



AS TRANSFORMAÇÕES URBANAS, POLÍTICAS PÚBLICAS E A VULNERABILIDADE SOCIAL NO MUNICÍPIO DE CAUCAIA-CE (2000-2010)

Autores: Francisco Alexandre Coelho

Universidade Federal do Ceará

alexandrecoelho75@gmail.com

Maria Clélia Lustosa Costa

Universidade Federal do Ceará

clelialustosa@gmail.com

Resumo

Este artigo tem como objetivo analisar as transformações socioespaciais em Caucaia, resultante das políticas públicas na última década, enfatizando o debate sobre a vulnerabilidade social. Esta investigação analisou as alterações nos índices de vulnerabilidade social (IVS) de 2000 e 2010, elaborados a partir de dados censos demográficos do IBGE, na escala dos setores censitários, com base na metodologia adotada pelo núcleo Fortaleza do Observatório das Metrópoles adaptada pela metodologia proposta por Medeiros (2014). Com base nos mapas do IVS de 2000 e 2010, realizou-se o trabalho de campo para confrontar os índices tabulados com a realidade. Constatou-se maior vulnerabilidade nos distritos menos urbanizados, ou seja, com predomínio de população rural, como é caso dos distritos predominantemente rurais de Sítios Novos, Tuncunduba e Mirambé. Os distritos mais urbanos apresentaram maior heterogeneidade quanto ao IVS, com setores censitários com alta vulnerabilidade, áreas de aglomerados subnormais e de baixa vulnerabilidade como os conjuntos habitacionais, Nova Metrópole e Novo Araturi. Assim como, destacamos que as políticas públicas tiveram um papel de destaque na redução da vulnerabilidade social.

Palavras Chaves: Vulnerabilidade Social, Produção Espacial, Políticas Públicas e Agentes produtores do espaço.



Introdução

A metrópole tem espaços de contradições. Ela agrega, mas também segrega, por isso nem todos os seus habitantes têm acesso aos equipamentos urbanos. Em sua expansão, direciona na região metropolitana o fluxo de capital para indústria, para o lazer, para os comércios e serviços, contudo, é responsável também pelo descaso e pelo aumento do número de indivíduos vulneráveis.

Fortaleza, não é uma exceção, pois exerce uma grande influência em toda sua região metropolitana e possui espaços heterogêneos quanto aos seus aspectos políticos, econômicos e sociais proporcionando fortes contrastes entre o núcleo e sua região metropolitana (COSTA, 2009). Na metrópole concentram-se os melhores equipamentos urbanos enquanto os outros municípios apresentam carências.

Corroboram Silva (2009), Costa (2009) e Accioly (2009) ao afirmarem que não houve políticas públicas que contemplasse a RMF como um todo para propiciar uma distribuição e um ordenamento de investimentos impedindo a centralização das atividades e a proliferação das desigualdades sociais.

Desta forma, pretendemos discutir como se deu a integração metropolitana na RMF e a divisão das funções neste espaço, visando suprir as demandas regionais, no intuito de ajudar a entender a formação de áreas de concentração de vulneráveis sociais e da distribuição das estruturas de oportunidades no município de Caucaia.

Assim como em Caucaia, o crescimento urbano nas cidades da América Latina se deu de forma desordenada, em razão do modo como ocorreu a sua inserção na divisão internacional do trabalho, promovendo grande desigualdade socioeconômica, com um reduzido grupo concentrando a renda e riqueza, e a maior parte excluída, sem acesso a bens, serviços ou até mesmo ao desempenho de uma atividade. Para Katzman (1999), esta restrição, de maneira geral, incide sobre o bem-estar familiar colocando o indivíduo em condição de vulnerável.

A Comissão Econômica para o Desenvolvimento da América Latina (CEPAL), criada em 1948, pós-segunda guerra mundial, teve como objetivo coordenar políticas



direcionadas à promoção o desenvolvimento econômico, elaborar ações visando sua promoção e reforçar as relações econômicas dos países da região.

Nos anos 1990, a CEPAL, entrou no debate sobre a vulnerabilidade social e desenvolvimento, a partir do pressuposto de que para o avanço na qualidade de vida de uma população é preciso ir além do viés puramente econômico e considerar as características sociais, culturais e políticas que influenciam o modo da vida. Para isso, foi elaborado um documento que conceitua a vulnerabilidade social em uma perspectiva multidimensional, visando elaborar políticas públicas para superar o subdesenvolvimento na América Latina.

Esta aplicação conceitual serve para o Brasil, onde uma grande parte da população encontra-se na condição de vulnerável socialmente. É importante dizer que esta condição remonta aos processos colonizadores (português e espanhol) que se reproduz até hoje através do modo de produção capitalista.

No Estado do Ceará, os vulneráveis sociais são encontrados tanto na RMF, nas cidades consideradas de porte médio como também nas áreas consideradas rurais ou que possuem pequenos centros urbanos. A presença de tantos vulneráveis foi constatada pelos baixos indicadores sociais apresentados pelos municípios cearenses. Outro fator que está associado a esta condição é a fragilidade ambiental de grande parte dos municípios que se encontram no Polígono das Secas.

Caucaia, como grande parte das cidades brasileiras, apresenta carências nas áreas de saneamento básico, educação, saúde, transporte e moradia. Segundo o ranking divulgado pela *DeltaEconomics&Finance*, “A cidade de Caucaia está entre as dez piores cidades brasileiras”(TRIBUNA DO CEARÁ, 26 de outubro de 2015). Outro aspecto importante, segundo o IBGE (2010), 10,42% da população de Caucaia vive em situação de extrema pobreza.

Além disso, a desigualdade social caracteriza este município, marcado pela má distribuição de renda. Enquanto, no litoral se concentram condomínios e casas de veraneio de alto padrão, em bairros carentes dominam os aglomerados subnormais frutos de ocupações irregulares, onde se aglutina uma população vulnerável. Para Katzman (1999), a vulnerabilidade social afeta indivíduos, grupos e comunidades em planos distintos de seu bem-estar, atingindo-os de diferentes formas e intensidades.



A vulnerabilidade social possui três fatores que compõe sua definição. O primeiro é a exposição a risco, que está associada a indivíduos, a famílias e a comunidade e não a lugares. O segundo é a estrutura de oportunidades que se apresenta como um suporte para as pessoas enfrentarem os riscos. A terceira é a capacidade de respostas aos riscos (1999).

Conforme Busso (2001, p. 8), vulnerabilidade social “[...] es entendida como um processo multidimensional que confluye em el riesgo o probabilidad del individuo, hogar o comunidad de ser herido, lesionado o dañado ante cambios o permanencia de situaciones externas y/o internas.”

