

## INSERÇÃO URBANA E SEGREGAÇÃO ESPACIAL: ANÁLISE DO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA EM FORTALEZA

*Luis Renato Bezerra Pequeno*

[renatopequeno@gmail.com](mailto:renatopequeno@gmail.com)

*Professor Associado, Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Ceará*

*Sara Vieira Rosa*

[saravrosa@yahoo.com.br](mailto:saravrosa@yahoo.com.br)

*Doutoranda Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo*

*Professora UniChristus*

### **Introdução**

Este artigo apresenta os resultados de pesquisa que teve como objetivos: analisar os agentes que compõem os arranjos institucionais do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) em seus papéis e interesses; verificar o padrão de inserção urbana dos empreendimentos contratados por este programa; avaliar o impacto do programa junto à vida dos beneficiados. As análises tiveram foco na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) da qual foram escolhidos os municípios de Fortaleza, Maracanaú e Caucaia. Estes reúnem 114 dos 139 conjuntos contratados na RMF até o final de 2012, recorte temporal da pesquisa.

Esta pesquisa foi realizada em rede composta por 11 grupos de pesquisa de universidades distribuídas em diversos estados. Ao longo de dois anos, foram realizados 7 workshops onde foram definidos os procedimentos metodológicos e debatidos os resultados progressivamente obtidos.

Abrangendo diferentes escalas, buscou-se mediante estudos qualitativos e quantitativos apreender as condições de implementação do programa tais como: construção de matriz metodológica; leitura crítica das normativas; análise dos empreendimentos na escala regional; entrevistas com responsáveis pelo programa nas diferentes esferas de governo; confrontação dos conjuntos frente aos planos diretores; aplicação de questionários junto aos síndicos; estudos amostrais junto aos moradores; realização de estudos de caso sobre a inserção urbana; composição de quadro de dinâmicas socioespaciais a serem aprofundadas. A junção destes procedimentos permite a formulação deste texto síntese o qual reúne constatações deste processo de pesquisa e sugere algumas recomendações.

Este artigo se estrutura em quatro questões. Primeiro, busca-se compreender o papel da produção habitacional na estruturação da metrópole. Em seguida, procura-se saber

quem são os agentes envolvidos, seus papéis, interesses e parcerias. Terceiro, pergunta-se que dinâmicas caracterizam a segregação espacial, evidenciando problemas a serem enfrentados pelos responsáveis pela implementação de políticas públicas. Quarto, pretende-se apresentar qual o perfil dos beneficiados e de que maneira o programa tem impactado suas vidas. Por fim, algumas recomendações são apontadas visando contribuir com a melhoria do programa.

### **Qual o papel dos conjuntos habitacionais na estruturação da metrópole?**

Fortaleza teve o seu processo de metropolização vinculado à implantação de conjuntos habitacionais produzidos com recursos do Banco Nacional de Habitação (BNH) e operacionalizados pela Companhia Estadual de Habitação (COHAB-CE) nos anos 1970 e 1980. Situados predominantemente nas direções oeste e sudoeste, estes empreendimentos se associam a algumas dinâmicas espaciais: a expansão industrial pretendida pelo estado; a indução do processo de conurbação entre a capital e os municípios vizinhos; a presença de enormes glebas vazias desprovidas de infraestrutura; o deslocamento de demandas oriundas de bairros pericentrais para a periferia indicando em ampla escala a segregação dos mais pobres nas franjas periurbanas.

Numa outra direção, expandiu-se a cidade do mercado imobiliário, que demonstra com clareza sua diferenciação frente aos outros eixos metropolitanos. Destinando-se para o sudeste, os loteamentos para famílias de maior renda promovidos pelo imobiliário formal, dão continuidade às áreas de maior verticalização, conformando eixo de segregação diametralmente oposto àquele situado ao sudoeste que concentra ações das políticas habitacionais de interesse social. (Pequeno, 2002)

Por outro lado, o processo de favelização se disseminou de modo intenso, ampliando-se o número de áreas e de famílias, a precariedade habitacional e o agravamento das desigualdades socioespaciais. Anteriormente concentrada na capital, a irregularidade fundiária avançou juntos aos municípios vizinhos, desconcentrando o problema e situando-se nas proximidades dos antigos conjuntos.

Desde a extinção do BNH, a produção habitacional pelo Estado apresentou sensível queda. Nos anos 1990, a implantação de pequenos conjuntos associados a projetos de urbanização de favelas tornou-se o padrão. Esta fase é marcada pela retirada do governo estadual na produção habitacional, pela chegada das ONGs como articuladoras dos movimentos sociais e pela delegação de responsabilidades ao município, que não apresentava condições estruturais condizentes com o seu novo papel.

Via de regra, as áreas onde ocorreram intervenções estavam associadas às situações de risco ou às obras de mobilidade. Quase sempre decorreram na valorização imobiliária dos espaços circunvizinhos, em especial pelo tipo de intervenção marcada pelo binômio remoção e reassentamento, este último nem sempre situado nas proximidades (Harvey, 2012).

Só em meados dos anos 2000, ocorre diversidade e multi-orientação na produção habitacional, quando a Prefeitura de Fortaleza cria sua Fundação de Habitação Popular (Habitafor), que passa a utilizar recursos oriundos de vários programas do Ministério das Cidades abrindo diversas frentes de intervenção.

