

(\*) *Teresa Helena Gomes Soares* é mestra em Políticas Públicas e Sociedade pela Universidade Estadual do Ceará – UECE (2011). Assistente Social, com bacharelado em Serviço Social pela Universidade Estadual do Ceará - UECE (2004) e Especialização em Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais pela Universidade de Brasília – UNB (2010). @ - [teresapetss@yahoo.com.br](mailto:teresapetss@yahoo.com.br) *Hermano Machado Ferreira Lima* é Graduado em Sociologia e Política pela Universidade Federal de Pernambuco e doutorado em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Professor Adjunto da Universidade Estadual do Ceará do curso de Ciências Sociais e do Mestrado Acadêmico de Políticas Públicas e Sociedade. @ - [hermanoferreiralima@yahoo.com.br](mailto:hermanoferreiralima@yahoo.com.br)

# O centro de Fortaleza/ CE e a atual proposta de reabilitação: do que se trata?

**The city center of Fortaleza/CE and current proposal  
of rehabilitation: what is it about?**

Teresa Helena Gomes Soares\*  
Hermano Machado Ferreira Lima \*

**RESUMO:** Este artigo tem o objetivo de analisar a atual versão do Plano Habitacional para Reabilitação da Área Central de Fortaleza/CE - PHRACF, refletindo sobre as propostas de políticas urbanas e habitacionais apresentadas pelo Poder Público Municipal para esse território. Para tanto, trazemos considerações sobre as condições urbanas e habitacionais no contexto nacional e local e sobre as principais alterações ocorridas nos centros urbanos e como estas influenciam nas atuais condições de moradia dos habitantes desses territórios.

**Palavras-chave:**  
questão urbana  
e habitacional,  
centros urbanos e  
políticas públicas.

## Introdução

O contexto societário – base da nossa investigação – é marcado pelas consequências da reestruturação produtiva e da mundialização do capital (HARVEY, 1992) vivenciadas no Brasil, especialmente com origem nos anos 1970, que, aliadas ao avanço tecnológico, acarretaram o crescimento indiscriminado das cidades nos últimos 40 anos, trazendo drásticas alterações nas suas funções econômicas e sociais.

Por um lado, observamos o elevado grau de modernização e integração do contexto local e global das cidades e, de outra parte, o aumento da pobreza, do desemprego e das relações precarizadas de trabalho, afetando vários segmentos da vida em sociedade.

Essa conjuntura culminou com o aumento desordenado das cidades e o desequilíbrio do cenário urbano, caracterizado por migrações intensas de pessoas em busca de melhores condições de vida nas cidades. Em adição, temos a permanente dívida do Poder Público para com a elaboração e desenvolvimento de políticas sociais e públicas eficazes no trato da problemática urbana e habitacional que pudessem melhorar ou equacionar esses índices.

São inúmeros os problemas inventariados para demonstrar como a questão urbana e habitacional tomam proporções cada vez mais difíceis de equacionar, notadamente quando estamos diante do modelo societário brasileiro, com histórico de ampla desigualdade social e de negação dos direitos. Os dados estatísticos sobre o aumento da população urbana, seguido do acréscimo de favelas, cortiços e habitações em áreas de risco, são exemplos concretos do alarmante cenário urbano das cidades brasileiras.

Mediante a análise dos dados estatísticos sobre as condições urbanas e habitacionais no Brasil, foi possível observar que a falta de moradia e as habitações em estado de precariedade compõem o conhecido deficit habitacional<sup>1</sup>, identificado e compreendido no cenário brasileiro por intermédio de importantes publicações periódicas, como as lançadas pela Fundação João Pinheiro, trabalhando dados atualizados do IBGE e PNAD, e também por meio de pesquisa direta com a população.

Conforme dados de pesquisa efetivada pela Fundação João Pinheiro, encomendada e publicada pelo Ministério das Cidades (2009), o deficit habitacional brasileiro em 2007 foi estimado em 6.273 milhões de domicílios, dos quais 5.180 milhões, ou seja, 82,6% estão localizados nas áreas urbanas.

Observamos que a Região Nordeste possui o segundo maior índice de falta de moradias no Brasil, totalizando 2 milhões e 144 mil e perfazendo 34,2% do total do deficit, perdendo apenas para a região Sudeste, cujo déficit é de 2 milhões e 335 mil residências, com 37,2% do total no País. A cidade de São Paulo possui o maior saldo negativo habitacional no Brasil, totalizando 1 milhão e 234 mil habitações.

Outro dado relevante mencionado por essa pesquisa é a relação direta entre a condição de pobreza e o negativo habitacional, indicando que 89,4% do deficit habitacional brasileiro estão concentrados na faixa de renda de até três salários mínimos, ou seja, atinge, prioritariamente, a população pobre das grandes cidades. Esse dado pode ser comprovado pela tabela 01.

<sup>1</sup> O conceito de deficit habitacional utilizado está ligado diretamente às deficiências do estoque de moradias. Engloba aquelas sem condições de serem habitadas devido à precariedade das construções ou em virtude de desgaste da estrutura física. Elas devem ser repostas. Inclui ainda a necessidade de incremento do estoque, devido a coabitação familiar forçada (famílias que pretendem constituir um domicílio unifamiliar), aos moradores de baixa renda sem condições de suportar o pagamento de aluguel e aos que vivem em casas e apartamentos alugados com grande densidade de pessoas. Inclui-se ainda nessa rubrica a moradia em imóveis e locais com fins não residenciais. O deficit habitacional pode ser entendido, portanto, como “deficit por reposição do estoque” e “deficit por incremento de estoque”. (BRASIL, 2009, p. 16)

Tabela 01

Deficit habitacional urbano por faixa de renda média familiar mensal

ESPECIFICAÇÃO	Faixa de renda média familiar mensal (em salários mínimos)				Total
	Até 03	Mais de 03 a 05	Mais de 05 a 10	Mais de 10	
BRASIL	89,4%	6,5%	3,1%	1,0%	100,00

Fonte: BRASIL, 2009.

