



# XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

---

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR  
Maio de 2011  
Rio de Janeiro - RJ - Brasil

---

PRODUÇÃO HABITACIONAL NA REGIÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA: AVANÇOS E  
RETROCESSOS.

**Clarissa F. Sampaio Freitas** (UFC) - clarissafs@yahoo.com

*Doutora em Arquitetura e Urbanismo, Professora Adjunto I do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFC*

**Luis Renato Bezerra Pequeno** (UFC) - renatopequeno@gmail.com

*Doutor em Estruturas Ambientais Urbanas, professor adjunto IV do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFC*

## **Introdução**

Desde o início da década de 2000, o cenário macroeconômico brasileiro favorável e a ascensão de um governo federal comprometido com a bandeira da reforma urbana favoreceram mudanças no processo de produção do espaço urbano. O jogo urbano passa a ter novas regras oriundas de novas políticas federais de efeitos diretos sobre a forma de produção da cidade. Dentre estas regras, destaca-se o Estatuto da Cidade (lei 10257 de 2001), o Sistema Nacional de Habitação (lei 11.124 de 2005). Outra importante mudança de cenário refere-se ao aumento no volume de recursos destinados à produção habitacional de baixa renda, em particular devido ao PAC e o programa Minha Casa, Minha Vida.

O fato de que grande parte dos recursos disponíveis para a produção habitacional não passa pelo crivo do Sistema Nacional de Habitação e da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano tem provocado questionamentos da academia sobre a eficácia da aplicação destes investimentos no que se refere ao combate ao déficit habitacional (Rolnik e Nakano, 2009; Brasil/Ministério das Cidades, 2009). O argumento central desta linha de análise é que os programas governamentais com grande volume de recursos – como o Minha Casa, Minha Vida – pressupõem que os municípios se fortaleçam institucionalmente para exercer o papel de formulador e executor da política fundiária e urbana, determinando os locais destinados prioritariamente à habitação de interesse social. No entanto, eles não requerem esta capacidade institucional como condição para a realização do investimento. Por causa desta fragilidade do programa, os interesses dos agentes ligados ao mercado imobiliário acabam prevalecendo sobre o interesse coletivo da indução de um processo de produção do espaço urbano acessível a todas as camadas da população. Dentro desta linha de análise, o artigo traz o caso da produção habitacional na Região Metropolitana de Fortaleza na última década, com particular ênfase no andamento do programa Minha Casa, Minha Vida, de forma a identificar os avanços e retrocessos das mudanças descritas.

A seguir, temos uma breve descrição da forma como o artigo está estruturado. A primeira parte sistematiza uma pesquisa bibliográfica a respeito das políticas habitacionais urbanas brasileiras e seus impactos sobre a forma de organização espacial das metrópoles. Durante esta pesquisa identifica-se se um questionamento da política habitacional vigente que se refere à falta de articulação dos programas de produção de habitação de interesse social com o objetivo da política urbana de inclusão sócio-espacial através do combate ao aumento especulativo de preços da terra urbana infra-estruturada. A segunda parte passa a verificar em que medida a crítica procede no processo de produção do espaço urbano da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF). Para conduzir tal questão construiu-se um sistema de informações geográficas para o território estudado, utilizando-se de dados da produção imobiliária na década de 2000 de diversas fontes (i.e. Caixa Econômica Federal,

IBGE, SINDUSCON). Tal sistema permitiu avaliar a localização dos produtos imobiliários por faixa de renda. De forma complementar aos mapeamentos produzidos através deste sistema, foram realizadas algumas entrevistas com atores-chave no processo de implementação dos programas. Uma terceira fonte de dados constitui um levantamento na imprensa local sobre o andamento do programa Minha Casa, Minha Vida.

## **1.0 Mudanças recentes na política habitacional e urbana no contexto brasileiro**

### **1.1 Política habitacional e segregação sócio-espacial até a década de 2000**

Ao longo das décadas de 1970 e 1980, as grandes metrópoles brasileiras tinham em comum a existência de uma periferia cuja população vivia em condições de vida visivelmente inferiores às oferecidas nos bairros mais centrais, o que produziu o conhecido modelo de segregação sócio-espacial centro-periferia. A política habitacional vigente neste período que corresponde à vigência do BNH (Banco Nacional de Habitação) é frequentemente apontada como um importante fator de indução desta forma de organização espacial. Isto porque os programas habitacionais transferiam os moradores de assentamentos precários da área efetivamente urbanizada para grandes conjuntos habitacionais localizados além das fronteiras da cidade e, portanto em áreas desprovidas de serviços urbanos. Tal prática, não apenas induzia um modelo de segregação centro-periferia, mas também expandia demasiadamente o tecido urbano, gerando altos custos para a gestão do território. As críticas à expansão excessiva do tecido urbano se deram particularmente pelas dificuldades em racionalizar os investimentos em infra-estrutura urbana. Tal modelo de produção de cidade também é descrito como “urbanização em saltos” devido à grande incidência de áreas desocupadas situadas entre o centro rico e a periferia pobre. Estender as redes de serviços urbanos, e particularmente transportes, para os grandes conjuntos habitacionais periféricos implicava necessariamente beneficiar os proprietários das áreas intermediárias. Estes eram grandes proprietários imobiliários que se apropriavam de investimentos públicos num processo conhecido como retenção especulativa de terrenos (Bonduki, 1998).

A partir da década de 90 o modelo de segregação centro-periferia previamente descrito apresenta sinais de enfraquecimento. A literatura nacional e internacional aponta importantes mudanças no padrão de desigualdade e segregação na metrópole contemporânea, caracterizado pela complexificação do padrão de distribuição da qualidade ambiental urbana, e por uma maior fragmentação do tecido urbano (i.e Ribeiro e Lago, 1994). Tais mudanças revelam-se de duas formas. Em primeiro lugar temos uma maior diversificação social em áreas periféricas, até então exclusivas das camadas de baixa renda, devido à emergência de novas formas de segregação das camadas médias, os

condomínios fechados. Em segundo lugar verifica-se a difusão da pobreza por todo o tecido urbano e particularmente a explosão populacional das favelas em áreas providas de acessibilidade, mas situadas sob terrenos impróprios à ocupação urbana como alagados, encostas, trilhos de trem dentre outros.

Vale ressaltar que a alternativa da ilegalidade urbana não atingiu apenas as classes baixas (até 3 salários mínimos), mas afetou também a classe média (3 a 10 salários mínimos). O fim do Sistema Financeiro de Habitação na década de 80 contribuiu para um processo de elitização da produção imobiliária formal privada o que resultou na redução de oferta de imóveis urbanos para a classe média. Deste então, esta passou a ocupar de forma crescente alguns loteamentos irregulares, e até mesmo favelas urbanizadas. Esta falta de atendimento ao mercado habitacional da classe média tem sido apontada como um fator que inviabilizou o atendimento do déficit habitacional de baixa renda (Maricato, 2005).