Todavia, desde o lançamento do PMCMV em 2009, observa-se um quadro de mudanças reorientando a política habitacional. Primeiro, verifica-se que as ações de urbanização de favelas adotam o reassentamento como solução. Em seguida, percebe-se a tendência de uni-orientação contida no PMCMV, evidenciando-se a redução da urbanização de favelas e o predomínio da provisão habitacional.

Destaca-se ainda que a produção habitacional pelo PMCMV vem a reforçar a valorização de determinados setores da cidade, a medida que promove a localização dos mais pobres em alguns setores, garantindo recursos para que o setor da construção civil permaneça em franca produção. Além disso, viabiliza a remoção de áreas em processo de valorização, favorecendo ao setor imobiliário de Fortaleza.

### **Como se comportam os agentes envolvidos na produção do PMCMV?**

A análise do PMCMV permite uma melhor compreensão do quadro de agentes envolvidos na produção do espaço, dado que o mesmo busca atender a famílias de diferentes faixas de renda, as quais ganham localizações diferenciadas. Desta forma, ficam evidentes as diferenças entre a habitação de interesse social e a habitação popular de mercado, cujos resultados permitem melhor distinguir as nuances que caracterizam as relações entre o Estado, o setor da construção civil e a incorporação imobiliária.

Considerando os agentes vinculados ao Estado, verifica-se amplas diferenças entre as distintas esferas de governo no reconhecimento de seus papéis, revelando visíveis contradições. Num extremo, há disputas e conflitos com vistas ao poder decisório comprometendo o andamento do programa; no outro, algumas parcerias são formadas de modo a facilitar a contratação de novos projetos, especialmente voltados para reassentamentos de famílias cuja remoção está associada às obras de mobilidade urbana.

Na esfera federal de governo, observa-se o amplo predomínio dos agentes financeiros como a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil no comando do PMCMV em função de sua maior capilaridade nos estados e de sua função como instituição que aprova e fiscaliza os projetos. Por sua vez, o Ministério das Cidades só consegue maior destaque quando da contratação de grandes empreendimentos, em especial aqueles que atendem a famílias removidas por obras de mobilidade urbana e de situações de risco.

Vale destacar que ao longo destes anos, o Ceará encontrou dificuldades em realizar as metas estabelecidas pelo programa. Poucos empreendimentos foram contratados, a maior parte na RMF e em poucos municípios do interior enquadrados pelo programa.

Dentre os motivos para o pequeno número de contratos podem ser apontados: a concentração de esforços dos governos estadual e municipal nas ações com recursos do PAC Moradia associadas às remoções causadas pelas obras da Copa; a análise rigorosa dos projetos pela Gidur-CE, que motivou alterações no comando desta gerência; a localização periférica dos terrenos ofertados pelos municípios repassando para as empresas os custos com a infraestrutura urbana; as condições precárias de desenvolvimento institucional nestes municípios, apesar da ampla demanda reprimida; o pouco interesse das empresas construtoras sediadas em Fortaleza em abrir frentes de trabalho no interior do estado, dada a pequena escala dos empreendimentos.

De modo a dinamizar o programa e retirar o Ceará da condição de terceiro pior quanto à contratação de unidades do PMCMV, o governo estadual estabeleceu algumas estratégias: criou um comitê interinstitucional reunindo secretaria das cidades, concessionárias, financiadores e o Sinduscon-CE, cujas reuniões buscaram solucionar os problemas detectados; destinou recursos complementares, ampliando o valor da unidade e fomentando o interesse do setor da construção em produzir nos centros regionais.

Desde então, observa-se a expansão do PMCMV junto a estes centros mediante a contratação de empreendimentos de maior porte, indicando o efeito positivo das pressões promovidas pelos construtores. Todavia, a falta de infraestrutura urbana e as condições de desenvolvimento institucional destes municípios remanescem, trazendo preocupações quanto à localização destes conjuntos. A dissociação entre as políticas urbana e habitacional, ou mesmo a sua inexistência, tornam esta difusão ainda mais alarmante, reiterando-se o predomínio da produção da moradia sobre o processo de planejamento.

Vale destacar que as prefeituras municipais pouco tem influído nos processos decisórios, dado que o PMCMV teve como objetivo maior a dinamização da economia mediante a produção habitacional. Para os casos estudados, constata-se que a atuação do

poder local se restringe à indicação das demandas, à complementação de critérios e à realização de trabalho social, fazendo-nos lembrar da época em que a questão habitacional se restringia à Fundação de Serviço Social.

Referente à política urbana, é muito baixa a efetividade da legislação urbanística na definição das áreas para os PMCMV, não havendo o uso dos instrumentos do Estatuto da Cidade. Reitera-se a falta de interação entre as políticas urbana e habitacional, quando se contrapõe os planos diretores municipais e os planos habitacionais de interesse social. Pior ainda é a situação dos municípios metropolitanos, onde na ausência de articulação entre os planos diretores municipais, antevê-se o surgimento de problemas na implantação de conjuntos periféricos situados em áreas limítrofes, evidenciando a necessidade de planos de expansão urbana e habitacional metropolitano.

No caso de Fortaleza, as áreas escolhidas para a construção dos empreendimentos nas primeiras fases correspondem às áreas menos recomendadas pelo plano dada a falta de infraestrutura urbana e de equipamentos sociais, consideradas como de requalificação urbana e de ocupação restrita. Em Caucaia, percebe-se que o tamanho mínimo do lote definido pelo plano diretor foi desconsiderado, permitindo a construção de condomínios em áreas de extrema vulnerabilidade ambiental.

