



**FUNDAÇÃO EDSON QUEIROZ  
UNIVERSIDADE DE FORTALEZA – UNIFOR  
VICE REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO – VRPG  
MESTRADO PROFISSIONAL EM CIÊNCIAS DA CIDADE**

**O PERCURSO DA PRODUÇÃO HABITACIONAL ESTATAL  
NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA: MUDANÇAS E  
PERMANÊNCIAS**

Heloisa Helena Feitosa Callou Moura Brasil

Fortaleza - CE  
Novembro, 2020

HELOISA HELENA FEITOSA CALLOU MOURA BRASIL

**O PERCURSO DA PRODUÇÃO HABITACIONAL ESTATAL  
NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA: MUDANÇAS E  
PERMANÊNCIAS**

Dissertação/Tese apresentada ao curso de Mestrado Profissional em Ciências da Cidade da Universidade de Fortaleza como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências da Cidade.

Área de Concentração: Ciências da Cidade.

Linha de Pesquisa: Planejamento, gestão e relações sociais da cidade.

Orientadora: Profa. Dra. Carla Camila Girão Albuquerque

**FORTALEZA – CE**

**2020**

Ficha catalográfica da obra elaborada pelo autor através do programa de geração automática da Biblioteca Central da Universidade de Fortaleza

---

Brasil, Heloisa Helena Feitosa Callou Moura.

O PERCURSO DA PRODUÇÃO HABITACIONAL ESTATAL NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA: MUDANÇAS E PERMANÊNCIAS / Heloisa Helena Feitosa Callou Moura Brasil. - 2020  
288 f.

Dissertação (Mestrado Profissional) - Universidade de Fortaleza. Programa de Mestrado Profissional Em Ciências Da Cidade, Fortaleza, 2020.

Orientação: Carla Camila Girão Albuquerque.

1. Produção habitacional estatal. 2. Política habitacional e urbana. 3. Inserção Urbana. 4. Periferização. I. Albuquerque, Carla Camila Girão. II. Título.

---

**HELOISA HELENA FEITOSA CALLOU MOURA BRASIL**

**O PERCURSO DA PRODUÇÃO HABITACIONAL ESTATAL  
NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA: MUDANÇAS E  
PERMANÊNCIAS**

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Carla Camila Girão Albuquerque  
Universidade de Fortaleza – UNIFOR

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Joísa Maria Barroso Loureiro  
Universidade de Fortaleza – UNIFOR

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Amíria Bezerra Brasil  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN

Aprovada em: **11/11/2020.**

## AGRADECIMENTOS

Agradeço à Deus, pelas graças e dons concedidos, frutos de sua infinita misericórdia.

Ao meu esposo Robinson, pelo amor, compreensão e apoio incondicional demonstrados durante o árduo processo de elaboração da pesquisa.

Aos meus filhos, Robinson Filho e Amanda, que são a minha força e motivação para enfrentar os desafios.

À minha mãe Rita, que como educadora me incentivou à docência e à nunca parar de buscar aprimoramento profissional.

Aos professores do Mestrado Profissional em Ciências da Cidade pelos ensinamentos transmitidos ao longo das disciplinas.

À minha orientadora Carla Camila pelo auxílio na realização deste ensaio.

Aos colegas do mestrado, que tornaram a experiência muito mais enriquecedora e prazerosa, em especial às amigas Aninha, Carol, Gabi e Manu, pelo companheirismo e amizade que levarei por toda a vida.

À minha querida amiga Ana Elisa pela força e incentivo, e pela prontidão em disponibilizar todo o material necessário para a realização deste trabalho, através do IPLANFOR, onde trabalha como arquiteta e urbanista.

À minha amiga Beatriz, por suas orações e amizade, me fazendo acreditar sempre que seria capaz de concluir este ensaio.

Ao Antônio Silvestre, funcionário da Habitafor, que foi sempre muito atencioso, abrindo as portas da secretaria para que eu pudesse obter todas as informações, que foram fundamentais para a realização da pesquisa. Em seu nome estendo o meu agradecimento aos demais funcionários.

À Anna, estudante de arquitetura, que me auxiliou na reta final desse trabalho, na confecção dos mapas.

Aos meus ex-alunos, fonte de inspiração e motivação para ingressar no mestrado.

À COHAB, que disponibilizou informações fundamentais para a pesquisa, em especial a Dra. Vilani Falcão e o funcionário Nildon.

E à todos aqueles que de alguma maneira contribuíram para que eu pudesse chegar até este momento, os meus sinceros agradecimentos.

*“Mais importante do que a Arquitetura é estar ligado ao mundo. É ter solidariedade com os mais fracos, revoltar-se contra a injustiça, indignar-se contra a miséria. O resto é o inesperado; é ser levado pela vida.*

Oscar Niemeyer

## RESUMO

A expansão urbana no Município de Fortaleza esteve historicamente associada ao problema da habitação para a população de baixa renda, sobretudo como as instâncias governamentais trataram a questão utilizando a redistribuição espacial das camadas mais pobres por meio de conjuntos habitacionais periféricos que induziram ao espraiamento da cidade e à conurbação com os outros municípios da Região Metropolitana de Fortaleza. Essa prática governamental de produzir moradias para a população mais pobre em regiões distantes, sem infraestrutura e serviços públicos adequados a demanda gerada, sem diversidade de atividades, sem oportunidades de emprego e renda, sem transporte público satisfatório, revelam o caráter segregacional e excludente, que comprometem o bem estar dos mesmos população, e produzem efeitos negativos para toda a cidade. A questão da habitação para a população de baixa renda é bastante complexa e exige de todos, governo e sociedade, um enorme esforço para equacioná-la. As políticas habitacionais implementadas pelo Poder Público em suas três esferas: União; Estado e Município não conseguiram até agora abranger todas as dimensões necessárias do habitar, mas fica claro a urgência em se adotar novas posturas em relação à produção estatal dessa moradia, incluindo-a como parte integrante de uma verdadeira política de desenvolvimento urbano, submetendo-a à premissas que garantam a justa e equilibrada distribuição dos benefícios da cidade para todos os cidadãos. Nesse contexto, a pesquisa aqui realizada objetiva analisar a produção habitacional estatal voltada para famílias de baixa renda, implementada durante oito décadas no Município de Fortaleza, contextualizando-a à realidade brasileira e local em cada período, com suporte numa abordagem histórica do seu percurso. Para tal, foi resgatado o processo histórico da produção habitacional de interesse social produzida pelo Poder Público em âmbito nacional primeiramente e depois em âmbito local, por meio de quatro recortes temporais. Desse modo, procurou-se compreender como as políticas e programas habitacionais foram traduzidos para a realidade social, política e econômica de Fortaleza e quais foram seus resultados formais em relação ao número de unidades habitacionais produzidas, a inserção urbana dos conjuntos, e sobretudo o que muda e permanece no decorrer do tempo, e assim analisar de que modo resolve ou não a questão da habitação.

**Palavras-chave:** Produção habitacional estatal. Política habitacional e urbana. Inserção Urbana. Periferização.

## ABSTRACT

Fortaleza city's disorderly urban expansion has been historically associated with matters of popular housing, mainly how government agencies have dealt with the issue through the spatial redistribution of the poorest layers of society to peripheral housing complexes, which led to the spreading-out of the city and its conurbation with other municipalities in the Metropolitan Region of Fortaleza. This governmental practice of building affordable housing in distant regions, without infrastructure and public services adequate to the new demand, without diversity of activities, without job and income opportunities, without satisfactory public transport, reveal a segregational and excluding disposition, that compromises the welfare of the poorest, and produces negative effects for the city as a whole. The issue of social housing is indeed complex and would require from all, government and society, huge efforts in order to be addressed. Housing policies implemented by the three spheres of Government: the Union; the State; and the Municipality so far have failed to cover all necessary dimensions of housing, though the urgency of adopting new attitudes towards the production of popular housing is clear, making it part of a true urban development policy, submitting it to premises which guarantee a fair and balanced distribution of the city's benefits to all of its citizens. Given this context, the research here conducted aims to analyze the construction of social housing implemented over eight decades in Fortaleza city, contextualizing it to the Brazilian and local realities of each period, supported by a historical approach of its course. For such, the historic process of social housing produced by the Government was salvaged, first at a national level then at a local level, over four time cuts. Thus, we sought to understand how housing policies and housing programs were translated into the social, political and economical reality of Fortaleza and what were its formal results, especially in regards to the number of housing units built and the urban insertion of the complexes.

**Keywords:** Housing Construction. Housing and urban policies. Urban Insertion. Peripheralization.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: <i>Planta do Porto e Villa da Fortaleza</i> elaborada por Silva Paulet (1813) modificada. ....	60
Figura 2: <i>Planta do Porto e Villa da Fortaleza</i> elaborada por Silva Paulet (1818) modificada. ....	61
Figura 3: Reconstituição cartográfica da <i>Planta Exacta da Capital do Ceará, 1859</i> , de Adolfo Herbster elaborada por Andrade (2012), adaptada pela autora. ....	62
Figura 4: Reconstituição cartográfica do plano de Herbster de 1963 sobre a <i>Planta Exacta da Capital do Ceará, 1859</i> , elaborada por Andrade (2012). ....	63
Figura 5: Espacialização de edificações e sistema viário elaborada pela autora sobre A <i>Planta da cidade da Fortaleza capital da província do Ceará, levantada por Adolpho Herbster (1888)</i> . ....	65
Figura 6: Fachadas e imagens das edificações mais originais da Vila São José. ....	68
Figura 7: Vista aérea de Jacarecanga com a Fábrica e a Vila São José, imagem das residências e dos apartamentos da Vila e planta baixa do loteamento. ....	69
Figura 8: Imagens da Vila Diogo antigas e atualizada. ....	70
Figura 9: Entorno no curso das Av. Bezerra de Menezes e Demósthene Rockert, elaborado pela autora. ....	72
Figura 10: Espacialização dos loteamentos e da mancha urbana dos anos de 1930, das primeiras favelas, do trajeto do bonde, linha férrea e principais vias de expansão urbana. ....	73
Figura 11: Loteamento da Gentilândia e Av. Visconde do Cauípe com espacialização de edifícios, praças e vias importantes elaborado pela autora. ....	74
Figura 12: Espacialização dos edifícios que se destacam na paisagem urbana de 1937 e da mancha urbana ocupada nesta época, desde da vista aérea do porto, elaborado pela autora. ..	75
Figura 13: Atuação dos IAPs e CAPS ao longo do tempo e quadro de classificação quanto aos tipos de financiamentos concedidos em Fortaleza. ....	79
Figura 14: Exemplares mais originais das casas das Vilas Demósthene Rockert e Vila dos Ferrovários do Otavio Bonfim e mapa com a localização elaborado pela autora com suporte Google Maps. ....	81
Figura 15: Imagens atuais das residências da Vila Aldeota (CAPFESP) e da época da construção, planta baixa e visão superior do loteamento. ....	82
Figura 16: Vista aérea da Vila dos Marítimos dos anos de 1950 e atualmente (2020). ....	82
Figura 17: Planta do loteamento da Vila Valdemar Falcão modificada pela autora; visão superior e imagens das tipologias residenciais na data da inauguração (1941) e atuais da vila. ....	83
Figura 18: Vila dos Industriários na Parquelândia (divisão dos lotes) e vista frontal das 2 tipologias residenciais. ....	84
Figura 19: Vila Antônio Ferreira Filho do IAPETC (Imagens atualizadas da vila, planta do loteamento e foto aérea da vila em 1945 adaptadas pela autora). ....	85
Figura 20: Conjunto Mondubim do IAPC (Planta de implantação, imagens atualizadas do conjunto e imagem da década de 1950). ....	86
Figura 21: Conjunto Parque Ibiapava do IAPB. ....	87
Figura 22: Espacialização dos conjuntos produzidos pelos IAPS e CAPs em relação à mancha urbana de 1945 de Fortaleza. ....	88
Figura 23: Quadro de classificação dos valores dos pleitos concedidos aos associados pelos órgãos e quadro de classificação dos valores dos salários recebidos pelos trabalhadores em Fortaleza. ....	90