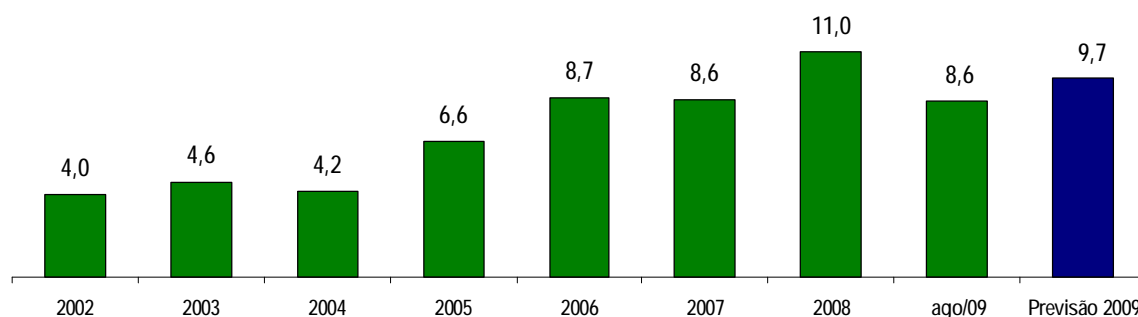
A drástica redução da produção habitacional de larga escala a partir da década de 80 e o cenário macroeconômico desfavorável estimularam o processo de favelização e a crescente ilegalidade apresentados neste período. No entanto, o cenário macroeconômico negativo modifica-se a partir do ano 2000, o que será acompanhado por mudanças na condução das políticas habitacionais e urbanas brasileiras.

## 1.2 A atual política habitacional brasileira

A partir da década de 2000 os fatores que atuavam sobre o processo de produção da informalidade urbana brasileira vigente durante as décadas de 80 e 90 sofrem significativas alterações. Após a estruturação do Ministério das Cidades e a instituição do Conselho das Cidades em 2003, tem-se início um processo de construção de uma nova política habitacional aprovada em 2004, e seguida pela instituição de um Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) em 2005. Dentre os quatro eixos de atuação da Política Nacional de Habitação (PNH), destaca-se o eixo da habitação de mercado, que tinha como principal objetivo gerar estímulos para que o mercado imobiliário privado aumentasse a atuação na produção habitacional para a classe média e média-baixa, combatendo um processo de elitização intensa da produção imobiliária formal vigente nas décadas anteriores. Como exemplos de medidas nesta direção destacam-se a edição das Leis Federais 10.391/2004, 11.033/2004 e 11.196/2005, que conferiram maior segurança jurídica ao financiamento e à produção de habitação de mercado, e a Resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN), em 2005, que obrigou os bancos a investirem em financiamento habitacional uma porcentagem de recursos captados por meio do SBPE, revogando resoluções anteriores que permitiam que elas aplicassem tais recursos em títulos

da dívida pública depositados junto ao Banco Central (Maricato, 2005). Como resultado desta nova política habitacional, percebe-se um aumento de financiamentos imobiliários para aquisição, reforma ou construção de novas moradias.

Gráfico 01: evolução dos financiamentos – FAR/FGTS/SUBSÍDIOS/FDS – R\$ bilhões



Fonte: Chaves, 2009.

Tais medidas visam estimular a produção imobiliária formal para camadas de renda intermediárias que antes tinham dificuldade de acesso ao mercado imobiliário formal. Este esforço possui estreita relação com o problema do déficit habitacional de baixa renda, pois a falta de alternativa habitacional para a classe média inflaciona o preço dos produtos disponíveis para a classe baixa, alimentando processos de gentrificação. No Brasil utiliza-se também os termos “expulsão de mercado” ou “expulsão branca” ao processo de substituição da população-alvo dos programas de habitação de interesse social ou urbanização de assentamentos precários por uma camada de renda imediatamente superior. Ou seja, se o mercado imobiliário formal não produzir empreendimentos para a classe C, esta se vê atraída pelas opções de moradia destinadas às classes inferiores, produzidas no âmbito de programas habitacionais para a baixa renda. O mercado informal se encarrega de transformar tal interesse em um aumento dos preços destes produtos que se tornam, portanto indisponíveis para a população-alvo dos programas habitacionais.

Um dos objetivos da política habitacional aprovada em 2004 é criar condições favoráveis ao mercado imobiliário formal para produzir para a classe C, combatendo este processo de gentrificação nas favelas urbanizadas. Além das medidas adotadas no âmbito da política habitacional, outro aspecto que contribuiu positivamente para a ampliação da oferta imobiliária para a classe C, foi o cenário macroeconômico favorável no período, se comparado ao das décadas anteriores.

### 1.3 Crítica à política habitacional: a questão fundiária

Contradizendo o cenário positivo descrito até aqui, a literatura em estudos urbanos brasileiros tem apontado alguns fatores que podem vir a comprometer os efeitos positivos

esperados da nova política habitacional (Maricato 2009, Rolnik e Nakano, 2009). Destaca-se em particular a timidez no enfrentamento da questão fundiária urbana que pode vir a representar um fator de risco para o sucesso da política habitacional vigente. Para explicar esta questão é necessário voltar às origens da atual política urbana brasileira.

A política urbana brasileira sofre uma importante mudança de rumos no início da década de 2000. Com a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 inicia-se um processo de renovação no marco legal urbano buscando contrapor-se aos efeitos de exclusão sócio-espacial da legislação urbana vigente. Esta renovação atua basicamente em três campos: (1) A regularização fundiária – que assegura o direito à moradia dos habitantes de assentamentos consolidados – (2) a indução do desenvolvimento urbano incluyente – que visa combater a valorização imobiliária especulativa enfrentando uma das maiores deficiências da política urbana brasileira – (3) e a democratização da gestão territorial – que permite um controle social sobre as decisões de planejamento.

O Estatuto da Cidade estabelece instrumentos de viabilização de cada uma das três estratégias de atuação que podem ser utilizados pelos municípios a partir da renovação dos planos diretores municipais. Durante os últimos 10 anos de atualização das políticas urbanas municipais, percebe-se que dentre os instrumentos do Estatuto, aqueles de mais difícil implantação são justamente os que visam combater a valorização imobiliária, como o IPTU Progressivo, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) de vazios. O IPTU progressivo torna desvantajoso para o proprietário a retenção especulativa de terra infra-estruturada e incentiva o aumento da oferta de terrenos no mercado imobiliário o que induz ao rebaixamento do preço da terra urbana. As “ZEIS de vazios” atuam no âmbito das regulações edilícias, proibindo o estabelecimento de padrões arquitetônicos e urbanísticos característicos de classes médias e altas.