A vulnerabilidade social é associada à exposição ao risco (BUSSO, 2001). A exposição ao risco se dá pelas condições ambientais e sociais. Para Jatobá (2011), os problemas socioambientais estão relacionados à ocupação humana desordenada em áreas suscetíveis a inundações, poluição dos recursos hídricos, poluição atmosférica etc. Além do que, estas condições associadas à carência de infraestrutura, como por exemplo, precariedade habitacional, ausência de esgotamento, coleta de lixo, obras de contenção de encostas entre outros, aumentam ainda mais a exposição aos riscos. Além disso, vale ressaltar que a vulnerabilidade social se apresenta, principalmente, nos processos de urbanização. Com isso passaremos a discutir, para entender a vulnerabilidade social, as transformações urbanas que ocorreram no município de Caucaia-Ce.

2. AS TRANSFORMAÇÕES URBANAS NO MUNICÍPIO DE CAUCAIA

O município de Caucaia possuía, em 2010, uma população de 325.441 habitantes (IBGE) e contava com oito distritos, criados ao longo dos séculos XIX e XX: sede Caucaia (1759), Bom Princípio (1990), Catuana (1951), Guararu (1933), Jurema (1990), Mirambé (1933), Sítios Novos (1933) e Tucunduba (1863).

O distrito de Caucaia é o mais antigo (1759), seguido por Tucunduba (1863). Este com baixa taxa de urbanização. Caucaia e Jurema são os mais urbanizados, os dois, com população superior a cem mil habitantes, enquanto os outros são predominantemente rurais com população inferior a dez mil habitantes. O mais recente



é Jurema, criado na década de 1990. Alguns distritos sofreram alteração na toponímia: Guararu, antes conhecido como Primavera, e Mirambé, como Taquara (Girão, 1966).

O município de Caucaia apresenta a segunda maior população do Estado, com 353.932 habitantes (IBGE, 2015) ocupando uma área de 1.228,506 quilômetros quadrados. Limita-se ao Norte com o Oceano Atlântico; ao Sul com Maranguape; a leste com Maranguape, Maracanaú e Fortaleza e a Oeste com São Gonçalo do Amarante e Pentecostes, (IBGE, 2010). A densidade demográfica é de 264,91 hab/km², no entanto o distrito de Jurema apresenta uma densidade demográfica de 7.000 hab/km², semelhante à da capital (IPECE, 2014).

No entanto, a população é mal distribuída, pois a ocupação se deu de forma desordenada, concentrando-se nos distritos sede e em Jurema. A sede administrativa, de ocupação mais antiga, engloba grande parte do litoral, que teve uma urbanização pautada em atividades de veraneio, lazer e turismo. Em certas áreas do distrito de Jurema, a ocupação se deu de forma planejada, com a construção de dez conjuntos habitacionais pelo poder público. No entanto, no seu entorno surgiram ocupações irregulares, a exemplo, do conjunto Picuí, Parque dos Cajueiros, Esplanada do Araturi, Parque Boa Vista e Nova Brasília.

Nas áreas urbanas concentravam-se 89,18% (290.220), enquanto nas rurais estavam apenas 10,82% (35.221) da população total em 2000. Em 2010, a urbana atingiu 90,42% da população total (IBGE, 2010). O crescimento demográfico do município torna-se mais intenso, principalmente a partir de 1980, com a construção de conjuntos habitacionais. Como mostra o Gráfico 2.

Gráfico 2 - Evolução da população em Caucaia (1995-210)

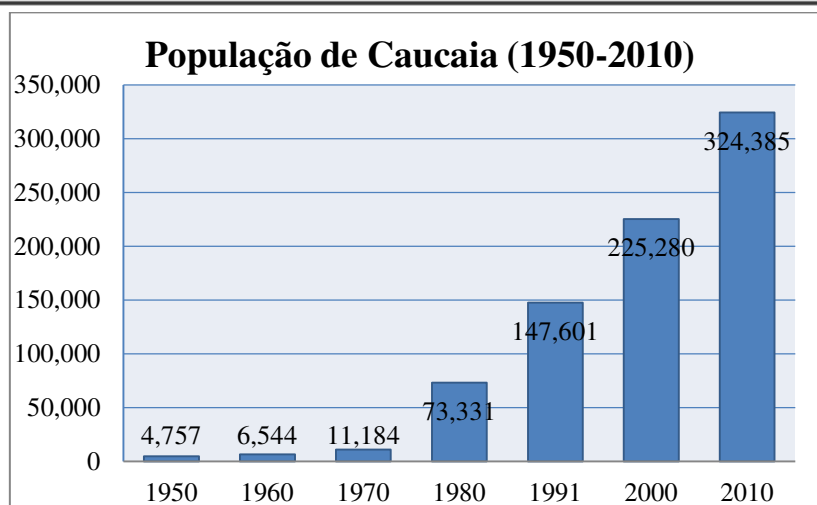


REGIMES URBANOS E GOVERNANÇA METROPOLITANA

(Encontro Nacional da Rede Observatório das Metrôpoles).

Natal/RN, 29 a 31 de março de 2017

Universidade Federal do Rio Grande do Norte



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

Os conjuntos habitacionais foram iniciados no período do governo militar visando a diminuição do déficit habitacional, como também, dinamizar a economia através da indústria da construção civil e gerar empregos, não só no Ceará, mas em todo o Brasil. O primeiro a ser construído em Caucaia foi o Conjunto Habitacional Tabapuá, em 1968, voltado para atender aos policiais militares.

As habitações eram financiadas pelo extinto Banco Nacional de Habitação (BNH), administradas pelas Companhias Habitacionais (COHABs) nos estados. Estes conjuntos, construídos em áreas distantes, com a justificativa de menor preço dos terrenos, eram carentes de infraestrutura e serviços e favoreceram a expansão da malha urbana em sua direção. Falava-se de segregação espacial, pois os moradores ficavam isolados da cidade urbanizada, provocando protestos e o surgimento de movimentos sociais.

No município de Caucaia, a partir do final dos anos 1960 até 1980 são construídos os seguintes conjuntos habitacionais pela COHAB-CE: Vicente Arruda, com 43 unidades domiciliares; Araturi I e Araturi II, com 2230 unidades; Caucaia I, com 40 unidades domiciliares; Caucaia II, com 40 unidades; Nova Metrôpole I e II, com 2.960 unidades domiciliares; Nova metrôpole III, com 2.541 unidades domiciliares e o Planalto Caucaia com 1264 unidades domiciliares.