No que se refere ao setor da construção civil, no início do PMCMV observa-se a continuidade das mesmas empresas responsáveis pelas obras do programa de arrendamento residencial, produzindo para diferentes faixas e utilizando tipologias semelhantes, as quais serão discutidas posteriormente neste artigo.

Mantiveram-se assim os apartamentos agrupados em oito unidades em blocos de 2 pavimentos. A adoção da forma condomínio, além de garantir intensidade no uso do solo, traz à periferia condomínios horizontais de maior porte, em muitos casos justapostos uns aos outros. Esta contiguidade fragmenta o território e causa impacto negativo nas relações sociais, retraindo famílias entre muros.

A contraposição entre as empresas locais e as grandes empresas nacionais merece ser destacada como dinâmica ao longo destes cinco anos, ocorrendo variações ao longo do tempo. Nos primeiros anos, quando os empreendimentos eram limitados a quinhentas unidades por contrato, as construtoras reunidas em torno do SINDUSCON-CE adotaram um projeto único para a faixa 1. Por sua vez, as empresas maiores que migraram para a RMF lançaram condomínios quase que em sua totalidade para as faixas 2 e 3 trazendo em sua bagagem um pacote de gerenciamento atrelado à verticalização de baixa altura e alta densidade, com edifícios com térreo a mais quatro pavimentos.

Chama atenção que a chegada das empresas do centro-sul do Brasil motivaram empresas locais, habituadas à produção imobiliária para famílias com maior poder aquisitivo a aderirem ao PMCMV. Todavia, estas desistem da empreitada alegando dentre outros motivos: o lucro reduzido, a morosidade da liberação dos recursos dada a burocracia excessiva dos financiadores, o aumento do valor da terra e mesmo a percepção de marketing negativo por estarem produzindo habitação para classe média baixa.

Outro aspecto a ser considerado, referente à chegada das empreiteiras do setor habitacional como é o caso da mineira MRV que firma parceria com a construtora MAGIS, visando atender à demanda das faixas 2 e 3. A parceria atrela o pacote de concepção e gerenciamento da construção por parte da empresa de fora à propriedade da terra pela local, vinculada à maior incorporadora do estado por vínculos familiares, a BSPAR.

Através de condomínios em bairros tradicionalmente não atendidos pelo mercado imobiliário formal, novas frentes de expansão foram abertas para o setor, dispersando a verticalização até então concentrada em poucos bairros, sob a forma de sociedades com propósito específico. Todavia, em poucos anos verifica-se uma hipervalorização dos terrenos nestas novas áreas, desfazendo-se a cooperação entre as mesmas. Com isso, a MAGIS passa a se concentrar em empreendimentos de maior valor imobiliário, enquanto a MRV remanesce com o mesmo público alvo, investindo em bairros periféricos de Fortaleza e mesmo nos municípios vizinhos.

Nestes últimos anos, os empreendimentos do PMCMV para a faixa 1 tornam-se de maior porte, ultrapassando a mais de 5 mil unidades, tornando-se assim mais atrativo para as grandes empresas da produção habitacional de interesse social. Num primeiro momento, a Construtora Fujita de capital local habilitou-se para a realização do primeiro grande conjunto, denominado Cidade Jardim, o qual ainda tomou parte da segunda fase do programa. Este grande conjunto localizado na periferia de Fortaleza, além de atender a demanda oriunda das remoções causadas pelo veículo leve sobre trilhos, abrigou famílias do movimento dos sem terra que haviam promovido a ocupação desta gleba vazia, pressionando o Estado a retomar a provisão habitacional, vinculando o mesmo a um programa de agricultura urbana.

Detentora de um cadastro com mais de 110 mil famílias, e tendo apenas 6 pequenos condomínios produzidos, só recentemente, a Fundação de Habitação Popular de Fortaleza passa a interferir mais fortemente na produção de moradias de interesse social. Através de recursos obtidos junto ao Banco do Brasil e se utilizando do apoio do Ministério das Cidades, a Habitafor busca retomar o seu papel no comando da provisão habitacional.

Com isso, a modalidade entidades do PMCMV consegue aprovar um projeto, reunindo demandas de movimentos em torno da ONG CEARAH Periferia apoiada pela Habitafor. Todavia, este empreendimento será implementado em periferia distante com envolvimento reduzido das entidades na discussão do projeto e na sua execução. O mesmo será construído pela empresa FUJITA, a mesma responsável pelo conjunto Cidade jardim que abrigou famílias removidas por conta de obras do VLT.

Além disso, entra em cena a empresa mineira Direcional, a qual consegue firmar grandes contratos, estimando-se em cerca de 20.000 unidades só na capital, todas elas situadas nas bordas ao sul de Fortaleza, numa zona considerada pelo plano diretor como de ocupação restrita. Estes grandes conjuntos virão a preencher grandes vazios nas proximidades de alguns outros construídos ao final dos anos 2000, os quais apresentam graves problemas decorrentes de sua localização periférica, isolada e desprovida de serviços urbanos.

### **Que dinâmicas socioespaciais caracterizam a segregação dos conjuntos do PMCMV em função das suas condições de inserção urbana?**

Desde o lançamento do PMCMV, o risco da segregação espacial foi levantado, mesmo antes da contratação dos empreendimentos, antevendo-se os problemas que poderiam vir por conta da localização distante. Alguns pesquisadores já mencionavam o risco de uma situação geográfica, onde o acesso aos bens de consumo coletivo fosse dificultado. (Rolnik e Nakano, 2009; Ferreira, 2011). Foram apontados impactos decorrentes da produção de novas periferias homogêneas quanto ao perfil socioeconômico, nas quais fossem obscurecidas muitas das singularidades presentes nas comunidades que viessem a compô-las.

