

| 1003 | O LUGAR DOS EXCLUÍDOS:
UM OLHAR SOBRE A POLÍTICA URBANA E HABITACIONAL DE
FORTALEZA AO LONGO DOS SÉCULOS XX E XXI – MUDANÇAS E
PERMANÊNCIAS

Amíria Bezerra Brasil

Resumo

Desde o início do século XIX já se identifica na cidade de Fortaleza a presença de assentamentos precários. Também desde essa data começam a ser elaboradas as primeiras plantas e planos para o ordenamento territorial da cidade. Mas somente na década de 1960 são feitas as primeiras propostas concretas para solução daquela problemática. Os primeiros Conjuntos Habitacionais construídos em Fortaleza, pelos IAPs, e posteriormente pela COHAB/CE, configuram-se como grandes conjuntos habitacionais periféricos, maiores que alguns bairros da época, e marcam um período de reassentamento da população de baixa renda. Percebe-se que a política habitacional desse período estava totalmente desarticulada da política urbana, tanto que os planos diretores não faziam propostas concretas para aquela população. Somente após o período de redemocratização (década de 1980) ocorre uma mudança de pensamento em relação à política urbana, e com a aprovação do Estatuto da Cidade (2001) e a incorporação de novos instrumentos urbanísticos no Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDP-FOR/2009), existe a possibilidade de mudar a política habitacional nessa cidade. A relação entre as duas políticas e a utilização de instrumentos urbanos previstos no PDP-FOR, como, por exemplo, as ZEIS, possibilitariam a manutenção da população de baixa renda em seus locais atuais de moradia ou em áreas centrais da cidade. Entretanto, o que se observa é a continuidade de construção de conjuntos periféricos, o não enfrentamento do problema nas áreas centrais e, conseqüentemente, um descolamento entre política urbana e política habitacional, mesmo no contexto do século XXI.

Palavras-chave: Política Urbana, Política Habitacional, Fortaleza, Assentamentos Precários, Conjuntos Habitacionais.

Introdução

Este artigo consiste em uma primeira reflexão sobre alguns dados levantados para a elaboração da tese da autora, em desenvolvimento no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (PPG FAU-USP).

O artigo tem o intuito de avaliar o lugar dos excluídos na cidade de Fortaleza, a partir de um olhar direcionado para a produção habitacional estatal de novas moradias, bem como para a legislação urbana da capital cearense.

A metodologia utilizada foi o levantamento bibliográfico acerca do tema política habitacional brasileira; leitura de artigos, teses e dissertações sobre o tema naquela cidade; e coleta de dados empíricos – diretamente na Prefeitura Municipal de Fortaleza e através da colaboração do Programa de Educação Tutorial (PET) do curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Ceará (UFC).

O texto está dividido temporalmente, de acordo com os grandes períodos da produção habitacional em Fortaleza.

Os assentamentos informais de Fortaleza

Os assentamentos informais em Fortaleza datam do século XIX, tendo sido identificados já na primeira planta da cidade, a Planta de Silva Paulet, desenvolvida em 1813. O primeiro núcleo identificado localizava-se nas proximidades do porto do Mucuripe, e surgiu a partir das atividades suscitadas por esse equipamento. Contudo, apesar da identificação, nenhuma proposta foi feita por aquela planta, nem pelos planos seguintes, para esse ou outros assentamentos surgidos posteriormente. Apenas em meados do século XX, com o plano de Hélio Modesto, em 1963, esse tema foi tratado, significando o reconhecimento da problemática. Entretanto, o plano não se configurou como uma proposta concreta para a temática.

Os planos do século XIX e início do século XX, além de desconsiderarem a temática em seu texto, partiram de propostas higienizadoras e de embelezamento, inspiradas nas intervenções de Haussmann em Paris e Pereira Passos no Rio de Janeiro.

Devido às secas no interior do Estado e ao desenvolvimento da capital, o processo migratório intensificou-se. Já no início do século XX, Fortaleza era a 7ª cidade em população do Brasil. Apesar do crescimento populacional acelerado, a expansão urbana não foi acompanhada por políticas públicas e habitacionais eficazes, o que ampliou a precariedade da moradia da população de baixa renda.

As primeiras propostas habitacionais estatais concretas na cidade aconteceram somente na década de 1960, através de uma política promovida nacionalmente e financiada pelos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) e pela Fundação da Casa Popular. Essa política se caracterizou pela construção, em todo o país, de grandes conjuntos habitacionais modernistas, para atender à população de baixa renda. Em Fortaleza, esses conjuntos foram edificados em número reduzido, localizados na periferia urbana da cidade, como consequência do baixo preço dos terrenos (ARAGÃO, 2010). Por esses motivos não conseguiram resolver o problema habitacional da época, tendo sido inexpressivos.

A grande produção habitacional no século XX na cidade de Fortaleza fez parte também de uma política nacional, desenvolvida durante o período militar e financiada pelo Banco Nacional de Habitação (BNH). A produção impulsionada pelo BNH em Fortaleza aconteceu na década de 1970, e efetivou-se a partir da criação da Companhia de Habitação do Ceará (COHAB-CE).

A política habitacional da COHAB-CE

A política habitacional do governo militar (1964-85) foi desenvolvida num contexto ideológico desenvolvimentista. Nesse período, o governo pretendia promover o crescimento econômico do país e, para tanto, investiu na industrialização, gerando o aumento da oferta de empregos nas grandes cidades. Esse investimento intensificou o movimento migratório, ampliando a já complexa necessidade de moradia naquelas cidades. Elevou, conseqüentemente, a demanda por habitação para os trabalhadores, e ampliou os investimentos em moradia para essa parcela da população, visto que os governos anteriores fracassaram na tentativa de solucionar o problema habitacional. A ideologia da casa própria estava consolidada e continuou sendo a tônica desse período, assim como no período anterior, promovida pelos IAPs.

