

HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL: O CUSTO DA TERRA E A SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL EM FORTALEZA

Amanda Morais Rodrigues
amandamorais@arquitetura.ufc.br
Romário da Silva Antunes
romarioantunes@arquitetura.ufc.br
Márcia Gadelha Cavalcante
marciacavalcante@ufc.br

Resumo

Este artigo é parte de uma pesquisa mais ampla sobre habitações multifamiliares verticais com área privativa de até 70 m² localizados na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF). Esta pesquisa teve início em 2017 e vem sendo atualizada desde então por bolsistas universitários monitores da disciplina Projeto Arquitetônico 3 cujo tema principal é a habitação de interesse social verticalizada. Os estudos comprovam que a maioria das políticas habitacionais promovem a construção das habitações de menor custo na periferia de Fortaleza, onde o valor da terra é menor, e que, quando os apartamentos são destinados para a classe média ou alta localizam-se em zonas mais valorizadas e são verticalizados. O objetivo deste artigo é estudar esta segregação territorial da produção de habitações de interesse social em Fortaleza e seus fatores históricos, econômicos e sociais. A história da expansão urbana e das políticas habitacionais na cidade; a análise do valor da terra e dos imóveis; e a verticalização são analisados de maneira a contribuir para a reflexão e mudança de orientação projetual. Os métodos empregados foram o levantamento de dados primários em sites, com posterior sistematização e interpretação. Os resultados dão subsídios para novos projetos habitacionais e futuras pesquisas na área.

Palavras-chave: Fortaleza; Habitação de Interesse Social; Segregação Social

INTRODUÇÃO

Entre as décadas de 1920 e 1930, a cidade de Fortaleza que se modernizou com o beneficiamento do algodão, se encontra no seu auge. Nesse contexto de fortalecimento da sua economia, do início da industrialização, e das grandes secas esporádicas que o estado sofre, Fortaleza teve um crescimento populacional significativo. Nesse período, a cidade recebe um grande contingente de mão de obra vindo do interior do Ceará, equivalente a 48% da população urbana do Estado (SOUZA,2009).

A maioria desse contingente populacional vinha para trabalhar nas fábricas têxteis que se instalaram nas proximidades do Jacarecanga. E, nesse cenário, a relação sócio-espacial do trabalhador foi remodelada. O lugar de trabalho e lugar de moradia tem um novo significado, e novas formas de morar na cidade são demandados. As vilas operárias são construídas, e surgem os primeiros conglomerados com características de favelas.

Durante esse período, o mercado de terra em Fortaleza começou a se formar, contudo, estava acumulado nas mãos de poucos empresários, e concentrou-se, principalmente, nas proximidades do centro da Cidade e na periferia sudoeste. Somente nas décadas seguintes, o mercado de terra se ampliou, e o parcelamento dos lotes na cidade se expandiu. Nos anos de 1990 e 2000 este mercado se esgotou, pois praticamente todo o território da cidade já havia sido parcelado.

Para Rufino (2012), essa racionalidade precoce e de grande extensão na cidade desencadeou intensos processos de retenção de terra, seja pelos loteadores ou pelos compradores que visualizavam a possibilidade de valorização de seus terrenos.

Esse movimento favoreceu a especulação fundiária e esses vazios e terrenos improdutivos, usados como estoque, fortaleceu a construção de uma cidade excludente, em que muitos não poderiam acessar essa terra. A cidade desigual, deu como única alternativa para o trabalhador assalariado garantir sua casa, a compra de loteamentos populares periféricos. E para aqueles que não tinha a condição de adquirir esses loteamentos, a opção seria ocupar terras públicas ou terrenos de fragilidade socioambiental para improvisar sua moradia.