O pouco avanço na implementação destes instrumentos de combate ao aumento especulativo do valor dos terrenos urbanos infraestruturados leva a uma enorme contradição: o poder público investe esforços e um enorme volume de recursos para reduzir o passivo urbanístico criado por uma lógica de produção de cidade excludente sem que esta lógica seja alterada. Por “lógica de produção de cidade excludente” entenda-se o modo de urbanização que não dá alternativa de acesso à moradia para as classes média e baixa. Ou seja, a urbanização dos atuais assentamentos precários representa um custo altíssimo, que poderia ter sido evitado se a política urbana das décadas anteriores tivesse sido capaz de incluir a população de baixa renda na cidade que estava sendo produzida pelo mercado imobiliário formal. As políticas de regularização tornam-se assim ineficazes, se o poder público não atuar na principal causa da informalidade: a impossibilidade de produzir imóveis a preços acessíveis em bairros dotados de serviços básicos e próximos às zonas

concentradoras de empregos. Tal impossibilidade possui relação direta com o aumento especulativo do preço dos terrenos nos bairros bem localizados, pois o preço dos terrenos inviabiliza a construção da habitação de interesse social em bairros adequados.

Infelizmente, na conjuntura política atual - quando o mercado imobiliário dispõe de condições favoráveis para ampliar-se na direção das classes intermediárias - desconfia-se que as políticas urbanas locais não têm sido capazes de atuar na questão fundiária, de forma a viabilizar a produção imobiliária para esse mercado no espaço efetivamente urbanizado. Abdicar de regular o mercado fundiário urbano significa deixar para o mercado resolver a localização dos novos empreendimentos habitacionais para as faixas de renda mais baixas. Corremos o risco de reviver um modelo de expulsão da população para bairros periféricos e desprovidos de serviços que foi aplicado pela política do BNH até a década de 1980. Para Rolnik e Nakano este risco é fato. Eles descrevem o pacote habitacional federal Minha Casa, Minha Vida, lançado em 2008, como um exemplo de uma ação contraditória do governo federal ao induzir o aumento da demanda por terrenos infra-estruturados sem requerer o uso dos mecanismos de ampliação do acesso à terra para a baixa renda (Rolnik e Nakano,2009).

As mudanças recentes descritas até aqui apontam para um cenário positivo devido ao estímulo à produção de mercado para classes intermediárias, através de financiamentos ao comprador e aos empreendimentos habitacionais para faixas de rendas intermediárias. No entanto as mudanças também fazem ascender um sinal de alerta. Isto porque - no atual cenário político nacional - não existem garantias de que a política habitacional será implementada em concordância com a política urbana. Desenha-se um cenário onde a questão fundiária urbana pode, mais uma vez, ser deixada de lado. Neste cenário, o simples aumento da demanda por terrenos infra-estruturados promovido pelo lançamento do pacote habitacional, inviabilizaria a produção para as classes C e D nos bairros providos de serviços urbanos. Como resultado, os investimentos da política habitacional se dariam em áreas desconectadas dos serviços urbanos básicos, o que acarretaria a valorização dos vazios urbanos e na transferência da mais-valia fundiária urbana (gerada por investimentos públicos) para seus proprietários privados. Ou seja, a política pública de habitação corre o risco de alimentar um ciclo vicioso de valorização imobiliária e exclusão social ao invés de combatê-lo.

Tendo como pano de fundo esta relação entre a política habitacional e a questão fundiária descrita até aqui, interessa-nos investigar em que sentido a nova política habitacional federal proporciona avanços na disseminação do acesso à cidade tomando como estudo de caso a Região Metropolitana de Fortaleza (RMF). Ao investigar tal questão, espera-se não apenas constatar um aumento da oferta habitacional produzida pelo mercado imobiliário

formal para classes de renda intermediária, mas particularmente investigar a questão espacial.

## **2.0 A produção habitacional na Região Metropolitana de Fortaleza na década de 2000**

### **2.1 A Região Metropolitana de Fortaleza**

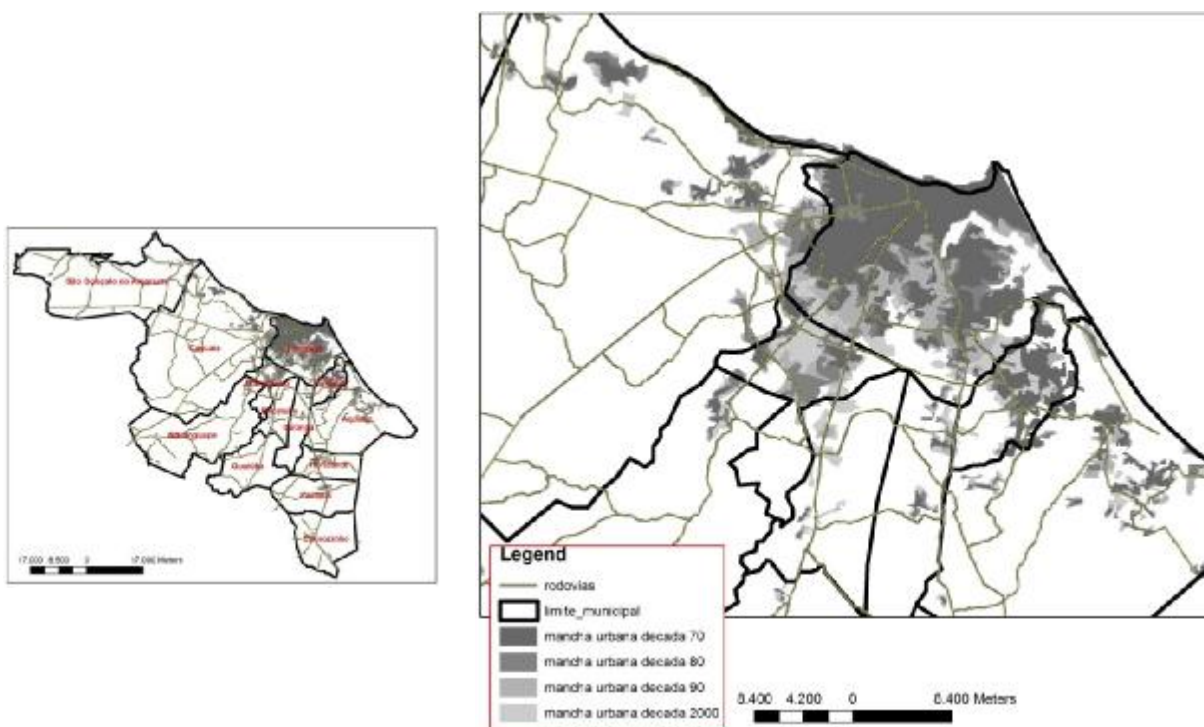
A Região Metropolitana de Fortaleza é formada por 13<sup>1</sup> municípios e possui uma população de 2.984.689 habitantes correspondendo a 723.192 domicílios (IBGE/metrodata 2000). Dentre estes 13 municípios, Fortaleza possui um significativo peso econômico e concentra ainda 72% da população. Não existe zona rural no município central, o que produz a falsa impressão de inexistência de terra disponível para produção habitacional de baixa renda tradicionalmente localizada nas franjas do tecido urbano. Esta impressão pode ser questionada se levarmos em consideração a existência de vazios urbanos. Como na maior parte das grandes cidades brasileiras, o número de domicílios vagos em Fortaleza (70mil) aproxima-se ao seu déficit habitacional (77mil) (Pequeno, 2009).