Figura 24: Lista ranking municipal de unidades produzidas pela Fundação da Casa Popular (Até 1960).....	92
Figura 25: Espacialização dos conjuntos do IAPs, CAPS e da FCP construídos em Fortaleza em relação às manchas urbanas de 1945 e 1955. ....	94
Figura 26: Conjunto Alvorada nos primeiros anos e hoje em dia. ....	103
Figura 27: As dificuldades de infraestrutura do Conjunto Palmeiras e o Banco Palmas. ....	105
Figura 28: Espacialização dos conjuntos produzidos pela FSSF e as respectivas favelas de origem dos moradores em relação à mancha urbana de 1975 e 1985. ....	107
Figura 29: Mapas do Programa Integrado de Desfavelamento (favelas em 1973 e zonas para reassentamento). ....	110
Figura 30: As primeiras moradias construídas no Conjunto Prefeito José Walter. ....	115
Figura 31: Projeto do Conjunto José Walter. ....	115
Figura 32: As plantas e fachadas das casas tipo B e M (uso misto) do Conjunto José Walter. ....	116
Figura 33: Imagens do Conjunto Ceará ao nível do observador (superior) e vista aéreas (inferior)....	117
Figura 34: Setorização do loteamento do Conjunto Esperança.....	119
Figura 35: Plantas baixas das tipologias unifamiliares e da multifamiliar; imagem aérea das edificações multifamiliares reformadas e ao nível do observador. ....	120
Figura 36: Blocos de apartamentos, vias de circulação e áreas de lazer do Conjunto Esperança. ....	120
Figura 37: Levantamento aerofotogramétrico de 1972 da área do Conjunto Cidade 2000 e a planta de loteamento. ....	122
Figura 38: Localização do conjunto Cidade 2000 a partir de pontos distintos da cidade na década 1970. ....	124
Figura 39: Planta de implantação do Conjunto Novo Mondubim; localização em relação ao Conjunto Esperança e a visão superior do conjunto. ....	125
Figura 40: Planta de implantação e visão superior do Conjunto Presidente Castelo Branco (superior) e planta de implantação e visão superior do Conjunto Pirambu (inferior).....	126
Figura 41: Espacialização dos conjuntos da FSSF e suas favelas de origem sobre a mancha urbana de 1975 e 1985. ....	127
Figura 42: Imagem aérea do Conjunto São Francisco e das unidades habitacionais. ....	132
Figura 43: Imagens do Conjunto Santa Teresinha. ....	133
Figura 44: Planta de implantação do Conjunto São Vicente de Paulo e imagens da Favela Santa Cecília antes da intervenção da PROAFA. ....	133
Figura 45: Planta de implantação do Conjunto João Paulo II. ....	134
Figura 46: Conjunto João Paulo II e visita do Gov. Gonzaga Mota ao mutirão. ....	135
Figura 47: O Conjunto Santa Teresinha Recém construído e as áreas verdes e institucionais projetada para o mesmo (Etapa I) e a ocupação dessas mesmas áreas nos anos de 2003 e 2020. ....	136
Figura 48: Planta de implantação do Conjunto Planalto das Goiabeiras e sua visão superior atual. ...	137
Figura 49: Espacialização dos conjuntos produzidos pela PROAFA e a mancha urbana de 1975 e 1985.....	139
Figura 50: Espacialização dos conjuntos do BNH (mercado econômico) e a mancha urbana de 1975 e 1985.....	142
Figura 51: Conjunto Solar dos Coqueiros (esquerda) e Conjunto Lago Azul (direita).....	143
Figura 52: Espacialização dos conjuntos do SFH/BNH em relação às manchas urbanas de 1975 e 1985.....	144
Figura 53: Fluxograma dos Circuitos de Promoção da Política Habitacional Pública e Privada.....	157
Figura 54: Localização do Conjunto São Cristovão e imagens da época em que foi construído.....	158
Figura 55: Localização do conjunto e Residencial Curió em relação a outras HIS e a sua planta do loteamento. ....	159
Figura 56: Localização dos conjunto Jardim Fluminense em relação a outras HIS e a planta do loteamento. ....	160

Figura 57: Conjunto Habitacional Bonsucesso construído em regime de mutirão. ....	167
Figura 58: Conjunto Habitacional Dias Macedo construído em regime de mutirão. ....	167
Figura 59: Conjunto União da Juta (São Paulo) com assessoria técnica da Usina (Centro de Trabalhos para o Ambiente Habitado) e financiamento do Governo do Estado de São Paulo. ....	168
Figura 60: Espacialização dos mutirões do Governo do Estado e da Prefeitura de Fortaleza de 1989 a 2004. ....	169
Figura 61: Mapa das áreas de risco apresentado pelo PEMAS. ....	173
Figura 62: Espacialização dos conjuntos de HIS produzidos pela prefeitura em Fortaleza nos anos de 1990 a 2004. ....	175
Figura 63: A Favela Maravilha antes e depois da construção do Conjunto Maravilha e sua setorização. ....	182
Figura 64: Plantas baixas do Conjunto Maravilha, imagens dos blocos habitacionais e dos pontos comerciais. ....	183
Figura 65: A Lagoa do Opaia antes e depois da urbanização e imagens do Planalto Universo I. ....	184
Figura 66: Planalto Universo II e a proximidade com a Favela Maravilha e imagens atuais do conjunto. ....	184
Figura 67: Localização do Vila do Mar I em relação aos outros terrenos e a planta de implantação. ....	186
Figura 68: O Vila do Mar I visto de cima e visão ao nível do observador. ....	187
Figura 69: O paisagismo, a acessibilidade e os pontos comerciais do Vila do Mar I. ....	188
Figura 70: O Conjunto Maria Tomásia e a sua relação com o entorno imediato em 2009, 2015 e 2020. ....	191
Figura 71: Planta baixa e corte da unidade residencial do Conjunto Maria Tomásia. ....	191
Figura 72: Imagens do Conjunto Maria Tomásia (praça, balcão de negócios/muro e quadra habitacional). ....	192
Figura 73: Ocupação da área destinada a uma praça no Conjunto Maria Tomásia. ....	192
Figura 74: Da entrega das primeiras unidades até a invasão do Conjunto Rosalina. ....	194
Figura 75: Planta setorizada do Conjunto Rosalina. ....	194
Figura 76: Plantas baixas da unidade unifamiliar e multifamiliar do Conjunto Rosalina. ....	195
Figura 77: O crescimento das ocupações no entorno do Conjunto Lagoa do Papicu. ....	196
Figura 78: Planta de implantação setorizada e planta baixa Térrea e superior do Bloco A2. ....	197
Figura 79: Imagens dos conjuntos com o mesmo projeto arquitetônico. ....	198
Figura 80: Relação do Conjunto Rosa Luxemburgo com o entorno imediato em 2009 e em 2020. ....	199
Figura 81: Planta de implantação setorizada e ocupação dos equipamentos institucionais do conjunto Rosa Luxemburgo. ....	200
Figura 82: Imagem da ocupação dos prédios comunitários e depois das áreas públicas externas. ....	200
Figura 83: Planta baixa e superior da unidade multifamiliar do Rosa Luxemburgo e imagem do mesmo. ....	201
Figura 84: Plantas de implantação e plantas baixas do Conjunto socorro Abreu. ....	202
Figura 85: Imagens do Socorro Abreu antes e depois da ocupação dos espaços públicos. ....	202
Figura 86: O Conjunto Préurbis (chamado de Residencial Novo Jardim Castelão). ....	203
Figura 87: Espacialização dos conjuntos produzidos pela Habitafor a partir de 2005. ....	207
Figura 88: Espacialização dos conjuntos produzidos pela Habitafor a partir de 2005. ....	208
Figura 89: Espacialização dos conjuntos produzidos pela Habitafor a partir de 2005. ....	209
Figura 90: Imagens de trechos já urbanizados do Projeto Maranguapinho. ....	211
Figura 91: Trecho do Rio Maranguapinho antes e depois da urbanização de uma das margens e algumas comunidades do entorno; exemplos de precariedade habitacional verificadas ao longo do rio. ....	212
Figura 92: Comparação da densidade de ocupação e largura da via entre Maria Tomásia e Aldemir Martins. ....	213
Figura 93: Exemplos de unidades originais do Aldemir Martins e imóveis reformados. ....	213

Figura 94: Plantas de implantação do Miguel Arraes e Raquel de Queiroz e a visão superior em 2013. .....	214
Figura 95: Planta baixa do Miguel Arraes, imagens do conjunto recém inaugurado e imagens de 2020. .....	215
Figura 96: Vista aérea dos conjuntos Miguel Arraes e Raquel de Queiroz e entorno ao nível do observador. ....	215
Figura 97: Planta baixa do Leonel Brizola e imagens do mesmo recém inaugurado (2011) e de 2020. .....	216
Figura 98: Praça em frente ao Conjunto Dom Hélder Câmara. ....	217
Figura 99: Visão superior e ao nível do observador dos conjuntos Dom Hélder Câmara e Alves Lima. .....	217
Figura 100: Planta de implantação do Yolanda Queiroz, vista aérea e relação com a comunidade do Dendê. ....	218
Figura 101: Planta de implantação do Yolanda Queiroz, sua relação com o entorno e com a comunidade do Dendê. ....	219
Figura 102: Imagens do Conjunto Yolanda Queiroz e seu entorno. ....	220
Figura 103: Visão superior e do nível do observador do Conjunto Juraci Magalhães .....	221
Figura 104: Espacialização dos conjuntos produzidos pelo Governo do Estado no período de 2007 a 2020. ....	222
Figura 105: Imagens dos conjuntos da primeira fase do PMCMV (faixa 1) entregues até 2012. ....	228
Figura 106: Plantas baixas do Conjunto Independência I e Residencial Graciliano Ramos (projeto padrão). ....	229
Figura 107: Espacialização dos empreendimentos do PMCMV (fase 1) em relação à mancha urbana de 2015. ....	231
Figura 108: Vista superior do Complexo Escritores e vista ao nível do observador da R. Antero de Quental. ....	240
Figura 109: Imagens internas do Graciliano Ramos, inscrição da CPS na entrada do Complexo e vista aérea do Raquel de Queiroz. ....	241
Figura 110: Vista ao nível do observador da entrada do Independência II, Vista superior do Independência I e II e da via que separa ambos. ....	242
Figura 111: Vista superior e ao nível do observador dos conjuntos São Domingos e Riacho Verde I e II. ....	2433
Figura 112: As unidades inacabadas do Cidade Jardim I a vistas partir de diferentes pontos do conjunto. ....	244
Figura 113: Relação do Cidade Jardim I e II com as zonas de ocupação e preservação ambiental. ....	245
Figura 114: Imagens das reportagens sobre a demolição dos quiosques no Cidade Jardim II. ....	247
Figura 115: Plantas baixa e de implantação do Cidade Jardim I e vista aérea do conjunto. ....	248
Figura 116: Vista superior do Cidade Jardim II e imagens do conjunto ao nível do observador. ....	248
Figura 117: Vista superior dos conjuntos de HIS contíguos ao Luiz Gonzaga e ao José Euclides. ....	249
Figura 118: Vistas aéreas e ao nível do observador do Luiz Gonzaga em fase de conclusão. ....	250
Figura 119: Vistas ao nível do observador do Luiz Gonzaga em fase de construção. ....	251
Figura 120: Vistas ao nível do observador do José Euclides e visão superior de alguns blocos. ....	252
Figura 121: Ocupações irregulares dos espaços de uso comunitário do José Euclides. ....	252
Figura 122: Ocupações irregulares dos espaços de uso comunitário do José Euclides. ....	253
Figura 123: Vistas internas do Alameda das Palmeiras e vista do conjunto a partir do 4º Anel Viário. .....	254
Figura 124: Evolução da ocupação no terreno do Alto da Paz I e II, após a remoção e com as edificações. ....	256
Figura 125: Plantas Tipo do Alto da Paz I e II e visão superior da implantação adotada nos mesmos. .....	258
Figura 126: Imagens aéreas do Alto da Paz I e imagens internas do conjunto. ....	258

Figura 127: Espacialização dos conjuntos do PMCMV (faixa 1) produzidos nas fases 2 e 3 (Oeste).	259
Figura 128: Espacialização dos conjuntos do PMCMV (faixa 1) produzidos nas fases 2 e 3 (Leste).	260
Figura 129: Espacialização dos conjuntos de HIS produzidos em Fortaleza entre 1938 e 2020. ....	265
Figura 130: Espacialização dos conjuntos de HIS produzidos em Fortaleza de acordo com o IDH do bairro. ....	268
Figura 131: Mapa da distribuição do empregos formais em Fortaleza em 2013. ....	270
Figura 132: Quadro elucidativo da metodologia de análise da inserção urbana. ....	271

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Distribuição das unidades produzidas em regime de mutirão pela Prefeitura e Estado. ....	166
Gráfico 2: Distribuição percentual das tipologias unifamiliar e multifamiliar e suas variações por período e distribuição numérica absoluta e percentual em todo o recorte temporal. ....	266
Gráfico 3: Distribuição das unidades habitacionais por ano em relação à sua inserção urbana. ....	272
Gráfico 4: Distribuição das unidades habitacionais por período e em relação à sua distância ao centro. ....	274

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Síntese dos conjuntos habitacionais construídos pelos IAPs e CAPs em Fortaleza.	89
Tabela 2: Síntese dos conjuntos habitacionais construídos pela FSSF/BNH.	106
Tabela 3: Mapa com a espacialização das regiões determinadas para a construção dos conjuntos habitacionais.	112
Tabela 4: Síntese dos conjuntos construídos pela PROAFA em Fortaleza.	131
Tabela 5: Distribuição da população por nível de renda familiar nos conjuntos construídos pela PROAFA através do programa PROMORAR (BNH) nos anos de 1980 e 1985.	138
Tabela 6: Síntese dos conjuntos produzidos para o mercado econômico financiados pelo BNH.	141
Tabela 7: Resumo da produção habitacional do SFH/BNH em Fortaleza (mercado popular e econômico).	143
Tabela 8: Produção do PNMH em Fortaleza prevista e concluída até 1989, através dos convênios da SEHAC com o Governo do Estado e Prefeitura Municipal.	147
Tabela 9: Lista dos mutirões realizados pela Prefeitura Municipal de Fortaleza.	165
Tabela 10: Lista dos mutirões realizados pelo Governo do Estado através da COHAB.	165
Tabela 11: Síntese dos conjuntos habitacionais produzidos pela prefeitura na gestão de Juraci Magalhães.	176
Tabela 12: Resumo dos conjuntos produzidos pela Habitafor.	205
Tabela 13: Resumo dos conjuntos produzidos pelo Governo do Estado no período de 2007 a 2020.	221
Tabela 14: Distribuição da produção dos cinco municípios que mais contrataram unidades na fase 1 do PMCMV por faixa de renda.	225
Tabela 15: Resumo dos conjuntos do PMCMV (fase 1) entregues até 2012.	227
Tabela 16: Síntese da produção do PMCMV em Fortaleza até 2015 e a distribuição por faixa de renda.	235
Tabela 17: Síntese dos empreendimentos do PMCMV (faixa 1) entregues a partir de 2013 (Fase 2 e 3).	239
Tabela 18: Síntese quantitativa da produção de HIS em Fortaleza por período entre 1938 e 2020.	264