Nessa perspectiva, este trabalho busca discutir como o mercado de terras de Fortaleza influenciou na política habitacional da cidade e na periferização das habitações de interesse social. Na primeira parte do artigo, é discutido e argumentado, com base na história e na literatura de autores urbanistas, sobre as políticas habitacionais das décadas de 1970 e 1980, juntamente com seus impactos na organização espacial da cidade de Fortaleza. E em seguida, foi abordado o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) como política habitacional na cidade, retratando um pouco de sua história e funcionalidade no financiamento de habitações de interesse social, além de como se deu a organização espacial dos empreendimentos do programa e seu impacto na segregação social dentro da cidade. Esse estudo se apoia em um sistema de informações geográficas, utilizando dados de produção imobiliárias de diversas fontes, como a Caixa Econômica Federal (CEF) e o Instituto de Geografia e Estatística (IBGE), no desenvolvimento de mapas. Já na terceira parte, é apresentada a problemática central do artigo: o valor da terra e como esse se tornou um dos responsáveis pelo distanciamento de uma parcela da população das áreas centrais da cidade, além de ser um dos agravantes para a impossibilidade de verticalização das habitações de interesse social, devido ao seu alto custo em algumas áreas da cidade.

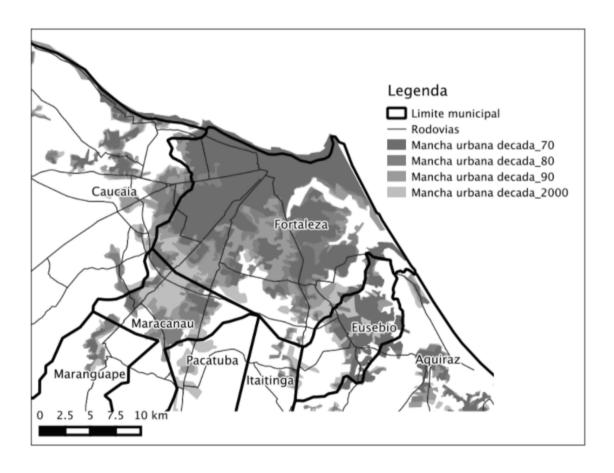
Por fim, o método escolhido foi a avaliação de algumas unidades habitacionais do PMCMV por faixa de renda e algumas outras construções de classe média, buscando estudar os fatores que levavam à verticalização das unidades habitacionais. Todas as edificações possuem uma área de até 70 m², área geralmente utilizada nas habitações de interesse social do programa. Utilizou-se dados da pesquisa sobre unidades habitacionais de Fortaleza dos anos 2019/2021.

AS POLÍTICAS HABITACIONAIS DA DÉCADA DE 1970 E 1980-INÍCIO DA SEGREGAÇÃO ESPACIAL

A favelização se tornou um problema efetivamente urbano em 1970, nesse mesmo período o Estado começou a tomar medidas visíveis para que não se tornasse um agravante para o crescimento da cidade. No momento em que a falta de moradia se consolidou como problema para o desenvolvimento urbano, percebeu-se a necessidade de uma política habitacional para a cidade. Com o passar dos anos, a RMF foi sendo expandida para o sul e para o leste do centro da cidade, por conta da

especulação imobiliária nas áreas mais centrais e litorâneas, o custo de terra nestas regiões foi elevado, o que dificultou, assim, que a população de baixa renda pudesse habitar tais bairros valorizados e tivessem que se deslocar para ocupar os bairros em expansão, cujo valor da terra era mais barato. Sob este contexto, a atuação do poder público no setor habitacional, nas décadas de 1970/80, está relacionada à construção de grandes conjuntos habitacionais para a população de baixa renda, distribuídos na periferia e ocupando glebas com valor de terra, consequentemente, mais baixo.

Figura 1: Região Metropolitana de Fortaleza: divisão político-administrativa e evolução da mancha urbana.