Dos 13 municípios que compõem a Região Metropolitana, apenas 5 são atingidos pela mancha efetivamente urbanizada: Fortaleza, Caucaia (a oeste), Maracanaú (a sul), Eusébio (a sudeste) e Aquiraz (a sudeste). Na realidade, os processos de conurbação na direção sul e oeste foram induzidos por grandes conjuntos habitacionais nos municípios limítrofes ainda na década de 1970. Ou seja, o povoamento dos bairros de Fortaleza na direção sul e oeste por uma faixa de renda média–baixa foi incentivado pela extensão das redes urbanas para atender tais conjuntos. Na década de 2000, a ampliação da malha viária na direção leste-sudeste viabilizou a construção de condomínios de classe alta possibilitando o fenômeno da dispersão urbana das classes médias e altas nesta direção.

Os mapas de evolução urbana revelam que o tecido urbano contínuo apenas extrapola os limites administrativos do município de Fortaleza a partir da década de 80, na direção sul e oeste, e a partir da década de 2000 na direção leste-sudeste. Existem, no entanto diferenças no modo de produção do espaço urbano nestas duas direções. Enquanto no vetor sudoeste a expansão urbana foi induzida pela construção de grandes conjuntos habitacionais ou loteamentos clandestinos e autoconstrução na direção dos municípios de Maracanaú e Caucaia, o crescimento da malha urbana no vetor sudeste está sendo induzido pela expansão da malha viária regional, o que incentivou uma maior atuação do mercado imobiliário formal nesta direção.

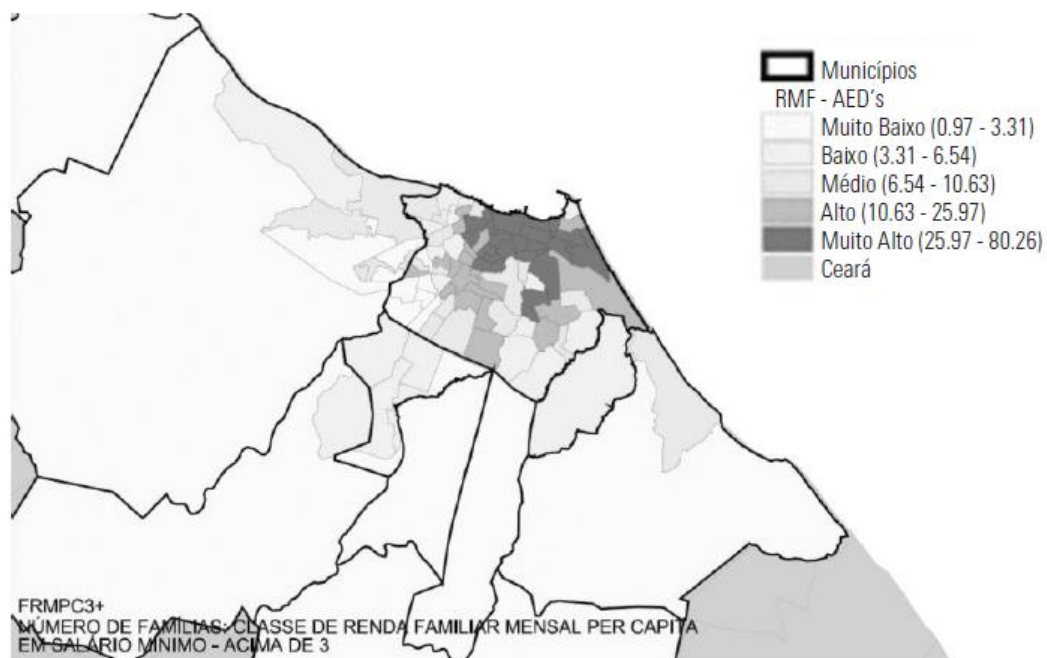


Figura 01 – Região Metropolitana de Fortaleza: divisão político-administrativa e evolução da mancha urbana.



Fonte: Observatório das Metrôpoles, 2010 – Organizado pelos autores.

Figura 02: Famílias com renda per capita acima de 3 S.M. – RMF 2000 (%)

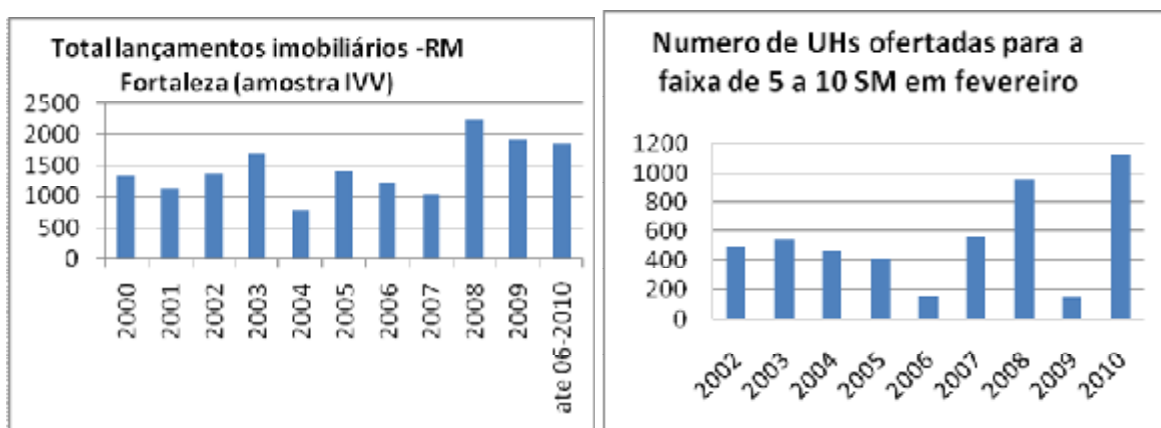


Fonte IBGE: Metrodata 2000 in Pequeno,2009

## 2.2 A produção imobiliária formal

A partir dos dados dos relatórios mensais de velocidade de vendas do Sinduscon-CE pode-se inferir que o mercado imobiliário formal corresponde a uma parcela muito pequena da produção imobiliária da Região Metropolitana de Fortaleza, possuindo uma forte concentração espacial nos bairros onde estão localizadas as faixas de renda superiores (classes A e B). Por outro lado, os mesmos dados revelam que a produção imobiliária da RMF tem apresentado um movimento de expansão nos anos mais recentes na década de 2000. Os gráficos abaixo nos permitem perceber um aumento no número total de lançamentos imobiliários nos últimos 3 anos.

Gráfico 02 – Evolução do número de lançamentos imobiliários na Região Metropolitana de Fortaleza (dados amostrais de empresas afiliadas ao Sinduscon-CE)



Fonte: IEL-FIEC / Sinduscon. Índice de velocidade de vendas 2000-2010. Sistematizado pelos autores.