Além destes, foram construídos conjuntos em regime de mutirão, Programa de Desfavelamento (PROAFA) de Fortaleza, como foram o caso de Marechal Rondon e do



São Miguel. O primeiro resulta da remoção da população para construção da Avenida Castelo Branco (Leste-Oeste), e segundo para dar lugar a abertura da Avenida José Bastos.

Destaca-se organização dos moradores em associações com o objetivo de conquistar serviços e infraestrutura. Para alcançar estes conjuntos passava-se por vazios urbanos, grandes glebas de terra, que posteriormente foram loteadas a preços mais elevados, pois incorporavam em seu preço a infraestrutura e os serviços, conquistados pelos movimentos sociais.

Neste contexto, destacamos os distritos de Caucaia (Sede) e o distrito de Jurema que apresentam alto grau de urbanização para explicar um pouco mais sobre a organização socioespacial.

No distrito (Sede) de Caucaia, observa-se uma concentração de comércio e serviços nas Ruas Edson da Mota Correia e Coronel Correia, onde destacam-se lojas de cadeia locais, regionais e nacionais, o Shopping Iandê Caucaia, com intensa circulação de pedestres. Além deste comércio formal, é possível visualizar um setor informal, com a presença de vendedores ambulantes, localizados, principalmente, no Mercado Central e seus arredores.

Em grande parte da área central e litorânea (Cumbuco), percebemos anúncios de imóveis, loteamentos e até mesmo condomínios sendo construídos no centro. Em contrapartida, nas áreas periféricas ao centro, principalmente, perto das rodovias observamos pessoas em casas de taipa vivendo em péssimas condições sem nenhuma infraestrutura.

Quanto aos serviços, encontramos escolas de ensino fundamental, médio e superior, por exemplo, a FATENE; serviços hospitalares como Unidade de Pronto Atendimento (UPA), Associação de Proteção à Saúde e à Maternidade e o centro de especialidade odontológica (CEO) e o hospital Abelardo Gadelha; serviços bancários com bancos privados e públicos; central de atendimento ao trabalhador para encaminhamento de empregos; cartórios, etc.

O distrito Sede não se caracteriza somente por áreas comerciais e de serviços, mas também pelos espaços do poder político administrativo. Estes são representados pela câmara dos vereadores, secretaria de finanças e um pouco distante da parte central, pelo gabinete do prefeito.



O distrito Sede possui vários acessos para outros municípios, distritos e bairros através do sistema rodoviário e metroviário. A rodovia BR 020 se localiza a sudoeste do distrito Sede, fazendo com Jurema, e dá acesso ao distrito de Tucunduba. O segundo trecho, ao sul e sudeste, o distrito Sede é cortado pela BR 222 que o liga aos distritos de Guararu e Catuana, ao município de São Gonçalo do Amarante e ao distrito de Tucunduba através da rodovia perpendicular CE 156. O terceiro trecho pela CE 085, localizado a sudoeste, é um dos acessos à Fortaleza, assim como sua continuação pela via estruturante dá acesso ao São Gonçalo do Amarante. Ao Norte está a CE 090, que liga o distrito Sede ao litoral. Ao norte, está a Avenida Ulysses Guimarães que liga Caucaia a Fortaleza pelo litoral.

O centro de Caucaia possui um bom sistema viário, entretanto as ruas que dão acesso a parte central são estreitas, causando muitas vezes engarrafamentos até mesmo com pequenos fluxos de veículos.

A expansão da malha urbana se dá com mais intensidade no distrito Sede e no distrito de Jurema. Contudo encontramos muitos vazios urbanos. A lógica de expansão urbana para litoral, no norte, é reflexo dos investimentos voltados para o turismo, como também, da expansão a própria metrópole, em face de necessidade do lazer. A noroeste, a expansão urbana se dá devido ao Complexo Portuário Industrial do Porto do Pecém.

Já expansão urbana a leste é contida por uma barreira natural, o rio Ceará. A sudeste o destaque é para Jurema que cresce de forma expressiva desde os anos de 1980 com a construção dos conjuntos habitacionais, abertura de loteamentos, em razão de sua proximidade com a metrópole.

Jurema apresenta a maior densidade populacional (7787 hab/km²), número equivalente aos bairros mais densos da metrópole Fortaleza. Sua formação está ligada a implantação de vários conjuntos habitacionais, nos anos de 1970, que direcionaram a expansão da malha urbana em direção ao distrito sede, assim como a formação de uma área de comercial e de serviços ao longo da Avenida Dom Antônio de Almeida Lustosa transformando-se, hoje, em um subcentralidade.

Os principais conjuntos habitacionais do distrito de Jurema, localizados no bairro Marechal Rondon, Araturi e Nova Metrópole, são considerados mais consolidados por serem os mais antigos, com mais de 30 anos. Já os outros bairros



Arianópolis, Parque Potira, Parque das Nações, Parque Albano, Conjunto São Miguel e Toco apresentam ainda muitos vazios urbanos, estando em processo de expansão.

No distrito da Jurema, encontramos também a maior parte da população trabalhadora de Caucaia que exercem suas atividades em Fortaleza. O movimento pendular Jurema-Fortaleza, em relação ao trabalho e ao estudo se explica pela proximidade com a metrópole. Jurema está mais integrado a Fortaleza do que ao distrito de Caucaia (sede), pela facilidade das vias de acesso BR 020 e o anel viário criado em 1990; pelo sistema linha férrea, que tem início no centro de Fortaleza e termina no centro do distrito sede e pelo fluxo de transportes (ônibus e vans) que fazem o trajeto Jurema-Fortaleza.

Além disso, essa proximidade entre Jurema-Fortaleza promoveu a ampliação dos serviços no local ocasionado uma maior valorização do solo, tornando-o ideal para a construção das casas do Programa Minha Casa Minha Vida do Governo Federal.

Os serviços disponíveis se concentram em grande parte na Avenida Dom Almeida Lustosa e outra parte nos bairros do Araturi e Nova Metrópole. Os serviços disponíveis no distrito são diversificados com redes de comércio locais, bancos, postos de gasolinas, funerárias, escolas, correios etc.

Em relação aos serviços, destacamos o papel da Fundação Bradesco, instalada em 9 de abril de 1990 com o intuito de promover uma educação de qualidade carregada de valores. Para a população do distrito propicia uma estrutura de oportunidade, disponibilizando cursos da educação básica com o ensino fundamental e médio, a alfabetização e educação de jovens e adultos.

