

INICIATIVAS HABITACIONAIS EM HORIZONTE-CEARÁ: FRAGILIDADES E POSSIBILIDADES PARA A POLÍTICA HABITACIONAL MUNICIPAL

Lucas Ferreira da Silva
Mestre em Geografia – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Estadual do Ceará
lucas7.silva@aluno.uece.br

Wagner Vinicius Amorim
Docente – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Estadual do Ceará
wagner.amorin@uece.br

RESUMO: Este artigo aborda a problemática da habitação no município de Horizonte-CE, integrante da Região Metropolitana de Fortaleza, com foco na análise das iniciativas habitacionais municipais vigentes desde 2021. O objetivo é compreender as iniciativas do poder público local em um município metropolitano para tratar o problema habitacional. A metodologia adotada combinou levantamento de dados em bases secundárias, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e a Fundação João Pinheiro; pesquisa de campo; entrevistas e levantamento documental junto à Secretaria de Assistência, Igualdade e Desenvolvimento Social do município. A pesquisa evidenciou a necessidade de uma maior articulação entre a política habitacional e outras políticas setoriais, visando a abordagens mais integradas e intersetoriais para enfrentar os desafios habitacionais, assim como identificou proposições para aprimorar as iniciativas habitacionais municipais, promovendo maior eficácia e inclusão social. Em síntese, a pesquisa contribui para o entendimento das dificuldades e perspectivas das iniciativas habitacionais municipais, oferecendo contribuições empírico-analíticas e recomendações para aprimorar a política habitacional, de modo a intervir na redução dos índices de déficit habitacional e inadequação de domicílios.

Palavras-chave: Política habitacional. Iniciativa municipal. Déficit habitacional.

HOUSING INITIATIVES IN HORIZONTE, CEARÁ: WEAKNESSES AND OPPORTUNITIES FOR MUNICIPAL HOUSING POLICY

ABSTRACT: This article addresses the housing issue in the municipality of Horizonte, Ceará, part of the Fortaleza Metropolitan Region, focusing on the analysis of municipal housing initiatives implemented since 2021. The objective is to understand the actions undertaken by the local government in a metropolitan municipality to address housing challenges. The methodology combined data collection from secondary sources, including the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE) and the João Pinheiro Foundation; field research; interviews; and documentary analysis conducted with the Municipal Department of Social Assistance, Equality, and Social Development. The findings highlight the need for stronger coordination between housing policy and other sectoral policies, aiming to promote more integrated and intersectoral approaches to addressing housing challenges. The study also identified proposals to improve municipal housing initiatives, fostering greater effectiveness and social inclusion. In summary, the research contributes to a better understanding of the challenges and prospects of municipal housing initiatives, providing empirical and analytical insights as well as recommendations to enhance housing policy, thereby contributing to the reduction of housing deficits and inadequate housing conditions.

Keywords: Housing policy. Municipal initiative. Housing deficit.

1 INTRODUÇÃO

A urbanização é um fenômeno global que tem transformado, de forma rápida, a realidade das cidades, tanto em sua paisagem quanto em sua dinâmica econômica. Com projeção de 68% da população mundial vivendo em cidades até 2050 (ONU HABITAT, 2023), as cidades se tornaram centros de oportunidades, mas, ao mesmo tempo, enfrentam desafios significativos relacionados à habitação.

Entendendo que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana e tem como uma de suas diretrizes garantir o acesso ao direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 2001), e que é de competência dos municípios (BRASIL, 1988), é relevante analisar a problemática da habitação a partir da realidade de municípios menores, de modo a aproximar a necessidade de planejamento urbano e habitacional diante do rápido crescimento desordenado das cidades e garantir a moradia adequada, tanto para aqueles que já residem nos municípios quanto para aqueles que migram para municípios vizinhos ou mesmo metrópoles, como é o caso de Fortaleza, que tem seguido uma expansão urbana em vetores de crescimento (LIMA, 2017; DIÓGENES, 2012; NOGUEIRA, 2016), nos quais se insere o município de Horizonte.

A Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) é composta atualmente por dezenove municípios. Esses municípios passaram a integrar a RMF em períodos distintos. A criação da RMF em 1973¹ incluía os municípios de Fortaleza, Aquiraz, Caucaia, Maranguape e Pacatuba. Posteriormente, passaram a integrar a RMF os municípios de Maracanaú (1986), Eusébio e Guaiúba (1991) e Itaitinga (1995) decorrente da emancipação de vários distritos (DANTAS; SILVA, 2009). Horizonte, Pacajus, Chorozinho e São Gonçalo do Amarante em 1999². Cascavel e Pindoretama em 2009 e em 2014 passaram a integrar a RMF os municípios de Paracuru, Paraipaba, São Luís do Curu e Trairi.

A Figura 1 apresenta a localização do município de Horizonte, na Região Metropolitana de Fortaleza.

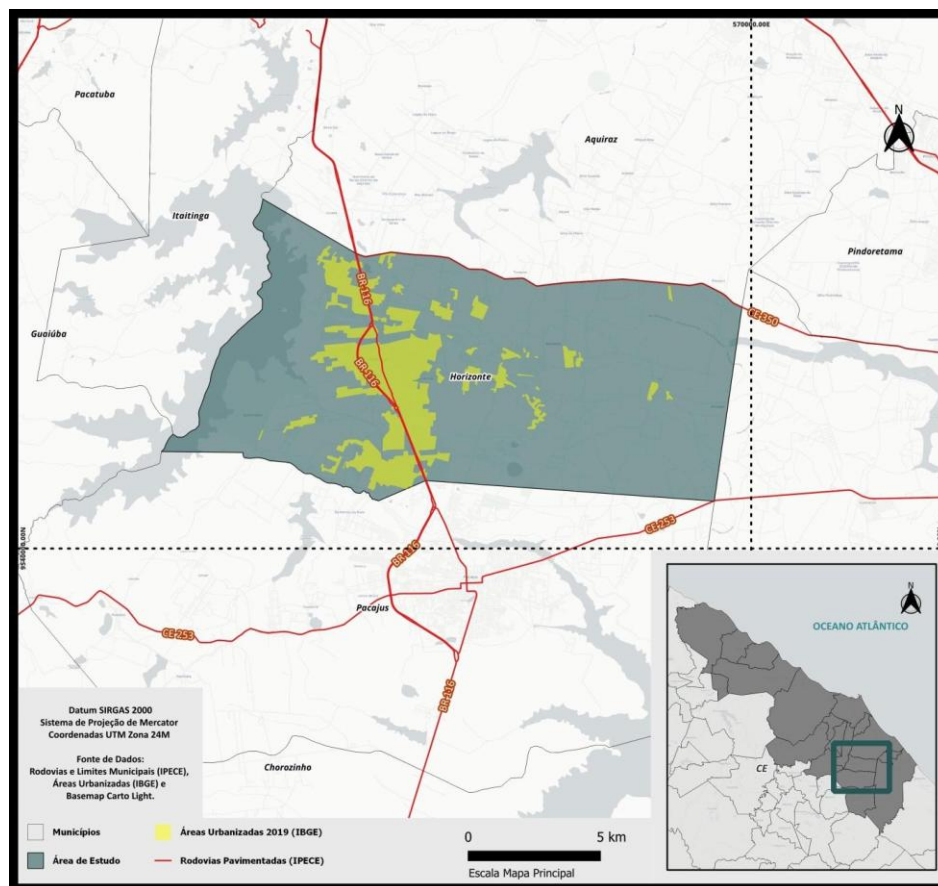


Figura 1: Localização do Município de Horizonte na Região Metropolitana de Fortaleza
Fonte: elaborado pelos autores

¹ Lei complementar federal nº14, de 8 de junho de 1973.