As relações entre – pobreza / falta de moradia e pobreza / moradia em estado de precariedade – repetem-se em todas as regiões brasileiras, sendo mais acentuadas na Região Nordeste, onde 95,9% do deficit estão concentrados na faixa de renda de até três salários mínimos.

Dentre as regiões brasileiras, o Nordeste (95,9%), seguido pela Região Norte (89,7%), é o que expressa maior concentração de deficit no segmento de renda abaixo de três salários mínimos. Esse dado constata que, mesmo tendo uma concentração populacional menor do que outras regiões como a Sudeste<sup>2</sup>, as regiões Norte e Nordeste apresentam a maior concentração de deficit habitacional entre a população de baixa renda, revelando índices desfavoráveis em relação às outras regiões, expondo as disparidades regionais ainda existentes no Brasil atual.

O Ceará registra a quinta posição no índice de concentração do deficit habitacional na faixa de até três salários mínimos, com 95,8% do negativo inserido nessa faixa de renda, ligeiramente aquém dos Estados do Piauí (98,3%), Alagoas (96,4%), Pernambuco (96,3%) e Maranhão (96,0%), respectivamente.

As disparidades quanto ao acesso à moradia adequada, especialmente pela população mais pobre, alcançam diferentes níveis no âmbito nacional e regional, mas também no interior das cidades, provocando a criação das divisões entre zonas e, no caso de Fortaleza, entre as zonas leste e oeste. Essa situação incentiva a produção de duas cidades, uma legal e outra ilegal, revelando,

[...] o quadro de contraposição entre uma minoria qualificada e uma maioria com condições urbanísticas precárias relaciona-se a todas as formas de desigualdade, correspondendo a uma situação de exclusão territorial. Essa situação de exclusão é muito mais do que a expressão da desigualdade de renda e das desigualdades sociais:

2 Região que possui o maior déficit habitacional brasileiro.

é agente de reprodução dessa desigualdade. Em uma cidade dividida entre a porção legal, rica e com infraestrutura e a ilegal, pobre e precária, a população que está em situação desfavorável acaba tendo muito pouco acesso a oportunidades de trabalho, cultura ou lazer. Simetricamente, as oportunidades de crescimento circulam nos meios daqueles que já vivem melhor, pois a sobreposição das diversas dimensões da exclusão incidindo sobre a mesma população fazem com que a permeabilidade entre as duas partes seja muito pequena. (ROLNIK, 2002, p.54)

Não queremos com essa consideração suscitar o debate sobre a divisão das cidades em dois lados opostos, pois temos a nítida compreensão de que a todo momento os contrastes entre as regiões e os bairros se relevam, interagem e se afrontam, expondo as contradições típicas das nossas cidades.

Revelando outros dados da referida pesquisa comprovamos que o déficit habitacional não está concentrado apenas na falta de moradia adequada, mas também na presença de edificações subutilizadas, além de espaços urbanos vazios e degradados, que poderiam ser recuperados e destinados às populações que deles necessitam. Essas condições foram identificadas, no caso das ocupações, aos imóveis abandonados no Centro de Fortaleza, os quais possuem potencial para passar por intervenções do Poder Público, a fim de posterior destinação, prioritariamente, às famílias de baixa renda e que já residem na área central, mas pouco é feito nesse sentido.

Sobre a situação dos imóveis vazios no Brasil, a referida pesquisa traz as seguintes informações:

Segundo a PNAD 2007, mais de 84% das unidades vagas no país estão em condições de serem ocupadas e devem constituir-se, basicamente, em estoque do mercado imobiliário. Mais de 73% delas estão localizadas em áreas urbanas, das quais 36,6% nas regiões metropolitanas. Em todo o Brasil são cerca de 7,351 milhões de imóveis não ocupados, dos quais 5,396 milhões localizados nas áreas urbanas. São 6,220 milhões em condições de serem ocupados, 832 mil em construção e 300 mil unidades em ruínas. Números que, mesmo considerando apenas os imóveis habitáveis, são superiores ao total do déficit de habitações no país (BRASIL, 2009, p.35).

Sobre a realidade da Capital cearense, dados recentes apresentados pela Prefeitura Municipal de Fortaleza e o Censo IBGE 2010 indicaram a existência de uma população de 2.447.409 habitantes e déficit habitacional de 77.615 moradias, levando em consideração a necessidade de construção de habitações e a reestruturação de moradias precárias. A população favelada chega a 700.000 habitantes, equivalendo aproximadamente a 30% do total de moradores do Município (IBGE, 2010; HABITAFOR, 2007).

Do mesmo modo como o País passou por intensiva alteração socioeconômica com a influência da globalização, da abertura dos mercados internacionais, da microeletrônica e da flexibilização das relações de trabalho, Fortaleza também acompanhou essas mudanças, incorporando grandes obras no seu espaço interno e na região metropolitana, como o Complexo Portuário do Pecém, as rodovias Sol Poente e Sol Nascente, o novo Aeroporto Pinto Martins, *Shoppings Centers*, grandes conjuntos habitacionais, além da expansão urbana, habitacional e comercial de bairros distantes da área central. (SILVA, 2000)

Todo esse contexto de aceleração urbana, articulado às mudanças ocorridas nos processos de produção e reprodução da economia e do trabalho, faz parte das alterações significativas que consolidaram o terreno da questão urbana no Brasil e em Fortaleza, como destaca Silva (2000, p. 216):

Fortaleza, na condição de capital, acompanha o processo que atinge todo o sistema urbano brasileiro que se traduz nas transformações rápidas, na modificação substancial de sua fisionomia urbana. A cidade expressa em sua estrutura, forma e movimento a dinâmica da sociedade nacional estando consoante com as transformações decorrentes de medidas políticas, econômicas e sociais adotadas no País nos últimos anos.