Pretende-se aqui elencar e discutir um quadro de dinâmicas classificadas quanto a grandes temas que nortearam as análises feitas para os diferentes recortes espaciais estudados pelos grupos que compõem esta rede de pesquisa.

Estudos de inserção urbana realizados nesta pesquisa contribuíram para as análises presentes nesta sessão, os quais se detiveram nas mesmas áreas em que foram aplicados questionários para moradores dos condomínios da faixa 1 do PMCMV. Duas oposições foram consideradas com vistas a garantir maior abrangência, e por conseguinte, validade destes estudos.

De início, buscou-se estabelecer a dualidade com relação à localização na metrópole, identificando-se situações de boa e má localização; em seguida, buscou-se na composição territorial identificar situações em que houvesse concentração e agrupamento de

empreendimentos do programa, diferenciando-os quanto ao maior ou menor interesse do setor imobiliário. No caso, o maior interesse foi reconhecido pela diversidade do PMCMV com predomínio das faixas de HPM numa frente em que o mercado busca se expandir e o menor interesse foi vinculado à predominância de conjuntos da faixa 1. Todos os conjuntos foram construídos com a mesma planta arquitetônica, com fortes similaridades no seu desenho urbano e adotando a forma condomínio fechado, contendo os mesmos equipamentos de uso coletivo e as mesmas infraestruturas.

Como situações de empreendimentos isolados em relação aos demais do PMCMV, o primeiro estudo diz respeito ao Condomínio Santo Agostinho, considerado bem localizado. Situado no bairro da Barra do Ceará onde predomina a presença de áreas de ocupação as quais caracterizam os bairros vizinhos que interligam este bairro ao centro tradicional de Fortaleza, este conjunto reúne 232 unidades cuja população é oriunda de diversos bairros da capital. O segundo tem como alvo o Condomínio J.B.Girão, considerado como mal localizado, dada a sua presença na periferia descontínua de Maracanaú. Num total de 104 famílias, este condomínio encontra-se próximo da ocupações irregulares de pequeno porte e loteamentos populares pouco densos para além do 4º. anel viário da RMF.

No caso dos agrupamentos foram selecionados dois recortes: o primeiro, na borda de Caucaia ao sudoeste de Fortaleza, tendo como foco das análises 4 condomínios justapostos em meio a uma periferia descontínua tendo nas suas proximidades conjuntos habitacionais de interesse social de diferentes programas. Atendendo a 670 famílias provenientes das imediações, estes conjuntos se somam a novos empreendimentos do PMCMV, todos eles destinados à faixa 1; o segundo, no extremo do eixo sudeste de desenvolvimento de Fortaleza, foi identificado um agrupamento de condomínios do programa correspondendo à situação desejada em que se tem diversidade de faixas, assim como a presença de empreendimentos privados, apesar da situação precária em termos de urbanidade.

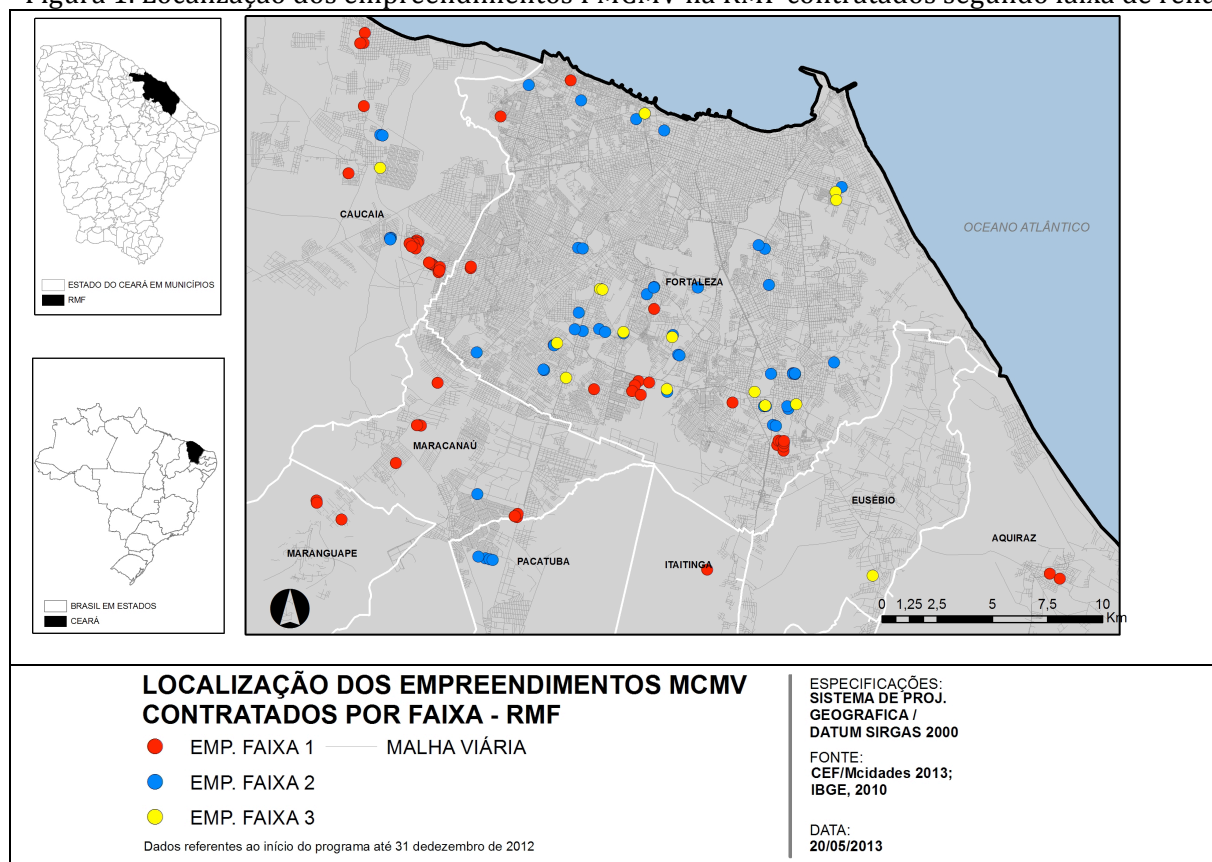
As análises consideraram os seguintes aspectos: intensidade de ocupação, diferenciando os espaços edificados de outros não construídos os quais são também distinguidos daqueles vazios sem uso; uso do solo, verificando-se a presença de homogeneidade no uso residencial frente à heterogeneidade com a presença de outros usos e formas de ocupação a eles associados; a morfologia urbana, considerando o porte das glebas, o reconhecimento das diferentes formas de parcelamento, os fechamentos e as barreiras que impedem o livre fluxo e a continuidade do desenho; a localização dos diferentes equipamentos sociais e coletivos, classificados quanto ao tipo de serviço prestado, às faixas etárias, à proximidade dos empreendimentos e a diferenciação entre a sua condição de