² Lei estadual n.º 12.989 de 29 de dezembro de 1999.

Horizonte possui destaque na RMF por apresentar um dos melhores índices de desenvolvimento municipal (IPECE, 2020) e por seu desenvolvimento econômico ligado às atividades industriais a partir da década de 1990 (PEREIRA JÚNIOR, 2005), devido a fatores tais como: localização geográfica, disponibilidade de infraestrutura, acesso rápido à Fortaleza por meio da BR-116 e incentivos fiscais para a instalação de novas empresas no município.

Essas características não são apenas ligadas ao início do desenvolvimento do município, que se emancipou do município de Pacajus em março de 1987³, mas também atuais, evidenciadas, por exemplo, pelo recente anúncio da instalação da empresa J. Macedo – empresa cearense, referência nacional nos segmentos de farinha de trigo e misturas para bolos – no município (O POVO, 2024) e pela criação, em 2023⁴, do Programa de Redensenvolvimento Industrial de Horizonte (PROGREDIH), cujo objetivo é alavancar o desenvolvimento econômico e social do município por meio da geração de emprego e renda, o que se dará através de incentivos fiscais e/ou econômicos para as empresas industriais, comerciais e de prestação de serviços que vierem a se instalar e/ou expandir suas atividades no município (HORIZONTE, 2023, p. 1).

Além disso, Horizonte apresentou a terceira maior taxa de crescimento populacional no Censo de 2022, com crescimento de 35,46% em comparação ao Censo de 2010, ficando atrás apenas dos municípios de Itaitinga (89,58%) e Eusébio (61,12%), sendo que esses dois municípios estão diretamente ligados à metrópole Fortaleza por serem municípios limítrofes.

Diante dessas características que destacam Horizonte no cenário da RMF e das dinâmicas de crescimento econômico e populacional do município, cuja população, segundo o Censo de 2022, é de 74.755 habitantes, consideramos importante compreender como o poder público local tem tratado a questão habitacional, enquanto política importante no contexto de seu desenvolvimento.

Sabemos que, apesar dos avanços no desenvolvimento econômico e social do município, o déficit habitacional persiste como uma questão crucial. A expansão urbana descontrolada, aliada à segregação socioespacial (SOUZA, 2005) e à falta de planejamento territorial adequado, tem contribuído para a reprodução de condições precárias de moradia e para a acentuação das desigualdades socioespaciais. Nesse sentido, a iniciativa municipal desempenha um papel fundamental no tratamento dessas questões, implementando uma

³ Lei estadual nº 11.300 de 6 de março de 1987, sancionada pelo governador Luiz Gonzaga de Fonseca Mota.

⁴ Lei municipal nº 1.563 de 28 de setembro de 2023, sancionada pelo prefeito Manoel Gomes de Farias Neto.

variedade de iniciativas habitacionais de pequena escala, entendida aqui como a área de abrangência de um processo ou fenômeno (CORRÊA, 2011, p. 41), para tratar os problemas habitacionais locais

Em meio a esses desafios, surgem questões urgentes relacionadas ao planejamento urbano e ao papel do município enquanto responsável pela política urbana e habitacional desenvolvida em seu território para tratar o problema habitacional, entendido aqui principalmente a partir dos dados de déficit habitacional e inadequação de domicílios na RMF, tendo em vista que o direito à moradia é um direito social previsto na Constituição Federal de 1988.

Diante disso, a pesquisa levantou as seguintes questões: como o município tem buscado tratar o problema habitacional relacionado ao déficit habitacional e à inadequação de domicílios? Como se estruturam institucionalmente as políticas habitacionais? Quais são as iniciativas em vigência no município e como elas funcionam? Quais são as dificuldades enfrentadas na implementação dessas iniciativas e quais são suas possibilidades?

Essas questões orientaram a definição dos objetivos desta pesquisa, que consistem em compreender as iniciativas habitacionais e a atuação do município metropolitano de Horizonte no enfrentamento do problema habitacional, bem como caracterizar a política habitacional local e a realidade do déficit de moradias existente no município. Além disso, busca-se identificar as iniciativas habitacionais desenvolvidas em âmbito municipal e analisar sua estruturação, discutindo, por fim, o papel dessas ações na redução do déficit habitacional e das inadequações domiciliares que afetam a população.

A metodologia utilizada para alcançar os objetivos da pesquisa consistiu no levantamento de dados nas bases de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, mais precisamente por meio da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), que traz informações referentes às iniciativas habitacionais dos municípios; em dados da Fundação João Pinheiro (FJP) a respeito do déficit habitacional e da inadequação de domicílios; no levantamento documental dos documentos normativos relacionados à política urbana e habitacional do município; na pesquisa de campo; e na realização de entrevistas com agentes públicos (denominados AP1 e AP2) que atuam com a questão habitacional no município.

2 POLÍTICA HABITACIONAL EM HORIZONTE E O PROBLEMA DA HABITAÇÃO

Consideramos importante, primeiramente, definir o que é uma política pública, haja vista que, no campo da Administração Pública e dos estudos sobre políticas públicas, há

dificuldades em estabelecer uma definição única e consensual para esse conceito (LASSANCE, 2021). Diante disso, em seus estudos, Lassance (2021, p. 63) define política pública como “uma proposta institucionalizada de solução de um problema central, orientada por uma concepção”. Observa-se, portanto, que as políticas públicas estão diretamente relacionadas à identificação e ao enfrentamento de problemas socialmente relevantes. Nesse sentido, seu objetivo consiste em promover mudanças sociais por meio de ações intencionais, planejadas e coordenadas (LIMA; D’ASCENZI, 2018, p. 36). A política habitacional insere-se nesse contexto como uma política pública voltada para o enfrentamento dos problemas relacionados à moradia e às condições habitacionais da população.

Para compreender como essa política é tratada pelo poder público local no município de Horizonte, faz-se necessário analisar os dispositivos normativos que orientam sua implementação, especialmente aqueles presentes no Plano Diretor Municipal. Nesse sentido, é importante compreender o problema habitacional para além da simples construção de moradias, considerando aspectos como infraestrutura, acesso a serviços urbanos e adequação habitacional. Por fim, também serão apresentadas iniciativas municipais desenvolvidas na Região Metropolitana de Fortaleza, a fim de contextualizar as estratégias adotadas em nível municipal no enfrentamento da questão habitacional.

2.1 POLÍTICA HABITACIONAL NO CONTEXTO NORMATIVO MUNICIPAL

O Plano Diretor é o instrumento normativo básico da política urbana, instituído pela Lei Federal n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade. A partir do Plano Diretor, articulam-se outros instrumentos da política urbana que podem ou não estar contidos nele. Quando não estão, geralmente têm suas temáticas mencionadas no Plano, sendo posteriormente criadas as leis complementares necessárias para sua regulamentação.

De acordo com o § 3º do artigo 40 do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor deve ser revisado a cada dez anos. O Plano Diretor de Horizonte é do ano 2000 e já deveria ter sido atualizado pelo menos duas vezes. Existem leis complementares que têm como objetivo promover pequenas alterações, mas o Plano necessita ser atualizado em toda a sua estrutura, concepção e operacionalidade.