A explicitação desses dados nos ajudaram a entender o atual contexto das cidades brasileiras e em especial Fortaleza, com destaque para sua Área Central, que será nosso objeto de análise no item a seguir.

## A questão dos centros urbanos e o caso da área central de Fortaleza/CE

Com o crescimento e metropolização das grandes cidades, seus centros urbanos foram declinando e perdendo parte das suas funções históricas, havendo redução do seu contingente habitacional, bem como saída de parte dos serviços e de entidades importantes, que se deslocaram para outros bairros durante a descentralização das urbes.

Além disso, alguns segmentos comerciais e de lazer também foram deslocados para outras centralidades, como os bairros periféricos ou aqueles localizados nas adjacências das áreas centrais. Como Rufino (2005, p.01), entendemos que “as cidades sofreram nos últimos 30 anos um processo de reestruturação urbana, resultado da transformação da sua base econômica e do processo de descentralização física”, fato que também alterou a dinâmica das suas centralidades.

As áreas centrais foram perdendo a primazia para outros bairros, principalmente com origem nos anos de 1950 e 1960, acompanhadas do esvaziamento da população que lá residia. Os moradores com melhor poder aquisitivo deixaram os centros e passaram a morar em bairros mais compatíveis com suas necessidades residenciais e de consumo.

Rufino (2005, p.36) esclarece que o “processo popularmente chamado de decadência ou deterioração do centro consiste principalmente no seu abandono por parte das camadas economicamente mais favorecidas e dos municípios vizinhos”. No caso de Fortaleza, alguns municípios vizinhos, especialmente os que compõem a Região Metropolitana, também desenvolveram seus centros comerciais e passaram a não mais depender completamente do centro comercial da Capital.

Nos anos 1920 e 1930 apenas as famílias abastadas residiam e tinham seus negócios no Centro de Fortaleza, porém, hoje, a maior parte dos segmentos comerciais lá instalados está voltada para as populações de baixa renda. Quanto ao setor habitacional, este é, principalmente, composto por moradores com rendimento médio de até cinco salários mínimos, podendo variar de acordo com a área (PMF, 2009).

Em Fortaleza, os segmentos de maior poder aquisitivo se deslocaram especialmente para os bairros do seu setor leste, tais como Aldeota e Meireles, mas também houve mudanças para os bairros periféricos e adjacentes à área central. Parte do comércio varejista, das entidades públicas e das empresas prestadoras de serviços abandonou essa região provocando o seu esvaziamento. Ocorreu de forma geral “[...] uma perda de estatus na moradia da área central; nesse período consolidam-se os novos bairros residenciais com padrões de habitação diferenciados, exercendo grande atração para as classes média e alta” (RUFINO, 2005, p. 52).

Essas reflexões demonstram que houve mudança significativa nos usos das áreas centrais de Fortaleza e de outras cidades brasileiras, como Recife, Salvador, Rio de Janeiro e São Paulo. Se na primeira metade do século XX o Centro era considerado o abrigo dos segmentos de melhor poder aquisitivo da

sociedade fortalezense, hoje ele se destina especialmente às camadas pobres, que se valem da ocupação de edificações abandonadas e as transformam em cortiços ou passam a residir nas favelas localizadas no seu entorno. As considerações a seguir ilustram bem essa mudança de usos.

O abandono dos consumidores de maior rendimento, a oferta de imóveis a baixo preço e a grande concentração de transportes públicos reforçou a ocupação da área central pelas classes baixas e pelo comércio popular. Segundo pesquisa sobre o perfil do cliente e do empresário da área central (SEBRAE, 2004) a origem da maior parte dos clientes da área central é dos bairros da periferia de Fortaleza das classes C e D e com grande dependência de transporte público (RUFINO, 2005, p. 53).

Não houve, contudo, um esvaziamento total do Centro, mas a transferência dos usos habitacionais para comerciais e de serviços, atendendo, principalmente, a população que reside nos bairros periféricos, sendo denominado por (SILVA, 1992) de “Centro da Periferia” por “consubstanciar-se em locus privilegiado para a população de menor poder aquisitivo e, em alguns casos, em ponto de encontro desse segmento da sociedade fortalezense” (DANTAS, 2009, p. 223).

No período de metropolização, houve também a estagnação de bairros residenciais mais antigos, como Antônio Bezerra, Benfica e Joaquim Távora, e até mesmo declínio habitacional, como o ocorrido nos bairros Jacarecanga, Farias Brito e José Bonifácio. Houve esvaziamento da função habitacional e a transformação de comércios e serviços voltados para o público de baixa renda. Nos bairros Montese, Parangaba e Messejana, surgiram novos centros comerciais para atender à classe média baixa e o público de renda alta passou a ser atendido na Aldeota e Água Fria. (GONDIM, 2007; SILVA, 2000)

A deterioração da área central e o declínio habitacional observados em Fortaleza podem ser comprovados pelos dados estatísticos coletados no Estudo das Vantagens Competitivas do Centro da Cidade de Fortaleza<sup>3</sup>, o qual mostra que a densidade habitacional média da zona central em 1991 era de 56/hab./ha e no ano de 2000 decaiu para 45 hab./há. Atualmente, esse número pode ter diminuído ainda mais, em decorrência do agravamento das problemáticas sociais observadas nas áreas centrais, como a violência, a falta de manutenção das praças e o número alarmante de vendedores ambulantes que ocupam suas ruas e calçadas, sem falar da poluição sonora e visual (PMF, 2009).

Analisando dados contidos no Plano Habitacional para Reabilitação da Área Central de Fortaleza - PHRACF (2009), coletados dos censos do IBGE de 1996 e 2000, verificamos que a população residente na área central no ano

3 Estudo elaborado pela Empresa Espaço Plano – Arquitetura e Consultoria, no ano de 2004, para a Secretaria de Planejamento – SE-PLA.

de 1996 era de aproximadamente 27.584 habitantes e no ano de 2000 caiu para 24.775, comprovando o declínio habitacional acima mencionado.