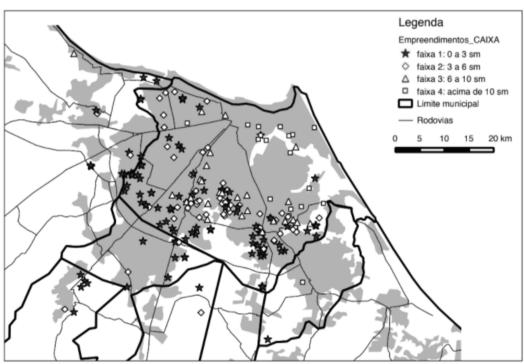
Fonte: Elaborado por Clarissa Freitas a partir de dados do Observatório das Metrópoles (2010)

Nesta perspectiva, algumas políticas habitacionais entram em vigor e oferecem moradia à população de baixa renda em conjuntos habitacionais. Nos anos de 1970, em Fortaleza, vários desses conjuntos foram financiados pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) e, por meio das Companhias de Habitação (CoHABs), fixando-se

nas regiões em expansão, principalmente na periferia da RMF, onde o valor da terra era significantemente menor.

Com o passar dos anos, existiu um grande retrocesso na produção habitacional pelo Estado quando as atividades do BNH e das CoHABs foram interrompidas. Em meados dos anos 2000, com a criação da Fundação de Habitação Popular de Fortaleza (HabitaFor), essa situação se modificou. Porém, observando a Figura 2, ainda é visível uma diferença entre localidades e faixas de renda, com a população de baixa renda, compostas pela faixa 1 e 2 sendo alocadas para as áreas de periferia da cidade enquanto a população com mais renda, das faixas 3 e 4, prevaleceram em localidades mais privilegiadas da cidade. Com isso, é possível inferir que a especulação imobiliária juntamente com o deslocamento forçado dos habitantes de baixa renda para bairros periféricos corroboram para o aumento da segregação sócio-espacial dentro da cidade, dividindo-a entre os bairros ricos e os bairros pobres.

Figura 2: Empreendimentos aptos a receber financiamentos habitacionais na RMF, década de 2000



Fonte: Sistematizado por Clarissa Freitas com base em CEF/GIDUR-CE

O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA NA CIDADE DE FORTALEZA

Em 2009, com o objetivo de diminuir o déficit habitacional da população brasileira, o programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) foi lançado. Além de incentivar a economia, principalmente o setor de construção civil, tal projeto oferece, mais facilmente, uma casa própria para os brasileiros. OPMCMV trabalha com o financiamento de residências a partir da faixa de renda que a família possui, contendo modificações nos padrões do empreendimento e das taxas de juros envolvidas na negociação. Ao todo existem 4 faixas, diferenciadas pela renda familiar total e pelas taxas de juros.

Tabela 1: Faixas de preços em relação às faixas de renda para o PMCMV

Renda Familiar Mensal	Faixa do PMCMV	Características
Até R\$ 1.800,00	FAIXA 1	Até 90% de subsídio do valor do imóvel. Pago em até 120 prestações mensais de, no máximo, R\$ 270,00, sem juros
Até R\$ 2.600,00	FAIXA 1,5	Até R\$ 47.500,00 de subsídio, com 5% de juros ao ano
Até R\$ 4.000,00	FAIXA 2	Até R\$ 29.000,00 de subsídio, com 6% a 7% de juros ao ano.
Até R\$ 9.000,00	FAIXA 3	8,16% de juros ao ano

Fonte: Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). Site Governo Federal. Atualizado em 06/08/2020

Em Fortaleza, predominam as faixas 1, 2 e 3 do programa. Com suas localizações visíveis na Figura 3, percebemos a semelhança entre o mapa atual e o mapa da década de 2000, nos quais os empreendimentos ocupados com moradores de renda mais baixa são implementados em bairros periféricos de Fortaleza, muitas vezes até nas regiões metropolitanas da cidade.

Segundo Pequeno (2013), no início do PMCMV em Fortaleza predominaram habitações das faixas 2 e 3, pois algumas regras para a implantação das habitações da faixa 1 requereram terrenos localizados em áreas com infraestrutura apenas encontradas nos bairros mais valorizados e com custo da terra elevados para tal

financiamento. Com a grande necessidade de moradia da população que ocupa a faixa 1, foram feitos diversos consentimentos que resultaram na implantação desse tipo de habitação em áreas menos valorizadas da cidade, distante de onde a maioria dessa população trabalha e necessita deslocar-se para usufruir da infraestrutura não presente no entorno desses conjuntos habitacionais.