Outro importante serviço encontrado no distrito de Jurema é o Hospital e Maternidade Santa Terezinha, localizado no bairro da grande Jurema, inaugurada em 2001, que na época apresentava algumas carências. Entretanto, em 2009, a Maternidade passa por uma reforma com instalação de sistema hidráulico e sanitário e a ampliação dos serviços de maternidade, como também de emergência.

Compreender o processo de produção do espaço urbano de Caucaia ajuda a explicar a formação de áreas de concentração de população vulnerável. No entanto, é necessário discutir o processo de urbanização de Caucaia em suas temporalidades.

As transformações socioespaciais ocorridas no município de Caucaia não fogem a lógica da produção de um espaço desigual, visível na heterogeneidade de suas



paisagens, que foram apropriadas pelo capital e transformadas em mercadorias. De um lado os espaços litorâneos valorizados pela especulação imobiliária, e do outro, áreas carentes, onde se concentram uma população vulnerável.

3. A POPULAÇÃO VULNERÁVEL DE CAUCAIA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Quando consideramos os índices de vulnerabilidade social¹, observamos nítida redução entre os anos de 2000 e 2010. Em 2000, o maior índice era de 0,9864 (considerado alto) caindo para 0,4361, provavelmente, devido às políticas públicas adotadas nestes decênios na esfera nacional e local. Observamos redução em todos os subíndices e no índice de vulnerabilidade social de 2000 para 2010. O subíndice de renda apresentou a maior redução de 53%, em relação aos demais. A redução do IVS foi de 14,7% no comparativo 2000 e 2010.

Quadro 1- Comparativo do IVS 2000-2010.

Comparativo entre os Subíndices e IVS (2000-2010) de Caucaia-Ce				
Subíndices e IVS	2000	2010	Redução em %	Condição
Educação	0,12381	0,0915	26,09526329	Redução
Habitação	0,34553	0,25333	26,68347107	Redução
Renda	0,3579	0,55914	53,40043388	Redução
IVS	0,27575	0,23514	14,72812683	Redução

Fonte: IBGE. Elaborado: F.A. COELHO, 2016.

Em 2000, Caucaia dispunha de 232 setores censitários, com IVS bem heterogêneos. Nas classes de vulnerabilidade social propostas pelo *Natural break*, 41 setores foram classificados com IVS baixa, 44 setores média-baixa, 55 setores média e 65 setores alta. Também foram verificados 23 setores sem informação.

¹O índice de vulnerabilidade social é composto por indicadores sintéticos de renda, da qualidade de habitação e de educação. Cada indicador sintético é composto de variáveis selecionadas a partir dos Censos de 2000 e 2010. Estas variáveis foram tratadas estatisticamente para elaboração do índice sintético de vulnerabilidade. Para cada indicador foi calculado seu percentual, e em seguida, se aplicou uma equação que gera um índice variando de 0 a 1. O índice é igual ao valor observado no setor (%) subtraído do pior valor do universo (%) dividido pelo melhor valor do universo (%) subtraído pelo pior valor da variável (%).



Em 2010, com aumento da população e o adensamento de algumas áreas, o município passou a contar com 415 setores censitários, classificados através do *Natural Break* em cinco classes de vulnerabilidade: baixa (166), média-baixa (134), média (53) e alta (25). As maiorias dos setores estão classificados nas classes de baixa e de médio-baixos. Apesar do aumento no número total de setores em 2010, ressaltamos que houve uma redução no número de setores que apresentavam a classificação alta que no ano de 2000 era de 65 setores para 25 setores em 2010. O mapa abaixo indica o IVS de 2010. Destacamos que 36 setores não tiveram informação.

Em 2000, encontramos setores classificados com alta, média e baixa vulnerabilidade social na parte litorânea de Caucaia, demonstrando sua heterogeneidade. No distrito Sede, a população de vulneráveis se concentra próximo da metrópole, como também em algumas áreas próximo ao centro de Caucaia e da rodovia BR-222. O distrito de Jurema apresentou alto, médio e médio-baixo grau de concentração de vulneráveis próximos na área de conurbação com Fortaleza e nas imediações das rodovias. Destacamos a grande heterogeneidade do Conjunto Nova Metrópole. Nos demais distritos, há classificações de alta, média-média e média baixa vulnerabilidade.

No ano de 2010, houve uma alteração na classificação de setores censitários na parte litorânea do município apresentando baixa e média-baixa vulnerabilidade social. Ou seja, melhorou a qualidade de vida quando comparamos com 2000. Na Sede, ocorreu também diminuição dos índices, com a maioria dos setores classificados em baixa e média. Os poucos setores de alta, no distrito, estão próximos as rodovias, onde se concentra o maior número de ocupações irregulares (aglomerados subnormais). Além disso, esses setores de alta vulnerabilidade social se apresentam em áreas de alta fragilidade ambiental, dessa forma, há uma relação entre o Índice de vulnerabilidade social e o índice de vulnerabilidade socioambiental (MEDEIROS, 2014 e COSTA, 2009). No distrito de Jurema, é perceptível a redução do IVS em todos os setores censitários. Quanto às classificações dos setores da Jurema de 2010, foram encontrados somente três setores com alta e três com média vulnerabilidade social. Quanto aos demais setores nos intervalos de baixa e média vulnerabilidade social. Os demais setores apresentam algumas melhoras, em 2010, se considerarmos a redução do número de vulneráveis nestes locais.



Já os demais distritos Tuncunduba, Mirambé, Sítios Novos e Bom Princípio em sua grande maioria foram classificados como altamente vulneráveis, tanto em 2000, como também, em 2010. Estes distritos, predominantemente rurais, são voltados para atividades de agropecuárias com pequenas criações de gados e agricultura de subsistência. A pequena população busca os serviços na sede Caucaia. Guararu e Catuana apresentam setores rurais, com índices de média e média-baixa vulnerabilidade. Os setores de média sofrem impactos do processo de urbanização proporcionados pelo Complexo Portuário e Industrial do Pecém.

Estes distritos também apresentaram com índices muito baixos de educação, de renda e habitação. Nestes distritos, de paisagem bucólica, concentra-se grande parte do número de analfabetos, e uma população com rendimentos baixos que dependem de bolsa família, aposentadoria de velhos e de trabalhadores rurais. A qualidade na maioria das habitações é muito ruim, com sérios problemas de saneamento básico.

O IVS é um índice que representa de forma parcial a realidade dos distritos de Caucaia. Portanto é fundamental, averiguar através de trabalho de campo se estes índices representam totalmente a realidade local. Caucaia é marcado por fortes disparidades sociais, com áreas voltadas para o turismo e veraneio, com boa infraestrutura e outras o com aglomerados subnormais. Além disso, encontram-se os conjuntos habitacionais consolidados, que desde a sua origem foram dotados de saneamento básico e receberam equipamentos públicos de saúde e educação.