Apesar de todas essas mudanças, porém, constatamos que o Centro de Fortaleza não perdeu sua força comercial nem o seu potencial habitacional, tendo infraestrutura urbana, equipamentos sociais, além de um contingente significativo de imóveis subutilizados ou fechados que poderiam ser mais bem aproveitados e destinados à habitação popular. A seguir são lançados dados que comprovam a efervescência da economia na área central de Fortaleza.

A economia local da área central, apesar do conjunto de situações adversas (perda da diversidade, aumento do comércio informal), possui ainda uma relevância significativa no contexto municipal, sendo o maior empregador e está entre os bairros que mais arrecadam impostos. Concentra cerca de 20% dos empregos, 9% da arrecadação do ICMS, 16% da arrecadação de ISS, 11% da arrecadação de IPTU e 5% da arrecadação de ITBI de Fortaleza (RUFINO, 2005, p. 66).

No contexto habitacional, é observada a subutilização de vários prédios, em que apenas os pavimentos térreos estão ocupados, podendo ser os demais pisos utilizados como moradia popular. Também ressaltamos a presença de terrenos desocupados ou usados como estacionamentos em áreas com alto potencial habitacional, uma vez que o Centro ainda oferece interessante estrutura urbana, composta por transporte coletivo e equipamentos sociais, como escolas, hospitais, comércios e serviços.

A tabela 02 contém indicadores sobre a situação dos imóveis subutilizados no Centro de Fortaleza.

Tabela 02: Imóveis subutilizados no Centro de Fortaleza.

Tipo de Imóvel	Total m <sup>2</sup>	%
Galpão ocupado por depósito	5.734,50	5%
Edificação desocupada no térreo	38.890,80	36%
Lotes desocupados	1.288,50	1%
Estacionamentos	52.886,56	49%
Edificações desocupadas nos pavimentos superiores	9.228,80	9%
Total	100.089,16	100

Fonte: PMF, 2009

Os dados da tabela 02 demonstram que 49% das áreas subutilizadas se destinam a estacionamentos que, na sua maioria, estão em situação de irregularidade. Conforme discussão trazida pelo PHRACF (2009), precisa haver intervenção do Poder Público para a regularização dos estacionamentos que minimamente tenham possibilidade de legalização e os demais espaços devem ser destinados à construção de moradias.

Na sequência, aparecem as edificações desocupadas no térreo, perfazendo 36%, seguidas daquelas desocupadas nos pavimentos superiores, chegando a 9% dos imóveis subutilizados. Ainda trazendo dados do PHRACF (2009), foram identificados e catalogados 36 edifícios nessas condições, destacando o potencial para aproveitamento e destinação desses imóveis como moradias de interesse social, devendo-se isso, investir estudos mais específicos e a aplicar instrumentos urbanísticos compatíveis à situação.

Foi nesse âmbito de declínio e deterioração das áreas centrais que, nos anos 1990, no Brasil, surgiram as intervenções junto aos centros urbanos. Experiências vivenciadas em importantes cidades, como Paris, Lisboa e Bolonha, atreladas às ideias de planejamento estratégico das cidades, foram influenciando as políticas de reestruturação dos centros urbanos no Brasil. Afloraram, então, as influências em torno da renovação ou reabilitação das áreas centrais das grandes cidades brasileiras, impulsionadas pelas experiências vivenciadas nas grandes metrópoles mundiais.

A renovação tem o objetivo de substituir edificações envelhecidas e/ou desvalorizadas por edifícios novos e marcados por uma estética pós-moderna, provocando mudança no uso do solo, atraindo novos serviços e, conseqüentemente, ensejando a expulsão da população moradora, em virtude da especulação imobiliária decorrente da gentrificação. A reabilitação ou requalificação é uma ação que preserva, o mais possível, o ambiente construído e também a população moradora (MARICATO, 2001).

Em decorrência destas concepções, fica fácil compreender por que a renovação é a modalidade mais defendida pelo grande capital imobiliário, o qual enxerga nela uma possibilidade de especular e aumentar os seus rendimentos, enquanto a reabilitação é defendida pelos moradores, movimentos sociais, profissionais e militantes da questão urbana e habitacional, sendo entendida com uma ação mais inclusiva e democrática. (MARICATO, 2001)

Autores como Kowarick, Maricato e Rolnik alertam sobre o processo de “gentrificação”<sup>4</sup> ocorrido em algumas cidades brasileiras e internacionais. Quando as áreas centrais dessas cidades foram “revitalizadas”, deu-se

4 Gentrificação é a substituição dos antigos moradores por outros de faixas mais altas de renda. (MARICATO, 2001, p. 142) Resguardadas as diferenças que marcam os distintos tipos de enbrecimento urbano, pode-se dizer que eles consistem em um tipo específico de intervenção urbana que altera a paisagem urbana por meio da acentuação ou da transformação arquitetônica com forte apelo visual, adequando a nova paisagem às demandas de valorização imobiliária, de segurança, ordenamento e limpeza urbana voltadas ao uso ou à reapropriação das classes média e altas, que resulta em espaços com forte inflexão segregacionista mediante demarcações socioespaciais que fomentam a gragmentação de espaço em diferentes lugares. (LEITE, 2010, p. 03)

ênfase à abordagem histórica, cultural e turística dos centros históricos, abrindo espaços, principalmente, para centros gastronômicos e turísticos, supervalorizando-os e, conseqüentemente, expulsando a população residente e em nada contribuindo para a reabilitação de interesse social dos usos dos centros urbanos em foco. Essa situação pôde ser observada nos casos de Salvador e Recife.

As intervenções urbanísticas que não envolvem a população residente e não promovem a habitação nem a manutenção dos segmentos populares no “Centro Revitalizado” ensejam uma nova ocupação ou a reocupação dos espaços centrais pelas classes sociais de maior poder aquisitivo, expulsando os moradores originais ou segregando os setores empobrecidos das grandes cidades, sendo muitas vezes o próprio Poder Público agente e impulsionador desses mecanismos.