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BNH - Banco Nacional de Habitação

BNH - Banco Nacional de Habitação

BRT - Bus Rapid Transit

CAC - Coordenadoria de Ação Comunitária

CAP - Caixa de Aposentadoria e Pensões

CAPEFESP - Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados dos Serviços Públicos

CDPDH - Centro de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos da Arquidiocese de Fortaleza

CEARAH Periferia - Centro de Estudos, Articulação e Referência sobre Assentamentos Humanos

CEBs - Comunidades Eclesiais de Base

CEF - Caixa Econômica Federal

CETREDE - Centro de Treinamento e Desenvolvimento

CHCE - Companhia de Habitação do Estado do Ceará

CHESF - Companhia Hidro Elétrica do São Francisco

CJI - Cidade Jardim I

CJII - Cidade Jardim II

COHAB - Companhias Metropolitanas de Habitação

COHAB-CE - Companhia de Habitação do Ceará

COHABs - Companhias de Habitação Popular

COMHAB - Comissão para Implantação de Projetos Habitacionais de Interesse Social e Infraestrutura Urbana

CPS - Comunidade Pôr do Sol

DI - Desenvolvimento Institucional

EBC - Empresa Brasileira de Construção

ER - Entidade Representativa dos Beneficiários

FAS - Fundação de Ação Social

FBFF - Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza

FCP - Fundação da Casa Popular

FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FHC - Fernando Henrique Cardoso

FICAM - Programa de Financiamento da Construção, Conclusão e Ampliação

FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

FNRU - Fórum Nacional de Reforma Urbana

FSSF - Fundação do Serviço Social de Fortaleza

FUNSESCE - Fundação dos Serviços Sociais do Estado do Ceará

GRET - Groupe de Recherche et d'Échanges Technologiques

Habitafor - Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza

HB - Habitar Brasil

HBB - Habitar Brasil BID

HIS - Habitação de Interesse Social

IAP - Instituto de Aposentadoria e Pensão

IAPB - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários

IAPC - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários

IAPE - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Estivadores

IAPETEC - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas

IAPFESP - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados dos Serviços Públicos

IAPI - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários

IAPM - Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos

INOCOOP - Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais

INSS - Instituto Nacional do Seguro Social

IPASE - Instituto de Pensões e Assistência dos Servidores do Estado

IPEC - Instituto de Previdência do Estado do Ceará

IPECE - Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica

IPLAM - Instituto de Planejamento de Fortaleza

IPMF - Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias Participativa

LEHAB - Laboratório de Estudos da Habitação

MBL - Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas

Metrofor - Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos

MNRU - Movimento Nacional pela Reforma Urbana

MPCE - Ministério Público do Ceará  
MPO - Ministério do Planejamento e Orçamento  
MTIC - Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio  
OGU - Orçamento Geral da União  
OP - Orçamento Participativo  
OUC - Operação Urbana Consorciada  
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento  
PAIH - Plano de Ação Imediata para Habitação  
PAR - Programa de Arrendamento Residencial  
PCB - Partido Comunista Brasileiro  
PCS - Programa Crédito Solidário  
PDDU-FOR - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza  
PDPFor - Plano Diretor Participativo de Fortaleza  
PEMAS - Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais  
PEP - Programa Empresarial Popular  
PHIS - Política Habitacional de Interesse Social  
PLANDIRF - Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza  
PLANHAB - Plano Nacional de Habitação  
PLANHAP - Plano Nacional de Habitação Popular  
PLHIS - Plano Local de Habitação de interesse Social  
PLS - Programa de Locação Social  
PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida  
PMDB - Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PNH - Política Nacional da Habitação  
PNL - Programa Nacional do Leite  
PNMH - Programa Nacional de Mutirões Habitacionais  
PNMH - Programa Nacional de Mutirão Habitacional  
PPA - Plano Plurianual Participativo  
Preurbis - Programa de Requalificação Urbana com Inclusão Social  
PRO - Partido Revolucionário Operário  
PROAFA - Fundação Programa de Assistência às Favelas da Área Metropolitana de Fortaleza  
PROFILURB - Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados

PROHAP - Programa de Habitação Popular  
PROMORAR - Programa de Erradicação da Sub-habitação  
PSDB- Partido da Social Democracia Brasileira  
PT - Partido dos Trabalhadores  
RMF - Região Metropolitana de Fortaleza  
RVC - Rede de Viação Cearense  
SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo  
SCH - Sociedade Comunitária de Habitação  
SCHP - Sociedade Comunitária de Habitação Popular  
SDRL - Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional  
SDU - Secretaria de Desenvolvimento Urbano  
SEAC - Secretaria Especial de Ação Comunitária  
SEDURB - Superintendência do Desenvolvimento Urbano do Estado do Ceará  
SEHAC - Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária  
SEINF - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura  
Seinf - Secretaria Municipal de Infraestrutura  
Seinfra - Secretaria Estadual de Infra-Estrutura  
SEPURB - Secretaria de Política Urbana  
SERs - Secretarias Executivas Regionais de Fortaleza  
SEUMA - Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente  
SFH - Sistema Financeiro da Habitação  
SIT - Sistema Integrado de Transporte  
SMDE - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico  
SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social  
SPLAM - Secretaria do Planejamento Urbano e Meio Ambiente  
SPU - Secretaria de Patrimônio da União  
SUMOV - Superintendência Municipal de Obras e Viação  
TCE - Tribunal Estadual de Contas  
UAS - Urbanização de Assentamentos Subnormais  
UCGF - União das Comunidades da Grande Fortaleza  
UEM - Unidade Executora Municipal  
UFC - Universidade Federal do Ceará

UNIFOR - Universidade de Fortaleza

UH – Unidade habitacional

UPA - Unidade de Pronto Atendimento

VLT - Veículo Leve sobre Trilhos

ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social

ZOM 2- Zona de Ocupação Moderada 2

ZOP 1 - Zona de Ocupação Prioritária 1

ZOP 2 - Zona de Ocupação Prioritária 2

ZOR - Zona de Ocupação Restrita

ZPA - Zona de Proteção Ambiental

ZRU 2 - Zona de Requalificação Urbana

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>23</b>
<b>1 A PRODUÇÃO HABITACIONAL NO BRASIL .....</b>	<b>33</b>
1.1 O princípio da atuação estatal na produção habitacional .....	35
1.2 A produção habitacional do BNH e seu papel ideológico para a ditadura militar .....	39
1.2.1 <i>Reavaliação da política de HIS e o surgimento dos programas alternativos do BNH ...</i>	<i>42</i>
1.3 As políticas habitacionais na Nova República: uma nova realidade .....	44
1.3.1 <i>Produção por meio de mutirões: uma nova realidade na produção da HIS .....</i>	<i>45</i>
1.3.2 <i>A política de HIS e a agenda Neoliberal do Governo Federal .....</i>	<i>49</i>
1.4 Novos rumos da política habitacional no governo Lula .....	53
1.4.1 <i>O Programa Minha Casa Minha Vida e a produção em larga escala da HIS .....</i>	<i>54</i>
1.5 Considerações Preliminares.....	57
<b>2 O PERCURSO DA MORADIA: DA VILA AOS PRIMEIROS CONJUNTOS .....</b>	<b>59</b>
2.1 A formação urbana de Fortaleza e os seus primeiros traçados.....	59
2.1.1 <i>Os levantamentos e planos de Adolfo Herbster no século XIX .....</i>	<i>61</i>
2.1.2 <i>O surgimento das primeiras indústrias e a das vilas operárias.....</i>	<i>66</i>
2.1.3 <i>O princípio das favelas em Fortaleza e da expansão periférica.....</i>	<i>70</i>
2.2 A moradia popular e o papel do Estado na política habitacional em Fortaleza.....	76
2.2.1 <i>A Atuação dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões.....</i>	<i>77</i>
2.2.2 <i>As características e a localização dos conjuntos habitacionais dos IAPs e CAPs .....</i>	<i>81</i>
2.2.3 <i>O Papel da Fundação da Casa Popular em Fortaleza .....</i>	<i>91</i>
2.3 Considerações Preliminares.....	95
<b>3 A PRODUÇÃO HABITACIONAL DO SFH/BNH EM FORTALEZA .....</b>	<b>97</b>
3.1 A política habitacional do período militar e seus desdobramentos no cenário local.....	97
3.2 A atuação da FSSF/BNH: política habitacional ou somente remoção de favelas .....	100
3.2.1 <i>As estratégias de ação da FSSF e o reconhecimento de sua eficiência .....</i>	<i>107</i>
3.2.2 <i>As ações do Poder Público Municipal e Estadual na questão das favelas .....</i>	<i>110</i>
3.3 Os grandes conjuntos habitacionais do BNH construídos pela COHAB em Fortaleza ...	111
3.3.1 <i>O Conjunto Prefeito José Walter (1969-1974) .....</i>	<i>113</i>
3.3.2 <i>O Conjunto Ceará, o mais extenso e populoso produzido em Fortaleza.....</i>	<i>117</i>
3.3.4 <i>Cidade 2000, o único exemplar da produção do BNH no setor de expansão Leste .....</i>	<i>121</i>
3.3.5 <i>O Conjunto Novo Mondubim, o menor entre os gigantes .....</i>	<i>124</i>
3.3.6 <i>Os conjuntos habitacionais de menor porte e sua melhor inserção urbana.....</i>	<i>125</i>
3.4 As novas diretrizes para política Habitacional de Interesse Social do BNH.....	128
3.4.1 <i>O papel do Governo do Estado do Ceará na execução do PROMORAR em Fortaleza</i>	<i>129</i>

3.4.2 A atuação do BNH no mercado econômico em Fortaleza .....	140
3.5 A produção do SFH/BNH: o balanço geral .....	143
3.6 Considerações Preliminares.....	144
<b>4 A POLÍTICA HABITACIONAL APÓS A EXTINÇÃO DO BNH.....</b>	<b>146</b>
4.1 Os novos rumos da moradia popular na era da Nova República.....	146
4.1.1 A gestão progressista na Prefeitura de Fortaleza e seus desdobramentos na HIS.....	149
4.1.2 O PNMH e a sua execução em Fortaleza pelo “Governo das Mudanças” .....	153
4.1.3 Alternância política no Brasil e em Fortaleza e seus desdobramentos na HIS local ...	155
4.1.4 Reflexos do cenário político e econômico do País nos mutirões do Governo do Estado	162
4.1.5 Panorama geral dos mutirões realizados pelo Governo estadual e municipal .....	164
4.2 O avanço do Neoliberalismo e a escassez de recursos para a política habitacional.....	169
4.3 Considerações Preliminares.....	176
<b>5 CRIAÇÃO DO MINISTÉRIO DAS CIDADES: UMA NOVA FASE PARA A HIS .</b>	<b>178</b>
5.1 A criação de um órgão dedicado à política de HIS e suas implicações práticas .....	178
5.2 A atuação da Habitafor e os conjuntos de HIS produzidos nesse período .....	181
5.2.1 O Conjunto Maravilha .....	182
5.2.2 O Conjunto Planalto Universo .....	183
5.2.3. O projeto Costa Oeste transformado em Vila do Mar .....	185
5.2.4 O Conjunto Maria Tomásia.....	189
5.2.5 O Conjunto Rosalina .....	193
5.2.6 O Conjunto Lagoa do Papicu.....	195
5.2.7 O Conjunto Rosa Luxemburgo .....	198
5.2.8 O Conjunto Socorro Abreu.....	201
5.3 Síntese da produção de HIS pela Habitafor e seus desdobramentos .....	203
5.4 A produção de HIS em Fortaleza pelo Governo do Estado.....	210
5.4.1 A construção do VLT (Ramal Parangaba-Mucuripe) e seus impactos .....	222
5.5 A incipiente e acanhada fase 1 do PMCMV em Fortaleza (2009-2011).....	224
5.5.1 A participação do Governo do Estado na dinamização do PMCMV .....	231
5.6 O aumento do número de unidades na segunda e terceira fase do PMCMV .....	233
5.7 A atuação da Habitafor no contexto de crescimento do PMCMV (faixa 1).....	236
5.8 O retorno dos grandes conjuntos periféricos de HIS no âmbito do PMCMV .....	238
5.8.1 Os conjuntos contíguos denominado Complexo Escritores .....	239
5.8.2 Os conjuntos de médio porte fechados .....	241
5.8.3 O Cidade Jardim I e o Cidade Jardim II.....	243
5.8.4 Residencial Luiz Gonzaga e o José Euclides: um conglomerado conjuntos.....	249

5.8.5 <i>O Conjunto Alameda das Palmeiras o mais periférico de todos</i> .....	253
5.8.6 <i>O Alto da Paz I e o Alto da Paz II: e os riscos de gentrificação</i> .....	254
5.9 A espacialização dos conjuntos do PMCMV para faixa 1 (fase 2 e 3) .....	259
5.10 Considerações Preliminares.....	261
<b>6 ANÁLISE DA PRODUÇÃO DE HIS EM FORTALEZA: RECORTE TOTAL.....</b>	<b>263</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>275</b>
<b>SUGESTÃO DE TRABALHOS FUTUROS.....</b>	<b>277</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>279</b>

## INTRODUÇÃO

Este trabalho se propõe a refletir sobre a política habitacional para a população mais pobre implementada no Município de Fortaleza a partir do resgate histórico da produção de conjuntos habitacionais pelo Poder Público em diferentes contextos sociais, políticos e econômicos que a conformaram e seus resultados formais. A Habitação de Interesse Social (HIS)<sup>1</sup> produzida pelos Governos Federal, Estadual e Municipal na cidade de Fortaleza, é portanto, o objeto principal desta pesquisa, tendo como objeto subjacente, o papel que assumiu em relação ao contexto urbano de Fortaleza no decurso do tempo.