3.1 Política de Renda e seu impacto na redução da vulnerabilidade social

Quando falamos em renda a primeira palavra a que nos remetemos é distribuição. O Brasil e o mundo ainda são marcados pela má distribuição de renda que gera uma distância social responsável pelo não acesso às estruturas de oportunidades à grande parte da população.

Contudo, no decênio 2000 e 2010, a distância social entre ricos e pobres diminuiu um pouco, segundo o IPEA e DIEESSE. Muitos saíram da linha de pobreza através de benefícios sociais do governo e de sua política de valorização do salário mínimo em mais de 50%.



Talvez, o grande marco para combater a redução das desigualdades, tenha sido a política de assistência aos mais carentes, o que rendeu ao então presidente da república, Luis Inácio Lula da Silva, vários reconhecimentos a nível internacional pelo combate às desigualdades sociais.

A valorização do salário mínimo, campanha iniciada e realizada pelas Centrais Sindicais a partir de 2004 e que também recebeu apoio dos poderes executivo e legislativo (DIEESE, 2010), teve resultados significativos, como um acordo realizado em 2007 para elaboração de políticas permanentes.

No primeiro mandato de Lula em 2003, o reajuste aplicado ao salário mínimo foi de 20%, diante de uma inflação acumulada de 18,54%, o que correspondeu a um aumento real de 1,23%. O salário mínimo passou de R\$ 200,00 para R\$ 243,00. No ano de 2004, o aumento foi de 8,33% contra um índice inflacionário de 7,06%, portanto com um aumento real de 1,19% e o salário mínimo atingindo R\$ 260,00. Em 2005, a correção foi de 15,38% com uma inflação acumulada de 6,61%, ou seja, um aumento real de 8,23% passando a R\$ 300,00. No ano de 2006, o ajuste 16,67% contra uma inflação de 3,21%, gerou um salário de R\$ 350,00. Em 2007, a taxa de inflação foi de 3,30% e o reajuste de 8,57% com aumento real de 5,10% o salário passa a R\$ 380,00. Em 2008, o reajuste salarial aplicado ao salário mínimo foi de 9,21 % contra 4,98% de inflação, com aumento real de 4,03% e valor do salário passa a ser de R\$ 415,00. Em 2009, o reajuste nominal foi de 12,05 contra uma inflação de 5,92% e aumento real de 5,79% e o salário passando a ser de R\$ 465,00. Por fim, em 2010, o reajuste nominal era 9,68 contra 3,45% de inflação e o salário se fixou em R\$ 510,00.

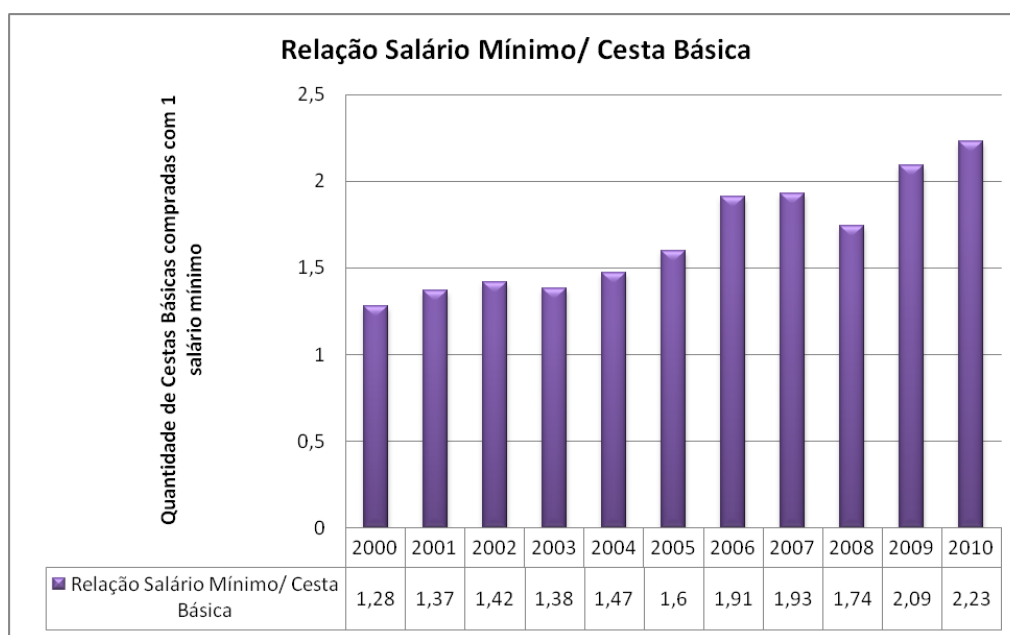
Para o DIEESE (2010), período de inflação de 65,93%, a valorização do salário mínimo entre 2003 e 2010, o reajuste real foi de 53,67% com um reajuste nominal de mais de 150%%. Este período é marcado por um crescimento econômico e expansão de vários programas de renda que serão responsáveis pela diminuição da população de vulneráveis.

Outra forma de entender a valorização do salário mínimo é através do seu poder de compra, para isso o DIEESE elaborou uma metodologia que estabelece a relação entre o salário mínimo e o valor da cesta básica. Por meio desta metodologia foi visto que no ano de 2010 um salário mínimo equivalia a 2,33 cestas básicas, esta cifra representa a maior relação entre as séries das médias anuais desde 1979 (DIEESE,



2010). Abaixo a Figura 2 demonstra a relação salário mínimo e cesta básica nos anos 2000 a 2010.