O tema da habitação é tratado no Plano Diretor de Horizonte na seção de diretrizes gerais do Plano de Estruturação Urbana, no § 3º do artigo 12, que destaca as diretrizes básicas relativas à habitação e ao desenvolvimento da comunidade, sendo:

- I-assegurar políticas e programas para criar e adaptar as Unidades de Vizinhança com diversidade e condições de vida saudável para todos os seus residentes;
- II-estimular a ocupação dos vazios urbanos centrais e áreas dotadas de infraestrutura;
- III- Utilizar mecanismos de monitoramento e programação para manter a estabilidade das Unidades de Vizinhança;
- IV-Assegurar que as Unidades de vizinhança utilizem o modelo de uso misto, com média densidade no núcleo central e de densidade decrescente no sentido da periferia;
- V-estimular a criação de oportunidades de emprego, provendo níveis equitativos de serviços dentro das Unidades de Vizinhança;
- VI-estruturar programas e ambientes propícios à capacitação para o trabalho, educação profissionalizante e desenvolvimento de atividades produtivas e turísticas não predatórias nas Unidades de Vizinhança e nos distritos;
- VII-assegurar a prestação dos serviços de saúde, educação, segurança, lazer e cultura à população, através de um sistema composto por diferentes níveis de complexidade, articulados entre si, para o atendimento harmônico e abrangente das necessidades da comunidade;
- VIII-reconhecer as Unidades de Vizinhança como padrão de unidade de planejamento das comunidades urbanas, configuradas no máximo, por 12 mil habitantes, com área central equipada de comércio, serviços e oportunidades locais de trabalho, conectada ao sistema de transporte público que interligará todas as Unidades de Vizinhança;
- IX-definir como elemento aglutinador dos componentes do centro da Unidade de Vizinhança, o espaço público convergente na escala da comunidade;
- X-estabelecer que o centro de bairro será o ponto focal da convergência da comunidade, e o elemento de conexão com o circuito de transporte e acessibilidade;
- XI-estabelecer que a conexão do transporte público, ciclovias e calçadas para pedestres, com o conjunto das Unidades de Vizinhança, será feita através de estações localizadas no centro de convergência;
- XII-estabelecer que as Unidades de Vizinhança deverão utilizar o modelo de uso misto, com alta densidade no núcleo central e de densidade decrescente no sentido da periferia;
- XIII-assegurar que a prestação de serviços de saúde à população deva ser realizada mediante sistema composto de várias unidades, articuladas entre si, para atendimento harmônico e abrangente à comunidade;
- XIV-estabelecer que cada Unidade de Vizinhança deverá dispor, obrigatoriamente, de serviço de atendimento primário de saúde, vinculado ao Sistema Único de Saúde, SUS, capaz de realizar atividades de promoção, prevenção e recuperação, que serão desenvolvidas por médicos generalistas e demais profissionais da área de saúde;
- XV-estabelecer que deverão estar disponíveis para a população, ambulatórios policlínicos de saúde, com possibilidade de agendamento de consultas e exames por telefone/fax, a partir do centro de saúde;
- XVI-estabelecer que a prestação de serviços educacionais à população deva ser realizada mediante sistema composto por vários estabelecimentos de diferentes graus de ensino, articulados entre si, para o atendimento harmônico e abrangente das necessidades da população infanto-juvenil;
- XVII-assegurar a prestação de serviços de saúde, educação, segurança, lazer e cultura à população. (HORIZONTE, 2000, p. 13-15).

É perceptível, ao longo dos dezessete incisos do texto do Plano Diretor, que a temática da habitação aparece de forma secundária, sobressaindo, sobretudo, conteúdos relacionados à organização, à estruturação e ao desenho urbano da cidade. Por outro lado, algumas diretrizes e referências mais específicas à questão habitacional podem ser identificadas em outros trechos do documento, como demonstrado a seguir:

Capítulo XX Política Urbana Diretrizes gerais

Art. 4º O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Horizonte tem como objetivos fundamentais: [...]

III - propiciar melhores condições de acesso da população à moradia, ao trabalho, aos transportes e aos equipamentos e serviços urbanos à população; [...]

Capítulo IV Plano de Estruturação Urbana Diretrizes gerais

Art. 12 - A implementação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Horizonte observará as diretrizes gerais e políticas traçadas nos seus dois componentes: Plano Estratégico e Plano de Estruturação Urbana.

§ 1º - Constituem diretrizes básicas quanto ao uso do solo, desenho urbano e forma da cidade:

[...]

II - incentivar a permanência e o incremento da moradia na zona central;

[...]

VI - garantir, para as novas Unidades de Vizinhança, a coexistência de atividades de moradia, trabalho, comércio, lazer, e a acessibilidade aos serviços públicos, além dos equipamentos de segurança, saúde e educação;

[...]

§ 6º - Constituem diretrizes básicas para a consolidação e integração da rede de distritos: [...]

VII - garantir condições para que no distrito possa ocorrer a coexistência de atividades de moradia, trabalho, comércio, lazer, e a acessibilidade aos serviços públicos, além dos equipamentos de segurança, saúde e educação.

[...]

Art. 21 - A estrutura, composição e normas de funcionamento da Comissão a que se refere o artigo anterior será objeto de regulamentação no prazo de 30 (trinta) dias, competindo-lhe, especialmente, elaborar cronogramas de desenvolvimento dos seguintes planos diretores setoriais:

I - Saneamento Básico;

II - Drenagem;

III - Transporte;

IV - Habitação;

V - Meio Ambiente;

VI - Ciência e Tecnologia;

VII - Educação e Cultura;

VIII - Saúde; e

IX - Desporto, Lazer e Turismo

[...]

Art. 31 - O Poder Público Municipal, por deliberação do Conselho Municipal do Plano Diretor, poderá ceder áreas para fins específicos de projetos de habitação coletiva, para:

I - cooperativas habitacionais; e

II - sindicatos de trabalhadores. (HORIZONTE, 2000, p. 7-26).

Esses artigos e incisos do Plano Diretor de Horizonte reforçam a questão apresentada anteriormente: seu conteúdo ligado à questão habitacional está associado principalmente às questões de planejamento urbano de modo geral, à morfologia urbana e à definição das áreas em que a moradia deve ser concentrada. Não traz, portanto, elementos mais detalhados a respeito de concepções sobre políticas habitacionais, programas e ações.

Por não existir um parâmetro normativo específico para a questão habitacional, observa-se que as iniciativas que serão apresentadas em relação à habitação constituem ações isoladas. Ainda que desempenhem um papel importante no tratamento de elementos do problema habitacional no município, não estão articuladas a um plano mais amplo, estruturado por programas e projetos.

De acordo com Lima e D'Ascenzi (2018, p. 39), a operacionalização das políticas públicas se dá por meio de planos, programas e projetos. O plano apresenta a estrutura da intervenção, seus objetivos e os meios para alcançá-los, sendo os programas esses meios, voltados a atingir cada objetivo definido no plano. Além disso, os programas são formados por projetos, compostos por atividades inter-relacionadas e coordenadas para alcançar objetivos específicos em determinado prazo (COHEN; FRANCO, 1993).

Acrescentamos, ainda, sobre os programas, o entendimento de Lassance (2021, p. 63), ao defini-los como “a solução dada a cada um dos problemas causais que explicam o problema central da política e que foram julgados cruciais por uma estratégia concebida para cercá-lo, enfrentá-lo e superá-lo”.

Diante da realidade encontrada no município de Horizonte no que diz respeito à forma como se estruturam as propostas para resolver o problema da habitação, optamos por utilizar o termo “iniciativa habitacional” ou simplesmente “iniciativa”, estabelecendo um paralelo com o termo “ações”, presente, por exemplo, na Lei do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Contudo, por seu caráter de ressaltar não apenas a ação em si, mas também a intencionalidade dos municípios na sua formulação e execução, adotamos o termo “iniciativa”.

2.2 O PROBLEMA HABITACIONAL PARA ALÉM DA CONSTRUÇÃO DE MORADIA

É comum ouvir falar ou ler sobre o déficit habitacional, geralmente em circunstância de apontar os elevados números do déficit ou de propaganda de quantas unidades habitacionais

foram ou estão sendo construídas. Todavia, esquece-se que o déficit habitacional possui uma série de componentes que extrapolam a necessidade de uma nova unidade habitacional, uma vez que há a inadequação do domicílio e o ônus excessivo com aluguel.