A expansão urbana da cidade esteve historicamente associada ao problema da HIS, sobretudo como as instâncias governamentais trataram a questão utilizando a redistribuição espacial das camadas mais pobres por meio de conjuntos habitacionais periféricos que induziram ao espraiamento da cidade e à conurbação com os outros municípios da Região Metropolitana de Fortaleza.

Essa prática governamental de produzir moradias populares em regiões distantes, sem infraestrutura e serviços públicos adequados a demanda gerada, sem diversidade de atividades, sem oportunidades de emprego e renda, sem transporte público satisfatório, comprometem não apenas o bem estar da população diretamente atingida com essa política, mas de toda a sociedade que vai conviver com os efeitos negativos desse desequilíbrio socioespacial.

A questão habitacional encontra-se no âmago da questão urbana, e representa um enorme desafio para o Estado. Desde o período imperial, ainda na formação dos primeiros núcleos urbanos, a moradia destinada para as camadas mais pobres da sociedade, fez parte das preocupações governamentais, sob diversas perspectivas. Estas obtiveram por parte do Poder Público, à extensão temporal respostas heterogêneas à essa problemática, agindo em distintas escalas, com variados níveis de expressividade e abrangência, produzindo resultados contraditórios.

A pesquisa ora sob relatório está inserida em um contexto no qual a moradia para a população de baixa renda ainda permanece como um grande desafio a ser equacionado pelas cidades brasileiras, neste final da segunda década do século XXI. Apesar de alguns avanços obtidos, principalmente no aspecto quantitativo das moradias, continua com um crescente e

---

<sup>1</sup> O termo Habitação de Interesse Social (HIS) assume nesse trabalho, o conceito de moradia voltada para a população pobre, apesar do público alvo não ser exatamente o pertencente a mesma faixa de renda familiar nos recortes temporais escolhidos.

alarmante déficit habitacional para essa camada da população e reproduzindo modelos do passado pechosos, que embora repaginados, reafirmam as fortes desigualdades socioeconômicas e espaciais no tecido urbano. De acordo com o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) o déficit habitacional<sup>2</sup> de Fortaleza é de 82.439 mil habitações, tendo como principal componente o ônus excessivo de aluguel com 36.813 mil e em segundo lugar a coabitação familiar com 32.816 mil, representando respectivamente 44,6% e 39,8% do déficit total. O déficit habitacional também é um reflexo das condições de pauperização da população, pois 60,6% dos domicílios particulares permanentes possuem renda nominal mensal per capita de menos de um salário mínimo, e 3,82% não possuem nenhuma renda (IPECE, 2012).

A alternativa possível de acesso à moradia, principalmente para a população mais pobre, tem sido a autoconstrução, que constitui um fenômeno de larga escala, passível de se observar atravessando qualquer grande cidade brasileira, mas que assume contornos alarmantes em Fortaleza pelo caráter acentuado de sua desigualdade socioeconômica. Essa prática enseja preocupações quanto à segurança e qualidade construtiva das habitações, que se agrava com a ocupação irregular de áreas suscetíveis à risco, sobretudo as margens de rios e encostas de dunas. Além dos perigos à vida e à saúde dos moradores essa realidade provoca a degradação ambiental. Este tem sido um dos principais problemas urbanos enfrentados na atualidade e de difícil solução a curto prazo. Segundo Maricato (1996) o Estado que por um lado nega o direito formal à terra urbana e à cidade, por outro permite a ocupação ilegal de certas áreas da cidade, notadamente aquelas que não interessam ao mercado imobiliário.

As favelas de Fortaleza inicialmente vistas apenas como locais temporários ou espaços a serem erradicados, tem se firmado como espaços de permanência ou de remoção dependendo de alguns fatores, tais como: localização em áreas suscetíveis à risco e situação de precariedade habitacional segundo as autoridades governamentais; inserção ou não em zonas de valorização imobiliária ou de interesse turístico; e sobretudo a resistência organizada de seus moradores.

---

<sup>2</sup>Para o cálculo, considera-se integrante do déficit habitacional qualquer domicílio no qual se encontre uma das quatro situações: habitação precária (domicílios improvisados ou rústicos sem paredes de alvenaria ou de madeira aparelhada), coabitação familiar (soma dos cômodos e das famílias conviventes com intenção de constituir um domicílio exclusivo), ônus excessivo com aluguel (famílias com rendimento de até três salários mínimos e gasto superior a 30% da renda familiar) ou adensamento excessivo de moradores em imóveis alugados (mais de três moradores por dormitório). Para a estimativa do déficit habitacional, há uma hierarquia dos componentes, que são mutuamente excludentes, exceto para as famílias conviventes, cuja estimativa é feita sem o critério de hierarquia e independe de o domicílio ter sido enquadrado em algum outro critério de déficit.

Além da limitação e instabilidade financeira das famílias de baixa renda, o elevado custo da terra urbanizada, a incerteza quanto à permanência na terra e a dinâmica familiar são aspectos que induzem à autoconstrução e autogestão, marcadas pela progressividade da construção no curso dos anos através de reformas e ampliações (MORORÓ; PEQUENO; CARDOSO, 2015).

O financiamento da casa própria foi quase sempre a política social prioritária desenvolvida pelo governo na área da habitação, pois personificava o status social tão almejado pelo trabalhador, possuindo assim um alto valor associado (BONDUKI, 1994). Essa modalidade de atuação acomodava tanto os interesses do setor público, que se favorecia do crescimento econômico provocado pela construção civil, quanto os do setor privado, que lucrava com a fonte de recursos públicos para financiamento e venda das unidades habitacionais para a população (DUTRA, 2012), e assim, a pactuação desses interesses, historicamente, submetem o direito social por moradia à lógica do mercado de produção (ARRETCHE, 1990).

A política habitacional, no Brasil, vivenciou dois momentos significativos, principalmente no tocante ao número de unidades produzidas, que correspondem aos períodos de atuação do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Nesta pesquisa esses dois momentos da produção habitacional de interesse social são destacados, como divisores temporais, servindo como recortes para a análise dos conjuntos por eles empreendidos.

A atuação do BNH primeiro priorizou a produção e financiamento de moradias para as classes média e alta, e quando se voltou para a população mais pobre, o fez, fornecendo conjuntos habitacionais populares, que segundo Maricato (1997) eram de baixa qualidade e em regiões periféricas, que intensificaram a segregação e a exclusão social, além da arquitetura demasiadamente padronizada e monótona, como evidenciam Cunha, Arruda e Medeiros (2007).

Quanto ao PMCMV, apesar de o número significativo de moradias produzidas ser bem superior ao BNH, e de atender as famílias com faixas de renda inferior à três salários-mínimos e com subsídios que podiam chegar a 96%, vem sendo duramente criticado por vários estudiosos. Alguns autores apontam os problemas decorrentes do PMCMV, por vezes os mesmos identificados na atuação do BNH, que intensificou o processo de periferação, provocou o acirramento do mercado imobiliário e o aumento dos deslocamentos das famílias para o trabalho (BALBIM; KRAUSE; LIMA NETO, 2015). Rufino (2015) ressalta como aspectos negativos: impossibilidade de reforma ou ampliação da moradia; padronização

excessiva; baixa qualidade da arquitetura; abertura de novas fronteiras periféricas; incremento da conurbação; falta de integração dos empreendimentos com o tecido urbano; e presença violenta e ostensiva de milícias e traficantes, entre outros.

Embora a localização periférica dos conjuntos habitacionais produzidos em larga escala para a população de baixa renda ocorra nas grandes cidades do Brasil, em Fortaleza, assim como nas demais, ela adquire nuances e delineamentos próprios que precisam ser mais bem investigados.

A maioria dos estudos e pesquisas que se debruçaram sobre a produção de HIS no município de Fortaleza, o fizeram sem a abrangência temporal a que se propôs esse ensaio, compreendendo o início da atuação mais direta do Poder Público na moradia popular, período da atuação dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões até o PMCMV, correspondendo a cerca de oito décadas de resgate histórico da moradia popular em Fortaleza.

A pesquisa aqui relatada pretende contribuir, portanto, com a compreensão do percurso da produção estatal da HIS em Fortaleza, os arranjos institucionais envolvidos e o papel dos agentes públicos e privados nesse processo, contextualizando-os no período social, econômico e político em que ocorreram, mas, principalmente entender os avanços e recuos obtidos em cada momento histórico, sobretudo, em relação à inserção urbana dos conjuntos produzidos para a população de baixa renda. Além disso, esse levantamento esclarece de certo modo, a reprodução social do espaço urbano, que afeta principalmente os processos e práticas de estruturação do tecido urbano, sob o viés do acesso à moradia para as famílias de baixa renda por via do Poder Público.

Com esta reconstituição histórica e analítica o trabalho intenciona lançar questionamentos sobre efetividade das políticas habitacionais implementadas na resolução da questão da habitação da população pobre, identificar os progressos e inflexões e, assim, suscitar outras perspectivas acerca da matéria, conducentes a estratégias públicas mais eficazes.

Malgrado entender o direito à cidade, como algo essencial também reconhecido por lei, e que não se limita a habitação em si, como objeto físico, mas engloba o direito a mobilidade, acessibilidade, saneamento, educação, segurança entre outros, este ensaio universitário *stricto sensu* enfatiza a habitação propriamente dita, restringindo o aprofundamento da pesquisa aos aspectos diretamente conectados à produção da habitação.

## **Objetivos**

O objetivo geral dessa pesquisa é estabelecer uma análise da produção habitacional estatal direcionada para a população de baixa renda implementada durante oito décadas no Município de Fortaleza, contextualizando-a à realidade brasileira e local em cada período e identificando as mudanças e permanências. Para isso, foram estabelecidos três objetivos específicos, conforme está sequenciado.

- Analisar e caracterizar a produção habitacional de interesse social produzida pelo Poder Público no Município de Fortaleza mediante as políticas habitacionais implementadas e os conjuntos habitacionais produzidos dentro do recorte temporal da pesquisa.
- Analisar a distribuição espacial dos conjuntos habitacionais produzidos para a população de baixa renda no Município de Fortaleza pelos entes federativos: União, Estado e Município em relação ao tecido urbano existente à época.
- Analisar, comparativamente, os conjuntos de HIS produzidos e agrupados em quatro recortes temporais: antes de 1964; de 1964 a 1986; 1987 a 2004; e 2005 a 2020, investigando pela perspectiva dos padrões de inserção urbana e do número de unidades produzidas em relação ao quantitativo de domicílios em cada período.

## **Estrutura da dissertação**

O desenvolvimento desta dissertação está organizado em seis capítulos, além dessa introdução e das considerações finais.

No primeiro capítulo, existe uma análise da produção habitacional de interesse social em escala nacional, destacando a atuação do Poder Público nessa questão, tanto na regulação do mercado privado como na elaboração e implementação de políticas e programas habitacionais, que, de maneira direta ou indireta, influenciaram a produção formal ou informal de moradias para a população pobre. Desta maneira o capítulo pretende lançar as bases para a compreensão do modo como essas políticas habitacionais foram absorvidas e traduzidas para a realidade do município de Fortaleza, possibilitando a identificação das particularidades do contexto local.

No segundo capítulo inicia-se a abordagem local da moradia popular do século XIX até a atuação dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões, considerando este período como um dos recortes temporais da pesquisa. O retorno ao princípio da formação urbana de Fortaleza, quando não havia políticas habitacionais de produção de moradias populares, intenta

demonstrar que as habitações precárias da população mais pobre já existiam nessa época e que a resposta dada pelas autoridades lançavam as bases históricas para o seu desenvolvimento urbano em meados do século XX. A análise desse período culmina com a investigação do conjunto produzido pela Fundação da Casa Popular, marcando o final desse período que antecede o surgimento do BNH.

No terceiro capítulo são analisados os conjuntos produzidos pelo BNH, no período de sua atuação, compreendida entre os anos de 1964 a 1986. Este capítulo está dividido em subseções que demarcam os vários programas instituídos pelo BNH nos seus 22 anos de existência, assim como a distinção dos entes federativos, Estado e Município, como seus executores em Fortaleza. Esse período constitui-se como o segundo recorte temporal da pesquisa local.