Foi, então, criada pela primeira vez no Brasil, uma Política Nacional de Habitação, apoiada no Banco Nacional de Habitação (BNH) e no Sistema Financeiro de Habitação (SFH), criados através da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964.

A política do BNH foi bastante diversificada. Incluiu, além da construção em massa de habitação para os trabalhadores, o desenvolvimento de um sistema de crédito para financiamento da casa própria destinado às classes baixas e médias. A proposta era solucionar o déficit habitacional daquele período, atendendo, sobretudo, a população de baixa renda. A produção mais significativa, no entanto, em relação ao impacto urbano, foram os Conjuntos Habitacionais, por serem, em sua maioria, de grande escala.

Entretanto, opção pela casa própria, dentro desse novo período de governo, representou mais uma lógica de controle social do que uma real preocupação com a questão habitacional, promovida pela revolução do golpe militar.

Achamos que a revolução [golpe militar] vai necessitar agir vigorosamente junto às massas. Elas estão órfãs e magoadas, de modo que vamos ter que nos esforçar para devolver a elas uma certa alegria. Penso que a solução do problema de moradia, pelo menos nos grandes centros, atuará de forma amenizadora e balsâmica sobre suas feridas cívicas. (carta da presidente do BNH, Sandra Cavalcanti, enviada ao primeiro presidente do regime militar, Castelo Branco em 1964) (MARICATO, 1997, p. 49).

Durante esse período foram construídas mais de 4 milhões de moradias em todo o país. Para o alcance de número tão significativo, foi necessário que algumas mudanças acontecessem em relação ao que estava sendo feito até então. Desta forma, aumentou-se consideravelmente os recursos investidos, a escala dos empreendimentos mudou, os

materiais se diversificaram, a produção passou a ser mais racional (para que pudesse ser produzido um número maior de unidades a custo menor), buscou-se o barateamento das construções e a escolha da localização dos empreendimentos almejou um preço menor dos terrenos para reduzir o custo da construção. Assim, o que se conseguiu realizar ao final do período foi Grandes Conjuntos Habitacionais periféricos.

Além das unidades residenciais, a política do regime militar financiou também obras de infraestrutura urbana e de saneamento, mas estas estavam, na maioria das vezes, desconectadas das obras dos Conjuntos Habitacionais.

Portanto, o que caracteriza a produção desse período é

a exclusão da urbanidade, a ausência de qualidade projetual e construtiva e a redução do tema a uma questão numérica, já que nesse momento importava a quantidade, a área e o custo das unidades habitacionais (Rubano, 2001). Critica-se geralmente ainda a maneira como se deu a implementação desse sistema, sem reforma urbana e com acesso à moradia dado exclusivamente pela compra. (MÁXIMO, 2012).

Em Fortaleza, essa política se efetivou através da COHAB-CE, que promoveu a construção de grandes Conjuntos Habitacionais durante as décadas de 1970 e 1980, também periféricos. A escala dos Conjuntos, considerando-se a cidade na época da construção, equivalia a bairros inteiros. Os principais e maiores Conjuntos Habitacionais construídos pela COHAB-CE nessa época somam ao todo 9 unidades, segundo MÁXIMO (2012).

Assim como em outras cidades brasileiras, os Conjuntos Habitacionais seguiram, em Fortaleza, a lógica da produção em grande quantidade e com baixo custo. Para tanto, como no restante do Brasil, estão localizados na periferia do município, e alguns extrapolam os limites municipais, localizando-se em cidades vizinhas, pertencentes à Região Metropolitana de Fortaleza (RMF).

O avanço da localização dos Conjuntos em relação aos limites municipais, na RMF, foi condicionado pelo desenvolvimento industrial metropolitano, já que as indústrias situavam-se na periferia de Fortaleza e em Caucaia e Maracanaú (municípios vizinhos). Essa localização promovia, portanto, melhor acesso à oferta de empregos, e facilitava a mobilidade dos trabalhadores, considerando-se a rede ferroviária existente na época (MÁXIMO, 2012). O baixo custo dos terrenos, comparando-se com as áreas centrais de Fortaleza, também foi condicionante na escolha tanto da localização industrial, quanto dos próprios conjuntos habitacionais.

A localização dos Conjuntos Habitacionais do BNH representou uma lógica perversa, visto que nesse período já existiam muitos assentamentos precários na cidade de Fortaleza, porém situados em área mais centralizada, próximos à infraestrutura urbana, serviços disponíveis e oferta de emprego (Figura 1). Assim, a construção desses grandes conjuntos habitacionais se deu em consonância com significativas remoções populacionais na cidade de Fortaleza.