Os dados das empresas afiliadas ao Sinduscon nos revelam ainda que a partir de meados da década de 2000, a produção imobiliária para a classe C volta a crescer, salvo a exceção do ano de crise econômica em 2009. Esta impressão é confirmada por entrevistas realizadas a empreendedores que atuam neste mercado e agentes da Caixa Econômica Federal<sup>ii</sup>. O aumento da oferta de financiamentos imobiliários e a segurança jurídica para as empresas produtoras são apontados como o principal fator de estímulo para esse movimento de deselitização do mercado imobiliário local, confirmando uma afirmação encontrada na literatura nacional (Maricato, 2005).

Tanto a expansão do mercado imobiliário formal para todas as faixas de renda, como em particular o aumento da produção imobiliária para a classe C são aspectos extremamente positivos no cenário de exclusão territorial existente na RMF. Se confirmadas tais tendências elas podem indicar um aumento relativo da produção imobiliária formal com relação ao total

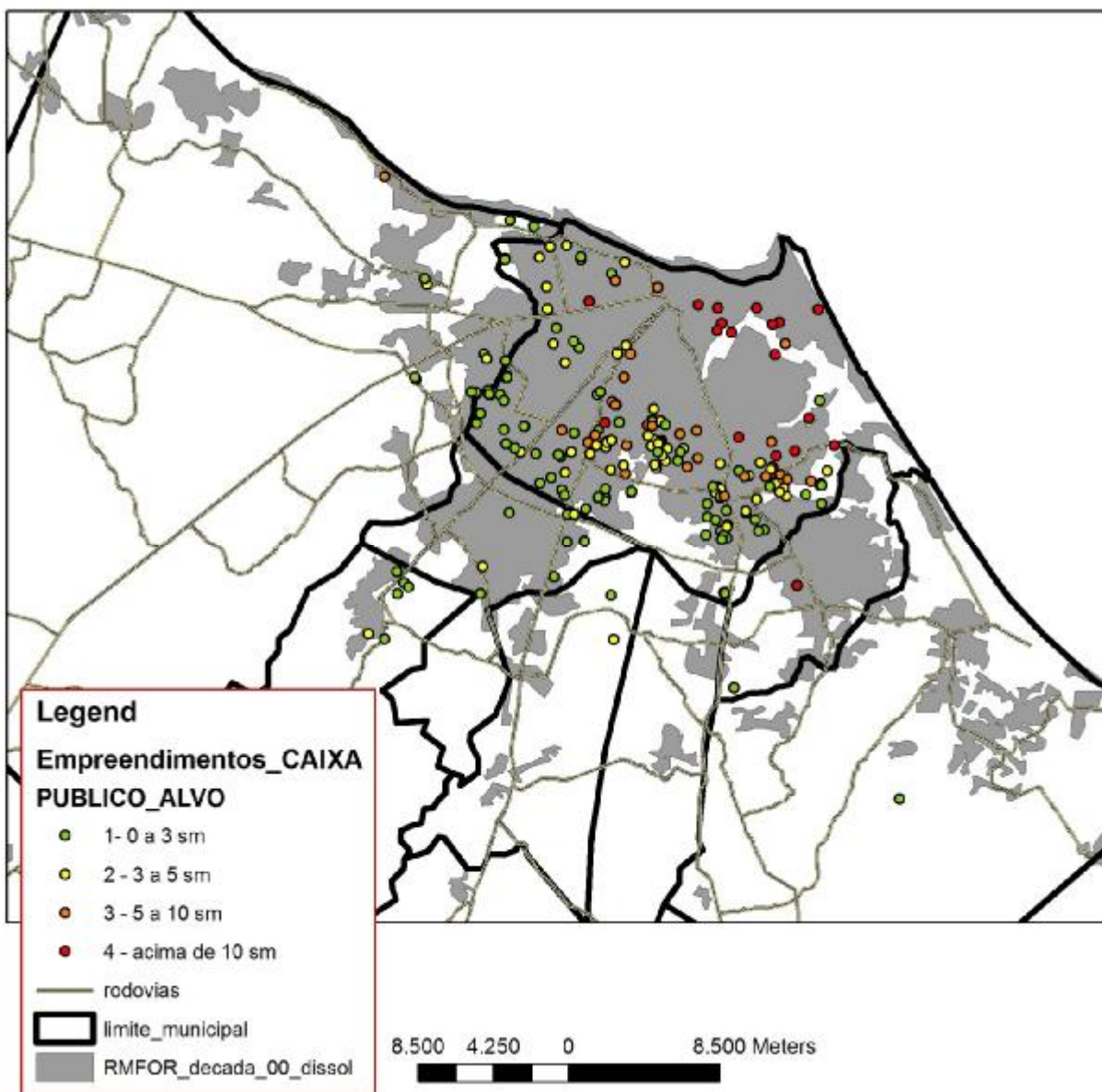
da produção imobiliária da RMF, o que acarretaria uma possível diminuição relativa da informalidade urbana.

Entretanto este cenário positivo começa a ficar menos evidente quando analisamos a questão da distribuição espacial dos empreendimentos destinados às faixas de renda inferiores. Tradicionalmente o mercado imobiliário tem atuado numa porção relativamente restrita do território urbanizado, concentrando suas atividades nos bairros adjacentes à zona central, no vetor leste-sudeste, e no espaço litorâneo, onde a atividade turística e a demanda das classes altas por segunda residência fomentam a produção de mercado nesta área.

A produção imobiliária para o público-alvo de 5 a 10 salários mínimos não tem acontecido nestes bairros onde o mercado elitizado tradicionalmente atua. O material coletado sugere que o aumento da produção imobiliária para este mercado tem se dado em bairros menos tradicionais, fora do eixo leste-sudeste. Uma reportagem no jornal local em novembro de 2009<sup>iii</sup> destaca o aumento da produção imobiliária para esta faixa em bairros fora do eixo tradicional e cita como exemplos os bairros de Messejana, Passaré, Castelão, Modumbim e Maraponga que apresentam empreendimentos na faixa de 90 a 130 mil reais na forma de condomínios fechados. Ainda de acordo com a reportagem, a procura por esses bairros, classificados na reportagem como “bairros emergentes”, deve-se à dificuldade de adquirir terrenos nos bairros tradicionais da zona leste-sudeste. Nesta área mais valorizada o preço dos terrenos vagos inviabiliza a produção para o mercado da classe C, e somente se torna vantajoso para a produção de unidades luxuosas vendidas para as faixas de renda superiores.