O déficit habitacional⁵ calculado no Brasil pela Fundação João Pinheiro (FJP) a partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNADC) e dados do Cadastro Único para Programas Sociais (CADÚNICO) (cômputo da dimensão de domicílios improvisados) apresentou no Brasil, segundo último relatório (FJP, 2021), déficit habitacional de 5.964.993 domicílios, sendo 24,85% de habitação precária, 23,68% de coabitação e 51,47% de ônus excessivo com aluguel. Além do déficit habitacional, a FJP calcula a inadequação dos domicílios⁶ cujos componentes são: carência de infraestrutura urbana, carências edilícias e inadequação fundiária. O ônus excessivo com o aluguel representa o maior percentual do déficit habitacional, seguido pela coabitação. São esses componentes que requerem maior atenção nas iniciativas habitacionais.

Isso demonstra que é possível reduzir o déficit habitacional com ações que estejam relacionadas a um campo de atuação que pode ser menos oneroso para os municípios e que em si, já são o atendimento a outros direitos sociais, tais como transporte, saúde, educação, etc.

Esses dados do déficit habitacional e da inadequação de domicílios são fundamentais para a caracterização do problema habitacional no Brasil, porém a indisponibilidade desses dados por município dificulta uma caracterização mais específica da realidade municipal, inclusive, por não haver uma base de dados local com dados mais detalhados sobre a situação de déficit habitacional para cada município brasileiro.

Por outro lado, a entrevista realizada com AP2 revelou que a base de dados do CADÚNICO possibilita para o município uma visão panorâmica a respeito do problema habitacional por conter informações se o tipo de moradia é própria ou de aluguel e também de características do domicílio em que se reside. Prova dessa possibilidade, é o uso do CADÚNICO pela FJP para o levantamento de dados sobre déficit e inadequação dos domicílios.

No contexto do estado do Ceará, conforme mostra a Tabela 1, o déficit habitacional revelou percentuais parecidos com percentuais em nível nacional, ou seja, concentração do

⁵ Déficit Habitacional: noção mais imediata e intuitiva da necessidade de substituição de moradias para a solução de problemas sociais e específicos da habitação detectados em certo momento. (FJP, 2021).

⁶ Inadequação de Domicílios: reflete problemas na qualidade de vida dos moradores. Não estão relacionados ao dimensionamento do estoque de habitações e sim a especificidades internas do mesmo. No cômputo da inadequação de domicílios são considerados apenas os domicílios particulares permanentes urbanos. (FJP, 2021).

déficit no componente ônus excessivo com aluguel (53,53%), coabitação (29,71%) e habitação precária (11,76%).

Tabela 1 – Déficit Habitacional no Ceará (2019)

Componente (C)	Subcomponente (S)	Total (S)	Total (C)	% (S)	% (C)
Habitação precária	Domicílio rústico	21.886	28.749	8,95	11,76
	Domicílio improvisado	6.863		2,81	
Coabitação	Unidade doméstica	72.105	72.658	29,48	29,71
	Domicílio cômodo	553		0,23	
Ônus excessivo com aluguel		143.144	143.144	58,53	58,53
Total PNAD		2.908.653	244.551	100,00	100,00
Total improvisado		6.863			
Total de domicílios		2.915.516			
Urbana	Rural	Total			
204.738		39.812	244.551		

Fonte: FJP (2020). Elaborado pelos autores.

Na Tabela 2, podemos observar a realidade do déficit habitacional na Região Metropolitana de Fortaleza.

Tabela 2 – Déficit Habitacional na RMF (2019)

Componente (C)	Subcomponente (S)	Total (S)	Total (C)	% (S)	% (C)
Habitação precária	Domicílio rústico	4.093	4.705	3,70	4,26
	Domicílio improvisado	612		0,55	
Coabitação	Unidade doméstica	27.521	27.521	24,90	24,90
	Domicílio cômodo	0		0,00	
Ônus excessivo com aluguel		78.319	78.319	70,85	70,85
Total PNAD		1.295.711	110.545	100,00	100,00
Total improvisado		612			
Total de domicílios		1.296.323			
Urbana	Rural	Total			
106.363	4.182		110.545		

Fonte: FJP (2020). Elaborado pelos autores

Vemos que os componentes do déficit habitacional na RMF seguem a mesma hierarquia dos dados referentes a todo o estado do Ceará, porém com percentuais mais elevados, apresentando a seguinte realidade: 70,85% dos domicílios com ônus excessivo com aluguel e 24,90% com coabitação.

Ao analisar esses dados, observamos que o maior problema do déficit habitacional no Ceará e na RMF é o ônus excessivo com aluguel, entendido, pelos cálculos do déficit habitacional, como o comprometimento de mais de trinta por cento da renda familiar com o pagamento do aluguel. Ressaltamos, portanto, que o problema não é o aluguel em si, mas o elevado comprometimento do orçamento familiar com essa despesa.

De acordo com a última Pesquisa de Orçamentos Familiares realizada pelo IBGE, considerando o período de 2017 a 2018, a habitação constitui o principal tipo de despesa no orçamento familiar (30,01%), seguida pelas despesas com transporte (15,06%) e alimentação (14,12%) (IBGE, 2020).

Além dos dados do déficit habitacional, consideramos importante apresentar os dados da inadequação de domicílios em nível nacional, estadual e metropolitano. Destacamos que, ao contrário do que ocorre em relação ao déficit habitacional, a inadequação dos domicílios é analisada em termos absolutos, tendo em vista que, se um domicílio é considerado em um único subcomponente, ele não é contabilizado nos demais, a fim de evitar contagem duplicada. A Tabela 3 apresenta o detalhamento dos componentes e subcomponentes desse índice.

Tabela 3 – Inadequação de Domicílios (2019)

Componente	Subcomponente	Unidade Espacial			% da RMF em relação ao Ceará
		Brasil	Ceará	RMF	
Infraestrutura	Energia elétrica	397.409	10.057	4.210	42
	Abastecimento de água	10.492.705	498.446	164.578	33
	Esgotamento sanitário	4.837.187	223.689	52.818	24
	Coleta de lixo	551.349	38.049	5.802	15
	Inexistência de banheiro exclusivo	359.839	31.241	3.933	13
Carências edilícias	Nº total de cômodos do domicílio igual cômodos servindo de dormitório	1.906.189	103.207	66.296	64
	Armazenamento de água inadequado	8.943.484	484.489	324.414	67
	Piso inadequado	69.127	4.919	1.526	31
	Cobertura inadequada	1.001.161	9.479	1.826	19
Inadequação fundiária urbana		3.486.431	98.996	63.878	65

Fonte: FJP (2020). Elaborado pelos autores

Ao observar a Tabela 3, verifica-se o quanto a inadequação de domicílios é expressiva, reforçando a necessidade de analisar o problema habitacional para além da simples ausência de uma unidade habitacional. Nesse sentido, torna-se fundamental considerar as condições das moradias já existentes, uma vez que fatores como infraestrutura inadequada, deficiências construtivas e inadequação fundiária, frequentemente associada à ausência de regularização documental dos imóveis, impactam diretamente a qualidade de vida da população.

Diante dessa realidade, observa-se que a RMF, quando comparada ao restante do estado do Ceará, apresenta percentuais mais elevados em alguns subcomponentes da inadequação habitacional, destacando-se o número total de cômodos do domicílio igual ao número de cômodos utilizados como dormitório (64%), o armazenamento inadequado de água (67%) e a inadequação fundiária (65%). Esses dados evidenciam que parte significativa do problema habitacional está relacionada não apenas ao acesso à moradia, mas também à qualidade, à segurança e à regularização dos domicílios já existentes.