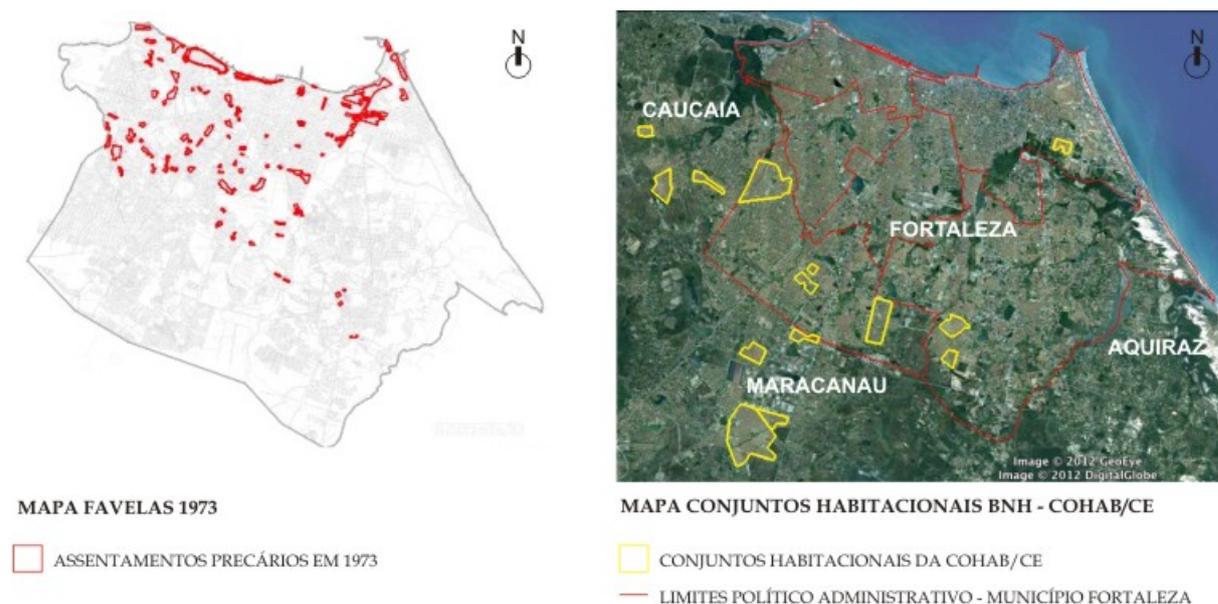


Figura 1. Favelas 1973 / Conjuntos Habitacionais década de 1970

Fonte: Dados Favelas: ALBUQUERQUE, et al., 2011; Dados Conjuntos Habitacionais: Máximo 2012. Base Favela: Prefeitura Municipal de Fortaleza; Base Conjuntos Habitacionais: Google. Modificados pela autora.

A tônica da produção do espaço no Brasil durante o período militar foi segregacionista, de periferização, extensão das grandes cidades e de baixa qualidade urbanística e arquitetônica. Em Fortaleza a lógica não foi diferente.

Na década de 1980 houve a extinção do BNH e do SFH, e, consequentemente, uma redução da produção habitacional baseada na construção dos grandes Conjuntos Habitacionais.

Na década seguinte, 1990, poucos Conjuntos foram construídos, mas dentro de uma lógica diferenciada da anterior, do BNH. Foi desenvolvido pelo Governo Federal, do presidente Fernando Collor de Mello, o Programa de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), uma primeira tentativa de inserir o mercado imobiliário privado na produção de Habitação de Interesse Social. Em Fortaleza, esses conjuntos continuaram se localizando na

zona periférica da cidade (ARAGÃO, 2010). Entretanto, não foram em grande quantidade e, conseqüentemente, não tiveram tanta relevância.

Durante esse período ocorreram também algumas intervenções em favelas, através do programa Habitar Brasil BID (HBB). Esse programa caracterizou-se pela urbanização de favelas, e não pelo reassentamento, como vinha acontecendo nas décadas anteriores. Em Fortaleza, poucas foram as favelas contempladas pelo programa, e a escolha dessas não se deu de acordo com a priorização em relação à precariedade, mas sim, seguindo uma lógica de interesse do mercado imobiliário e demais políticas públicas municipais, como a política de turismo. Ou seja, foram beneficiadas favelas que se localizavam em áreas privilegiadas, ou no caminho turístico. A Favela da Lagoa do Opaia, por exemplo, situada no trajeto para o aeroporto, era apenas a 9ª colocada em relação à priorização (ARAGÃO, 2010).

É importante destacar que esse período estava inserido num momento de abertura política e final da ditadura militar no Brasil, o que caracterizava, à primeira vista, um processo político democrático e participativo.

Período pós-redemocratização: mudanças?

A década de 1980 foi marcada pelo processo de redemocratização do país, com a aprovação de uma nova Carta Constitucional, em 1988. Essa Carta dedicou um capítulo para a Política Urbana, Capítulo II. Neste, os Arts. 182 e 183 tratam do Direito à Cidade e da Função Social da Propriedade.

Além desse capítulo, a Constituição de 1988 aumentou a responsabilidade dos municípios em relação ao controle e gestão de seu território. Os Planos Diretores passaram a ter maior importância como instrumentos máximos da organização territorial municipal.

Em 2001 foi aprovada a Lei nº 10.257, Estatuto da Cidade, que regulamenta os dois artigos citados e detalha a forma como deveriam estar contemplados nos Planos Diretores Municipais (PDs). Nessa lei, estão previstos vários instrumentos que deveriam ser utilizados pelos PDs para garantir o Direito à Cidade e a Função Social da Propriedade, entre eles, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que garantem a localização de assentamentos precários em áreas centrais da cidade e a permanência em lugares onde estão situados há muito tempo.

Em Fortaleza, a maioria desses instrumentos, como as ZEIS, só foram incorporados ao Plano Diretor Participativo de 2009 (PDP-FOR/09). O processo de desenvolvimento e aprovação do PDP-FOR/09 foi bastante conturbado.

O Plano anterior ao de 2009 havia sido aprovado em 1991 e estava em vigor até então. A sua revisão começou a ser feita no final de 2002, em uma gestão do PMDB. O contexto de revisão do plano coincide com a recente aprovação do Estatuto da Cidade, e por isso deveria ter um processo participativo, incluindo o conteúdo mínimo estabelecido por aquele Estatuto. Entretanto, o processo não se deu dessa forma. As reuniões que aconteceram tiveram teor predominantemente informativo, com debates pontuais e sem nenhum caráter deliberativo, resumidas a poucas consultas públicas e a nenhuma construção de propostas em relação ao Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA/FOR) (MACHADO, 2010). Além da participação questionável, o PDDUA/FOR apresentou diversas falhas em seu conteúdo, desde o diagnóstico que o referenciou até o documento apresentado à Câmara Municipal. Isso culminou em uma Ação Civil Pública, acionada pelo Ministério Público Federal (MPF-CE) e pela Federação de Entidades de Bairros e Favelas de Fortaleza (FBFF), que tinha o intuito de anular o processo de revisão do PDDUA/FOR.