Maricato (2001) e Rolnik (2005) exprimem que a melhor maneira de garantir a sustentabilidade de ações dessa natureza é favorecendo o uso residencial nos centros urbanos, com manutenção das populações residentes – em grande parte, pertencentes aos segmentos pobres – viabilizando amplo arranjo institucional com agentes da iniciativa pública e privada, articulada a uma legislação urbanística que viabilize a implementação de políticas, planos, programas e projetos voltados para a ideia.

## O Plano Habitacional para Reabilitação da Área Central de Fortaleza – PHRACF<sup>5</sup> e suas principais propostas

As reflexões sobre o PHRACF foram obtidas através da análise documental e observação direta do processo de elaboração do Plano durante os anos de 2007 e 2009, além de observação participante efetivada nos dois Fóruns que viabilizaram a consulta popular acerca das versões preliminar e final do Plano.

Para análise dos também dados foi realizada pesquisa bibliográfica e documental sobre questão urbana e habitacional, políticas públicas e centros urbanos, com ênfase dos dados estatísticos que tratam do déficit habitacional brasileiro e das condições urbanas e habitacionais da Cidade de Fortaleza.

O PHRACF está dividido em duas partes, a primeira das quais consolida todo o diagnóstico da área central, com sua caracterização socioespacial e econômica e a segunda parte corresponde às intervenções e propostas do Plano para os segmentos urbanísticos, habitacionais também legais. O nosso

<sup>5</sup> O Plano de Reabilitação da Área Central de Fortaleza foi elaborado pela Fundação de Desenvolvimento Urbano e Habitacional de Fortaleza – HABITAFOR, entidade ligada à Prefeitura Municipal de Fortaleza – PME, com recursos advindos desse Programa e contrapartida da PME, a qual tem a responsabilidade de elaborar e executar o referido Plano.

objeto de investigação está centralizado nas propostas do Poder Público para essa área, então, centralizamos nossa exposição na segunda parte do Plano que aponta os principais direcionamentos para a sua intervenção.

As diretrizes gerais do Plano estão delineadas na sequência.

- Recuperação do referencial histórico e cultural de formação da identidade de Fortaleza, mediante a recuperação arquitetônica e urbanística do patrimônio histórico construído e das referências paisagísticas formadoras da imagem da Cidade.
- Recuperação da presença dos elementos naturais na paisagem da área central, por meio de espaços públicos articulados no entorno do riacho Pajeú e na ligação entre a área central e a orla marítima.
- Gestão democrática e participação popular.
- Articulação institucional, com a composição de um Grupo Gestor, que será responsável pela captação de recursos públicos e privados, pela elaboração e implementação do Plano e pelo monitoramento de suas metas.
- Aproveitamento dos serviços e equipamentos urbanos disponíveis e já implantados na área central, reforçando e reabilitando o patrimônio sob uso.

O Plano indica importantes pontos de debate sobre as intervenções habitacionais no Centro, mas alerta para o fato de que devem ser consideradas as tipologias e formas de acesso à moradia, observando a possibilidade de viabilizar subsídios diretos, financiamentos e locação social, com vistas a adequar os programas e modalidades habitacionais às características da demanda do Centro, especialmente aos segmentos populares, expressos como o principal público a ser atingido com as intervenções.

Quanto aos programas habitacionais previstos para a área central, são enfatizados aqueles que atendem às demandas expostas na caracterização socioespacial – objeto da primeira etapa do Plano – tendo como necessidades principais os segmentos de Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários e Informais e a Produção de Novas Moradias.

Relativamente à Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários e Informais, é destacada a necessidade de atuação junto às favelas, estando previstos os programas de Urbanização e Regularização Fundiária de âmbito

municipal, estadual e federal, como o Projeto de Assistência Técnica - PAT – PROSANEAR, o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC (Urbanização de Favelas) e o Programa Habitar Brasil BID - PHBB. Além desses, também são citados os Programas Morar Melhor, Pró-Moradia, Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários.

No que se refere aos cortiços/cubículos, existe a pretensão de implantar o Programa de Atuação em Cortiços, com recursos do BID, mas requerendo a elaboração de legislação específica para controlar e coibir ações de beneficiamento próprio e especulação imobiliária por parte dos proprietários de imóveis nessas condições, a exemplo da legislação do Município de São Paulo (Lei Moura<sup>6</sup>). Observamos, entretanto, que, durante a elaboração do Plano, não foi feito estudo aprofundado sobre os moradores desses segmentos habitacionais nem das favelas no entorno, ação que consideramos fundamental para balizar qualquer tipo de intervenção na área, sendo considerado um aspecto limitador da atuação da HABITAFOR.

Quanto aos dados que tratam da demanda por novas moradias, foi feita a estimativa pela construção de 2.185 unidades, das quais 1.754 contam com renda inferior a três salários mínimos (SM), 214 com renda entre três e cinco SM, 144 com renda entre cinco e dez SM e 73 com renda acima de dez SM. Para a construção de moradias, foi cogitada a possibilidade de as unidades habitacionais não possuírem vagas para garagem e/ou elevadores, visando à redução dos custos e sendo necessárias, para isso, alterações na legislação urbana. Tal questão, contudo, ainda não foi consenso entre técnicos e população durante as atividades que contaram com a consulta popular e aparece como um ponto ainda aberto à discussão na versão final do Plano.

Para a produção de moradias em terrenos vazios e subutilizados, como galpões ou estacionamentos, foi considerada fundamental a utilização de recursos federais, estaduais, distritais e municipais, por meio do Programa de Arrendamento Residencial - PAR (Federal), do Programa de Requalificação Urbana e Ambiental de Assentamentos Precários (Estadual) ou do Programa Morar Melhor (Municipal). Foi sugerido que as tipologias adotem uso misto, com aproveitamento do térreo para salas comerciais, cujo aluguel pode ser revertido para manutenção condominial do edifício residencial.