Mediante essas características, compreende-se que o enfrentamento do problema habitacional exige estratégias diversificadas, que contemplem tanto a ampliação do acesso à moradia quanto a melhoria das condições habitacionais da população. Considerando as limitações dos municípios para atuar diretamente na produção de novas unidades habitacionais e a necessidade de intervir em diferentes componentes do déficit habitacional e da inadequação de domicílios, destacam-se, no município de Horizonte, duas iniciativas atualmente em vigência: a doação de material para construção e o aluguel social.

2.3 PROGRAMAS DE INICIATIVA MUNICIPAL NA RMF

Primeiramente, gostaríamos de demonstrar em quais tipos de iniciativas há atuação exclusiva dos municípios, ou seja, sem a participação de convênios, programas ou subsídios oriundos dos governos federal ou estadual. Essa análise é importante para compreender os limites e as possibilidades da atuação municipal no campo habitacional, especialmente diante das restrições financeiras e institucionais enfrentadas pelos municípios.

O Quadro 1 apresenta a realidade da Região Metropolitana de Fortaleza, evidenciando que as iniciativas habitacionais desenvolvidas exclusivamente pelos municípios estão concentradas em ações de menores custo e complexidade, como melhorias em unidades habitacionais, oferta de material de construção e disponibilização de lotes. Esse cenário

demonstra que, diante da limitada capacidade de investimento para a produção direta de moradias, os municípios tendem a priorizar iniciativas voltadas à melhoria das condições habitacionais já existentes e ao atendimento de demandas emergenciais da população.

A análise dessas iniciativas permite compreender melhor o papel desempenhado pelos governos locais no enfrentamento da problemática habitacional. Nesse sentido, esta seção buscará apresentar o panorama das iniciativas habitacionais municipais na Região Metropolitana de Fortaleza e, posteriormente, aprofundar a discussão sobre as ações desenvolvidas no município de Horizonte, com destaque para a doação de material de construção e o aluguel social, identificando suas características, formas de funcionamento, potencialidades e limitações.

Município	Construção de unidades habitacionais	Aquisição de unidades habitacionais	Melhoria de unidades habitacionais	Oferta de material de construção	Oferta de lotes	Regularização fundiária	Urbanização de assentamentos
Aquiraz							
Cascavel	FEO	F	M	M	M		
Caucaia		F	F				
Chorozinho	FEO	FE	FE	M			
Eusébio	F		M				
Fortaleza	F	F	F				F
Guaiuba			M				M
Horizonte	FE	FE	E	M	M		
Itaitinga	F	F	F			M	
Maracanaú	F		F			F	F
Maranguape	F						
Pacajus	F		M			M	
Pacatuba	F						
Paracuru		E	FEM	M			
Paraipaba	F	F	F	O			F
Pindoretama	F						
São Gonçalo do Amarante	FE		FE				
São Luís do Curu	F	F					
Trairi	E						
Convênio: (F) – Federal (E) Estadual (O) Outro município (M) Município							

Quadro 1 – Programas e ações habitacionais nos municípios da RMF por tipo de convênio (MUNIC-2011)

Fonte: elaborado pelos autores

O município de Horizonte apresenta, conforme o quadro anterior, iniciativas de exclusividade do município relacionadas à oferta de material para construção e à oferta de lotes. Porém, atualmente, a única iniciativa vigente e institucionalizada no município, dentre os tipos de iniciativas apresentados no Quadro 1, é a oferta de material para construção.

Apesar disso, de acordo com as pesquisas de campo, a doação de lotes é uma prática que ocorre no município. São terrenos públicos doados a indivíduos que, em geral, procuram representantes políticos para obter essa doação. Esse tipo de doação não é exclusivo para pessoas físicas, mas também para empresas (HORIZONTE, 2023), com as mais diversas finalidades, como a doação de imóveis para possibilitar a ampliação de empresas de calçados (Lei nº 1521/2021/Horizonte) e a doação de terrenos para empresas de fabricação de artefatos de material plástico (Lei nº 1278/2019/Horizonte), dentre outras.

Podemos observar, nos exemplos apresentados, que se tratam de doações ligadas ao interesse público e relacionadas às características territoriais associadas às atividades econômicas, fundamentadas, inclusive, pelo PROGREDIH, discutido anteriormente.

3 CARACTERIZAÇÃO DAS INICIATIVAS HABITACIONAIS EM HORIZONTE-CEARÁ

Conforme discutido nas seções anteriores, a política habitacional municipal não está estruturada a partir de um plano habitacional específico que articule programas e projetos de forma integrada. Ainda assim, o município desenvolve iniciativas que buscam responder a diferentes aspectos do problema habitacional, especialmente aqueles relacionados às condições de moradia e ao acesso temporário à habitação. Dessa forma, a análise dessas iniciativas permite compreender tanto as possibilidades quanto os limites da atuação municipal no tratamento da questão habitacional.

Nesse sentido, esta seção apresenta as principais iniciativas habitacionais identificadas no município de Horizonte, abordando, inicialmente, a oferta de material para construção, seus critérios de acesso e formas de operacionalização. Em seguida, será analisada a iniciativa de aluguel social, destacando seu funcionamento, público atendido e papel no enfrentamento das situações de vulnerabilidade habitacional. Por fim, serão discutidas as potencialidades e fragilidades dessas iniciativas no contexto da política habitacional municipal.

3.1 DOAÇÃO DE MATERIAL DE CONSTRUÇÃO

Atualmente, no município de Horizonte, existe uma iniciativa voltada ao tratamento das questões habitacionais por meio da doação de material para construção ou reforma de residências populares, banheiros e fossas sépticas. A doação de materiais para construção está amparada pela Lei n.º 314, de 6 de fevereiro de 2001 (HORIZONTE, 2001), constituindo uma das principais formas de atuação municipal na área habitacional. Trata-se de uma iniciativa que busca atender famílias em situação de vulnerabilidade social, contribuindo para a melhoria das condições de moradia e para a redução de problemas relacionados à inadequação habitacional.

A doação de materiais para construção é relevante para a solução de problemas de inadequação do domicílio e de déficit habitacional, diante da prática da autoconstrução, da possibilidade de adequar ou construir a moradia no local onde o beneficiário já reside e da possibilidade de personalizar a residência de acordo com seus interesses e necessidades.

Arretche *et al.* (2012, p. 155) já apontavam esse tipo de iniciativa como uma das mais presentes nos municípios brasileiros, justamente por possuir caráter de iniciativa exclusiva dos municípios, diferentemente da construção habitacional, que é mais frequente e possui estreita cooperação com o Governo Federal.

A Figura 2 mostra a divulgação da doação de materiais no portal oficial do município, cuja concessão do benefício é administrada pela Secretaria de Assistência Social, Igualdade e Desenvolvimento Social.