Esse Plano previa Áreas especiais, que

por exigência de detalhamento e em função das suas especificidades, serão objeto de estudos e, se necessário, planos urbanísticos, quando ficarão sujeitas à aplicação das diretrizes da política urbana através dos instrumentos definidos nesta Lei, sendo assegurada a participação da população da zona especial na elaboração e execução de cada plano urbanístico referido (PDDUA/FOR *apud* MACHADO, 2010, p. 266).

Entretanto, apesar da existência dessas zonas no documento, o Plano ainda afirma que

[os] perímetros das áreas especiais poderão ser alterados por lei, mediante proposta de um dos poderes municipais, com os pareceres da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura - SEINF, da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Controle Urbano - SEMAM, com posterior apreciação da CPPD e do COMAM, em função da: I. Degradação das condições naturais do ambiente; II. Poluição em suas várias manifestações; III. Saturação das densidades de usos; IV. Sobrecarga na infraestrutura. (PDDUA/FOR *apud* MACHADO, 2010, p. 267).

Essas zonas englobariam, entre outros, o uso habitacional, sendo: áreas de conjuntos habitacionais de interesse social, condomínios e assentamentos espontâneos.

Assim sendo, essas Áreas especiais representam, no PDDUA/FOR, a fragilidade da proposta para as áreas de moradia popular, apesar de estarem previstas pelo Estatuto da Cidade.

Devido àquela ação civil pública e algumas contradições no conteúdo, o Plano não foi aprovado durante a gestão PMDB.

Em 2005, assumiu a Prefeitura uma gestão do PT, e a revisão do Plano Diretor começou. O processo teve início em janeiro de 2006 e finalização em dezembro de 2008. O Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDP-FOR) foi aprovado em fevereiro de 2009 e publicado no Diário Oficial em março do mesmo ano (MACHADO, 2010). Apesar de alguns questionamentos em relação ao processo e resultado final, o PDP-FOR está em vigor até hoje, tendo passado por algumas modificações e emendas.

O PDP-FOR/2009

O PDP-FOR/09, entre seus objetivos garante o direito à cidade e a função social da propriedade, assim como orienta o Estatuto da Cidade. Além disso, o Plano prevê os instrumentos que fazem valer esses objetivos, como as ZEIS. O PDP-FOR/09 ainda estabelece um capítulo denominado “Do Sistema Municipal Integrado de Planejamento Urbano, Gestão e Participação Democrática e de Desenvolvimento Sustentável”. Diante dessas considerações, o atual Plano Diretor de Fortaleza representa um avanço em relação ao anterior no que diz respeito aos preceitos trazidos pelo Estatuto da Cidade.

Dentre outras zonas especiais, estão estabelecidas neste Plano, as ZEIS, que são áreas

destinadas prioritariamente à promoção da regularização urbanística e fundiária dos assentamentos habitacionais de baixa renda existentes e consolidados e ao desenvolvimento de programas habitacionais de interesse social e de mercado popular nas áreas não edificadas, não utilizadas ou subutilizadas, estando sujeitas a critérios especiais de edificação, parcelamento, uso e ocupação do solo. (PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA, 2009, p. 16).

Assim, as ZEIS deveriam garantir condições dignas de moradia à população de baixa renda, seja em áreas já consolidadas, seja em áreas a serem edificadas, e ainda assegurar uma boa localização dela, em locais com infraestrutura, serviços urbanos e próximos às ofertas de trabalho.

Para tanto, as ZEIS foram classificadas como de três tipos, de acordo com os seguintes artigos:

Art. 126 - As Zonas Especiais de Interesse Social 1 (ZEIS 1) são compostas por assentamentos irregulares com ocupação desordenada, em áreas públicas ou particulares, constituídos por população de baixa renda, precários do ponto de vista urbanístico e

habitacional, destinados à regularização fundiária, urbanística e ambiental.

Art. 129 - As Zonas Especiais de Interesse Social 2 (ZEIS 2) são compostas por loteamentos clandestinos ou irregulares e conjuntos habitacionais, públicos ou privados, que estejam parcialmente urbanizados, ocupados por população de baixa renda, destinados à regularização fundiária e urbanística.

Art. 133 - ZEIS 3 - são compostas de 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.

(PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA, 2009, p. 16)

As ZEIS estão localizadas no município de Fortaleza, de acordo com o PDP-FOR/09, conforme figura a seguir.

Apesar de representarem uma conquista nesse Plano, as ZEIS, segundo os movimentos sociais, ainda são em número insuficiente para representar os assentamentos da época. Além disso, percebe-se que estão situadas mais na periferia. As ZEIS 1, de ocupação, englobam, principalmente, os grandes aglomerados, havendo quase nenhuma localizada nas áreas nobres da cidade. As ZEIS 3, de vazio, também se localizam principalmente na periferia, e poucas estão próximas aos assentamentos existentes, não servindo para localização de parte desses assentamentos no caso de urbanização (Figura 2).

É importante destacar também que apesar de estarem previstas no PDP-FOR/09, essas ZEIS, para serem regulamentadas, necessitam de legislação específica, plano de regularização e Comitê Gestor. Entretanto, nenhuma das ZEIS desenvolveu legislação específica e, portanto, apesar de existirem, ainda não são regulamentadas.