No quarto capítulo, são analisados os conjuntos habitacionais produzidos no período desde o fim do BNH, em 1986, ao fim do segundo ano do primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2004. A escolha desse período deve-se ao fato de ele estar relacionado com o fim da ditadura civil-militar e o retorno do regime democrático ao País, em que as políticas habitacionais passaram por sucessivas reestruturações na organização das instituições federais e pelo lançamento de diversos programas nacionais, marcados pelo número reduzido de unidades habitacionais produzidas quando comparados à fase anterior do BNH e a posterior do PMCMV. Além desses fatores, a escolha desse período como terceiro recorte temporal, também, está fundamentada nas mudanças significativas ocorridas na realidade política local, tanto no âmbito da Prefeitura de Fortaleza como no Governo do Estado, com reflexos importantes nas dinâmicas de produção da HIS local. Próximo ao fim do terceiro recorte, em 2001, foi aprovada a Lei Federal N°10.257 de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, que trouxe importantes instrumentos jurídicos e urbanísticos, capazes de desenvolver um novo paradigma de desenvolvimento urbano, mais equilibrado, inclusivo e sustentável, cujos efeitos na prática da elaboração e implementação das políticas habitacionais de Fortaleza são avaliados no recorte temporal seguinte.

O quarto e último recorte temporal corresponde ao quinto capítulo e inicia-se em 2005, quando foi criado o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) com nova perspectiva de acesso à moradia digna para a população de menor renda. O que marca significativamente, entretanto, este período é o lançamento do PMCMV, em 2009, configurando inclusive uma mudança nos rumos do próprio SNHIS, e que, ineditamente, estabeleceu uma produção em larga escala da HIS, beneficiando famílias com renda de zero a três salários-mínimos.

No sexto capítulo são feitas as análises comparativas entre os períodos escolhidos, partindo do princípio de que para cada um dos quatro capítulos anteriores, a coleta e a análise dos dados foi realizada. Acreditando que os contextos socioeconômicos, e sobretudo os políticos foram devidamente pautados para a compreensão necessária dos seus desdobramentos nesta produção, os resultados alcançados em termos numéricos absolutos e relativos serão cruzados, assim como os dados relacionados ao padrão de inserção de cada conjunto que interferem diretamente na qualidade de vida dos moradores.

## **Metodologia**

A metodologia utilizada no desenvolvimento deste trabalho passou por várias etapas, relacionadas entre si, e que possibilitaram a produção do conhecimento aqui reunido.

A produção estatal da habitação de interesse social é o recorte temático deste trabalho, tendo como objeto de pesquisa o seu resultado, que é a moradia para a população de baixa renda, considerada mais recentemente como aquela cuja a renda familiar situa-se na faixa de zero a três salários-mínimos, mas que em outros momentos dessa pesquisa também assumiu parâmetros salariais distintos.

O recorte territorial conforma o município de Fortaleza. Embora ele pertença à Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), e esteja conurbada a outros municípios como Caucaia e Maracanaú, o trabalho concentrou-se em avaliar os conjuntos habitacionais implementados dentro dos limites do município de Fortaleza, salvo em algumas raras ocasiões, em que transpor esses limites geográficos se mostrou pertinente ao estudo.

No primeiro capítulo, de caráter exploratório, elaborou-se a revisão bibliográfica dos principais autores que se debruçaram sobre o tema da moradia social no Brasil, com ênfase na compreensão das políticas públicas habitacionais historicamente implementadas, como resposta ao problema, com destaque para alguns desses autores, tais como: Bonduki (1994, 2004, 2008 e 2009); Maricato (1979, 1997, 1998, 2003 e 2009); Ribeiro (2007); e Cardoso e Abiko (1994 e 2006). Ao levantar as estratégias de ação estatal no setor habitacional no âmbito federal, o que se pretende estabelecer é o embasamento necessário para a compreensão de como essas políticas foram executadas pelos Governos estadual do Ceará e municipal em Fortaleza, a serem tratados nos capítulos seguintes, e, assim identificar de que modo elas se aproximam ou se afastam do contexto geral nacional. Neste capítulo foram abordados de forma mais genérica as

políticas públicas habitacionais de interesse social envolvendo todo o recorte temporal da pesquisa.

Do segundo capítulo até o quinto, a abordagem metodológica foi quantitativa e qualitativa, de caráter descritivo, tendo como base a pesquisa bibliográfica, onde destacam-se alguns autores em cada seção de tempo.

Relativamente à produção dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões, abordada no segundo capítulo, destaca-se a contribuição de: Almeida (2012); Aragão (2010); e Máximo (2012). Estes dois últimos foram igualmente importantes para o desenvolvimento do terceiro capítulo, período que compreendeu a atuação do BNH. A fim de descrever o processo de urbanização de Fortaleza no início do século XX e as primeiras habitações operárias, ainda no segundo capítulo, destaca-se a contribuição especial de Andrade (2012). Para a identificação da localização exata dos conjuntos produzidos pelos institutos e caixas, e sua delimitação quanto ao perímetro, foram utilizadas as ferramentas do *Google Maps (Street View)* e do *Google Earth*, além de dados primários obtidos mediante investigação junto aos moradores dos conjuntos<sup>3</sup>, que auxiliaram, principalmente, na delimitação da área.

No terceiro capítulo, os procedimentos metodológicos seguiram os descritos no capítulo anterior, com destaque para os autores: Brandão (2001); Olímpio (2010); Barros e Maupeou (2015); Costa (1988); Dantas, Silva e Costa (2009); Aragão (2010) e Máximo (2012).

Para a espacialização dos conjuntos produzidos em regime de mutirão pelo Governo do Estado e pela Prefeitura de Fortaleza, foi fundamental a coleta de dados e informações colhidas diretamente na Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (Habitafor) e na Companhia de Habitação do Ceará (COHAB-CE), abordados no quarto capítulo e terceiro recorte temporal, que também utilizou os mesmos procedimentos metodológicos anteriormente descritos. No quarto capítulo destacam-se as contribuições de Barbosa (2009 e 2016); Braga (1995); Fernandes e Barreira (1991); Barreira (1991) e Lopes e Rizec (2006).

Os dados coletados na Habitafor também ajudaram no desenvolvimento do quinto capítulo e último recorte temporal, que abordou os conjuntos produzidos diretamente pelo órgão. Da mesma maneira, recorreu-se à Secretaria das Cidades<sup>4</sup>, consultando as informações disponibilizadas no seu *site*, para esclarecer os conjuntos produzidos pelo Governo do Estado e pelo PMCMV, que contaram

---

<sup>3</sup> Devido aos limites impostos pela pandemia para a realização da pesquisa, as informações coletadas com os moradores foi inteiramente realizada por telefone, utilizando os contatos que aparecem no *Google Maps*, de pequenos comércios existentes no local do conjunto ou prestadores de serviços.

<sup>4</sup> Disponível em: <https://www.cidades.ce.gov.br/habitacao/> (Acesso em 20/09/2020)

com a contrapartida financeira oficial. Neste capítulo foi fundamental também a contribuição de alguns autores, tais como: Pequeno (2008, 2011 e 2013); Pequeno e Freitas (2013); Pequeno e Rosa (2016); Moura (2017); Vieira (2013) e Menezes (2016).

No sexto capítulo foram reunidos e cruzados os dados de cada segmento capítular, que correspondem aos recortes temporais previamente definidos, além da espacialização de todos os conjuntos produzidos, em épocas distintas, em mapa único, com o intuito de analisar se houve ou não a justaposição deles em determinados bairros e o grau de periferização dos mesmos, existente ainda hoje. O cruzamento da localização dos conjuntos com o atual Índice de Desenvolvimento Humano do bairro em que se insere, assim como, com o mapa da oferta de empregos formais, neste capítulo, procura estabelecer alguns fatores relevantes sobre a reprodução da vida nesses espaços nos dias de hoje.

Para efeito de análise e comparação da inserção urbana, foram estabelecidos duas metodologias simplificadas, livremente adaptadas de Ferreira (2012) e Rolnik (2014), tendo em vista o tamanho da amostra a ser avaliada. A primeira estabelece a distância do centro de cada conjunto ao centro da cidade, tendo como mesmo ponto de partida a Praça do Ferreira<sup>5</sup>. Essa análise procura demonstrar o grau de periferização de cada conjunto, que produziu efeitos mais graves a depender do período em que o conjunto se insere. A segunda estabelece a relação do conjunto com o seu entorno imediato, isto é, o grau de inserção no tecido urbano à época de sua construção, estabelecendo três níveis de categorização: totalmente inserido; parcialmente inserido e sem inserção urbana. Os critérios estabelecidos para cada nível serão mais bem explicados no sexto capítulo.

O acesso ao *Google Maps* e ao *Google Earth* foi essencial para o desenvolvimento de toda a investigação, principalmente na coleta de imagens de satélite e na visualização ao nível do observador, haja vista o surgimento da pandemia da Covid-19, que inviabilizou visitas presenciais para análise dos conjuntos habitacionais levantados em toda a pesquisa. Além disso, o *Google Maps* foi a ferramenta utilizada para traçar a rota mais curta possível, a pé, de todos os conjuntos levantados até o centro da cidade, utilizando-se sempre da Praça do Ferreira como

---

<sup>5</sup> A escolha da Praça do Ferreira como referência para o cálculo da distância ao centro, se deu por ela estar situada mais próxima do ponto central do perímetro do Bairro Centro, assim como pelo seu valor histórico e simbólico para os fortalezenses. Mesmo reconhecendo haver outras centralidades em diferentes regiões de Fortaleza, o Centro foi escolhido por ainda hoje disponibilizar a maior oferta de empregos formais. Para o cálculo da distância, foi adotado o ponto mais centralizado em relação à poligonal de conjuntos abertos, sem muros, e para os casos de conjuntos fechados, o ponto de referência foi tomado do único portão de acesso. A escolha da rota à pé foi feita por tratar-se do menor trajeto possível entre dois pontos, mesmo sabendo que, certamente, esse deslocamento não seria realizado, na prática, à pé.

ponto de partida. Já o *Google Earth* foi fundamental para a avaliação dos conjuntos relativamente à sua evolução temporal, cujo o ano mais antigo disponível para algumas regiões foi 2003, além de permitir a realização de medições e cálculo de áreas, que foram utilizadas com a ressalva de serem imprecisas, mas que esclareceram pontos cruciais para as análises realizadas.

A consulta aos loteamentos da cidade de Fortaleza, disponibilizados pela Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA), através do *site* Canal e Urbanismo<sup>6</sup>, foi importante para identificar conjuntos que não foram alcançados pela pesquisa de nenhum outro autor ou para espacializar aqueles dos quais os autores não mencionavam sequer a localização nos esclarecendo muitas vezes aspectos importantes dos conjuntos bairros de Fortaleza. Além disso, também disponibilizou as plantas de implantação desses terrenos, esclarecendo aspectos importantes dos conjuntos.

Na reconstituição histórica do contexto social e político no último recorte temporal, recorreu-se a diversas matérias veiculadas pelos jornais locais, em seus canais digitais. Com essa investigação, procurou-se estabelecer alguns fatos sobre a produção habitacional propriamente dita, mas sobretudo conhecer os elementos que fazem parte da experiência dos moradores, ao habitar esses espaços, revelando os principais desafios enfrentados.

A revisão bibliográfica ocorreu em todo o desenvolvimento deste trabalho, como forma de suprir suas deficiências, que devido ao recorte temporal bastante extenso da pesquisa, não seria possível de se realizar com a investigação somente pessoal. Para isso procurou-se sempre recorrer a mais de uma fonte, para garantir maior credibilidade e segurança quanto as afirmações aqui efetuadas.

Levando em consideração a necessidade de avaliação da inserção urbana, a localização precisa dos conjuntos era primordial para a pesquisa. Portanto todos os conjuntos habitacionais identificados e descritos na pesquisa foram espacializados em mapas, utilizando documentos cartográficos antigos e a base cartográfica da Prefeitura de Fortaleza, organizada no âmbito do Plano Fortaleza 2040. Essa talvez seja a contribuição maior deste escrito, tendo em vista a abrangência de toda a produção de HIS em Fortaleza até hoje, servindo como uma base de dados inicial para pesquisas futuras de outros autores.

---

<sup>6</sup>Disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/infocidade/860-cadastro-de-loteamentos-do-municipio-2> (Acesso em 20/09/2020).

## 1 A PRODUÇÃO HABITACIONAL NO BRASIL

A realização da mesma abordagem histórica da produção da HIS em escala nacional e a partir dos mesmos recortes temporais que foram escolhidos para a análise da produção habitacional no município de Fortaleza, se mostrou fundamental para propiciar uma leitura contextualizada da implementação das políticas habitacionais do Governo Federal pelos governos locais: Estado e Prefeitura. A compreensão da produção habitacional para a população mais pobre de Fortaleza, requer primeiramente o conhecimento da produção em âmbito geral, realizada em todo o País, de modo a identificar como ela se aproxima ou se distancia do restante das cidades brasileiras, e assim detectar as peculiaridades e similaridades existentes na execução desses programas federais em Fortaleza.