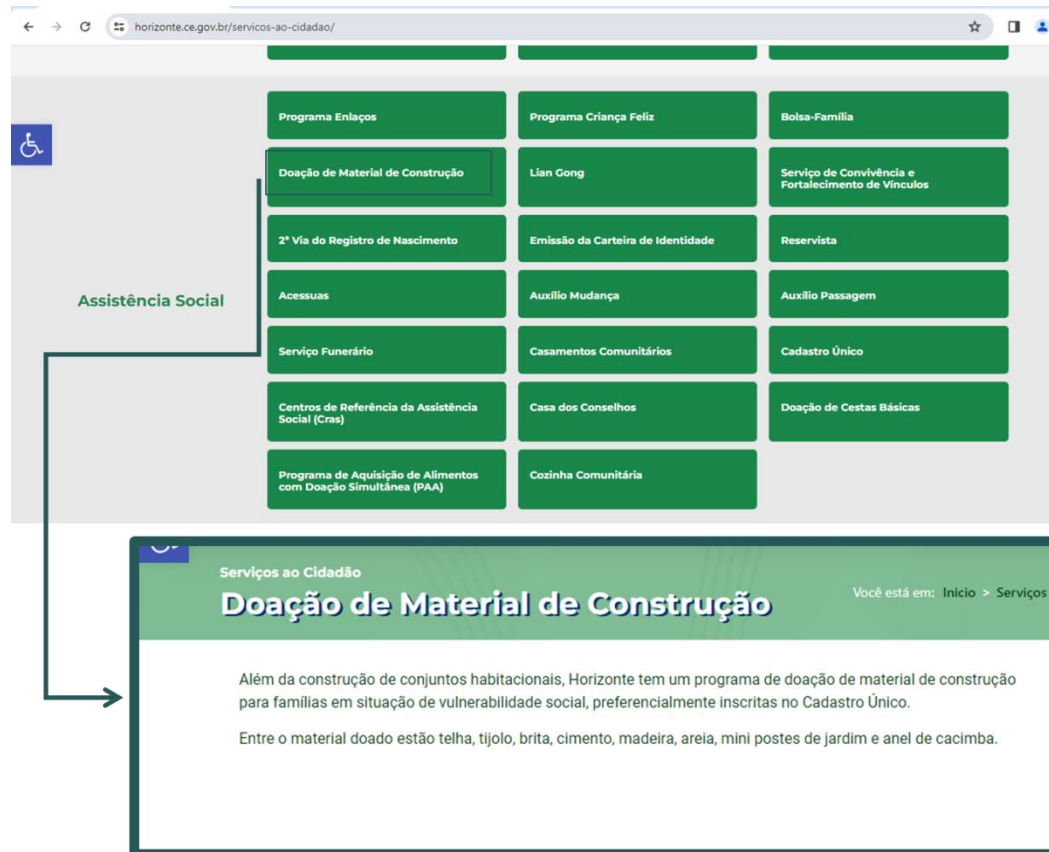


Figura 2: Divulgação do serviço de doação de materiais de construção no portal do município de Horizonte
Fonte: Portal do município de Horizonte (2023)

Para ter acesso à doação de materiais, as pessoas devem apresentar um orçamento dos materiais de que necessitam. Após essa etapa, a equipe de assistência social do município analisa toda a situação socioeconômica do solicitante e sua realidade familiar. Após uma análise aprofundada de cada caso e da prioridade no contexto geral das solicitações de atendimento, a avaliação é remetida para um setor responsável pela análise financeira do orçamento em questão. Posteriormente, o material, disponível em estoque nos depósitos onde foi adquirido pelo Fundo Municipal de Habitação (Lei n.º 638, de 10 de dezembro de 2007), é entregue ao morador.

Ao analisarmos a questão da construção de uma residência em um cenário de doação de materiais para construção, torna-se crucial destacar os custos da construção civil. Conforme os últimos dados divulgados pelo Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI), o custo médio do metro quadrado, em dezembro de 2023, foi de R\$

1.581,77, com variação mensal de 0,18% e anual de 2,47%, o que demonstra o quanto os custos da construção podem pesar no orçamento familiar.

Segundo o Portal da Transparência do município de Horizonte, as despesas com a aquisição de materiais para doação a famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica ocorrem desde 2022 com recursos do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (HORIZONTE, 2007). A Tabela 4 apresenta quase meio milhão de reais em aquisições de materiais para doação entre 2022 e o início de 2024.

Tabela 4 – Despesas com Aquisição de Materiais de Construção em Horizonte

Ano	Natureza da despesa	Valor
2022	3.3.90.32.00 - Material, bem ou serv. p/ dist. gratuita	R\$ 78.892,50
2023	3.3.90.32.00 - Material, bem ou serv. p/ dist. gratuita	R\$ 315.062,35
2024*	3.3.90.32.00 - Material, bem ou serv. p/ dist. gratuita	R\$ 29.476,15
*2024 (mês de janeiro)		Tota R\$ 423.431,00

Fonte: Portal da Transparência do Município de Horizonte. Elaborado pelos autores

A Tabela 5 apresenta os materiais de maior demanda (tijolos, telhas e madeira para telhado) e a quantidade de beneficiários.

Tabela 5 – Quantitativo de Materiais Doados e de Beneficiários (2023)

Material	Quantidade	Pessoas beneficiadas
Anel	1	1
Caibro	5.277	36
Cimento (sacos)	458	170
Linha	1.127	24
Porta de ficha	16	4
Ripa	4.375	24
Telha	110.000	77
Tijolo	289.500	252

Fonte: Secretaria de Assistência, Igualdade e Desenvolvimento Social (2023). Elaborado pelos autores.

Segundo informações da Secretaria de Assistência, Igualdade e Desenvolvimento Social, a situação dos moradores que demandam o serviço pode decorrer de situações como: necessidade de materiais para finalizar uma construção já iniciada; disponibilidade para construir em terreno de familiar, mas ausência de recursos para a aquisição de materiais; e ampliação da residência em razão do aumento do número de membros da família.

Esse cenário nos faz lembrar que as famílias possuem uma dinâmica que requer ampliações e reformas das moradias já existentes, mas que, muitas vezes, não dispõem de recursos para arcar com os custos da construção. Nesse sentido, a doação de materiais para construção possui impactos principalmente nos componentes do déficit habitacional relacionados à habitação precária e à coabitação. Em relação à inadequação de domicílios, possui impactos no componente “carências edilícias”.

3.2 ALUGUEL SOCIAL

Além dos componentes do déficit habitacional que demandam medidas ligadas à construção de habitações, vimos que o ônus excessivo com aluguel é o componente que apresenta os maiores percentuais no contexto do estado do Ceará e da RMF. Nesse sentido, é importante refletirmos sobre as iniciativas ligadas ao aluguel.

Considerando que o problema relacionado ao aluguel é o ônus excessivo, o caminho para tratar essa problemática está ligado à criação de um mercado de locação social, cuja discussão ainda não é tão acentuada no Brasil quanto às iniciativas ligadas à construção de moradias. Apesar disso, como destacado por Marins (2022), em trabalho intitulado “Locação social como uma alternativa de política habitacional: a necessidade da diversificação de modalidades habitacionais para provimento de moradia digna no Brasil”, a questão de um mercado de locação social pode, em um curto período, ganhar mais visibilidade nas discussões sobre política habitacional. Isso pode ser percebido, por exemplo, pela menção a essa possibilidade como uma linha de atendimento aos objetivos do programa federal Minha Casa, Minha Vida na legislação de 2023, que, em seu artigo 4º, dispõe:

Art. 4º Os objetivos do Programa serão alcançados por meio de linhas de atendimento que considerem as necessidades habitacionais, tais como:

I - provisão subsidiada de unidades habitacionais novas, requalificadas ou retrofitadas, em áreas urbanas ou rurais;

II - provisão subsidiada de unidades habitacionais derivadas da requalificação ou retrofit de prédios degradados, não utilizados e subutilizados, priorizando-se os localizados em áreas centrais e históricas e os de pequeno porte, assim compreendidos aqueles que resultem em até 200 (duzentas) unidades;

III - provisão financiada de unidades habitacionais novas, usadas, requalificadas ou retrofitadas, que serão consideradas novas, em áreas urbanas ou rurais;

IV - fomento à criação de mercados de locação social de imóveis em áreas urbanas;

V - provisão de lotes urbanizados, dotados da adequada infraestrutura;

VI - melhoria habitacional em áreas urbanas e rurais;

- VII - apoio financeiro a programas e ações habitacionais de interesse social desenvolvidos por Estados e Municípios;
- VIII - projeto Moradia Primeiro;
- IX - regularização fundiária. (BRASIL, 2023).