Diante da dificuldade de mapear as informações sobre a produção imobiliária coletada das empresas afiliadas ao Sinduscon, partiu-se para avaliar os dados referentes aos financiamentos à produção imobiliária do escritório de negócios da Caixa Econômica Federal em Fortaleza. A espacialização dos empreendimentos aptos a receber financiamentos habitacionais na RMF na década de 2000 revela a tendência de periferização dos locais de moradia das classes de renda inferiores. O mapeamento destes dados na figura 03 não deixa dúvidas quanto ao padrão de localização espacial dos empreendimentos por faixa de renda: quanto menor o público-alvo do empreendimento, mais periférico é sua localização.

Figura 03 - Empreendimentos aptos a receber financiamentos habitacionais na RMF na década de 2000.



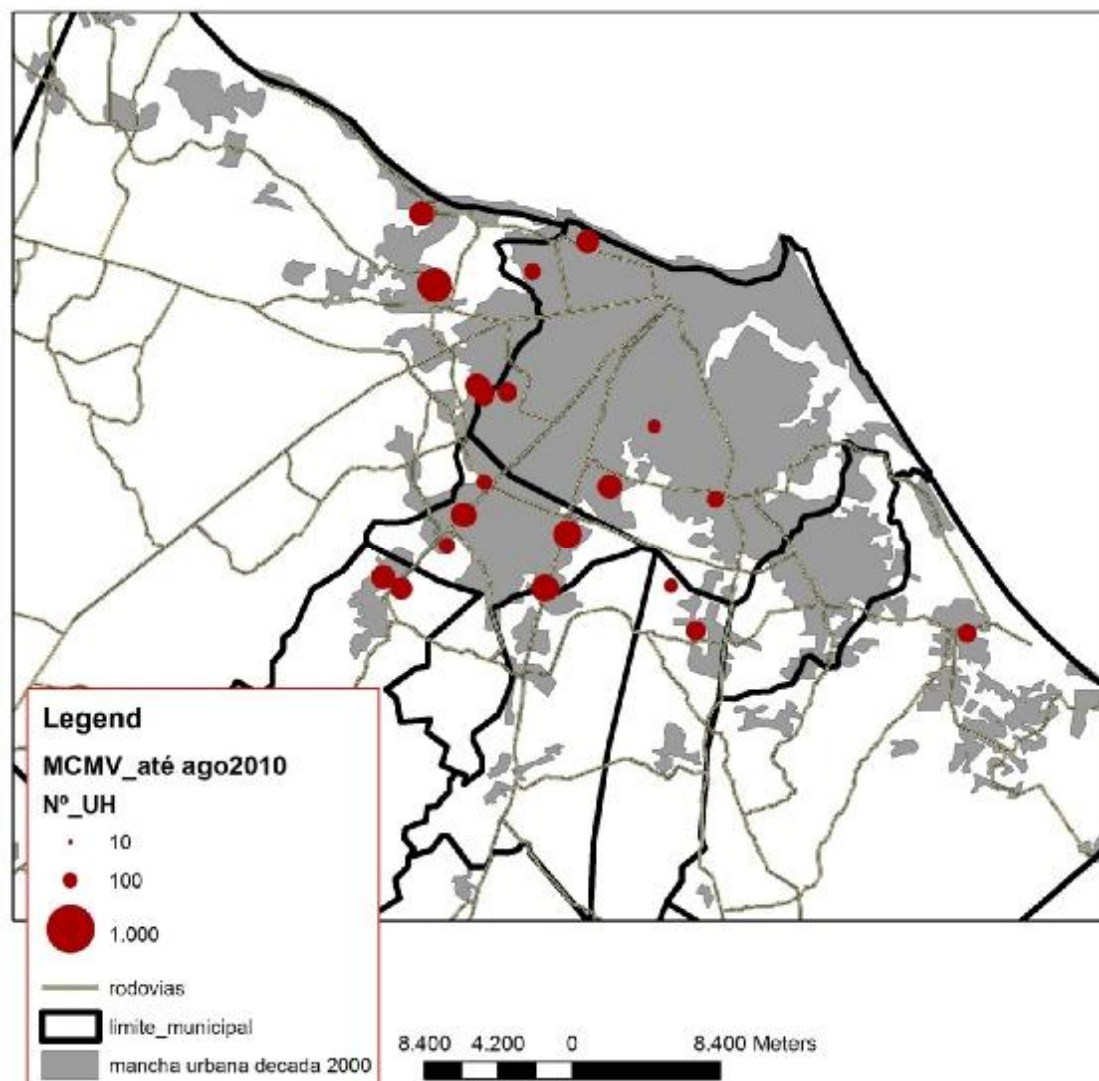
Fonte: Caixa Econômica Federal, GIDUR-CE. Sistematizado pelos autores.

O mapeamento dos dados da CAIXA legitima o cenário descrito pela reportagem: a reserva de terrenos em bairros “nobres” para uma faixa de renda acima de 10 s.m. faz com que a produção imobiliária para as faixas de 3 a 10 s.m. se dê em bairros “emergentes”. Como consequência, a produção para a faixa abaixo de 3 s.m. enfrenta dificuldades de acontecer dentro dos limites administrativos do município de Fortaleza, e acabam sendo empurrados para os municípios vizinhos. A análise do andamento do programa Minha Casa, Minha Vida na próxima seção ilustrará este fenômeno.

### 2.3 O MCMV e a produção para a faixa de 0 a 3 sm

Com o lançamento do programa habitacional Minha Casa, Minha Vida em 2009, a falta de alternativa para a produção de moradia de baixa renda em bairros dotados de infra-estrutura ficou bastante evidente e passou a ocupar as páginas dos jornais locais no início de 2010. Isto porque a execução do programa para a faixa de 0 a 3 salários mínimos no município de Fortaleza ficou muito abaixo do esperado. A explicação para tal dificuldade era clara: os terrenos dotados dos serviços urbanos requeridos pelo programa localizavam-se apenas nas áreas muito valorizadas, cujo preço inviabilizava a produção de uma unidade habitacional de até 45 mil reais, como previa o programa<sup>iv</sup>.

Figura 04: Empreendimentos do Minha Casa, Minha Vida na faixa de 0 a 3 s.m. aprovados ou em análise pela Caixa Gidur-CE em Agosto de 2010.



Fonte: Caixa Gidur –CE, 2010. Sistematizado pelos autores.

A figura 04 traz a localização dos empreendimentos aprovados, ou em análise, pela Caixa para a faixa de renda de até 3 salários mínimos até agosto de 2010. Percebe-se uma concentração de empreendimentos na direção sul/oeste onde a terra é mais barata e a acessibilidade ao centro pior do que na zona leste. O mapa revela ainda que a maior parte dos empreendimentos do Minha Casa, Minha Vida para a faixa de renda inferior localiza-se nos limites da mancha efetivamente urbanizada o que pode sinalizar para um processo de dispersão urbana induzida por conjuntos habitacionais de baixa renda, muito semelhante ao que aconteceu no período de vigência do BNH.

