assenta-se sobre a capacidade do método de incorporar a mutabilidade dos contextos socioeconômicos e urbanos dos municípios do Estado ao longo do tempo pela previsão de um banco de dados atualizável. Neste sentido assegura a flexibilidade necessária e inerente ao planejamento das ações do Governo do Estado do Ceará de acordo com a evolução municipal frente às políticas urbanas e habitacionais, ocasionando uma mudança também no enquadramento prioritário ou não nas diferentes linhas de ação e programas propostos.

Da mesma forma é importante perceber que o método construído, além de manter o alinhamento com a estrutura do PlanHab, também possibilita a orientação e o enfrentamento das questões prioritárias, por município, de forma independente ou em conjunto, na medida em que se pode perceber, dentre as variáveis consideradas, as prioridades locais e suas relações frente aos demais municípios.

Ainda que o texto apresente algumas estratégias de territorialização do planejamento habitacional, existem certas limitações sobretudo no que tange aos indicadores utilizados como referência. Outras limitações observadas se referem à própria implementação do PEHIS, que mesmo tendo sido finalizado em 2011, não vem sendo utilizado como instrumento norteador das ações estaduais em habitação.

Espera-se que, com a exposição da metodologia, um debate possa ser aberto e contribuições possam ser adicionadas a esta construção.

Bibliografia

BONDUKI, Nabil. *Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula*. Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, n.1, p. 71-104, set. 2008. Disponível em: <<http://www.usjt.br/arq.urb>>. Acesso em 10/09/2010.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Assentamentos precários no Brasil Urbano*. Brasília: Centro de Estudo das Metrôpoles, 2007.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Capacidades Administrativas, déficit e efetividade na política habitacional*. Brasília: Centro de Estudo das Metrôpoles, 2007.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Demanda Futura por moradias no Brasil 2003-2023: uma abordagem demográfica*. Brasília: 2009.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Plano Nacional de Habitação*. Brasília: 2009.

BRASIL. Ministério das Cidades. *Política Nacional de Habitação–(Cadernos MCidades 4)*. Brasília: 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Demográfico*. Rio de Janeiro: IBGE, 1991.

CEARÁ, GOVERNO DO ESTADO. *Plano Diretor de Habitação do Estado do Ceará*. Fortaleza: Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD, 2005.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit Habitacional no Brasil - Municípios Selecionados e Microrregiões Geográficas*. Belo Horizonte: Ministério das Cidades, 2005.

IPEA (2002). *Configuração Atual e Tendências da Rede Urbana, Serie Configuração Atual e Tendências da Rede Urbana*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Universidade Estadual de Campinas, Brasília. Configuração Atual e Tendências da Rede Urbana- IPEA/IBGE- 2002.