Este capítulo está dividido em 4 subcapítulos correspondentes aos mesmos períodos abordados nos próximos capítulos. O primeiro aborda o início da atuação governamental na produção habitacional, por meio dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensão e posteriormente da Fundação da Casa Popular (FCP), esclarecendo do mesmo modo o período que o antecede, quando o Poder Público não interferia na produção de moradias de maneira significativa. O segundo subcapítulo traz a produção habitacional em larga escala do Sistema Financeiro da Habitação através de seu agente financeiro: Banco Nacional de Habitação (BNH). No terceiro subcapítulo, temos a produção habitacional após a extinção do BNH, quando se inicia uma Nova República<sup>7</sup>, até os primeiros anos do Governo Lula, e na sequência o último subcapítulo que vai esclarecer sobretudo o PMCMV, como programa de maior impacto na produção habitacional e no desenvolvimento urbano das cidades brasileiras, desde o BNH.

A abordagem histórica-estrutural sobre o tema da produção da habitação no Brasil segundo Maricato (2009) de um modo geral, não é utilizada nas produções acadêmicas, que enfatizam principalmente a abordagem de consumo relacionado ao déficit; qualidade; tipologia; formas de ocupação do espaço e na política habitacional implementada pelo Estado.

O estoque de moradias é resultante dos diferentes arranjos existentes no interior do conjunto formado pelo mercado privado, pela promoção pública e pela promoção informal (o que inclui ainda arranjos mistos) em diferentes situações históricas de uma dada sociedade. A estrutura de provisão de moradias se refere à construção,

---

<sup>7</sup> O termo Nova República foi criado por Tancredo Neves segundo o Jornalista Hélio Gurovitz (2017), em seu discurso, na comemoração da Proclamação da República, quando fala: “É imperioso criar uma Nova República, forte e soberana, para que nossas Forças Armadas não sejam nunca desviadas de sua destinação constitucional”. O presidente eleito pelo Colégio Eleitoral em 1985, faleceu antes de assumir o cargo, mas o termo se popularizou mesmo após sua morte, representando o momento inicial da redemocratização do País até os dias atuais.

manutenção e distribuição de um estoque, que se forma a partir de diversas formas de provisão de habitação: promoção privada de casas, apartamentos ou loteamentos, promoção pública de casas ou apartamentos, autoconstrução no lote irregular ou na favela, autopromoção da casa unifamiliar de classe média ou média alta, loteamento irregular, entre outros (MARICATO, 2009, p.36).

Existe intrínseca relação estabelecida entre a estrutura de produção habitacional com a organização política e econômica do País, com as interferências do Estado na macro e microeconomia, com os valores sociais e econômicos associados ao ambiente construído e com os agentes do processo de produção - incorporadores; financiadores; proprietários de terra; consultores; políticos; funcionários públicos do setor de planejamento; grupos comunitários dentre outros, e cujo o caráter é muitas vezes conflituoso e dinâmico quanto aos interesses de todos os envolvidos.(WERNA , 2001).

As distintas modalidades de produção de moradias compõem um conjunto contínuo e interdependente, em que o mercado restrito e a carência de investimentos públicos ampliam a produção informal. E o que acentua Maricato (2009, p.42), acrescentando que grande parte dos habitantes da cidade improvisa: “[...] para garantir moradia e um pedaço de cidade, combinando o loteamento irregular ou a pura e simples invasão de terra, com a autoconstrução”.

Com efeito, é válido assinalar que a produção habitacional se realiza de duas maneiras: formalmente e informalmente. A produção formal refere-se àquela que segue a legislação urbana vigente e percorre todos os trâmites institucionais para a sua legalização, podendo ser realizado pelo poder público, iniciativa privada e cooperativas em regime de mutirão autogerido.

A produção de moradias pelo Estado é passível de ocorrer diretamente quando o mesmo através de seus órgãos, viabiliza os recursos orçamentários, produz, adquire ou gerencia os empreendimentos que fornecem as unidades habitacionais, sendo a modalidade mais recorrente aquela em que o Estado atua somente como agente financiador ou regulamentador, transferindo para o setor da construção civil a responsabilidade de execução das obras. O governo também atua indiretamente quando oferece apenas um componente parcial da habitação, delegando os demais itens para as famílias beneficiadas, constituindo assim uma autoconstrução individual ou coletiva. Este modelo nasceu nos anos de 1980, sob influência do pensamento neoliberal, que defendia a diminuição da participação estatal, e teve como principais agentes promotores dessa política o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial (BALTHAZAR, 2012).

## 1.1 O princípio da atuação estatal na produção habitacional

Até os anos de 1930, a atuação Estatal no setor da habitação, limitou-se a medidas higienistas de controle das habitações insalubres, especialmente dos cortiços, regulação através de leis e código de obras, e por fim, os incentivos fiscais para a produção de moradias adequadas para a classe trabalhadora, pela iniciativa privada, destinadas prioritariamente ao aluguel. Um exemplo dessas moradias foi a vila operária que podia ser construída pelo próprio empresário, que as destinava para locação aos seus funcionários, ou por investidores privados que buscavam uma rentabilidade através dos aluguéis. Apesar dos incentivos fiscais que reduziam o custo construtivo e possibilitavam aluguéis mais baratos, somente uma pequena parcela dos trabalhadores tiveram acesso a esse tipo de moradia. Eram geralmente operários mais qualificados, funcionários públicos, comerciários, entre outros (BONDUKI, 2004).

As vilas operárias eram construídas no entorno das fábricas, e podiam ser vendidas ou alugadas para os operários, mas foram paulatinamente extintas, devido ao incremento do processo de migração do campo para a cidade e aumento da mão de obra sobrepujante, tornando os custos de produção das vilas para o industrial não rentáveis (RIBEIRO, 2007).

Durante a primeira República, a ideia do Estado liberal por ela defendida, em que ele não deveria interferir diretamente no mercado, aliado à garantia do direito de propriedade prevista pela Constituição e pelo Código Civil, estimularam ainda mais o mercado rentista. Tanto que, em 1920, apenas 19,1% dos edifícios da cidade eram ocupados pelos proprietários, em 1925 esse número correspondia a 23,8%, segundo o Boletim do Departamento de Indústria e Comércio. Esta situação permanece praticamente inalterada na década seguinte, de acordo com o IBGE, que em 1940, apontou que a época, apenas 25% dos imóveis eram próprios (BONDUKI, 2004).

A atuação do Estado na produção de moradias, no decurso do tempo, foi bastante variável, tendo o seu início nos anos de 1930, que, segundo a maioria dos historiadores, marca o princípio do processo de industrialização e urbanização do país. Este período foi marcado pelo populismo da ditadura de Getúlio Vargas, de 1930 a 1945, pela intensa migração ocorrida do campo para a cidade e as pressões do setor industrial que não aceitava o impacto do aumento dos aluguéis sobre o salário dos trabalhadores. Nessa realidade, surgiu pela primeira vez, uma consciência do papel do Estado na produção habitacional, e assim a gênese da política nacional e social voltada para habitação, propiciada pelos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs)

(MARICATO, 1997).

Na política de desenvolvimento econômico e industrial da era Vargas, a habitação passa a ser vista como item essencial da reprodução da força de trabalho, e, para alcançar o rebaixamento de seus custos, medidas como a produção de moradias com subsídios e/ou financiamentos, redução dos custos com a racionalização construtiva, regulamentação dos aluguéis ou seu congelamento, eram muito bem vindas. Atendiam às aspirações políticas do governo e aos interesses econômicos do setor empresarial. Indo ao encontro do intenso debate promovido por profissionais preocupados com a crise habitacional, como: arquitetos, engenheiros, advogados, higienistas, sociólogos, economistas entre outros (BONDUKI, 2004).

A reestruturação<sup>8</sup> do sistema previdenciário no governo Vargas, possibilitou a criação<sup>9</sup> dos IAPs por categorias profissionais, por meio da adesão obrigatória dos trabalhadores e com gestão controlada pelo Estado por meio do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC), e cujos recursos arrecadados deveriam ser empregados em investimentos que assegurassem o crescimento do fundo. Porto (1938 *apud* BONDUKI, 2004) destaca que, de 1930 a 1936, os IAPs concentraram os investimentos de suas reservas na aquisição dos títulos da dívida pública, atuando de modo insignificante no setor habitacional.

Somente em 1937, através do Decreto 1.749, o governo instruiu a elaboração das carteiras prediais dos IAPs, reduziu as taxas de juros e dilatou os prazos de pagamento dos financiamentos, intensificando assim a produção habitacional, que atendeu inclusive as camadas de renda mais baixa (BONDUKI, 2004), o que configurou o surgimento da moradia social no Brasil.

Apesar das regulamentações específicas de cada instituto, que influenciaram o caráter heterogêneo de sua atuação inicial, paulatinamente, a atividade do IAPI foi adotada pelos demais institutos, e se baseava em três eixos de atuação, segundo Varon (1988) e Farah (1983)

---

<sup>8</sup> Na década anterior, A Lei Eloy Chaves de 1923 determinou que cada companhia ferroviária deveria criar uma Caixa de Aposentadoria e Pensões (CAP) responsável pelo recolhimento da contribuição dos trabalhadores e patrões em um fundo que deveria pagar as aposentadorias e pensões dos ferroviários. A partir dessa lei, outras 27 empresas instituíram suas caixas previdenciárias, portanto as reivindicações e pressões dos ferroviários, através de greves, forçaram o poder público à criar a primeira lei previdenciária (Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/>)

<sup>9</sup> No período de 1930 a 1936 foram criados ao todo seis IAPs: Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (IAPM); Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários (IAPB); Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciários (IAPC); Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Estivadores (IAPE)), Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI) e Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transportes e Cargas (IAPETEC).

*apud* Bonduki (2004, p.104):

- 1) Plano A: locação ou venda de unidades habitacionais em conjuntos residenciais adquiridos ou construídos pelos institutos, com o objetivo de proporcionar aos associados moradia digna, sem prejuízo da remuneração mínima do capital investido.
- 2) Plano B: financiamento aos associados para aquisição da moradia ou construção em terreno próprio.
- 3) Plano C: empréstimos hipotecários feitos a qualquer pessoa física ou jurídica, bem como outras operações imobiliárias que o instituto julgasse conveniente, no sentido de obter uma constante e mais elevada remuneração de suas reservas.

Data de 1923 a lei federal que fez dos ferroviários, no setor privado, os precursores do direito a um pagamento mensal durante a velhice. Conhecida como Lei Eloy Chaves, a norma é considerada a origem da previdência social. A Lei Eloy Chaves obrigou cada companhia ferroviária do país a criar uma Caixa de Aposentadorias e Pensões (CAP), departamento incumbido de recolher a contribuição do patrão e a dos funcionários para pagar o benefício aos aposentados e pensionistas. No decorrer de 1923, 27 empresas instituíram suas respectivas CAPs. A lei não veio por benevolência, e sim em resposta às greves nas estradas de ferro, sendo, portanto a pressão exercida pelos ferroviários a motivação para que o poder público instituisse o direito à aposentadoria.

Os planos A e B, segundo Bonduki (2004), tinham fins sociais, apesar de também terem atendido os trabalhadores de média e alta renda. Já o plano C evidenciava a visão atuarial dos IAPs, cuja finalidade era obter a máxima lucratividade para os fundos, sendo esta, a atuação predominante até 1945, fim da ditadura de Vargas. Nessa época, há uma clara inversão de prioridades pelo governo Dutra, que até 1950, intensifica a produção da moradia social, buscando apaziguar a insatisfação popular com a crise habitacional e deter o avanço do Partido Comunista Brasileiro (PCB).

Os IAPs foram progressivamente diminuindo sua atividade nos planos A e B, a partir de 1950, pois tiveram suas reservas dilapidadas pela inflação, devido ao congelamento dos aluguéis e o financiamento em parcelas fixas. Isto evidenciava a intenção populista e a falta de compromisso com uma verdadeira política habitacional social, já que a perenidade da produção de moradias dependia de um aporte contínuo de recursos (BONDUKI, 2004).

A despeito do clientelismo na escolha dos moradores para os conjuntos e dos beneficiados com os financiamentos, os IAPs efetivaram uma produção significativa de moradias, de reconhecido valor arquitetônico e urbanístico. Incorporaram, parcialmente, os ideais modernistas mediante soluções técnicas e formais que diminuiram os custos produtivos,

introduzindo princípios da racionalização e industrialização do processo construtivo, além da verticalização das edificações. Incluíram também em seus projetos um conjunto de equipamentos sociais e coletivos, que materializaram a concepção moderna do habitar, que não se restringe a moradia unicamente, e ainda promove mais qualidade de vida e socialização dos espaços. Assim, vários conjuntos habitacionais agregaram aos seus programas arquitetônicos, creches, escolas, postos de saúde, quadras esportivas, templos religiosos, áreas verdes e etc (BONDUKI, 2004).

Em 1942, o Estado interveio drasticamente no mercado imobiliário congelando os aluguéis, o que gerou alívio imediato para a classe trabalhadora, contudo, em longo prazo, reduziu radicalmente a produção de moradias, que deixaram de ser rentáveis para os investidores que tinham nessa atividade sua renda principal ou complementar, além do aumento exacerbado do número de despejos (MARICATO, 1997).