A pequena concentração de empreendimentos nos bairros dotados de infra-estrutura e serviços do município de Fortaleza pode ser atribuída ao alto preço da terra. Nos outros bairros - aqueles de localização periférica - a quase inexistência de empreendimentos deve-se também a uma restrição da legislação ambiental municipal. Tal restrição impedia a instalação de conjuntos de habitação de interesse social em áreas não dotadas de redes de esgotamento sanitário, e sem previsão do serviço no prazo de 5 anos. Em março de 2010 a alteração na resolução do COEMA que tratava deste aspecto, flexibilizou tal norma, em resposta à pressão política dos atores interessados no andamento do programa habitacional em Fortaleza<sup>v</sup>.

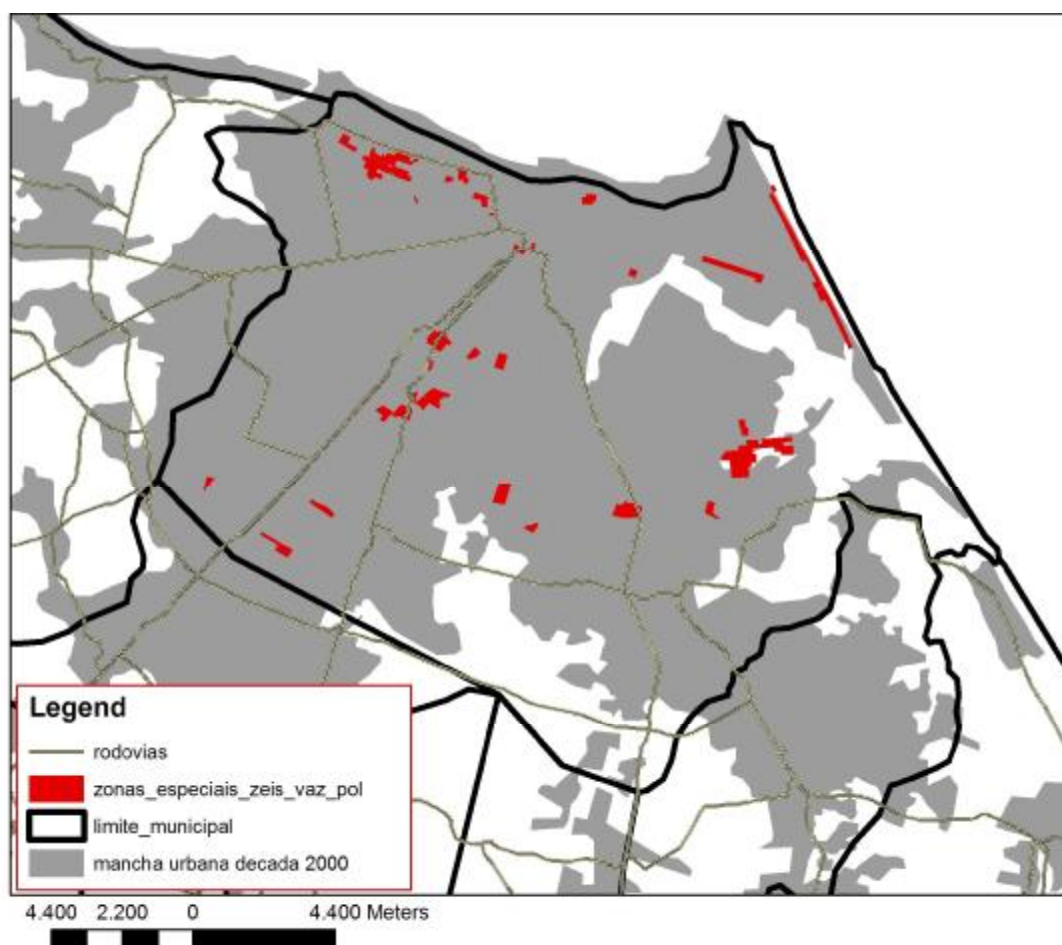
A solução de abaixar os requerimentos de infra-estrutura foi aprovada por todos os setores envolvidos no programa, inclusive por atores ligados aos movimentos sociais de moradia que não viam sentido na exigência. Para eles a exigência do programa parecia demasiada e sem sentido, e representava um obstáculo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

É sintomático perceber que no debate acerca da execução do programa em Fortaleza, todos os atores entendem o alto preço dos terrenos como um entrave ao andamento do programa, sem que nenhum deles mencione os instrumentos de combate à especulação imobiliária como uma possível solução. Um representante da Caixa Econômica Federal, em entrevista à radio universitária<sup>vi</sup> para discutir o andamento do MCMV chegou a falar em um aumento de preço de cerca de 30% no preço dos terrenos em Fortaleza como resultado do aumento da demanda por terrenos provocado pelo lançamento do programa. Tal informação, apesar de não ter sido embasada em nenhum levantamento sistematizado, aparece também em algumas reportagens na imprensa local. Ainda em novembro de 2009 um jornal local de grande circulação afirma que “Os aproximadamente 313km<sup>2</sup> de Fortaleza parecem poucos para abrigar os anseios gerados pelo bom momento do setor imobiliário. Bairros que eram apenas “de periferia” ganham nichos populacionais organizados <sup>vii</sup>. Outra reportagem, em novembro de 2010, traz no seu título: “Preço dos terrenos sobem até 50% na RMF – O

incremento dos preços dos terrenos na RMF está elevando os custos da construção civil e dos imóveis<sup>viii</sup>.

Este fenômeno de aumento no preço dos terrenos como resultado da maior demanda por terrenos dotados de infra-estrutura, devido ao aumento do crédito imobiliário não é surpresa para nenhum dos atores envolvidos. Ele poderia ter sido minimizado com a aplicação dos instrumentos de combate à especulação imobiliária. Em janeiro de 2009 o Plano Diretor de Fortaleza criou os instrumentos das ZEIS vazias e do IPTU progressivo. As ZEIS vazias já estão delimitadas e são definidas como perímetros onde a habitação de interesse social deve ser o uso predominante. Entretanto a falta de regulamentação deste instrumento faz com que os terrenos localizados dentro destes polígonos ainda possuam preços inacessíveis para a construção de HIS. O resultado é que não temos nenhum empreendimento de HIS do MCMV localizado em área destinada pelo plano diretor para este uso.

Figura 05 – Polígonos definidos como ZEIS vazias pelo plano diretor de 2009.



Fonte: Plano Diretor Participativo de Fortaleza, Lei Complementar 062 de 02 de fevereiro de 2009. Sistematizado pelos autores.