"Diante de um cenário de aumento dos preços de terrenos em bairros dotados de infraestrutura, ocorre uma pressão do setor da construção civil para rebaixamento das exigências relativas aos serviços urbanos necessários para a aprovação de terrenos destinados à faixa de 0 a 3 salários mínimos. Esta pressão teve como alvo tanto os bairros situados nas zonas de requalificação urbana definidas pelo Plano Diretor de Fortaleza, como nos municípios periféricos da RMF.

A solução de reduzir os requerimentos de infraestrutura foi aprovada por todos os setores envolvidos no programa, inclusive por alguns atores ligados aos movimentos sociais de moradia que não viam sentido na exigência. Para eles a exigência do programa parecia demasiada e representava um obstáculo ao andamento do programa, e não uma forma de garantir a inserção urbana dos empreendimentos de baixa renda." (RENATO, 2013, p.14 e 15)

Foi possível inferir que apesar da extinção do BNH em 1990, o PMCMV de 2009 continuou com a mesma lógica de produção de habitação dos programas anteriores, indo contrário às políticas urbanas em desenvolvimento (Figura 4). Na cidade de Fortaleza, esses conjuntos foram situados principalmente nas direções sudeste e oeste da cidade, longe da região central. Essa segregação espacial impõe inúmeros efeitos negativos para as populações socialmente mais vulneráveis. A localização dos empreendimentos nas franjas da cidade não atende as necessidades essenciais dessas populações, como infraestrutura, oferta de serviços, como também compromete atividades básicas devido ao tempo de deslocamento ser significativo devido sua distância. Como consequência, esses moradores são impedidos de exercerem plenamente o seu papel de cidadãos, dificultando consumir, estudar, trabalhar e divertir-se.

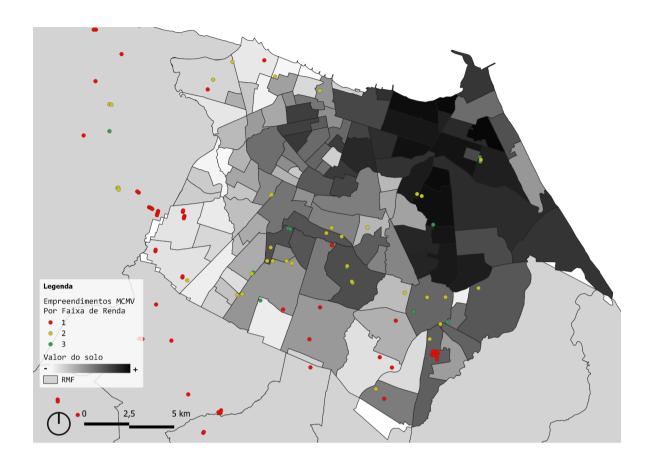


Figura 4: Localização dos empreendimentos PMCMV na RMF contratados segundo faixa de renda

Fonte:Sistematizado por Amanda Rodrigues com base nos dados CEF/Mcidades 2013; IBGE 2010; Fortaleza em MAPAS

O CUSTO DA TERRA E A SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL

É explícito o padrão estabelecido pelas políticas públicas de habitação ao longo dos anos, a interferência da especulação imobiliária em relação ao custo da terra tem sido um problema para implantação de conjuntos habitacionais em regiões com infraestrutura adequada, mobilidade acessível e entorno bem equipado. Nos dias atuais, tendo em vista o modelo seguido nas unidades habitacionais do PMCMV é possível comparar com alguns outros empreendimentos de classe média espalhados pela cidade.