Posteriormente a isso, durante o governo do presidente Dutra (1946-1951), na tentativa de desarticular a mobilização de alguns setores avançados da classe trabalhadora que ganhou força nos anos de 1930 ante a problemática urbana caracterizada pela proliferação de favelas, foi criada, no dia 1º de maio de 1946, a Fundação da Casa Popular (FCP), “primeiro órgão, em âmbito nacional, voltado exclusivamente para a provisão de residências às populações de pequeno poder aquisitivo” (AZEVEDO e ANDRADE, 1982, p. 01).

A FCP, criada com a intenção de prover habitações para a população pobre, não obteve resultados expressivos, chegando a produzir apenas 17.000 moradias durante sua existência, que durou 18 anos (MARICATO, 1997). De acordo com Bonduki (2004), o enfraquecimento da mesma deve ser atribuído principalmente à ausência quase que total de recursos de origem não orçamentária, dependendo totalmente dos fundos da União, disputados acirradamente com outros setores do governo.

O insucesso da FCP tem sua razão no caráter emergencial e pontual das ações, já que o principal objetivo não era enfrentar o problema da habitação, mas sim “derivar dividendos políticos, quer sob a forma de votos, quer de prestígio” (AZEVEDO, ANDRADE, 1982 *apud* MOTTA, 2011). Os autores destacam que a FCP tinha a finalidade de desmobilizar os setores da classe operária em torno da questão habitacional, a partir de 1930, principalmente pela proliferação das favelas. Não contemplavam, entretanto, os trabalhadores informais, e estipularam um teto para a renda das famílias que poderia ser beneficiadas em um patamar que

atendeu faixas de renda média, beneficiando tão somente os associados (trabalhadores formalmente empregados), assim como os IAPs.

A Fundação da Casa Popular, tinha em seu esboço inicial a centralização das carteiras prediais dos IAPs, o que não se concretizou em razão da resistência dos próprios institutos, dos burocratas do Ministério do Trabalho, dos sindicatos, dos setores de esquerda e até das entidades profissionais, frustrando, assim, a criação de um órgão nacional com recursos suficientes para implementar uma política abrangente de produção habitacional alinhada a uma estratégia de desenvolvimento urbano (BONDUKI, 2004).

O clientelismo também foi partícipe da FCP, principalmente no aspecto da distribuição regional da sua produção, privilegiando o atendimento de um número maior de cidades, que tinham até menos de 100 mil habitantes, em detrimento de concentrar esforços em cidades mais populosas, onde o problema habitacional era mais grave e urgente (BONDUKI, 2004).

O consenso da pouca amplitude da atuação dos IAPs e da FCP, fundamentou-se no número acanhado de moradias produzidas, tendo como horizonte comparativo a imensa carência habitacional e o expressivo número de unidades produzidas posteriormente pelo BNH.

## **1.2 A produção habitacional do BNH e seu papel ideológico para a ditadura militar**

A política habitacional implementada durante o período em que o Brasil esteve submetido a um regime militar ditatorial, que perdurou por 22 anos, foi bastante diversificada em relação aos programas desenvolvidos, que pretendiam combater o déficit habitacional crescente, atendendo às classes baixas e médias, por meio de um sistema de financiamento habitacional que privilegiava a aquisição da casa própria. Essa estratégia alinhava-se à política desenvolvimentista dos militares e, sobretudo, ao seu desejo de controle social da população através da realização de um sonho: a obtenção da casa própria.

Achamos que a revolução [golpe militar] vai necessitar agir vigorosamente junto às massas. Elas estão órfãs e magoadas, de modo que vamos ter que nos esforçar para devolver a elas uma certa alegria. Penso que a solução do problema de moradia, pelo menos nos grandes centros, atuará de forma amenizadora e balsâmica sobre suas feridas cívicas. (carta da presidente do BNH, Sandra Cavalcanti, enviada ao primeiro presidente do regime militar, Castelo Branco em 1964) (MARICATO, 1997, p. 49).

Durante o regime ditatorial militar, iniciado após o golpe de 1964 e que perdurou oficialmente até 1986, um Estado intervencionista produziu cerca de 4 milhões de moradias, através do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), que teve como principal agente o Banco

Nacional de Habitação (BNH), cujo recursos eram oriundos, principalmente, do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), que também financiaram grandiosas obras de infraestrutura urbana e saneamento. O SFH, neste período, financiou 25% do total de moradias produzidas, entretanto estas eram direcionadas, primordialmente, para a classe média emergente e a classe alta, mas também construiu conjuntos habitacionais populares de baixa qualidade em áreas periféricas, agravando a segregação espacial e aprofundando a exclusão social (MARICATO, 1997). Quanto à habitação de interesse social, embora os resultados em termos quantitativos fossem positivos, do ponto de vista qualitativo, deixavam a desejar, pois as edificações eram marcadas por uma arquitetura excessivamente padronizada e sem qualidade (CUNHA; ARRUDA; MEDEIROS, 2007).

O BNH tinha como finalidade prioritária, conduzir e regulamentar a atuação do SFH para que este promovesse a construção e a aquisição da casa própria, especialmente para as camadas mais empobrecidas, e, assim, esses dois órgãos deveriam agir de forma articulada, o que nem sempre aconteceu.

Além da segurança de um abrigo, a possibilidade de morar a médio e a longo prazo, quase a custo zero, a obtenção de uma renda com a sublocação de cômodos e o acúmulo de um bem de valor maior que o preço do trabalho assalariado constituíam fatores impulsionadores da busca incansável pela casa própria, tornando-a como um troféu para a classe trabalhadora (BONDUKI,2004).

Se para os mais ricos a casa própria pode ser importante por aspectos simbólicos e subjetivos, como garantia de estabilidade e criação de um ambiente doméstico compatível com o gosto, *status* social e cultural da família, para os pobres, além desses elementos, a opção pela casa própria torna-se o refúgio seguro contra as incertezas que o mercado de trabalho e as condições de vida urbana reservam ao trabalhador que envelhece (BONDUKI,2004, p.310).

O percurso do BNH e do SFH, de acordo com Motta (2010), é dividido em três etapas. A primeira, entre 1964 e 1969, marca a introdução do BNH e das Companhias de Habitação Popular (COHABs)<sup>10</sup>, e a produção bastante significativas de moradias populares, mobilizando cerca de 40% do total de recursos investidos no período. A segunda fase, de 1970 a 1974, correspondeu à crise do SFH, causada pelo enfraquecimento da atuação das COHABs, em razão

---

<sup>10</sup> As Companhias de Habitação Popular (COHABs) se originaram em 1964 e 1965, por todo o País, com o intuito de atuar na elaboração e realização das políticas públicas habitacionais. Eram empresas públicas ou de capital misto que utilizavam os recursos provenientes do BNH, para promover as suas ações de enfrentamento do déficit de moradias.

dos índices elevados de inadimplência dos mutuários, sobretudo os mais pobres, que perderam a capacidade de compra. E assim, os investimentos se voltaram, preponderantemente, para o financiamento e construção de moradias para as classes médias, cujos juros eram mais elevados e a inadimplência bem menor. A terceira e última fase, de 1975 a 1980, foi caracterizada pela remodelação e o fortalecimento das COHABs, que permaneceram majoritariamente atendendo apenas à classe média.

As duas últimas etapas da atuação do BNH e do SFH coincidem justamente ao período de expansão urbana periférica, por meio do binômio lote ilegal mais barato e autoconstrução da moradia, e da exacerbação das favelas. Essas foram as soluções encontradas pelos estratos mais pobres, que viram a expectativa de acesso formal à moradia por meio do SFH e do BNH, serem frustradas diante do abandono pelos mesmos da produção da habitação de interesse social.

Segundo Souza (2010), o planejamento regulatório e o planejamento centrado em investimentos públicos, desde os anos de 1970, cedem espaço para um modelo de planejamento análogo à lógica da gestão, baseado nos interesses imediatos do capital privado, e que pode ir além, em um padrão denominado pelo autor de planejamento de facilitação, que oferece vários estímulos à iniciativa privada, por meio de inúmeras vantagens e subsídios.

Bonduki (2008)<sup>11</sup> considera este período (1964-86) como o único em que o país teve, de fato, uma Política Nacional de Habitação, com uma estratégia clara para intervir na questão habitacional, constituída pelo BNH e uma rede de agentes promotores e financeiros (privados ou estatais) que propiciaram a produção em larga escala. E mesmo após a extinção do BNH em 1986, o SFH ainda produziu 2,2 milhões de unidades habitacionais até 2000, ano em que foi dissolvido. O autor ressalta os excelentes resultados obtidos do ponto de vista quantitativo, porém admite os equívocos desta em relação à qualidade:

Dentre os erros praticados se destaca a opção por grandes conjuntos na periferia das cidades, o que gerou verdadeiros bairros dormitórios; a desarticulação entre os projetos habitacionais e a política urbana e o absoluto desprezo pela qualidade do projeto, gerando soluções uniformizadas, padronizadas e sem nenhuma preocupação com a qualidade da moradia, com a inserção urbana e com o respeito ao meio físico. Indiferente à diversidade existente num país de dimensões continentais, o BNH desconsiderou as peculiaridades de cada região, não levando em conta aspectos culturais, ambientais e de contexto urbano, reproduzindo à exaustão modelos padronizados. (BONDUKI, 2008, p.74).

---

<sup>11</sup> Vale salientar que o autor ainda não tinha se debruçado sobre o período da produção habitacional após a criação do Ministério das Cidades e do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, quando de fato houve uma política habitacional que dialogava com a política urbana.

### **1.2.1 Reavaliação da política de HIS e o surgimento dos programas alternativos do BNH**

As críticas ao desempenho do BNH em conjunto com o fortalecimento dos movimentos sociais urbanos, em meados de 1970, forçaram o próprio órgão a elaborar uma série de programas ditos “alternativos” para a produção de habitações de interesse social e inaugurar um novo padrão de atuação nas favelas, sem que com isso o órgão abandonasse os programas tradicionais, que continuaram a produção de conjuntos habitacionais por empreitada nas periferias das grandes cidades (CARDOSO e ABIKO, 2006).

Nos anos de 1970 e 1980, formou-se um consenso nos setores governamentais responsáveis pelas políticas habitacionais de que a construção dos conjuntos habitacionais não respondeu satisfatoriamente as demandas da população de baixa renda, sobretudo as de menor poder aquisitivo, cuja renda e estabilidade financeira não permitiam o enquadramento nos programas habitacionais subsidiados. Com base nessa observação, inicia-se a tentativa de incentivar a autoconstrução por meio de programas governamentais que foram denominados de “alternativos” (VIDAL, 2008). Esse período corresponde também ao gradativo processo de descentralização das ações no campo habitacional e consequente fortalecimento da autonomia dos municípios, reforçados pela redemocratização e consolidação dos movimentos populares de moradia. Elementos que contribuíram para o desenvolvimento de experiências inovadoras no tema da habitação social pelos municípios, entre estas, podemos citar: a urbanização de favelas no Rio de Janeiro, o mutirão autogerido em São Paulo, a regularização fundiária por meio da criação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no Recife e em Belo Horizonte, as cooperativas habitacionais em Porto Alegre e etc. Os resultados positivos destes levaram a sua disseminação como modelo de atuação em todo o País, passando de programas excepcionais para dominantes (CARDOSO e ABIKO, 2006).

Durante o Governo Geisel (1974-1979), com base em uma autocrítica em relação à política de habitação popular e inseridos num âmbito de transição democrática, surgem os programas de caráter reformista. O primeiro a ser criado foi o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB)<sup>12</sup>, em 1975, o qual significou um avanço no atendimento da grande parcela da população de baixa renda e de instabilidade financeira, como também de

---

<sup>12</sup> O PROFILURB incorpora parcialmente as idéias de Turner (1976) ao proporcionar a posse legal da terra e estimular a autoconstrução, mas não agrega a assistência técnica defendida pelo autor. Tinha como intenção evitar o surgimento de favelas, mas que de fato, em muitos casos estimulou a erradicação destas em seus locais de origem transferindo-as para terrenos inapropriados para a construção, distantes e sem nenhuma infraestrutura no entorno convincente.

inflexão quanto a produção apenas de lotes urbanizados. O programa foi alvo de críticas do setor da construção civil pela diminuição do volume de obras, já que não envolvia a construção de moradias pelo Estado e de outros setores da sociedade, que enxergavam nele um estímulo para a criação de “favelas organizadas” (MELO, 1989), justificando, assim, o seu desempenho pífio em relação ao que se propunha.

Em 1978, o PROFILURB reavalia o seu esquema de financiamento, tornando-o mais favorável para o beneficiário e inclui a construção de uma unidade sanitária ao lote. Já o Programa de Financiamento da Construção, Conclusão e Ampliação (FICAM), criado em 1977, procurava por meio da associação ao PROFILURB, disseminar a autoconstrução como alternativa à produção convencional de moradias. Em 1979, no início do governo de João Figueiredo, ele institui o Programa de Erradicação de Sub-habitações (PROMORAR), que suplanta os programas alternativos anteriores, pois representa uma versão aprimorada dessas experiências (MELO, 1989).