Observamos que uma linha de atendimento ligada às melhorias habitacionais também está presente na legislação (inciso VI), associando-se a ela, por exemplo, o papel da doação de materiais para construção.

Ainda que não haja, no município de Horizonte, uma política de mercado de locação social, existe uma iniciativa de caráter eventual denominada aluguel social. Mesmo com essa característica de eventualidade, ela desempenha um papel importante para as famílias e indivíduos que necessitam de apoio financeiro para arcar com os custos do aluguel.

Esse tipo de iniciativa torna perceptível a necessidade de aprofundar a compreensão do problema habitacional para além da unidade habitacional, uma vez que as razões que levam as pessoas a viverem de aluguel ou a não conseguirem arcar com seus custos são diversas. O aluguel social em Horizonte pode ser requerido em casos de vulnerabilidade e risco social de uma família. O benefício é concedido por um período de até seis meses, podendo ser prorrogado por igual período, limitado ao valor de até quinhentos reais (HORIZONTE, 2021). O fato de o benefício ser limitado a esse valor permite estimar o valor médio do aluguel pago pelos beneficiários.

A Tabela 4, elaborada a partir de consulta ao Portal da Transparência do município, apresenta os dados referentes ao atendimento do aluguel social nos anos de 2022 e 2023.

Tabela 4 – Dados sobre atendimento de aluguel social em Horizonte

Ano	Pessoas Beneficiadas	Aluguel mensal médio	Valor ano	Média de meses	Renovação
2022	22	R\$ 271,35	R\$ 23.125,00	3,08	4
2023	36	R\$ 286,98	R\$ 35.600,00	2,93	7

Fonte: Portal da Transparência do Município de Horizonte. Elaborado pelos autores

De acordo com as informações de cada beneficiário, foi possível determinar o valor médio do aluguel requerido pelas pessoas. Levando em conta o valor do salário mínimo nos anos de 2022 e 2023, o aluguel dos beneficiários corresponde, respectivamente, a 22,39% e 21,74% do salário mínimo nesses dois anos, o que não seria considerado ônus excessivo para fins de cálculo do déficit habitacional.

Por outro lado, é válido ressaltar que, no contexto da diversidade de situações que levam as pessoas a solicitarem o aluguel social, pode haver casos em que o beneficiário não receba nenhum tipo de renda, o que torna o aluguel um ônus correspondente a 100% de sua renda. Isso nos levaria a uma discussão sobre políticas sociais paralelas à questão habitacional, como a questão da renda, haja vista que as pessoas precisam de condições financeiras para suprir suas necessidades básicas, conforme previsto no artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos:

Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade. (NAÇÕES UNIDAS BRASIL, 2024).

Apesar de reconhecermos a importância do aluguel social enquanto benefício eventual, é preciso uma discussão mais aprofundada que permita compreender melhor as situações problemáticas que levam as pessoas a morarem de aluguel e a demandarem esse tipo de benefício. Assim como é necessário entender a problemática do aluguel para além de uma provisão temporária, haja vista que o direito à moradia não é eventual.

4 DISCUSSÕES

A doação de materiais para construção no município de Horizonte foi ressaltada como relevante para a qualidade de vida das pessoas, que, de acordo com o relato da entrevistada (AG1), interfere em tudo e não se limita a uma questão de conforto – que, na verdade, não é possível oferecer –, mas diz respeito às condições necessárias para o ambiente.

Dessa forma, fica claro que a iniciativa de doação de materiais atende a uma necessidade imediata e específica, não sendo uma intervenção de impacto conforme o desejo das pessoas, mas apenas da necessidade. Apesar da importância da doação de materiais para a construção, é relevante que analisemos as possibilidades de aperfeiçoamento, como uma abordagem mais comunitária, ou seja, ao invés de esperar que a demanda chegue à secretaria responsável pela concessão do benefício, o município, diante dos dados que possui do CadÚnico, poderia localizar as áreas com maiores problemas de coabitação e carências edilícias e atuar de forma mais abrangente.

Essa abordagem demonstraria o reconhecimento mais estruturado do problema habitacional, ou seja, não como uma questão exclusivamente ligada a dificuldades individuais.

Outra possibilidade seria a articulação com a implementação da Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS), criada pela Lei Federal n.º 11.888, de 24 de dezembro de 2008, que trata de assegurar às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto, acompanhamento e execução de obras de edificação, reforma, ampliação ou regularização fundiária da habitação de interesse social. Essa lei não se restringe apenas a uma questão urbanística, visto que a qualidade do ambiente interfere na saúde dos moradores, e prova dessa importância é que elementos ligados à inadequação dos domicílios são considerados dentro do cenário do déficit habitacional. O artigo 2º destaca quem pode ser beneficiado com a assistência e quais são os seus objetivos:

Art. 2º As famílias com renda mensal de até 3 (três) salários mínimos, residentes em áreas urbanas ou rurais, têm o direito à assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social para sua própria moradia.

§ 1º O direito à assistência técnica previsto no caput deste artigo abrange todos os trabalhos de projeto, acompanhamento e execução da obra a cargo dos profissionais das áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia necessários para a edificação, reforma, ampliação ou regularização fundiária da habitação.

§ 2º Além de assegurar o direito à moradia, a assistência técnica de que trata este artigo objetiva:

I - otimizar e qualificar o uso e o aproveitamento racional do espaço edificado e de seu entorno, bem como dos recursos humanos, técnicos e econômicos empregados no projeto e na construção da habitação;

II - formalizar o processo de edificação, reforma ou ampliação da habitação perante o poder público municipal e outros órgãos públicos;

III - evitar a ocupação de áreas de risco e de interesse ambiental;

IV - propiciar e qualificar a ocupação do sítio urbano em consonância com a legislação urbanística e ambiental. (BRASIL, 2008).

Uma possibilidade de integração da doação de materiais para construção com a ATHIS consiste no acompanhamento da obra que demandou a doação do material, de modo a garantir o atendimento aos padrões edilícios do município, assim como caracterizar-se como uma real política habitacional, deixando de apresentar a característica de atuação isolada. Sobre a ATHIS no município de Horizonte, existiu apenas uma planta baixa, conforme mostra a Figura 3, de uma casa como padrão a ser apresentado às famílias, mas que não foi encaminhada de forma legal, tampouco de forma prática.

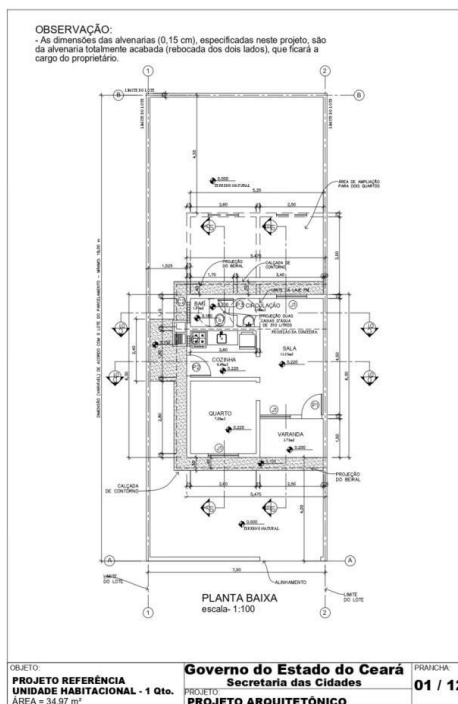


Figura 3: Planta baixa da proposta de assistência técnica para casas populares em Horizonte
Fonte: Secretaria de Infraestrutura, Urbanismo, Agropecuária e Recursos Hídricos de Horizonte (2024)

Quanto ao aluguel social, ainda que em caráter de benefício eventual, uma forma de conseguir atender mais pessoas seria, inclusive, por meio da divulgação do benefício no portal do município, assim como é divulgada a doação de materiais para construção. Destacamos isso, pois a falta de acesso à informação ainda é um problema que interfere no conhecimento da sociedade a respeito de seus direitos sociais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As iniciativas municipais para a habitação, que não fazem parte de uma estrutura do Estado ou da União, necessitam desenvolver sua autonomia não somente em relação à capacidade de compreender a realidade local, mas também de se comprometer com a agenda local, expressa nos documentos e legislação da política urbana, como é o caso do Plano Diretor

Municipal. Essa autonomia é fundamental para que as ações não se limitem à execução pontual de demandas.