Tabela 2: Dados informativos sobre alguns empreendimentos do PMCMV e de classe média na RMF

Nº	Nome	Área Apartamento	Bairro	Número de pavimentos	Valor do apartamento
1	Cidade Jardim		José Walter	4	Faixa 1 MCMV
2	Parque Farol da Costa	33 a 44 m2	Vila Velha	5	121.600 (Faixa 1,5 MCMV)
3	Conquista Jurema	42 a 46 m2	Caucaia	4	125 mil (Faixa 1,5 MCMV)
4	Parque Fluence	44 m2	Mondubim	5	154 mil (Faixa ¾ MCMV)
5	Bonavittá Condomínio Clube	34 a 47 m2	Messejana	5	150 mil (Faixa ⅔ MCMV)
6	Reserva Jardim	34 a 48 m2	Boa Vista	5	150 mil (Faixa 2/3 MCMV)
7	Residencial Tulipas	48 a 58 m2	Parangaba	4	185 mil (Faixa 2/3 MCMV)
8	Jardim Passaré	44 m²	Passaré	5	128 mil (Faixa 2/3 MCMV)
9	Conquista Vida Nova	41 m²	Messejana	5	156 mil (Faixa 2/3 MCMV)
10	J Smart Carolina Sucupira	37 a 64 m²	Aldeota	20	325 mil
11	BS Flower	65 m²	Aldeota	21	655 mil
12	Aquarela Condomínio Clube	56 a 75 m2	Benfica	21	390 mil
13	Brooklin Central Park	55 a 65m2	Papicu	24	340 mil
14	Humberto Fontenelle Living	48 e 52m2	Meireles	22	440 mil

Fonte: Autores

Figura 5: Mapa da localização dos empreendimentos estudados e dos valores de IPTU dos bairros da RMF



Fonte: Sistematizado por Amanda Rodrigues a partir dos dados da Pesquisa das unidades habitacionais de Fortaleza até 70m² (2020); Fortaleza em MAPAS

Como já introduzido, a especulação imobiliária influencia no preço da terra e consequentemente no preço do imóvel que a ocupa. Com a implantação de infraestrutura nas áreas centrais da cidade, o interesse em morar nessas localidades aumentou e a elevação dos preços dos aluguéis fez com que a população de baixa renda fosse obrigada a se deslocar para as áreas menos valorizadas da cidade. Os imóveis já presentes nessas regiões de interesse são estimados por compradores e vendidos a preços elevados, porém com a atuação da especulação imobiliária, os valores tendem a subir e os atuais donos de imóveis optam por fazer o terreno acumular capital de venda, contribuindo para que bairros, como o centro da cidade de Fortaleza, possuam grandes quantidades de imóveis

desocupados, os chamados vazios urbanos, cuja única intenção é sua futura valorização e venda a um preço maior. Toda essa atuação da especulação imobiliária apenas corrobora para que a população se desloque para regiões sem infraestrutura adequada e que regiões valorizadas sejam compostas por esses vazios urbanos que não possuem uso para a cidade, apenas ao mercado imobiliário.

Sob esse viés, o custo da terra implica na implantação de conjuntos habitacionais nas áreas periféricas da cidade. Com a atuação da especulação imobiliária nas áreas centrais, o mercado impõem a utilização máxima do terreno, provocando a verticalização das edificações. Como é visível na Tabela 2, os edifícios de classe média possuem, em sua maioria, mais pavimentos que os desenvolvidos pelo PMCMV (identificados e diferenciados pelas faixas). Situação essa que gera um questionamento: tais conjuntos habitacionais poderiam estar localizados em bairros mais valorizados da cidade caso possuíssem mais andares? Ou seja, na condição de que fossem verticalizados e conseguissem utilizar o máximo do terreno, os empreendimentos de interesse social poderiam ser implantados em localidades com uma infraestrutura adequada?

Quando empreendidas nas margens da cidade, as habitações de interesse social ocupam um grande território devido ao baixo preço da terra, gerando a criação de um novo bairro que necessitará possuir os serviços necessários, tais como transporte público, lazer, educação, saúde entre outros, já localizados nos bairros desenvolvidos. Esta situação é visível no conjunto habitacional Cidade Jardim, cujas edificações possuem apenas cinco pavimentos porém o complexo possui um alto número de blocos construídos. Logo, percebe-se a incoerência do deslocamento da população de baixa renda das áreas que já possuem estas infraestruturas para regiões da periferia, as quais ainda estão em desenvolvimento.