Outra questão fundamental a ser discutida em relação a essas zonas especiais se dá em relação às ZEIS 3, de vazio. Por sofrerem maior pressão do mercado imobiliário, durante o processo de aprovação do PDP-FOR/09, algumas já foram retiradas do projeto de lei, quando da aprovação, conforme imagem a seguir. E além das ZEIS 3, algumas outras ZEIS tiveram mudança de perímetro já neste ano, de 2012, de acordo com a Lei Complementar 0101 de 30 de dezembro de 2012.

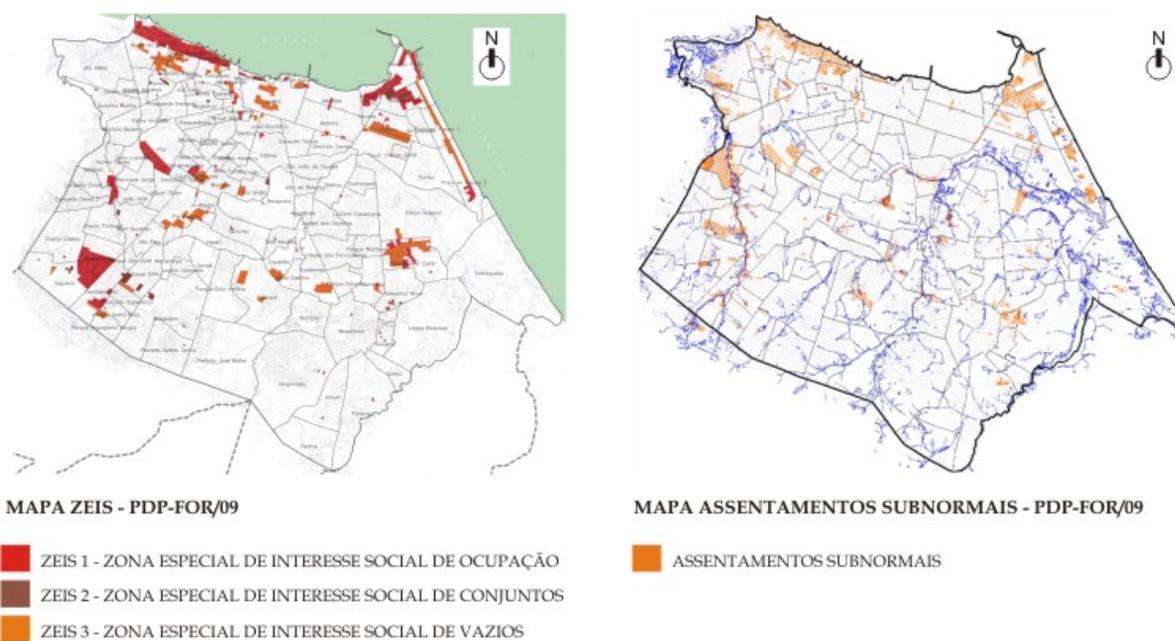


Figura 2. ZEIS e Assentamentos Subnormais

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA, 2009. Modificado pela autora.

Considerando-se a figura acima, é possível perceber que as ZEIS que sofreram modificação, seja durante sua aprovação, seja atualmente, estão localizadas em áreas nobres da cidade e de grande interesse imobiliário. Além disso, observa-se também que as ZEIS situadas no eixo de localização dos projetos da COPA do Mundo de 2014, na cidade de Fortaleza, estão sofrendo muito pressão.

A Política Habitacional atual

Durante a atual gestão da Prefeitura PT (2005-2008 e 2009-2012), apesar dos avanços na legislação urbana – mesmo com os problemas apontados anteriormente –, não se observa um diálogo entre a política urbana e a política habitacional.

É importante destacar que nesse período houve um grande aumento na quantidade de famílias atendidas por programas habitacionais. Entretanto, esses programas estão voltados para a construção de conjuntos habitacionais, apesar de ter havido algumas urbanizações de favelas.

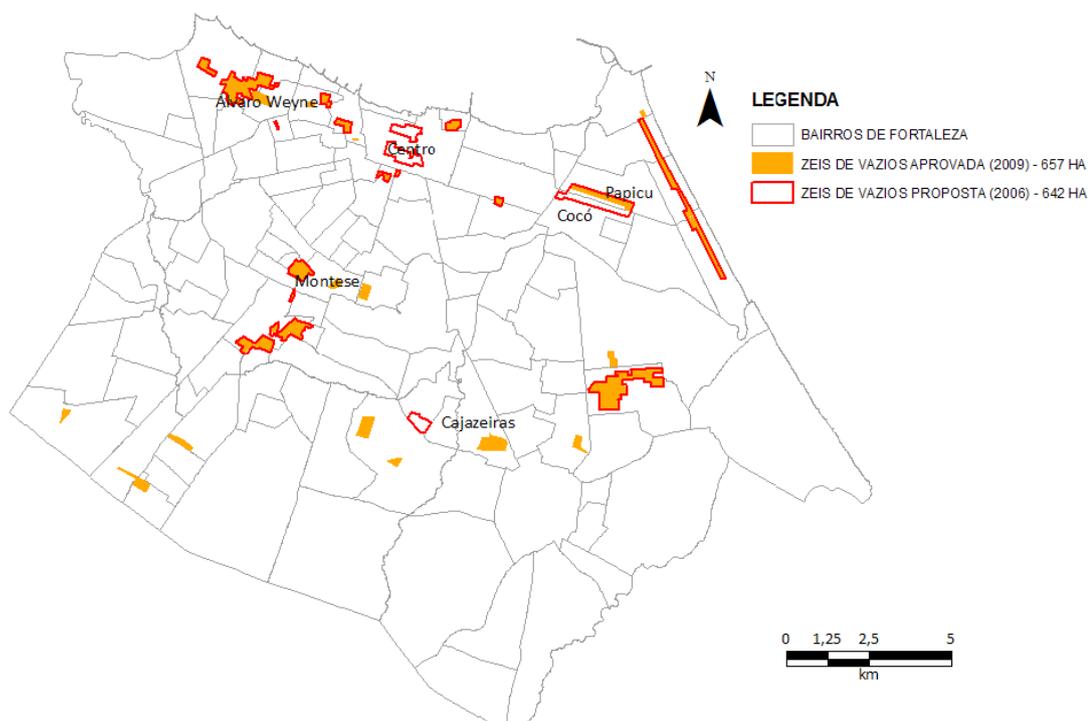


Figura 3. Modificação das ZEIS 3 antes e depois da aprovação do PDP-FOR/09

Fonte: CAVALCANTE, et al., 2011.