Após a seleção dos terrenos com viabilidade técnico-econômica para construção de unidades, o Plano indicou que o Poder Executivo encaminhe projeto de lei identificando e registrando os terrenos selecionados como zonas especiais de interesse social - ZEIS, a fim de regulamentar a aplicação de instrumentos urbanísticos, em especial o direito de preempção, o IPTU

6 A Lei Moura (Lei do Município de São Paulo, n.º. 10.928, de 08 de janeiro de 1991) define o cortiço como a unidade usada como moradia coletiva multifamiliar, apresentando total ou parcialmente as seguintes características: constituída por uma ou mais edificações construídas em lote urbano; subdividida em vários cômodos alugados, subalugados ou cedidos a qualquer título; várias funções exercidas no mesmo cômodo; acesso e uso comum dos espaços não edificadas e instalações sanitárias; circulação e infraestrutura no geral precárias e superlotação de pessoas. (ABIKO, 1995, p. 16)

progressivo no tempo, a transferência do direito de construir, dentre outros. Também foi indicado que os recursos do Programa Especial de Habitação Popular – PEHP poderiam ser utilizados como complemento a outras fontes de investimento, desde que sejam destinados para beneficiar a população com renda de até três salários mínimos.

Outro programa considerado relevante é o “Minha Casa Minha Vida”, do Governo Federal, que pode viabilizar a construção de unidades na área central, por meio da iniciativa privada, desde que a construção não ultrapasse o valor de R\$ 45.000,00 e atenda famílias com renda de até três salários mínimos. Também existe a possibilidade de construção de unidades deste Programa com recursos estaduais.

As indicações do Plano concluem que os programas de aquisição de unidades habitacionais podem estar associados ao Programa de Locação Social. Este encontra-se em votação da Câmara Municipal de Fortaleza (PL. 0261/07), mas também não adquiriu consenso entre os técnicos e a população nos fóruns de debate promovidos.

Outra estratégia interessante de habitação para a área é a reforma de edifícios vazios e subutilizados. Foram selecionados e catalogados 36 prédios abandonados ou subutilizados, sendo feito o estudo de sua viabilidade, entretanto, os custos com reformas são maiores do que com a construção, sendo em média de R\$ 60.000,00. Assim, durante a implementação do Plano, os imóveis selecionados deverão receber novos estudos de viabilidade técnico-econômica e, caso sejam considerados viáveis, o Poder Executivo deverá demarcá-los como Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS por meio de projeto de lei e aplicar os instrumentos urbanísticos, de modo a incentivar sua utilização como habitação de interesse social.

As intervenções apresentadas até aqui são aquelas consideradas estratégicas e prioritárias, mas para que o Plano logre êxito, foram incorporadas as intervenções difusas, que fazem parte das políticas das diversas secretarias e autarquias municipais, que precisam estar articuladas para desenvolver medidas fundamentais à implantação e funcionamento do Plano.

As principais intervenções difusas<sup>7</sup> estão relacionadas à melhoria do sistema viário e das condições de mobilidade, principalmente em relação aos pedestres; a recuperação de espaços e equipamentos públicos, para garantir os serviços básicos de apoio ao uso habitacional e atrair a visita de turistas e moradores de outras regiões da Cidade, para valorizar o patrimônio histórico e paisagístico da área central; a adoção de medidas de desenvolvimento e

7 São ações para melhoria e manutenção dos serviços e equipamentos públicos que devem contribuir, de forma difusa e generalizada, para a reabilitação da área central de Fortaleza. Estas ações fazem parte da política sistemática das diversas secretarias e autarquias municipais, mas que precisam ser reforçadas e articuladas entre si. (PMF, 2009, p. 106)

inclusão social voltadas para a camada mais pobre da população, composta por moradores de rua, catadores de material reciclável, dentre outros; melhorias e manutenção de todos os sistemas de infraestrutura urbana e serviços públicos, tais como iluminação pública, drenagem, pavimentação, coleta de lixo, dentre outros, além da implantação e acompanhamento dos programas habitacionais (PMF, 2009, p.86).

Sobre as diretrizes para a revisão da legislação urbanística, é indicada a redefinição de normas e instrumentos urbanísticos e tributários aplicados à área central de Fortaleza como condição fundamental para viabilizar o Plano. A versão final do Plano indica que a revisão da legislação urbanística deve ocorrer em três níveis: Zoneamento Urbano e Ambiental; Normas de Implantação de edificação de uso residencial; Instrumentos Tributários (Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana - IPTU/Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis - ITBI) e as políticas de descontos e isenções aplicadas em relação aos imóveis do Centro da Cidade.

No Centro, foram delimitadas a Zona Especial de Preservação do Patrimônio Paisagístico, Histórico e Cultural – ZEPH e a Zona Especial de Dinamização Urbanística e Socioeconômica – ZEDUS. Também foi feita a proposta de delimitação das ZEIS, as quais foram retiradas da versão final da lei aprovada pelos vereadores, sendo fundamental a retomada da discussão, garantindo sua definição, a fim de viabilizar a destinação de moradia popular no Centro.

As principais recomendações para o Zoneamento Urbano e Ambiental são as seguintes:

regulamentar e delimitar as ZEIS, considerando em especial os perímetros dos setores estratégicos de intervenção 01, 02 e 03, pois estas ZEIS são do tipo 03, ou seja, compostas de imóveis vazios ou subutilizados; ampliar a abrangência da Zona de Preservação Ambiental do Riacho Pajeú, visando à consolidação, em médio prazo, de um parque linear; criar zonas de transição – amortecimento – entre as áreas densamente ocupadas e as áreas de preservação e articular os instrumentos urbanísticos citados nas zonas com as estratégias de cada um dos setores de intervenção prioritária (PHRACF, 2009, p. 115-116).

No que se refere à implementação do Plano, merecem destaque as seguintes ações: o arranjo institucional, os planos de ação para os setores de intervenção estratégica e a implementação de programas habitacionais, mediante planejamento, projetos, obras, trabalho social e contratos.