O CUSTO DA TERRA E A VERTICALIZAÇÃO DA HABITAÇÃO

A cidade de Fortaleza é marcada por um modelo de planejamento concentrado quanto a distribuição de infraestrutura e equipamentos. E tal modelo é responsável por moldar sócio-espacialmente a cidade. Consequentemente, as regiões que são beneficiadas por esse tipo de planejamento, são bastante valorizadas pelo mercado imobiliário.

Percebe-se que empreendimentos de mais pavimentos se encontram nos bairros de Fortaleza em que o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) é mais caro (imagem 6), como Meireles, Aldeota e Papicu. Situação contrária que ocorre na periferia da cidade, que a grande maioria dos residenciais não ultrapassa de 6 pavimentos, e onde se localiza, geralmente, as Habitações de Interesse Social (HIS)

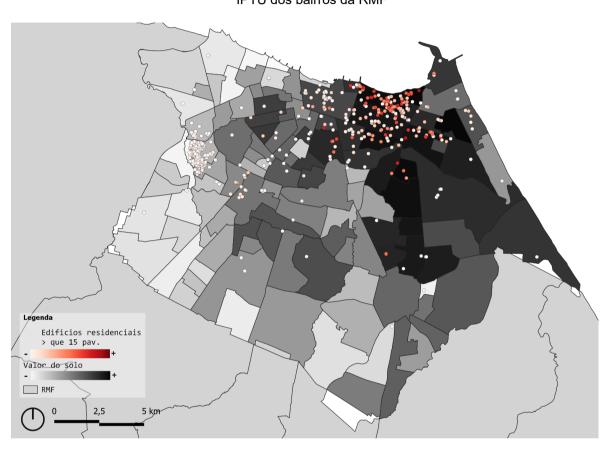


Figura 6: Mapa da localização dos empreendimentos com mais de 15 pavimentos e dos valores de IPTU dos bairros da RMF

Fonte: Sistematizado por Amanda Rodrigues com base em Fortaleza em MAPAS

Dessa forma, a produção de unidades habitacionais de interesse social enfrenta dificuldade de ser realizada nessas regiões onde a infraestrutura já é consolidada. A falta de alternativa para a produção de moradia de baixa renda nesses bairros já consolidados fez com que praticamente todos os residenciais se encontrassem na periferia da cidade. Contudo, o bairro Centro de Fortaleza apresenta diversos terrenos vazios, em sua grande parte não cumprindo sua função social da terra prevista pela constituição de 1988.

A questão da valorização imobiliária poderia ter sido refreado com aplicação dos instrumentos de combate à especulação imobiliária apresentados no Plano Diretor

de Fortaleza de 2009, como aplicação das Zeis vazias e do IPTU progressivo. No entanto, o instrumento das Zeis vazias continua sem regulamentação, fazendo com que os preços dos terrenos dentro desse polígono continue inacessível para a construção das habitações de interesse social. E outro instrumento com potencial de combater o aumento dos preços dos terrenos, o IPTU progressivo, nunca foi aplicado.

Com a adoção de alguns desses instrumentos, seria possível a compra de terrenos em áreas com infraestrutura já consolidada pelas políticas habitacionais. Diferente dos residenciais já construídos, que possuem poucos pavimentos mas com diversos blocos, seria necessário uma maior verticalização dessas moradias para diminuir o déficit habitacional da cidade.

A verticalização é uma alternativa a ser explorada, pois as cidades estão cada vez mais adensadas, tornando impossível a construção de HIS no modelo atual, como diversos blocos residenciais em grandes glebas. A construção de empreendimentos em lugares já adensados, proporcionará a utilização máxima do solo urbano e das infraestruturas

"Altas densidades garantem a maximização dos investimentos públicos, incluindo infra-estrutura, serviços e transporte, e ainda permitem a utilização eficiente da quantidade de terra disponível. Poderemos também conseguir altas taxas de retorno dos investimentos públicos e uma maior geração de recursos através da coleta de taxas e impostos urbanos, assumindo-se que haverá benefícios advindos da concentração de pessoas, atividades e unidades construídas."