O Instrumento do IPTU progressivo também teria o potencial de combater o aumento do preço dos terrenos descrito anteriormente. A localização periférica dos empreendimentos da faixa de 0 a 3 SM do programa MCMV contrasta com a realidade de vários bairros tido como “nobres” ou “emergentes” que acumulam vazios há décadas. Um exemplo é o bairro Cidade dos Funcionários na zona leste de Fortaleza que possui 16,3% de sua área loteada completamente vazia<sup>ix</sup> o que corresponde a aproximadamente 35 hectares de lotes vazios. Isto é particularmente grave se considerarmos que este bairro foi loteado em sua maioria na década de 1950, portanto há cerca de 60 anos. Esta área permanece vazia a espera da ampliação do mercado das classes A e B que é muito restrito se comparado ao total da população urbana. Se aplicado neste bairro o IPTU Progressivo poderia acarretar o aumento da oferta de terreno dotado de infra-estrutura, e por conseqüência o rebaixamento de seus preços, tornando-os financeiramente acessíveis a faixas de rendas mais baixas. A não-adoção de tais instrumentos alimenta um processo perverso de super-oferta de terrenos para o mercado imobiliário de alta-renda em contraposição à falta de terrenos para Habitação de Interesse Social.

### **3.0 Considerações Finais**

O acompanhamento da produção habitacional na década de 2000 na Região Metropolitana de Fortaleza nos permite concluir que o simples aumento da produção imobiliária para faixa de renda intermediária não é suficiente para combater processos de exclusão urbana das camadas menos favorecidas. Nos últimos dois anos do período analisado, o andamento do programa MCMV em Fortaleza revela um processo de periferização da moradia destinada às faixas de renda mais baixa, e uma pressão por rebaixamento dos padrões de serviços urbanos para esta faixa de renda, sem que sejam cogitados mecanismos de inserção da população de baixa renda no tecido urbano dotado de melhores serviços. O fato de que o programa deixa a questão da identificação dos terrenos por conta do mercado imobiliário, aliado ao aumento da demanda por terrenos devido ao volume de recursos disponíveis, tem inviabilizado a produção de mercado para a população de baixa renda em áreas dotadas de serviços urbanos e acessibilidade. Uma avaliação dos posicionamentos sobre o programa dos atores envolvidos revela ainda um processo de naturalização do aumento de preços de terrenos bem localizados, pois o fenômeno é sempre descrito como inevitável, e fora do alcance das políticas públicas municipais.

Em última instância, o processo de produção habitacional na Região Metropolitana de Fortaleza na última década exemplifica, de forma evidente, o descolamento entre os



investimentos em habitação e os objetivos da política urbana descrito pela literatura nacional. Por um lado a política habitacional tem sido bem sucedida na ampliação do mercado imobiliário formal, até mesmo para as camadas de renda mais baixa. Por outro lado, o não enfrentamento da questão fundiária através do combate à especulação imobiliária põe em risco o objetivo da contenção da proliferação de assentamentos informais em espaços inseridos na cidade.

## **Referências Bibliográficas**

BONDUKI, Nabil. "Origens da habitação social no Brasil". Estação Liberdade / FAPESP, São Paulo, 1998.

BRASIL/Ministério das Cidades. Texto Base para a 4ª Conferencia Nacional das Cidades. Brasília, 2009. Disponível em [www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br).

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Planilha com Dados das Operações de Crédito Imobiliário, CAIXA-CE desde 2000. Dados não publicados fornecidos pela GIDUR-CE em 27-07-2010.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Planilha com relação de Empreendimentos MCMV faixa de 0 a 3 s.m. Dados não publicados fornecidos pela GIDUR-CE em 23-09-2010.

Ceará é o penúltimo no Minha Casa. Jornal O Povo. Fortaleza, 167 abr. 2010.

CHAVES, Mirna Q. B. "Políticas e Programas Nacionais de Habitação". Apresentação realizada no seminário Políticas Urbanas e Regionais no Brasil Hoje, na FAU/UNB. Brasília, 25 de Novembro de 2009.

"COEMA aprova mudanças que beneficiam o programa Minha Casa, Minha Vida." Assessoria de Comunicação da Secretaria das Cidades do Governo do Estado do Ceará. 21 abr. 2010. Disponível em [www.cidades.ce.gov.br](http://www.cidades.ce.gov.br)

COSTA, Jr. Edisio F. Gerente de serviço de Engenharia GIDUR-CE. Entrevista semi-estruturada concedida aos autores em 18-06-2010.

FORTALEZA, Prefeitura Municipal de, *Plano Diretor Participativo (Lei 062/2009)*, 2009.

IEL-FIEC / SINDUSCON. Índice de velocidade de vendas 2000-2010. Parcialmente disponível em: [www.sinduscon-ce.org.br](http://www.sinduscon-ce.org.br)

MARICATO E. "É preciso repensar o modelo" Entrevista concedida a Rosa Symanski E Alberto Mawakdiye para AU186 Outubro de 2009. Editora PINI.

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

“Mercado Imobiliário: Preços de terrenos sobem até 50% na RMF”. Jornal Diário do Nordeste. 29-11-2010.

MONTENEGRO, André. Proprietário da construtora More Fácil e vice-presidente do Sinduscon. Entrevista semi-estruturada concedida aos autores em 22-04-2010.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. Sistema Metropolitano de Informações Geográficas e Sociais para o Planejamento e Pesquisa: Geometropoles - Região Metropolitana de Fortaleza. 2010.

PEQUENO, Luis Renato Bezerra (org.) Como anda Fortaleza / organizador. - Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2009.

Procura por vazios estruturados. Jornal O Povo. Fortaleza, 08 nov. 2009.

RIBEIRO, L. Q. C. e LAGO, L. C. do. Reestruturação nas grandes cidades brasileiras: o modelo centro/periferia em questão. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1994.

ROLNIK, Raquel e NAKANO, Kazuo. As armadilhas do pacote habitacional. Le Monde Diplomatique Brasil.5/3/09.

## Notas de fim

---

<sup>i</sup> Na realidade em novembro de 2009 o governo do estado incluiu mais dois municípios (Cascavel e Pindoretama). No entanto este trabalho trata apenas os 13 municípios anteriores à mudança tendo em vista que a inclusão ainda não está consolidada, tendo sido inclusive questionada por setores dentro da própria administração estadual.

<sup>ii</sup> Entrevista realizada com o Sr André Montenegro proprietário da Construtora More Fácil em 22-04-2010.

<sup>iii</sup> “Procura por Vazios Estruturados”. Jornal OPOVO 8-11-2009.

<sup>iv</sup> Ver, por exemplo, a reportagem de 17-04-2010 no Jornal OPOVO intitulada “Ceará é o penúltimo no Minha Casa”.

<sup>v</sup> A esse respeito ver reportagem no portal da Secretaria das Cidades do estado do Ceará em 21-04-2010. [www.cidades.ce.gov.br](http://www.cidades.ce.gov.br)

<sup>vi</sup> Entrevista realizada ao programa Rádio Debate, na Rádio Universitária do dia 07-04-2010.

<sup>vii</sup> “Procura por vazios Estruturados”. Jornal O POVO. 08-11-2009.

<sup>viii</sup> “Mercado Imobiliário: Preços de terrenos sobem até 50% na RMF”. Diário do Nordeste. 29-11-2010.

<sup>ix</sup> As informações sobre o bairro têm como fonte estudos não publicados conduzidos na disciplina de EEAU-2 do curso de Arquitetura e Urbanismo da UFC, em 2010-2.