Sobre o arranjo institucional, está previsto que a gestão operacional e executiva dos programas habitacionais ficará sob responsabilidade da HABITAFOR e o monitoramento das ações do Plano Habitacional do Centro será acompanhado por um grupo gestor ampliado, envolvendo representantes da sociedade civil. A articulação para a formação desse grupo se dará, inicialmente, com a inserção de uma comissão temática sobre o Centro dentro do Conselho Municipal de Habitação Popular de Fortaleza – COMHAP. Esta comissão tem caráter consultivo e deliberativo sobre as etapas de execução do Plano. A gestão compartilhada entre técnicos da HABITAFOR e os representantes da comissão técnica do Conselho Municipal de Habitação Popular de Fortaleza - COMHAP deverá acompanhar todas as etapas de implementação do Plano, desde a composição de equipes técnicas à contratação de projetos e obras.

As atribuições do COMHAP para a viabilização do Plano se referem à definição dos programas, com seus objetivos, critérios de atendimento, metas e projetos; elaboração e execução orçamentária das ações referentes ao Plano e o monitoramento e avaliação das metas estabelecidas no Plano. Quanto à HABITAFOR, esta será responsável pela coordenação e execução das ações diretamente ligadas aos programas habitacionais, sendo necessário reforço da capacidade técnico-gerencial da equipe técnica para implementar programas inéditos no Município.

Durante a pactuação do Plano com a equipe técnica da HABITAFOR, foi estabelecido um cronograma de atividades prevendo que, até o primeiro semestre de 2010, seria feito o planejamento das ações, com a estruturação dos programas, a obtenção dos recursos, o cadastro da demanda, o cadastro dos cortiços/cubículos, o treinamento das equipes internas e o estabelecimento do planejamento estratégico, com a definição de prioridades, prazos, metas e indicadores de monitoramento.

Para a implementação dos programas habitacionais, foram pensadas quatro fases: Planejamento, Projetos e Obras, Trabalho Social e Contratos. A fase de planejamento envolverá desde a seleção de imóveis, a desapropriação, o cadastro de demanda, o planejamento dos programas a serem implantados, a obtenção de recursos financeiros até a gestão com os demais setores dos Governos municipal, estadual, federal e a sociedade civil. Para tanto, foi constituído um “passo - a - passo” do que deve ser desenvolvido para implementar os programas.

No que se refere às ações de abrangência técnico-social, estas vêm sendo atualmente desenvolvidas pela HABITAFOR, por meio de cadastro da demanda, acompanhamento em frentes de obras e monitoramento pós-ocupação, mas em outras áreas da Cidade. Vale destacar, entretanto, que os

projetos de trabalho técnico-social vão além dessas atividades, privilegiando a realização de diagnósticos socioeconômicos, ambientais, culturais e espaciais, a elaboração de projetos que visam a incorporar a noção do acesso a direitos fundamentais, tendo pelo menos quatro frentes de trabalho – a mobilização e organização comunitária, a educação sanitária e ambiental, a geração de trabalho e renda e a regularização fundiária.

Por fim, o próprio Plano recomenda cuidado especial com a gestão dos contratos, sendo sugerido que a HABITAFOR estabeleça convênios com as cooperações técnicas, dos governos francês e italiano, que têm larga experiência com esse tipo de programa. A equipe técnica destacou que este Plano só terá êxito com a priorização de investimento nos setores estratégicos, articulados às intervenções difusas, que devem ser implantadas de maneira continuada, com atuação integrada entre as diferentes secretarias municipais e órgãos públicos estaduais e federais.

Além disso, para a fixação da nova população e melhoria das condições de quem já reside no Centro, foram indicados a reabilitação dos espaços e equipamentos públicos, a adequação da infraestrutura instalada, a melhoria das condições de mobilidade urbana e um conjunto de desenvolvimento econômico e social. O Plano indica, ainda, que os avanços conquistados com a aprovação do PDP/FOR devem ser complementados com a aprovação e delimitação das ZEIS para as áreas centrais, que, juntamente aos demais instrumentos urbanísticos e todas as ações integradas, podem viabilizar uma melhor estruturação da área central de Fortaleza, conferindo uma gestão mais democrática.

## Considerações Finais

Dentre os principais resultados obtidos pelo Plano, destacamos a relevante caracterização socioeconômica e espacial do Centro, que possibilitou o levantamento de informações deveras importantes para especificar as potencialidades e problemáticas do Centro da Cidade, a mudança de uso, o processo de esvaziamento habitacional e de deterioração ambiental. Um ponto forte, mas que ainda precisa ser complementado, foi a identificação das moradias precárias e também dos imóveis com potencial para moradia popular, além do breve levantamento quantitativo de potenciais moradores para o Centro de Fortaleza.

Apesar de termos conhecimento de que as atividades não atingiram de forma massiva o público-alvo da intervenção, necessitando ampliação das discussões quando da efetivação do plano, constatamos que a capacitação

da equipe técnica municipal e a introdução de consultas populares mediante a realização de fóruns, oficinas temáticas e territoriais, além da mobilização e repasse de informações à população, foram ações interessantes e que contribuíram para a aproximação do povo na elaboração do Plano.

A promoção de discussões em torno do uso e ocupação do solo, da legislação urbanística, da necessidade de introduzir instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, como a delimitação de ZEIS, do IPTU progressivo no tempo e do direito de preempção constituem medidas que podem colaborar significativamente com o acesso à moradia de interesse social.

Apesar de ter havido entrelaçamento de ações entre HABITAFOR, Secretaria do Centro e COMHAP no processo de elaboração do Plano, com o acompanhamento da sua elaboração, percebemos fragilidades na articulação entre esses segmentos e destes com as secretarias municipais e os movimentos populares que lutam por moradia. Dessa maneira, consideramos fundamental a retomada das discussões em torno do Plano, devendo haver sua ampla divulgação e debates sobre o seu conteúdo nas secretarias municipais e nos espaços que abrigam a sociedade civil e os movimentos populares em prol de moradia.