A forma como a questão da habitação é tratada no município interfere diretamente nos resultados de impacto social, como a redução do déficit habitacional e da inadequação dos domicílios. Ao considerar que o problema habitacional não se restringe à construção de moradias, outras iniciativas precisam ser ampliadas, discutidas e melhor estruturadas. O desafio central não é apenas financeiro, mas de organização e planejamento. Dado o menor custo das ações de doação de materiais para construção e do aluguel social em relação à produção habitacional, a questão financeira não se apresenta como principal limitação. O desafio está na estruturação mais eficiente dessas políticas e em uma compreensão mais ampla e integrada do problema habitacional, com foco em resultados mais consistentes.

Nesse sentido, o presente artigo contribui para a reflexão sobre a importância das iniciativas municipais na superação dos diferentes componentes do déficit habitacional e da inadequação dos domicílios. Busca-se evidenciar a necessidade de fortalecimento dessas ações enquanto instrumentos efetivos de política pública.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta; CORDEIRO, Berenice de Souza; FUSARO, Edgard Rodrigues; DIAS, Edney Cielici; BITTAR, Mariana. **Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional**. Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/ CEM, 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jul. 2001.

BRASIL. Lei nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008. **Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social, e altera a Lei no 11.124, de 16 de junho de 2005**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 dez. 2008.

BRASIL. Lei nº 14.620, de 13 de julho de 2023. **Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (Lei da Desapropriação), a Lei nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei dos Registros Públicos), a Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990 (Lei do FGTS), a Lei nº 8.677, de 13 de julho de 1993, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, a Lei nº 10.188, de 12 de**

fevereiro de 2001, a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), a Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004, a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, a Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020, a Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), a Lei nº 14.300, de 6 de janeiro de 2022, e a Lei nº 14.382, de 27 de junho de 2022, e revoga dispositivos da Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 jul. 2023.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. 5 ed. Petrópolis: Editora Vozes, 1993.

CORRÊA, Roberto Lobato. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. *In*: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUSA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2011.

DANTAS, Eustógio Wanderley Correia; SILVA, José Borzacchiello da. A formação histórica da metrópole e principais tendências de desenvolvimento. *In*: PEQUENO, Renato Bezerra (Org.). **Como anda Fortaleza**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2009.

DIÓGENES, Beatriz Helena Nogueira. **Dinâmicas urbanas recentes da área metropolitana de Fortaleza**. 2012. 359 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo)- Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/8240>. Acesso em: 17 dez. 2020.

FJP, Fundação João Pinheiro. **Metodologia do déficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil – 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021.

HORIZONTE, Prefeitura Municipal de. Lei n.º 638, de 10 de dezembro de 2007. **Cria o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FMHIS e dá outras providências**. Prefeitura Municipal de Horizonte, 2007.

HORIZONTE, Prefeitura Municipal de. Decreto nº 159/2021, de 22 de dezembro de 2021. **Dispõe sobre os benefícios eventuais, nos termos do artigo 22 da lei federal nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993, da lei municipal nº 314, de 06 de fevereiro de 2001, da lei municipal nº 1355, de 30 de abril de 2020, e da lei municipal nº 1.355, de 30 de abril de 2020, e demais preceitos normativos em vigor que tratam sobre a matéria e do sistema único de assistência social – SUAS**. Prefeitura de Horizonte, 2021.

HORIZONTE, Prefeitura Municipal de. Lei n.º 308, de 21 de dezembro de 2000. **Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento urbano, PDDU, de Horizonte e dá outras providências**. Prefeitura Municipal de Horizonte, 2000.

HORIZONTE, Prefeitura Municipal de. Lei n.º 314, de 06 de fevereiro de 2001. **Disciplina a aquisição de bens de consumo e serviços para doação a pessoas carentes, a concessão de apoio financeiro a entidades reconhecidas de utilidade pública e dá outras providências**. Prefeitura Municipal de Horizonte, 2001.

HORIZONTE, Prefeitura Municipal de. Lei n.º 638, de 10 de dezembro de 2007. **Cria o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FMHIS e dá outras providências**. Prefeitura Municipal de Horizonte, 2007.

HORIZONTE, Prefeitura Municipal de. Lei nº 1.563 de 28 de setembro de 2023. **Institue o programa de redensolvimento industrial de Horizonte - PROGREDIH e dá outras providências**. Prefeitura Municipal de Horizonte, 2023.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Coordenação de Trabalho e Rendimento. **Pesquisa de orçamentos familiares: 2017-2018: perfil das despesas no Brasil: indicadores selecionados**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

IBGE, Instituto de Geografia e Estatística. **SINAPI - Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9270-sistema-nacional-de-pesquisa-de-custos-e-indices-da-construcao-civil.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 07 fev. 2024.

IPECE, Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará. **Índice de desenvolvimento municipal (IDM)**. Fortaleza: Ipece, 2020.

LASSANCE, Antonio. O que é uma política e o que é um programa: uma pergunta simples e até hoje sem resposta clara. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). **Boletim de Análise Político-Institucional**. n. 17, mar. 2021.

LIMA, Lara Silva. **Espraiamento urbano por autosegregação e seus impactos na acessibilidade urbana de Fortaleza**. 2017. 130 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Transportes) - Centro de Tecnologia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2017. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/30015>. Acesso em: 06 ago. 2020.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. **Políticas públicas, gestão urbana e desenvolvimento local**. Porto Alegre: Metamorfose, 2018.

MARINS, Bruno da Costa. **Locação social como alternativa de política habitacional: a necessidade da diversificação de modalidades habitacionais para provimento de moradia digna no Brasil**. 2022. 133f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2022.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/por.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2024.

NOGUEIRA, Cleiton Marinho Lima. **Expansão metropolitana e novos negócios imobiliários na alvorada do século XXI**. 2016. 204 f. Tese (Doutorado em Geografia) -Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2016. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/30283>. Acesso em: 03 jan. 2021.

ONU HABITAT. **Envisaging the Future of Cities**. 2022. Disponível em: <https://unhabitat.org/sites/default/files/2022-09/Envisaging-the-Future-of-Cities.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2023.

O POVO. Horizonte: os avanços do município que celebra 37 anos. **O Povo online**, Fortaleza, 27 mar. 2024. Notícias. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/especialpublicitario/prefeituradehorizonte/2024/03/27/horizonte-os-avancos-do-municipio-que-celebra-37-anos.html>. Acesso em: 29 mar. 2024.

PEREIRA JÚNIOR, Edilson Alves. **Industrialização e reestruturação do espaço metropolitano**: reflexões sobre o caso de Horizonte-Pacajus (CE). Fortaleza: Eduece, 2005.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **O desafio metropolitano**: um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras. 2ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.