propriedade pública ou privada; por fim, a mobilidade urbana, analisando-se a proximidade com as centralidades, as condições de deslocamento ao redor e o alcance mediante meios de transporte coletivo.

A figura seguinte apresenta o conjunto de empreendimentos do PMCMV abordados nesta pesquisa, englobando as 3 faixas de renda e evidenciando a diferenciação na sua localização, onde a faixa 1 se concentra na periferia e nos municípios periféricos da RMF.

Figura 1. Localização dos empreendimentos PMCMV na RMF contratados segundo faixa de renda



No caso, verificou-se que a segregação poderia ser aprofundada nos seguintes aspectos: primeiro, por conta de uma localização em que o direito à cidade não é garantido, ou seja onde a acessibilidade às redes de infraestrutura e aos serviços urbanos sejam negados; em seguida, quanto a sua localização periférica, complementando espaços residuais ou mesmo abrindo novas frentes de expansão, observa-se o agravamento da segregação pela fragmentação territorial e pela vulnerabilidade socioambiental; por fim, a abordagem se dá pela homogeneidade do tecido social produzido, onde os efeitos perversos da

monofuncionalidade e da guetificação se entrelaçam e atingem de modo nefasto aqueles que foram deslocados para estas áreas.

No que se refere ao direito à cidade, impedido quando não se tem a garantia do acesso às infraestruturas e aos serviços urbanos, a localização dos empreendimentos na RMF se deu em setores que reúnem precariedades de diversas ordens.

Mediante a construção de indicadores sintéticos, utilizando-se dados censitários do IBGE obtidos pela descrição do pesquisador referente ao logradouro público e dos domicílios quanto à adequação da infraestrutura, constatou-se que 84% de todos os empreendimentos contratados na faixa 1 foram construídos em áreas em que as redes de infraestrutura como, saneamento, pavimentação, arborização, qualidade das calçadas e iluminação pública foram classificadas como ruim ou muito ruim.

No caso do esgotamento, a solução de unidade de tratamento descentralizada mostrou-se problemática na sua execução e manutenção. Em todos os condomínios visitados os síndicos mencionaram problemas de vazamento que expõem os moradores à insalubridade. Da mesma forma, as más condições de pavimentação nas vias do entorno e a falta de passeios dificultam a locomoção e o acesso ao transporte comprometendo a mobilidade das pessoas.

O direito à cidade, mostra-se negado, quando se analisa a localização dos empreendimentos em relação às centralidades, onde se situam equipamentos de saúde, comércio mais diversificado e áreas que concentram empregos.

No caso da RMF, buscou-se identificar estas centralidades mediante o uso do cadastro nacional de endereços para fins estatísticos disponibilizado pelo IBGE, observando-se a concentração por setor censitário de imóveis não residenciais sempre que houvesse mais de 30% do total nesta condição. Com isso, evidenciou-se a localização de empreendimentos concentrados ao oeste, distante daqueles setores que compõem o sistema de centralidades da RMF, exceção feita ao distrito industrial de Maracanaú. Assim, recai sobre os novos e futuros moradores do PMCMV o ônus do deslocamento diário pelo custo do transporte, pelo tempo dispendido e pelo desgaste físico no trajeto.

Segundo os dados do censo 2010, aproximadamente 20% das pessoas residindo nas mesmas áreas indicaram fazer o deslocamento diário de casa para o trabalho em até duas horas. Problema semelhante ocorre com relação ao acesso aos estabelecimentos de ensino, que por conta da distância induzem a evasão escolar daqueles no ensino médio, privando-os do ensino superior como possível estratégia de ascensão social. Chama atenção a expansão do ensino privado na ausência de estabelecimentos públicos para faixas etárias menores.