Alguns Conjuntos Habitacionais foram construídos somente com recursos municipais, e outros com contrapartida da Prefeitura, inclusive com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Segue abaixo lista dos Conjuntos Habitacionais da gestão PT, discriminando a quantidade de famílias atendidas.

Conjunto Habitacional	Executor	Famílias Beneficiadas
Maria Tomásia	PMF	1472
Rosalina	PMF	1807
Maravilha	PMF	606
Jana Barroso	PMF	248
Anita Garibaldi	PMF	20
Rosa Luxemburgo	PMF	171
Bárbara de Alencar I	PMF	104
Bárbara de Alencar II	PMF	100
Socorro Abreu	PMF	62
Lagoa do Urubu	PMF	153
Planalto Pici	PMF	80

Santa Lúcia	PMF	128
Casa e Renda	PMF	20
Marrocos	PMF	578
PAR	PAR	875
Corrupião	PMF	439
Moradias no Autran Nunes	PMF	3
Sabiá	PMF	56
Açude João Lopes	PMF	250
Vila do Mar	PMF	3348
Residencial Santo Agostinho	PMCMV	232
Residencial Turmalina	PMCMV	120
Residencial Monte Líbano	PMCMV	256
Residencial Independência	PMCMV	168
Campo Estrela / Lagoa das Pedras	PMF	1232
Lagoa do Opaia	PMF	242
Casa Bela	PMF	2866
Lagoa do Papicu	PMF	622
Preurbis Cocó	PMF	1241
São Cristóvão	PMF	720
Residencial São Bernardo	PMCMV	80
Residencial São Domingos	PMCMV	120
Urucutuba	PMF	323
TOTAL		18742

Tabela 1. Conjuntos Habitacionais para população de renda 0 a 3 s.m. - Gestão PT

Fonte: HABITAFOR

Os Conjuntos Habitacionais construídos durante a gestão do PT guardam algumas especificidades em relação aos construídos anteriormente.

Inicialmente, a escala dos Conjuntos é muito menor do que aqueles construídos nos períodos anteriores, inclusive os da COHAB/CE. Não há mais a intenção de construção daqueles grandes conjuntos/bairros, com muitas unidades para reassentamento. Além disso,

procurou-se localizá-los segundo entrevista com uma representante¹ da HABITAFOR, situando-os próximos às comunidade atendidas, conforme figura a seguir.

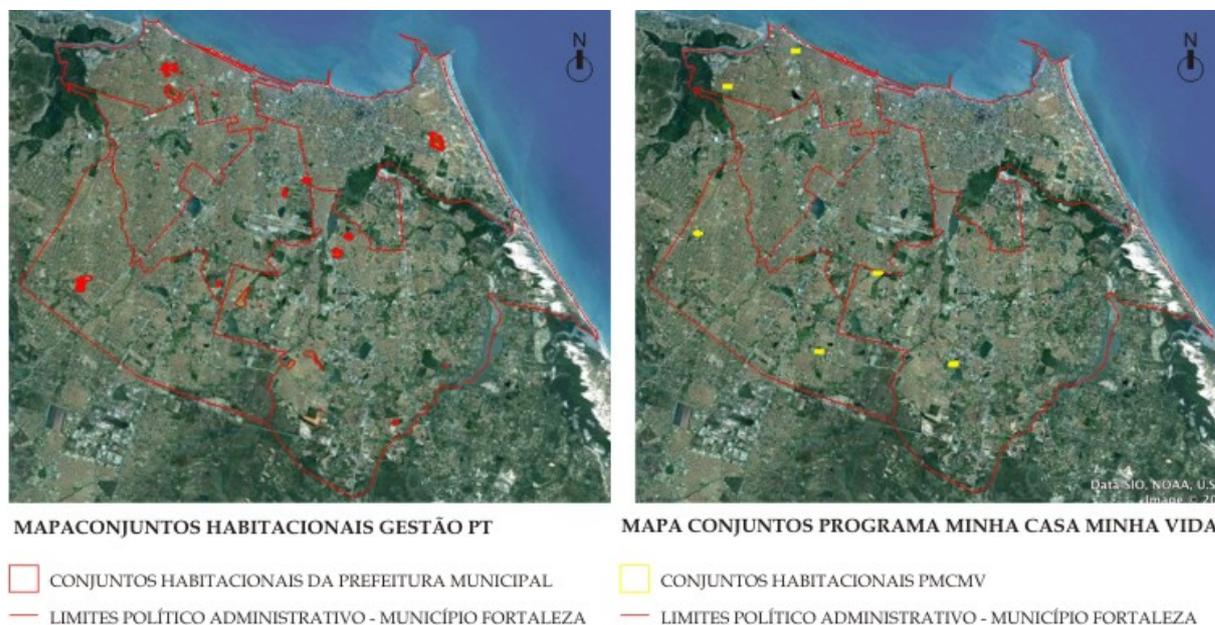


Figura 4. Conjuntos Habitacionais recentes na cidade de Fortaleza

Fonte: Dados Conjuntos: ALBUQUERQUE, et al., 2011. Base dos Mapas: Google. Modificado pela autora.