Figura 1- Gráfico Salário/Cesta Básica



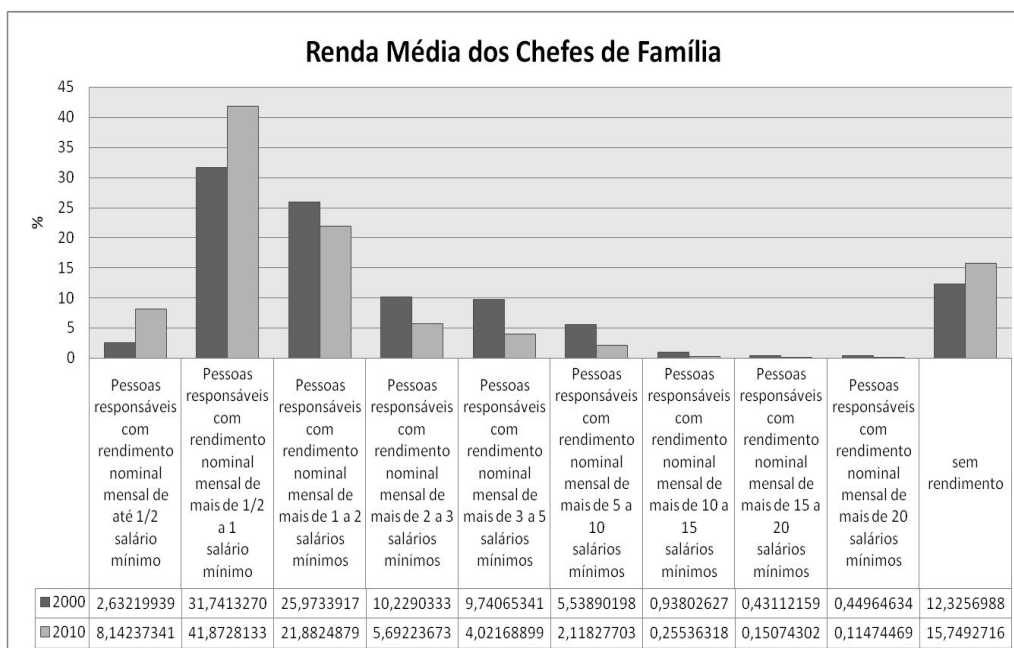
Fonte: DIEESE, elaborado por Coelho, 2016.

Em relação ao gráfico é perceptível, durante o decênio, o aumento do poder de compra de um assalariado, embora com uma pequena queda no ano de 2008, momento de crise internacional. No entanto, quando comparado com anos anteriores o poder de compra ainda é maior do que no ano de 2005.

No município de Caucaia observamos que a distribuição de renda se deu, principalmente, através do programa Bolsa Família do Governo Federal. Outra forma, de distribuição está no aumento real (poder de compra). De acordo com a Figura 36, pode se deduzir que houve redução da renda do chefe de família, no entanto em termos reais, isto não aconteceu para a população de menor renda.



Figura 3- Gráfico Renda Média dos Chefes de Família



De acordo com o gráfico, em 2000, 58% dos chefes de família recebiam menos de dois salários mínimo, além disso, 12,32% não tinham rendimento. Em 2010 este percentual aumenta passando 70% de chefes de família com rendimento abaixo de dois salários mínimos e 15% sem rendimento. No entanto, esse gráfico merece uma análise que leve em consideração o aumento real do salário mínimo que foi mais de 50% até o ano de 2010. Em 2000 o salário mínimo era R\$ 151,00 que equivalia a U\$83,23 dólares(quase vinte dólares acima da linha da pobreza²) e com poder de comprar menor que duas cestas básicas. Em 2010 o salário mínimo atinge o valor de R\$ 510,00, equivalente a U\$ 292, 90 dólares, que permitia a compra avaliada de mais de duas cestas básicas.

Constatamos que as políticas de renda responsáveis pela diminuição da vulnerabilidade ocorreram com as políticas de valorização do salário mínimo nos decênios de 2000 e 2010.

3.2. Política educacional: programas de alfabetização, caracterização e desafios

² U\$ 1 dólar por dia.



Na escala municipal, a Secretaria de Educação de Caucaia desenvolve os seguintes programas e projetos educacionais: PAIC – Programa de Alfabetização na Idade Certa em parceria com o Governo do Estado; PNAIC – Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa em parceria com o Ministério da Educação; APICE – Aprender na Idade Certa, projeto municipal de correção do fluxo escolar para os alunos com distorção de idade – série; LUZ DO SABER – Projeto de alfabetização com suporte da informática, em parceria com o Governo do Ceará; ESCOLA DA TERRA – programa de formação continuada para professores do campo e classes multisseriadas; EDUCAÇÃO INCLUSIVA – projetos de inclusão educacional dos alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades, com salas de atendimento educacional especializado e Núcleo de Apoio Pedagógico Especializado, em parceria com o governo estadual e federal; PROJOVEM URBANO – Oferta de Ensino Fundamental integrado a cursos profissionalizantes para jovens do município beneficiários dos programas sociais do Governo Federal; PREVENÇÃO E AÇÃO – Projeto de formação continuada para professores com a temática do combate ao uso de drogas. CRACK É POSSÍVEL VENCER – Projeto em parceria com os governos estadual e federal com a temática do combate ao uso de drogas; PARALÁ PRACÁ – Projeto realizado em parceria com o Instituto CIA, de formação de professores da Educação Infantil.

Ademais, vale destacar que para promover uma mudança qualitativa na educação, convém que o município possua uma boa estrutura de equipamentos educacionais que garantam um ensino de qualidade com bibliotecas, sala de informática espaço para lazer etc.

Nesta lógica, Caucaia conta com 140 escolas de ensino fundamental da rede municipal com 56.639 alunos, 26 escolas de ensino médio da rede estadual atendendo um público de 14.764, uma escola de rede federal com 421 alunos e 42 escolas da rede privada com 15.166 de alunos. Segundo o IPECE (2014), o município ainda possui 143 bibliotecas e 119 laboratórios de informática nas rede de ensino público e privado.

O município possui 86.990 alunos, o que representa quase um terço de sua população (DIAGNÓSTICO EDUCACIONAL, 2014). Como a população está concentrada em determinadas áreas, observa-se também a concentração das escolas municipais e estaduais informadas pela SME de Caucaia.



O ensino fundamental apresentou em 2014 uma taxa de 90% de aprovação, 7% de reprovação e 3% de evasão. São números significativos frente ao número de matriculados nesta etapa de ensino que corresponde o maior número de matrículas do município. Em compensação, no ensino médio a taxa de aprovação é de 78%, a de reprovação 9% e a de evasão é de 13%, bem maior do que no ensino fundamental.

Isto pode ser explicado pelo ingresso de jovens no mercado de trabalho para colaborar com a renda familiar. Entre os adolescentes, ocorrem casos de gravidez precoce e a maternidade dificulta a continuação dos estudos, de acordo com informação da Secretaria Municipal de Educação de Caucaia.

Segundo a SME do município, o grande desafio ainda é a dimensão física da rede escolar – cerca de 200 unidades escolares localizadas no litoral, sertão e serras – e grande número de matrículas anualmente, que gira em torno de mais de 50.000 alunos, distribuídos na Educação Infantil, Ensino Fundamental (Anos Iniciais e Finais), e nas modalidades de Educação Especial e Educação de Jovens e Adultos.

A ausência de uma educação de qualidade torna o indivíduo vulnerável? A resposta é sim. A educação, neste caso alfabetização, é o primeiro e o mais importante ativo, para que o indivíduo possa acessar as principais estruturas de oportunidades.