Na ausência de comércio e serviços, o setor terciário informal começa a se expandir em volta dos empreendimentos MCMV como alternativa de geração de renda e sobrevivência. Além disso, vários casos de pequenos comércio funcionando nas salas já se apresentam nos condomínios.

A localização dos empreendimentos analisados em diferentes condições de periferia traz a complementariedade entre a segregação espacial e a fragmentação sócio-territorial. Situados em terrenos de menor custo pela falta de infraestrutura e pela distância a ser vencida diariamente, estes novos pequenos conjuntos isolados ou agrupados findam por produzir uma periferia incompleta repleta de barreiras a serem vencidas.

No caso da implantação em pequenos resíduos de tecido urbano, remanescentes em bairros compostos por loteamentos populares e favelas, a fragmentação mediante a forma condomínio murado diferencia pessoas de um mesmo grupo social. Ao estabelecer barreiras entre semelhantes, o estado tem transferido aos moradores dos novos empreendimentos responsabilidades sobre a iluminação pública, sobre a segurança pública e mesmo sobre o abastecimento de água, garantido graças a construção de castelo de água.

Noutras situações em que os empreendimentos se localizam em áreas mais periféricas e menos densas, constata-se a presença de problemas vinculados às vulnerabilidades ambientais, sobrepondo-se em relação às linhas de drenagem natural, interrompendo córregos, interferindo no escoamento das águas o que sem dúvida poderá decorrer no surgimento de novas áreas de risco, a medida que aquele setor da cidade prossiga na sua ocupação do solo. Por vezes se depara também com a localização justaposta a grandes glebas vazias ainda não parceladas, as quais interferem negativamente nas condições de mobilidade e acessibilidade dos moradores.

Expostos à uma situação de insegurança, seus moradores passam a supervalorizar a reclusão trazida com os condomínios fechados, ampliando sua vulnerabilidade social. Situação ainda mais crítica tem sido identificada em novos conjuntos implantados em franjas periurbanas descontínuas, notadamente nos municípios periféricos da RMF, os quais também passam a ser produzidos em cidades médias e nos centros regionais do estado do Ceará.

No que se refere à segregação caracterizada pela homogeneidade do uso residencial e a ampla predominância de uma mesma classe social, observa-se que em termos de forma, os novos empreendimentos tem promovido certa diferenciação na periferia e nas novas frentes de expansão urbana da RMF.

Os novos conjuntos ao se localizarem em contiguidade com antigos conjuntos habitacionais, os quais tem suas bordas ocupadas por favelas, ou mesmo com loteamentos

irregulares populares trazem na tipologia arquitetônica e urbanística sua maior distinção. No caso, o condomínio fechado composto por sobrados, rapidamente substituído por edifícios de até 4 pavimentos, apesar do pequeno porte em termos de gabarito, trazem a verticalização para as bordas da cidade associada à densidade.

A ausência de espaços públicos coletivos nas periferias, associada ao conteúdo programático cada vez mais reduzido decorre na baixa integração entre os seus moradores comprometendo a sociabilidade entre os moradores dos novos empreendimentos e outros nas vizinhanças. Tratando-se de um programa de produção habitacional, fica evidente a necessidade de que a cidade também seja produzida. Entretanto, da falta de intersetorialidade no PMCMV, decorre a ausência de equipamentos sociais, o que tende a agravar os problemas sociais, já percebidos noutros momentos da nossa história da produção habitacional.

Destá feita, desde a segunda fase do PMCMV, a medida que os empreendimentos tornam-se maiores e mais distantes, atingindo a mais de 5 mil unidades por contrato, a monofuncionalidade destes espaços periféricos traz aos mesmos situações alarmantes de guetificação. Revoltas sociais e abandono dos imóveis foram alguns resultados em outros países onde o controle do estado não foi eficaz frente aos problemas da segregação espacial.

Não bastassem os problemas vinculados à localização dos condomínios na cidade associados às condições de segregação em que os mesmos se encontram, outros problemas devem ser destacados.

Em função da forma condomínio horizontal adotada para os empreendimentos do PMCMV na RMF seria fundamental a realização de trabalho social junto aos moradores, especialmente para discutir as normas impostas pelos financiadores no uso dos espaços. Todavia, na ausência deste trabalho, alguns pontos tem gerado controvérsias como a necessidade de pagamento de taxas condominiais vinculadas a serviços públicos, agora delegados aos moradores. Por vezes, essas taxas superam o custo da prestação da moradia. Resta assim para o síndico morador do conjunto a árdua tarefa de convencimento.

Em muitos casos sob a responsabilidade do município, o trabalho social a ser realizado antes, durante e depois, parece se restringir à apresentação do imóvel aos moradores, os quais tomam conhecimento sobre as convenções de condomínio exigidas pelos financiadores. Longe de ser um trabalho participativo, a simples informação sobre as regras e obrigações findam por levar ao descrédito a organização social naquela nova forma apresentada à comunidade.

Através das entrevistas com os síndicos, foram mencionadas algumas irregularidades com relação à apropriação das unidades, as quais foram comprovadas quando

da aplicação dos questionários. Casos de repasse a familiares parecem predominar, ainda que não sejam assumidos pelos atuais moradores, os quais destacam que a titular da casa passam os finais de semana nos apartamentos e que não fosse a distância do local de trabalho, estariam morando naquela unidade.