(Cláudio Acioly & Forbes Davidson ,1998, p. 16)

Contudo, para a construção dos residenciais mais verticais, questões projetuais e de planejamento devem ser estudadas. Nos lugares mais adensados, a maximização do uso da infraestrutura urbana pode acarretar a saturação dos serviços urbanos, além de produzir um meio ambiente superpopuloso.

As HIS, que tem como público alvo a população de baixa renda, adoção de projetos multifuncionais poderá auxiliar nos custos de manutenção e condominiais que essa nova habitação irá demandar.

Mas até então, enquanto a decisão de não aplicar tais instrumentos, esses terrenos continuam favorecendo o crescimento do mercado imobiliário de alta renda, enquanto isso, as políticas habitacionais continuam construindo casas cada vez mais distantes do centro urbano por falta de terreno.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, o formato de produção habitacional, ao longo dos anos, baseou-se na construção de centenas de unidades habitacionais, sendo estas uni ou multifamiliares e, em sua maioria, localizadas distantes dos centros urbanos. Assim, apesar do direito de moradia se cumprir, esse modelo de política habitacional afasta os cidadãos do direito de usufruir da cidade. Segundo o filósofo francês Henri Lefebvre, a conversão das cidades em mercadorias, com intuito de acúmulo de capital, se contrapõe a possibilidade de as pessoas se tornarem donas das cidades.

Diante da problemática exposta sobre a localização das Unidades Habitacionais de Interesse Social, é possível constatar a segregação sócio espacial que esse tipo de modelo de construção acarreta no cenário urbano. O Programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza se revelou como indutor do processo de periferização das moradias destinada a população de baixa renda, e nenhum instrumento foi utilizado para inserir essa população no tecido urbano com mais infraestrutura. O fato de o mercado imobiliário possuir influência na formação e modificação da cidade, inviabilizou a produção de residenciais para a população de baixa renda nas áreas dotadas de infraestrutura na cidade. A não adoção de instrumentos públicos para refrear a ação do mercado mobiliário, revela como o poder público é conivente com o aumento dos preços em terrenos bem localizados.

O processo de produção habitacional dos últimos anos ampliou o mercado imobiliário formal para a população de baixa renda, contudo o deslocamento dos empreendimentos até o centro da cidade se tornou um obstáculo para a garantia do direito à cidade desses moradores.

Acredita-se que a verticalização das HIS, seria uma possibilidade para garantir de forma mais efetiva o direito à moradia e o direito à cidade garantido na Constituição Federal de 1988. Mas enquanto a questão fundiária e a especulação imobiliária não

inibida forem problemas a serem enfrentados, a função social da propriedade e a exclusão da população de baixa renda vai continuar perdurando.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ACIOLY, C. & DAVIDSON, F.. Densidade Urbana: Um Instrumento de Planejamento e Gestão Urbana. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

SOUZA, Maria Salete de. Análise da estrutura urbana. In: DANTAS, Eustógio Wanderley Correia; SILVA, José Borzacchiello da; e COSTA, Maria Clélia Lustosa. De cidade à metrópole: transformações urbanas em Fortaleza. Fortaleza: Edições UFC, 2009, p.13-86.

MENEZES, Clarissa Salomoni de. A produção habitacional sob a lógica do mercado imobiliário:análise do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Fortaleza. Dissertação de Mestrado Instituto de Arquitetura e Urbanismo de São Carlos Universidade de São Paulo, 2016.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. Incorporação da Metrópole: Centralização do capital no imobiliário e nova produção do espaço em Fortaleza. Tese (Doutorado - Área de Concentração: Habitat) – FAUUSP. Orientador: Paulo Cesar Xavier Pereira, 2012.

Capasso, Marcelo Mota. A falência seletiva do Plano Diretor de Fortaleza, 2021.

Pequeno, Renato. Minha Casa Minha Vida em Fortaleza: Novas Periferias.

Freitas, Clarissa Sampaio. Produção habitacional na Região Metropolitana de Fortaleza na década de 2000: avanços e retrocessos, 2015.