É relevante destacar, porém, que, nos meses de abril e julho de 2010, realizamos visitas institucionais à Secretaria do Centro - SECE/FOR e HABITAFOR, com o objetivo de identificar quais ações estão sendo priorizadas no sentido de implementar o Plano. Os relatos obtidos, contudo, revelaram, que pouco se avançou desde a conclusão do Plano, no final de 2009.

A elaboração dos projetos previstos e definição da sua viabilidade jurídica para implementação, ficaram previstas para o segundo semestre de 2010, mas até o presente momento nada foi efetivado. Os referidos prazos não foram cumpridos e o cronograma de execução ainda não foi refeito. A Prefeitura alega que o principal entrave para sua operacionalização é a falta de recursos, mas temos a nítida compreensão que questão também envolve falta de prioridade e de competência técnica e política para a sua efetivação. Questões estas, que podem ser minoradas a partir de amplo arranjo institucional e político entre as esferas federal, estadual e municipal, envolvendo as secretarias e autarquias locais.

Foi relatado o fato de que está havendo articulação da Prefeitura de Fortaleza junto ao Governo Federal para inclusão desse Plano nas ações do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, bem como estão sendo feitas negociações com os setores privados, mais especificamente grupos empresariais atuantes no Centro, para o desenvolvimento de ações integradas,

mas não conseguimos identificar nenhuma ação concreta no sentido de um prazo para se iniciar a execução do referido Plano.

A realidade nos mostra as dificuldades dos governos municipais em implementar as políticas sociais e públicas projetadas para a população e quando se trata de alterar o contexto urbano e habitacional, setor nitidamente permeado pelas relações de poder que envolvem especulação imobiliária e necessidade de ampla articulação política e técnica para se efetivar, tal tarefa se torna ainda mais difícil. Dessa maneira, o Centro de Fortaleza segue a passos lentos diante da efetivação de mudanças urbanas e habitacionais concretas do seu espaço urbano e da viabilização de melhorias das condições habitacionais e sociais para a população que lá reside e freqüenta.

Artigo

Recebido: 25/05/2011

Aprovado: 16/05/2011

**Keywords:** urban and habitation question, urban centers and public politics.

**ABSTRACT:** This article has the objective to analyze the current version of the Habitation Plan for Whitewashing of the Central Area of Fortaleza/CE - PHRACF, reflecting on the proposals of urban and habitation politics presented by the Municipal Public Power for this territory. For in such a way, we bring reflections on the urban and habitation conditions in the national and local context and on the main occurred alterations in the urban centers and as these influence in the current conditions of housing of the inhabitants of these territories.

## Referências

ABIKO, Alex Kenya. Introdução à Gestão Habitacional. São Paulo: EDUSP, 1995. 31 p.

ARAÚJO, Ana Maria Matos, CARLEIAL, Adelita Neto. O processo de Metropolização em Fortaleza: uma interpretação pela migração. Scripta Nova. Revista Eletrônica de Geografia e Ciências Sociais. Universidade de Barcelona. Nº 94, 2001.

BRASIL. Estatuto da Cidade. Estatuto da Cidade: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001. 273 p.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. Déficit Habitacional no Brasil 2007. Brasília: 2009. 129 p.

DANTAS, Eustógio Wanderley Correia. O Centro de Fortaleza na contemporaneidade. In: De cidade à metrópole: (trans)formações urbanas em Fortaleza. Fortaleza: Edições UFC, 2009. cap. 04, p. 187-227.

GONDIM, Linda Maria de Pontes. Os “Governos das Mudanças” (1987 – 1994). In: SOUSA, Simone de. Uma nova História do Ceará. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2000. 448 p.

\_\_\_\_\_, Linda Maria de Pontes. O Dragão do Mar e a Fortaleza pós-moderna: cultura, patrimônio e imagem da cidade. São Paulo: Annablume, 2007. 240 p.

HARVEY, David. Condição Pós-Moderna. São Paulo: Ed. Loyola, 1992.

INSTITUTO CIDADANIA. Projeto Moradia. Programa do Partido dos Trabalhadores. São Paulo, 2000. Disponível em <[www.icidadania.org.br](http://www.icidadania.org.br)>. Acesso em novembro/2002.

LEITE, Rogério Proença. A exaustão das cidades: antienobrecimento e intervenções urbanas em cidades brasileiras e portuguesas. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo: Vol. 25. Nº 72. 2010.

MARICATO, Ermínia. Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001. 204 p.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Programa de Reabilitação de Áreas Centrais. Brasília: Disponível em <<http://www.cidades.gov.br>>. Acesso em 06/2010.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA - PMF. Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza – HABITAFOR. Plano Habitacional para Reabilitação da Área Central de Fortaleza - PHRACF. Fortaleza, 2009. Disponível em <http://www.cidades.gov.br>. Acesso em 20/06/2009.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Planejamento (SEPLA). Programa Morar no Centro, Levantamento de Imóveis Potenciais, 2004.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Planejamento (SEPLA). Estudos das vantagens competitivas do centro de Fortaleza. Fortaleza: Espaço Plano – Arquitetura e Consultoria, 2004.

ROLNIK, Raquel. Por uma Política de Reabilitação de Centros Urbanos. Revista ÓCULUM, Campinas: PUC Campinas, 2005.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. Regeneração Urbana e Estratégias Residenciais em Áreas Centrais: O Caso de Fortaleza (Brasil). Dissertação de Mestrado em Planejamento e Projeto do Ambiente Urbano. Universidade Federal do Ceará - Fortaleza/CE. Universidade do Porto/Portugal. 2005. 165 p.

SILVA, José Borzacchiello da. A cidade contemporânea no Ceará. In: SOUSA, Simone de. Uma nova História do Ceará. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2000. 448 p.