Apesar da intenção de localizar os Conjuntos próximos às comunidades, constata-se que eles ainda estão situados em áreas periféricas da cidade, atendendo prioritariamente àquelas comunidades, em detrimento de outras mais centrais. Uma exceção é o Conjunto da Lagoa do Papicu, localizado em área nobre da cidade e entregue recentemente. Além desse, outro Conjunto merece destaque, mas por motivos opostos: é o Conjunto Maria Tomázia, localizado em área muito periférica da cidade e distante das comunidades que visava atender. Segundo a HABITAFOR, essa localização longínqua se deu devido à exigência da população por unidades habitacionais térreas, o que exigiu uma grande dimensão de terreno. Assim sendo, ainda de acordo com a HABITAFOR, essa circunstância condicionou a localização das edificações na periferia da cidade.

A implantação do Maria Tomázia, especificamente, gerou grande conflito com a comunidade atendida, visto que está longe dos serviços pelos quais as pessoas eram

¹ Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR). Foi feita entrevista com a diretora de Regularização Fundiária, Gláucia Hansen.

atendidas, longe de seus empregos, e em local com infraestrutura precária. Esse Conjunto provocou repulsa em parte da comunidade, que voltou para área de favela.

Além desses Conjuntos, construídos pela Prefeitura, Fortaleza foi atendida, durante o período 2010/2012 pelo programa federal Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Segundo a HABITAFOR, foram feitos 97 mil cadastros. Entretanto, só foram construídos 776 UH, que serão entregues até o fim de 2012.

A prioridade de atendimento do Programa, em Fortaleza, segue as diretrizes nacionais:

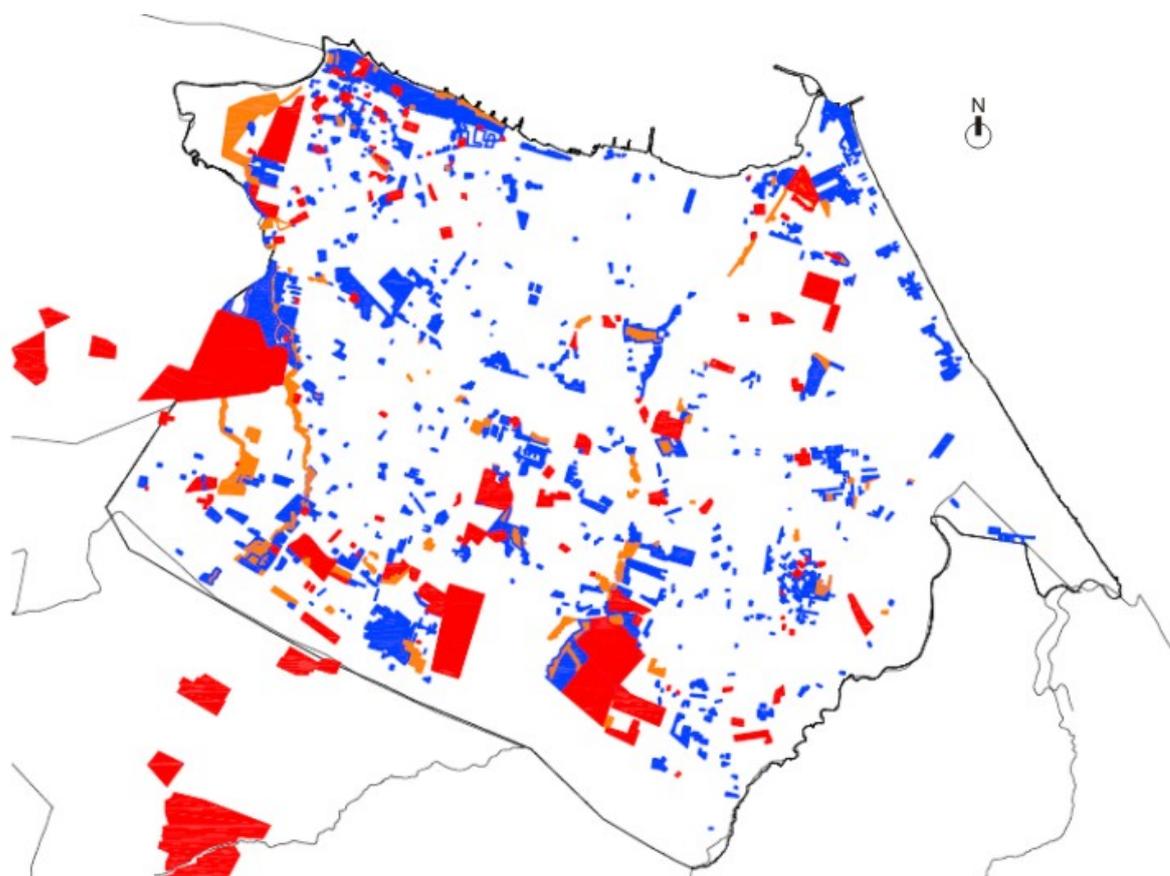
- Renda de 0 a 3 S.M.
- Mulher chefe de família
- Famílias numerosas
- Morar perto do empreendimento
- Morar atualmente em área de risco
- Vulnerabilidade social

Portanto, o PMCMV não atendeu a comunidades específicas, mas sim, individualmente, aos nele inscritos. Isso determinou que a localização poderia ser “livre”, em qualquer lugar do território de Fortaleza.