De acordo com os síndicos, há casos de venda e aluguel dos imóveis, cujos procedimentos e valores seguem o mercado imobiliário informal da periferia. A desistência dos imóveis decorre muitas vezes da localização periférica e da distância dos vínculos sociais existentes no local anterior. Por outro lado, a procura dos compradores se dá junto à portaria, sendo as condições de condomínio fechado um atrativo em função da segurança que os muros e as cercas elétricas transmitem para as vizinhanças.

Frente aos casos de violência associados ao tráfico de drogas presente em muitos bairros periféricos, os empreendimentos do PMCMV em um primeiro momento estariam imunes considerando seus muros. Entretanto, esta foi uma queixa recorrente dos moradores indicando que mesmo com portaria, cercas elétricas e altos muros, os condomínios mostraram-se vulneráveis como qualquer outro assentamento periférico. Síndicos ameaçados, imóveis entregues devido a dívida com o tráfico, abandono de imóveis e mesmo homicídios foram relatados nas entrevistas.

A violência se amplia fora dos muros. Houve depoimentos de moradores sobre assaltos no trajeto às escolas e ao trabalho, onde o isolamento dos condomínios e as condições precárias de pavimentação, aparecem como causas. Neste sentido, a adesão dos moradores ao Minha Casa Melhor, aumentando o consumo e modificando o ambiente interno das unidades passa às vizinhanças a imagem de aumento da renda, graças à frequente chegada de caminhões para entrega de eletrodomésticos e móveis. No caso, mesmo no interior dos condomínios, as queixas de furtos levou a que os apartamentos térreos tenham grades em suas aberturas. Mesmo aqueles no pavimento superior vem se cotizando para gradear o acesso comum via escada.

Em termos construtivos, para além das fragilidades recorrentes como más condições de conforto ambiental, patologias na estrutura e instalações hidráulicas associadas às escolhas de materiais de má qualidade, os projetos trazem problemas vinculados às variáveis consideradas cruciais na sua formulação.

Primeiro, em termos de diversidade tipológica, pressupõe-se equivocadamente que todas as famílias sejam do mesmo tipo, com os mesmos hábitos e composição, dada a unicidade dos projetos. Segundo, impede-se qualquer flexibilidade no uso da unidade habitacional, desconsiderando-se a tendência do trabalho no próprio domicílio para

complementar a renda como estratégia de sobrevivência. Por fim, nega-se a progressividade da construção pela família beneficiada, assim como a possibilidade de escolha dentre outros projeto. Através de um projeto fechado, fortemente vinculado ao sistema construtivo, inviabiliza-se a expansão da unidade ou o acréscimo de novo cômodo em função da implantação de edifícios multifamiliares justapostos, geminados, bastante adensada, inclusive comprometendo a privacidade das famílias beneficiadas.

### **Quem são as pessoas atendidas? Como o PMCMV tem impactado suas vidas?**

Quanto aos beneficiados pelo programa, a partir dos resultados obtidos com os questionários é possível apontar algumas características comuns, as quais não significam homogeneização do grupo atendido. Nos 3 condomínios investigados, a maior parte das famílias tem rendimento de 0 a 3 salários mínimos, exceção feita ao J.B.Girão onde 10% das famílias encontra-se fora do perfil. 90% dos domicílios são chefiados por mulheres, a metade sem cônjuge. A baixa escolaridade agrava essa situação de vulnerabilidade. Em média, 44% dos titulares não concluíram o ensino fundamental, com destaque para os condomínios de Caucaia (Escritores) onde este percentual atinge 53,7%.

As famílias em sua maioria provém do aluguel (62%), seguido de domicílio cedido (17%), com exceção do condomínio J.B.Girão onde o percentual de domicílio anterior alugado cai para 39% do total. É representativo o total de famílias que declararam vir de favelas, aproximadamente 30%, e que afirmaram que sua casa anterior estava em área de risco, acima de 15%.

A média de habitantes por apartamento é de aproximadamente 3,5 pessoas, porém para os três casos observa-se um percentual de aproximadamente 20% dos domicílios com cinco ou mais moradores, superando o recomendado para unidades com dois quartos. Este dado revela que o programa que em tese visa superar o déficit habitacional, mantém 20%, aproximadamente, de suas unidades com déficit por adensamento excessivo.

Quanto ao deslocamento casa-escola, observou-se que nos condomínios melhor localizados, há uma maior proporção de crianças estudando no mesmo bairro, caso do Santo Agostinho (76%). O principal meio de deslocamento é a caminhada, seguido pelo ônibus, porém os estudantes estão levando mais tempo para chegar a escola comparado com a moradia anterior. Já no deslocamento casa-trabalho o transporte principal é o ônibus, e assim como no deslocamento para a escola, estes também estão demorando mais. Nota-se que nos

condomínios localizados fora de Fortaleza (Escritores e J.B.Girão) há um maior predomínio de pessoas trabalhando em outros municípios, especialmente em Fortaleza.

A piora no acesso ao trabalho e ao estudo fica evidenciada quando perguntado ao morador se houve melhora, permaneceu igual ou piorou comparando-se com domicílio anterior, assim como outros tipos de infraestruturas como água, serviço de correios, pavimentação, iluminação pública, acesso a equipamentos de lazer e comércio (Tabelas 1 e 2).

Tabela 1. Percentual de domicílios indicando piora no acesso às infraestruturas urbanas e ao transporte se comparado com o domicílio anterior.