3.3 Habitação: das políticas de 1930 até atuação das COHABs

Nos anos de 1930, a política habitacional surgiu como uma das principais pastas do governo, na época, Vargas. Conforme Aragão (2010) e Bonduki (1994) essa preocupação do governo em relação à habitação através da política de admissão de massas urbanas, incorporando estas em um coro institucional, desde a criação do Ministério do Trabalho e das agências de bem-estar social. Sem sombra de dúvida, começa aqui a intervenção do poder público na produção de moradia, visto que, a iniciativa privada não dava conta de suprir o déficit. Bonduki, (1994 p.716) resume este momento da seguinte forma:

Sinteticamente, pode-se dizer que a revolução de 30 marcou um ponto de ruptura na forma de intervenção do Estado na economia e na regulamentação das relações capital/trabalho. A partir da destruição das regras do jogo que faziam do poder público um mero representante dos interesses da economia agro-exportadora, vai-se desenvolver, depois de 1930, um longo processo de



criação das novas condições que passam a fazer das atividades urbano-industriais as centrais na nossa economia (Oliveira, 1971). A base de sustentação política do novo regime teve de ser modificada através da incorporação de novos setores sociais emergentes — entre os quais se destacam as massas populares urbanas.

Em 1937, o Estado assume a produção de conjuntos habitacionais através da criação das carteiras prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), em uma esfera nacional, comandado pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (ARAGÃO, 2010, BONDUKI, 1994 e QUINTO JR, 2013). Com o crescimento da massa, o volume de capital se eleva e os IAPs utilizam parte deste recurso na construção de moradias para seus associados. Entretanto, conforme Quinto Jr (2010), o objetivo político dos institutos era mais o aumento de sua margem de lucro, que provinha da contribuição dos associados, do que investimento de caráter social. Uma crítica lançada por Aragão (2010 p.15) é que:

A ação da nova política implementada através dos IAPs voltava-se ao atendimento da mão-de-obra contratada, deixando grande parte da população que se encontrava desempregada ao largo as intervenções governamentais. A política habitacional se direcionava para os inseridos no mercado de trabalho. A solução de moradia para a parcela carente da sociedade foi convertida na proliferação de inúmeros loteamentos periféricos e precários, associados à grande expansão do tecido urbano das cidades, além da intensificação das favelas nas regiões mais centrais

Em seguida, foi criada a Fundação Casa Popular (FCP), no governo de Dutra, em 1946. Segundo Bonduki (1994) a criação da FCP foi uma resposta do Estado à crise de moradia no período do pós-guerra, porém esta política é caracterizada por sua total “ausência de política”. Bonduki (1994 p. 717) destaca que:

A proposta da Fundação da Casa Popular revelava objetivos surpreendentemente amplos, demonstrando até mesmo certa megalomania (ela se propunha financiar, além de moradia, infra-estrutura, saneamento, indústria de material de construção, pesquisa habitacional e até mesmo a formação de pessoal técnico dos municípios); no entanto, sua fragilidade, carência de recursos, desarticulação com os outros órgãos que, de alguma maneira, tratavam da questão e, principalmente, a ausência de ação coordenada para enfrentar de modo global o problema habitacional mostram que a intervenção dos governos do período foi pulverizada e atomizada, longe, portanto, de constituir efetivamente uma política.

A FCP é uma política habitacional direcionada para um público de baixa renda, a primeira tentativa de uma política habitacional mais inclusiva e distributiva de



moradias, diferente das carteiras prediais dos IAPs, que era atender os seus associados e pessoas inseridas no mercado de trabalho formal e de mais renda.

Em 1964, o governo militar apresenta o Plano Nacional de Habitação, instituído pela Lei nº 4.380 de 21 de agosto de 1964, que visava à criação de uma estrutura para a administração da política habitacional urbana do país, de modo conectado e que se sustentasse economicamente.

Juntamente com esse plano foi fundado o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e o Banco Nacional da Habitação (BNH), responsáveis pela promoção de um novo ciclo na política habitacional e na elaboração dos planos diretores. Durante esse período, os estudos urbanísticos, ganharam notoriedade por assumirem um caráter burocrático, tecnocrático e por produção de modelos ideais.

O BNH foi criado para suprir a falta de efetividade dos demais programas habitacionais, bem como para amenizar as tensões sociais da população mais pobre mobilizada, que representava um potencial conflito para o novo arranjo de poder militar. Segundo Andrade e Azevedo (2011 p. 40),

O Plano Nacional de Habitação – e com este o BNH – surge, assim, num momento em que é crucial para o novo regime dar provas de que é capaz de atacar problemas sociais. A percepção é que há “uma vacância de lideranças”, que “as massas estão órfãs” e “socialmente ressentidas”, e que é preciso mostrar que o novo governo é receptivo a suas necessidades: que pode, sem a demagogia da esquerda, agir pronta e seguramente em benefício delas.

O que diferencia o BNH das outras formas de políticas habitacionais empregada é o seu modelo inovador. Em primeiro lugar, o BNH é um banco, diferentemente das outras políticas habitacionais apresentadas. Segundo, os financiamentos são controlados, regulamentados e reajustados de acordo com a taxa de inflação. Terceiro, constitui um sistema que articula a iniciativa pública (na função de financiador) com a iniciativa privada que compete a execução da política pública (AZEVEDO e ANDRADE, 2011).

Em seguida temos a criação da Companhia de Habitação (COHAB) que tem como objetivo, primeiramente, de realizar estudos acerca da questão habitacional. No entanto, a COHAB assume o papel de executor da produção da habitação no Brasil.



Vale ainda, ressaltar que a COHAB passa a ter unidade nos estados, realiza obras em alguns conjuntos de Caucaia.

A expansão espacial do Município de Caucaia ocorre com a construção dos conjuntos habitacionais com intuito de sanar o déficit habitacional em Fortaleza. As políticas habitacionais diminuem a vulnerabilidade social? Essa questão foi levantada quando elaborávamos esta dissertação, As políticas habitacionais diminuem a vulnerabilidade, em parte, já que não seria a única dimensão para redução da vulnerabilidade social, assim como, esta diminuição se dá em uma temporalidade. Essa premissa está embasada nos trabalhos de campos que fizemos por Fortaleza e por sua RMF.

Considerações

O Estado, como um dos principais responsáveis pela produção do espaço urbano, teve papel decisivo na redução da vulnerabilidade social no município, com políticas voltadas para a redução das taxas de analfabetismo, tentativas de reduzir o déficit habitacional com programas do governo federal e a de valorização real do salário mínimo.