Por ser um programa de construção pelo mercado e o terreno ter que ser de propriedade do construtor, fazendo parte do financiamento, as construtoras procuraram terrenos de baixo custo, o que limitou a escolha pela localização, e o que terminou determinando que essa localização acontecesse na periferia da cidade, mais uma vez, e como em outras cidades brasileiras (Figura 4). Assim, as unidades do PMCMV – tais quais as construídas anteriormente –, localizam-se em áreas periféricas, o que promove uma expansão da cidade e gera uma valorização do preço da terra nessas áreas. Além disso, essas mesmas unidades extrapolaram os limites do município e a grande maioria daquelas construídas na RMF não estão localizadas na capital, mas nos municípios vizinhos, devido ao preço mais acessível dos terrenos.

A principal questão levantada, em entrevista com a representante da HABITAFOR, foi o porquê da não vinculação entre as ZEIS 3, de vazio, e os conjuntos habitacionais construídos, tanto pela Prefeitura, quanto pelo PMCMV. O avanço da Política Urbana deveria ser rebatido na Política Habitacional, afinal é esse o objetivo dos instrumentos urbanísticos. Entretanto, a não possibilidade dessa vinculação se deu devido ao fato das ZEIS 3 não terem sido, até hoje, regulamentadas.

Assim, o que se observa é que o avanço da Política Urbana, trazido pelo PDP-FOR/09, não promoveu avanços significativos. E a cidade ainda ficará, por esse motivo, à mercê das mesmas questões das políticas anteriores, até que o PDP-FOR/09 possa ser efetivado, com o desenvolvimento e aprovação das legislações específicas a que ele se refere. A figura abaixo representa a contradição entre as política com foco no lugar dos excluídos na cidade de Fortaleza.



MAPA RESUMO: CONJUNTOS HABITACIONAIS E ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS

- CONJUNTOS HABITACIONAIS
- ÁREAS DE RISCO
- FAVELAS

Figura 5. O lugar dos excluídos na cidade de Fortaleza

Fonte: Dados do Mapa: ALBUQUERQUE, VIANA, VIEIRA FILHO, 2011. Base do Mapa: Prefeitura Municipal de Fortaleza. Modificado pela autora.

Conclusão

O que se percebe, ao longo de todo o período de políticas habitacionais em Fortaleza, é que elas foram desconectadas da política urbana, e, por conseguinte, terminaram gerando uma periferização e uma extensão não planejada da cidade. No período da COHAB/CE, quando foram construídos os grandes conjuntos habitacionais, esses conformaram-se como grandes bairros periféricos, em áreas ermas e com pouca (ou nenhuma) infraestrutura. Esses conjuntos terminaram direcionando o crescimento da cidade em suas direções, sem planejamento para tal.

Mesmo depois do período democrático, com a incorporação de diversos instrumentos urbanos no PDP-FOR/09 – advindos do Estatuto da Cidade –, que garantem o Direto à Cidade e a Função Social da Propriedade e que, portanto, poderiam modificar a lógica de localização da população de baixa renda na cidade, a produção habitacional continuou desconectada da política urbana e os conjuntos continuaram a ser locados em situações semelhantes às anteriores, inclusive extrapolando os limites municipais, estendendo-se para outros municípios da RMF, como foi o caso do PMCMV.

A questão que se levanta ao final desse apanhado geral, e inicial, das políticas habitacional e urbana da cidade de Fortaleza é: a quem tem servido, prioritariamente, os instrumentos urbanos advindos do Estatuto da Cidade?, mesma questão levantada na tese em desenvolvimento. E por fim, questiona-se também se é possível construir uma cidade justa, centrada em sua função social, a partir da desarticulação da política urbana e das políticas setoriais, com destaque para a política habitacional?

Referência Bibliográfica

ALBUQUERQUE, C. C. G.; VIANA, L. A.; VIEIRA FILHO, J. V. R. *Os impactos espaciais da política habitacional em Fortaleza: o caso do Conjunto Ceará*. In: 7 Fórum de Pesquisa FAU-Mackenzie, 2011, São Paulo. Anais do 7 Fórum de Pesquisa FAU-Mackenzie. São Paulo: 2011.

ARAGÃO, T. A. *Influência das políticas habitacionais na construção do espaço urbano metropolitano de Fortaleza: histórias e perspectivas*. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

BRASIL, A. B., NASCIMENTO, J. C., CARNEIRO, A. de P. P. *Planear, Em(Belle)zar: plantas e planos para a cidade de Fortaleza do século XIX*. In: 7 Fórum de Pesquisa FAU-Mackenzie, 2011, São Paulo. Anais do 7 Fórum de Pesquisa FAU-Mackenzie. São Paulo: 2011.

CAVALCANTE, F., SUCUPIRA, L., FROTA, N., MARINHO, R. *ZEIS em Fortaleza: a insustentabilidade do instrumento diante das pressões exercidas pelo mercado imobiliário*. In: 2 Congresso Internacional Sustentabilidade e Habitação de Interesse Social, 2011, Porto Alegre, 2012. Anais do 2 Congresso Internacional Sustentabilidade e Habitação Social. Porto Alegre, 2011.

CASTRO, José Liberal de. Cartografia urbana fortalezense na colônia e no império e outros comentários. In: FORTALEZA. *Fortaleza: a Administração Lucio Alcântara, Marco 1979 - Maio 1982*. Fortaleza, 1982, p. 50-81.

FORTALEZA. PREFEITURA. Plano diretor participativo de Fortaleza. Fortaleza: 2009.

MACHADO, E. G. *Planejamento Urbano, Democracia e Participação Popular: o caso da revisão do Plano Diretor de Fortaleza (2003-2008)*. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Sociologia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2010.

MARICATO, E. Habitação e Cidade. *Revista Espaço e Debates*. São Paulo, Ed. Atual, 1997.

MÁXIMO, R. *Moradia, Arquitetura e Cidade: mudanças e permanências na produção da habitação social no espaço urbano metropolitano de Fortaleza*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2012.

OTERO, E. V. *As possibilidades e os limites da reabilitação de conjuntos habitacionais em São Paulo*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.