Condomínios	Água	Rede de esgoto	Energia elétrica	Coleta de lixo	Transporte público	Pavimentação (ruas do bairro)	Iluminação pública
ESCRITORES	25,7	5,3	7,1	9,7	86,7	66,4	84,1
SANTO AGOSTINHO	14,3	4,8	7,1	1,2	29,8	13,1	15,5
J.B.GIRÃO	11,9	5,1	1,7	11,9	40,7	33,9	27,1

Fonte: LEHAB/questionários-UH-MCMV, 2014

Tabela 2. Percentual de domicílios indicando piora no acesso aos serviços e ao deslocamento se comparado com o domicílio anterior.

Condomínios	Correio	Telefone público	Acesso ao posto de saúde	Acesso ao comércio	Acesso ao local de trabalho	Acesso à escola	Acesso a equipamentos de lazer
ESCRITORES	36,3	78,8	79,6	77,0	63,7	69,9	55,8
SANTO AGOSTINHO	23,8	47,6	29,8	23,8	33,3	23,8	31,0
J.B. GIRÃO	16,9	37,3	28,8	37,3	28,8	39,0	45,8

Fonte: LEHAB/questionários-UH-MCMV, 2014

Fato é que as condições de inserção urbana, na forma como se manifesta a segregação espacial, parecem num primeiro momento ser suplantadas pelo sonho da casa própria. Além disso, considerando as condições anteriores de moradia, boa parte dos beneficiários demonstram satisfação com a nova residência. Porém, este alto índice de satisfação - em média 90% do total - cujo principal motivo era a casa própria, é contraposto, quando em torno de 20% afirmam preferir morar na casa anterior, e com os 40% aproximadamente dos condomínios J.B.Girão e Escritores de Caucaia, que responderam ter pensado na possibilidade de mudar de moradia alegando como principais motivos a distância e a insegurança.

## Considerações finais

Todo o processo de pesquisa vivenciado nos últimos anos sugere a necessidade de que este programa seja alvo de reformulações, as quais devem partir de uma ampla discussão entre os agentes envolvidos.

Celeridade e escala tem sido colocadas como máxima pelos gestores do programa no intuito de ampliar a produção. Disto decorrem na escala da cidade: segregação espacial, fragmentação social e violação do direito à cidade; na escala do empreendimento: falta de relações com as vizinhanças, conteúdo programático limitado; na escala da unidade habitacional: projeto único, fechado e inflexível; na escala do indivíduo: insatisfação e perda de qualidade de vida.

Diante dos conflitos e incapacidades no quadro de agentes envolvidos, observa-se que boa parte dos problemas levantados passa por seu arranjo institucional, na forma como tem se dado o processo decisório. Assim, recomenda-se a retomada da política urbana e sua associação à política habitacional nas esferas federal e municipal, assim como a definição de papel para as instituições estaduais apoiando aqueles municípios com menores capacidades e facilitando as situações em que consórcios intermunicipais se façam necessários.

Apesar do pequeno porte dos empreendimentos do PMCMV, verifica-se que mais uma vez, a produção habitacional em setores menos valorizados tende a reforçar direções de crescimento urbano na RMF mediante a diferenciação social como os espaços periféricos passam a ser ocupados. A utilização de zonas especiais de interesse social em vazios urbanos poderia promover uma cidade mais diversificada e heterogênea, contrapondo-se à tendência de segregação.

Além disso, considerando as localizações onde os empreendimentos do PMCMV vêm sendo construídos, torna-se visível a necessidade de que os espaços periféricos sejam desenhados, em sua forma e sua função, antes da ocupação desordenada que este programa vem promovendo. Por conta do padrão fragmentado dos condomínios e dos grandes conjuntos, seus moradores têm enfrentado problemas como a descontinuidade das ruas, a localização distante de equipamentos sociais, a ausência dos espaços livres e o comprometimento de seus espaços naturais. O acompanhamento dos empreendimentos com um trabalho social mais eficaz poderia resolver alguns dos problemas detectados.

Com isso, torna-se evidente que o Estado, apesar de principal agente na concepção das normativas e no financiamento na esfera federal, perde espaço nos processos decisórios na escala local. Remanesce aquilo que Cardoso (2001) chamou de lógica perversa



da municipalização das políticas habitacionais, onde o Estado mínimo não consegue estar a frente da condução de suas políticas urbana e habitacional.

Ao contrário, ao adotar o projeto como forma de gestão urbana, ao invés de promover um processo de planejamento integrado e intersetorial, o poder local acaba permitindo que o setor da construção civil associado ao mercado imobiliário amplie seu poder de intervenção na cidade, valorizando determinadas direções.

### **Referências bibliográficas**

- CARDOSO, A., “Política habitacional: a descentralização perversa”. Rio de Janeiro: IPPUR / DP&A, Cadernos IPPUR, ano XV, No. 1 jan-jul 2002.
- FERREIRA, J. S. Whitaker (org), “Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano”, SP: LABHAB – FUPAM, 2012.
- HARVEY, D., “Cidades Rebeldes”. São Paulo: Martins Fontes, 2012
- PEQUENO, R., “Desenvolvimento e degradação do espaço intraurbano de Fortaleza”, Tese de Doutorado apresentada à FAUUSP, São Paulo, 2002.
- ROLNIK, Raquel e NAKANO, Kazuo. “As armadilhas do pacote habitacional”. Le Monde Diplomatique Brasil. 5/3/09.