A redução do analfabetismo tem início nos governos do militares com a criação do Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral). Nos governos civis outros programas voltados para a erradicação do analfabetismo foram criados, gerando uma redução para menos de 10% da população.

O primórdio da política habitacional pode ser identificado nos anos 1930, no governo Vargas, com a criação dos institutos de aposentadoria que financiavam moradia para seus associados. Nos governos militares, pós 1964, é instituído o FGTS, que financiará a política habitacional, através do BNH e da COHAB, vigorando até os anos de 1980. Com extinção destes órgãos, em 2000 o setor privado assume a produção de habitação somente para classe média e alta, ficando a população de baixa renda sem atendimento. No governo do presidente Lula foi criado o programa Minha Casa Minha Vida, ampliando a oferta de habitação para população de menor renda, item que só será percebido no censo de 2020.



A terceira, e não menos importante política a valorização real do salário mínimo. O que aumentou foi o poder de compra da população brasileira. Além desta política outras, como o programa bolsa família, estágios para menores, primeiro emprego, etc. contribuíram para aumentar a renda familiar e melhorar a qualidade de vida da população de Caucaia.

Vale ressaltar, que estas políticas públicas, promovidas pelo poder público, contribuíram para diminuição do IVS em Caucaia em mais de 14%, quando comparado os anos de 2000 e 2010. O subíndice que obteve mais destaque na redução do IVS foi o de renda com redução de mais de 53%. Seguidos pelos subíndices de educação e habitação. Em relação à renda, constatamos que não houve um aumento em número de salários mínimos por chefe de família, mas o aumento se deu no poder de compra da família. O salário mínimo passou de R\$ 150,00, em 2000 para R\$ 510,00 em 2010. O aumento da renda e os investimentos públicos em infraestrutura e serviços contribuíram para transformação e expansão das áreas urbanas em Caucaia. O setor privado aproveitou este investimento e abriu loteamentos e construiu condomínios para abrigar a população que migrava para Caucaia, em busca da casa própria. Estas transformações contribuíram na redução da vulnerabilidade social no município.

Referências

AMORA, Z. B. O espaço urbano cearense: breves considerações. IN: AMORA, Z. B (org). **O Ceará: enfoques geográficos**. Fortaleza. Funece, 1999.

AMORA, Z.B; COSTA, Maria C. L. (2007) Olhando o mar do sertão: a lógica das cidades médias no Ceará. In: SPOSITO, Maria E. B. (org.). **Cidades Médias: espaços em transição**. São Paulo: Expressão Popular. pp. 343-378.

ALVAREZ, Isabel Pinto. A segregação como conteúdo da produção do espaço urbano. In: VASCONCELOS, Pedro de Almeida; CORRÊA, Roberto Lobato; PINTAUDI, Silvana Maria (Orgs.). **A cidade contemporânea: segregação espacial**. São Paulo: Editora Contexto, 2013.

AZEVEDO, S., and ANDRADE, LAG. **Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011, 116 p

BERNAL, Cleide. **A metrópole emergente**. Fortaleza: UFC, BNB, 2004



BONDUKI, Nabil Georges. **Origem da Habitação no Brasil**. 1994. Disponível em: <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223377539C9uKS3pp5Cc74XT8.pdf>. Acesso em junho 2016.

BUSSO, Gustavo. **Vulnerabilidad social**: nociones e implicancias de políticas para latinoamerica a inicios del siglo XXI. Seminario Internacional: las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CELADE, 2001.

CARLOS, A.F.A. Da “organização” à “produção do espaço no movimento do pensamento geográfico. In: Carlos, A.F.A. et al. (orgs). **A produção do espaço urbano**: agentes e processos, escalas e desafios. 1.ed., 2 reimpressão- São Paulo: Contexto, 2013. p.53-74.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **O Espaço Urbano**: Novos Escritos sobre a Cidade. São Paulo: Labur Edições, 2007, 123p.

COSTA. Maria Clélia Lustosa. **Cidade 2000**: Expansão Urbana e Segregação espacial em Fortaleza. Dissertação. São Paulo, 1988.

COSTA. M.C.L Arranjo Familiar E A vulnerabilidade na região metropolitana de Fortaleza. In: COSTA, M. C. L; DANTAS, E. W. C. (Orgs.). **Vulnerabilidade Socioambiental na Região Metropolitana de Fortaleza**. Fortaleza: Edições UFC, 2009.

COSTA, M.C.L; AMORA.Z. B. Fortaleza na rede urbana brasileira: de cidade a metrópole. In: COSTA, M.C.L; PEQUENO, Renato. **Fortaleza**: Transformações na ordem urbana. 1 ed. RJ: letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2015.

DANTAS, E.W. SILVA, José B. da. A Formação Histórica da Metrópole e Principais Tendências de Desenvolvimento. In: BEZERRA PEQUENO, Luiz Renato (org.). **Como anda Fortaleza**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2009.

JANCZURA, ROSANE. **Risco ou vulnerabilidade social?** Textos & Contextos (Porto Alegre), v. 11, n. 2, p. 301 - 308, ago./dez. 2012

JANNUZZI, P.M. **Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil**. Revista do Serviço Público Brasília 56 (2): 137-160 Abr/Jun 2005 p.24.

JATOBÁ, Sérgio Ulisses Silva. **URBANIZAÇÃO, MEIO AMBIENTE E VULNERABILIDADE SOCIAL**. boletim regional, urbano e ambiental. IPEA. 2011.

GUIMARÃES, J.R.S. JANNUZZI, P.M. **IDH, indicadores sintéticos e suas aplicações em políticas públicas**. R.B. Estudos urbanos e regionais. v. 7, n. 1 / maio 2005.



KATZMAN, R. (Coord.). **Activos y estructura de oportunidades**: estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay. Uruguay: PNUD-Uruguay e CEPAL-Oficina de Montevideo, 1999b.

KAZTMAN, Rubén; FILGUEIRA, Fernando. As normas como bem público e privado: reflexões nas fronteiras do enfoque “ativos, vulnerabilidade e estrutura de oportunidades” (Aveo). In: CUNHA, José Marcos P. da (Org.). **Novas metrópoles paulistas**: população, vulnerabilidade e segregação. Campinas, SP: Nepo/ Unicamp, 2006.

MEDEIROS, Cleyber Nascimento. **Vulnerabilidade Socioambiental Do Município De Caucaia (Ce): Subsídios Ao Ordenamento Territorial**. Tese (Doutorado) Universidade Estadual do Ceará, Centro de Ciências e Tecnologia, Programa de PósGraduação em Geografia, Fortaleza, 2014.