O PROMORAR tinha em seu cerne conceitual a melhoria das favelas como um todo, intervindo tanto nas moradias como na infraestrutura do local, proporcionando a permanência das famílias e evitando a sua remoção, e quando essa se mostrava inevitável, as moradias deveriam ser ofertadas próximas ao local de origem. Nas situações habitacionais sujeitas à risco, segundo Balthazar (2012), o programa realocava as famílias, oferecendo-lhes casas mínimas, entre 22,00m<sup>2</sup> e 28,00m<sup>2</sup>, sem acabamentos, ficando a cargo dos moradores o término e ampliação da obra com seus próprios recursos de tempo e de dinheiro. Para Vidal (2008), o programa avança em relação à urbanização das favelas, mas encontrou fortes barreiras na regularização fundiária.

O PROMORAR teve um papel significativo na produção habitacional de interesse social, não somente pela estratégia de atuação voltada para a população que ocupava ilegalmente terras urbanas, mas sobretudo pelo seu desempenho em termos quantitativos. De acordo com Melo (1989), essa expressiva produção<sup>13</sup> alcança a marca de aproximadamente um quarto do total de moradias produzidas pelas COHABs entre 1979 e 1982 (mais de 600 mil unidades), o que por sua vez, correspondia à metade do que foi produzido pelo BNH durante sua existência (1964-

---

<sup>13</sup> Essa performance estava vinculada diretamente à figura do Ministro do Interior, Mário Andreazza e suas aspirações políticas à Presidência, levando o programa à uma atuação de caráter clientelista, que segundo Melo (1989) privilegiou o Nordeste em relação ao volume de investimentos.

1986).

Em 1984, próximo à extinção do BNH, foi implementado o Programa João de Barro, e como o próprio nome sugere, ele era alicerçado na autoconstrução, contava com a assistência, os subsídios e o acompanhamento do poder público. Teve como público alvo a população mais vulnerável, cuja a renda era inferior a 1,5 salário-mínimo (ZYLBERSZTAJN, 2018). Apesar de o programa significar um grande avanço em relação ao PROFILURB e ao PROMORAR, pelo menos no plano conceitual, e por também se destinar aos núcleos urbanos de pequeno e médio portes, o seu desempenho se mostrou bastante acanhado.

### **1.3 As políticas habitacionais na Nova República: uma nova realidade**

A mudança de regime político na Nova República, caracteriza também um momento histórico de transformações nas alianças políticas e na administração pública em geral, que, pelo caráter instável dos pactos realizados para sua concretização, gera descontinuidade, inclusive normativa, cujas mudanças são regidas pelas pressões corporativas. Essa nova conjuntura provoca mudanças que foram sentidas principalmente nas políticas sociais. A respeito disso Melo (1989) acrescenta:

O ímpeto reestruturador sob o comando de um núcleo hegemônico comprometido com uma estratégia de mudanças mais profundas dará lugar, gradativamente, a uma política de acomodação a interesses setoriais inexistindo na estrutura interna do Estado um centro organizador e unificador que dê direção e sentido à sua ação. A nível das políticas de corte social, o projeto de reestruturação ampla das políticas públicas setoriais passa a dar lugar a um conjunto de ações pontuais, muitas das quais de caráter assistencial (MELO, 1989, p.41).

No campo habitacional o curso da reestruturação assume um intenso debate sobre o SFH, que consuma a extinção definitiva do BNH, em 1986, mas não define claramente um projeto que o substitua, numa realidade da dilapidação do modelo de financiamento habitacional que preponderou até então. Os programas ditos alternativos criados nos últimos anos do BNH, que se baseavam na produção em regime de mutirão, tornam-se padrões hegemônicos nas políticas habitacionais da Nova República, com novos arranjos institucionais e políticos.

Em 1985, o governo institui a Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC), subordinada à Secretaria de Planejamento da Presidência da República, sob o *slogan* “tudo pelo social”, ficando responsável pelos programas sociais de atendimento das famílias com renda até três salários-mínimos, nas áreas de alimentação, nutrição, creches comunitárias, habitação

etc. Entre estes, é importante destacar o Programa Nacional do Leite (PNL)<sup>14</sup>, que inaugura a estratégia política em relação aos movimentos populares, concebendo instâncias de participação obrigatórias para a adesão ao programa, que, segundo Braga (1995), escondia a verdadeira intenção do governo, que era se infiltrar na dinâmica das organizações de moradores e confrontar o crescimento dos movimentos sociais urbanos, antes reprimidos pela ditadura.

### **1.3.1 *Produção por meio de mutirões: uma nova realidade na produção da HIS***

Em 1987, O Programa Nacional de Mutirões Habitacionais (PNMH) é inaugurado, ficando sua gestão sob a responsabilidade da SEAC, marcando o crescimento horizontal da política habitacional, com um viés assistencialista, traduzido na esfera local dos municípios em ações guiadas pela falta absoluta de critérios e procedimentos técnicos, imprescindíveis ao planejamento da atuação pública, tais como: fixação de metas, prazos e planos de médio e longo prazo, e etc. A respeito disso Melo (1989) destaca:

[...] as ações constituem respostas a conflitos pontuais que eclodem na arena local. Assim, os projetos alternativos de habitação popular referidos anteriormente são, em sua grande maioria soluções para conflitos de propriedade existentes ou invasões. A dinâmica destas últimas está fundamentalmente associada ao ciclo político e, por isso mesmo, tem se intensificado no período recente (MELO, 1989, p. 43 e 44).

Para a execução do PNMH, a SEAC exigia a constituição de uma Sociedade Comunitária de Habitação (SCH)<sup>15</sup>, juridicamente estabelecida, para, mediante convênios firmados entre estas e os Governos dos Estados e dos Municípios, realizar o repasse dos recursos. A completa aceitação das regras estabelecidas pela SEAC era um pré-requisito para a criação das SCHs, que tinham também a difícil tarefa de selecionar quais famílias seriam beneficiadas, evocando para si o desgaste e os conflitos dessa escolha, tendo em vista a enorme demanda e que não seria contemplada.

O PNMH pretendia inicialmente construir cerca de 3,1 milhões de moradias populares em uma ação integrada entre os entes federativos e a população de baixa renda. A União seria

---

<sup>14</sup> Para ter acesso aos programas sociais da SEAC, era exigida a constituição de associações nas comunidades, que deveriam se habilitar para receber o benefício. Este artifício do governo provocou o surgimento de inúmeras associações, criadas fora da história de luta e reivindicações dos movimentos populares, interessadas unicamente em receber os tíquetes de leite. Até mesmo, as associações antigas, cuja a identidade política foi constituída no movimento popular, aderiram ao programa, tornando-se responsáveis pela árdua missão, de escolher entre os inúmeros necessitados inscritos, aqueles que receberiam o auxílio.

<sup>15</sup> A formação obrigatória das SCHs para acessar o PNMH, é vista por Braga (1995) como uma estratégia escamoteada do governo para desarticular os movimentos sociais nas associações de bairro, interferindo na sua dinâmica natural e influenciando no surgimento de outras lideranças, numa intenção clara de cooptação dessas representações da comunidade. A autora admite, entretanto, que, apesar de ser uma participação supervisionada e restrita, ela proporcionou canais de interlocução da comunidade com o poder público e estabeleceu novos padrões de sociabilidade.

responsável pelo aporte financeiro de 37% do custo total final da moradia, a comunidade participaria com sua mão de obra, que corresponde a 40%, enquanto ao Município caberiam o fornecimento do terreno, obras de infraestrutura e outros serviços que completam os 23% restantes (BRAGA, 1995). A participação popular nesse contexto, torna-se claramente uma estratégia de otimização dos limitados recursos financeiros, tanto pela mão de obra não remunerada, como pela SCH<sup>16</sup>, responsável pela organização das famílias beneficiadas; gestão do projeto e execução das obras, contando com o suporte técnico dos órgãos governamentais dos estados e municípios.

Em seu discurso, o Governo apregoava a participação popular no PNMH, quando afirmava: “A Prefeitura e os órgãos públicos estaduais e federais apoiam as iniciativas comunitárias dando instrumentos e abrindo acesso a diversos meios. O governo se insere em sua função prestadora de serviços, mas não interfere” (Presidência da República/ SEPLAN, s/f:8 *apud* BRAGA, 1995, p.108). O que se verificou na prática, entretanto, foi uma ação centralizadora, estabelecida com base nas determinações e normas criadas no plano nacional de maneira tecnocrática, que não deixava espaço na esfera local, para uma genuína participação da comunidade.

Após a extinção do BNH, a Caixa Econômica Federal (CEF) assume a atribuição dos repasses financeiros e da execução das políticas voltadas para a habitação, saneamento e desenvolvimento urbano, que, segundo Bonduki (2002 *apud* VIDAL, 2008), acarretou um controle mais severo do crédito que, por consequência, afetou diretamente a produção de moradias, reduzindo-as, sobretudo, para os estratos mais empobrecidos da população. Cardoso e Abiko (2006) ressaltam que nesse período os municípios passam a ter mais autonomia e as políticas públicas habitacionais tornam-se cada vez mais descentralizadas. E paralelamente, verifica-se mais ênfase aos programas ditos “alternativos”, tornando-os gradativamente em modelos mais hegemônicos, disseminados por todo o Brasil.

Com a inserção da autoconstrução nas novas políticas habitacionais do Estado para a população de baixa renda, como estratégia para baratear as construções, os projetos em regime de mutirão e autogestão abandonaram a informalidade e transferiram o protagonismo da

---

<sup>16</sup> A SCH desempenha funções próprias de órgãos governamentais, sem com isso gerar nenhum custo aos cofres públicos, além de enfrentarem todas as tensões e conflitos inerentes à administração de um programa, cujo número de beneficiados era muito aquém da demanda no local, absorvendo os impactos negativos diretos da gestão da escassez e atenuando o desgaste do Poder Público.

produção de moradias, antes exclusivo do Estado e do mercado privado para a própria população participante do mutirão, organizada em associações ou cooperativas. Se por um lado, a ausência do setor da construção civil, substituída pela mão de obra do mutirão, permitia a diminuição dos custos e ampliação do número de famílias atendidas, por outro significava o aumento da jornada de trabalho não remunerada para essa população e a redução do tempo destinado aos movimentos populares organizados.

Conforme relatam Cardoso e Abiko (1994), a evolução dos mutirões habitacionais deu-se em três etapas distintas, sendo a primeira em meados dos anos de 1970, que correspondeu à fase que inaugura a adoção da prática do mutirão de maneira oficial, por meio de programas criados pelo próprio BNH, tais como o PROFILURB e o PROMORAR.

A segunda etapa, ocorrida de 1983 e 1989, foi afetada por crises econômicas quase que ininterruptas, ocasionando assim a redução dos recursos disponíveis para a construção de moradias e obrigou o Poder Público Municipal, Estadual e Federal, também pressionados pelos movimentos populares, a investir mais em programas habitacionais em regime de mutirão. Esta fase marca o princípio da institucionalização do mutirão em larga escala pelo País.

A terceira etapa começa em 1989, com os mutirões da cidade de São Paulo financiados pelo Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitações Subnormais, o FUNAPS, que tiveram como modelo as experiências das cooperativas habitacionais ocorridas no Uruguai e tem se aperfeiçoado no tempo com base na sua prática em diversas regiões do Brasil. Uma das marcas desse aprimoramento foi a inserção das assessorias técnicas, formadas por engenheiros, arquitetos e agentes sociais contratados pela comunidade que participava da mão de obra do mutirão.

Em razão do grande êxito das *Cooperativas de Ayuda Mutua*, que surgiram no Uruguai nos anos de 1960, como iniciativas de mutirão autogestionado, serviram de inspiração para outros países latinos, entre eles o Brasil. O sucesso obtido pelas cooperativas uruguaias teve como fatores determinantes a redução dos custos de construção em cerca de 20%, a melhoria da moradia em termos da qualidade dos acabamentos e aumento de sua dimensão física, e, principalmente, o fato de o Governo ter elaborado um Banco de Terras. Esta iniciativa estatal equacionou um dos principais entraves para os processos de mutirão por autogestão, que era a aquisição de terrenos para a construção, obtendo-os do Poder Público por meio de compra ou doação, e desta maneira viabilizavam o acesso à terra (VIDAL, 2008).

Os processos autogestionários de produção habitacional, segundo Lopes e Rizek (2006), foram geralmente implementados no Brasil, sem o devido cuidado de analisar previamente o contexto local e adaptar os métodos para a realidade investigada, que se mostrava, muitas vezes, bem diferente da uruguaia. Enquanto que lá o apoio vinha das organizações sindicais, aqui era dos movimentos populares; lá a produção de moradias era regulada por um plano e uma lei, ao passo que aqui era regulada por programas que comumente nem sequer integravam políticas habitacionais mais amplas; lá as cooperativas do ponto de vista jurídico permitiam a reciprocidade comunitária, a propriedade comum e a sua venda regulamentada, à medida que aqui as associações comunitárias atuavam com dificuldade apenas no papel de mediador momentâneo entre o agente financiador e o mutuário final.

Quando comparado a um processo tradicional de construção, o mutirão obtém uma redução de custos em torno de 30%, que tem sua justificativa, não somente no emprego da mão de obra não remunerada, mas também nos encargos financeiros que seriam decorrentes desta. Além disso, temos a aquisição dos materiais feita pela comunidade de maneira mais consciente e assertiva. Todos esses fatores interligados contribuem para a diminuição dos custos, podendo também proporcionar mais qualidade para as habitações. (ABIKO e COELHO, 2006)

O arquiteto e urbanista inglês John F. C. Turner, com amparo na sua experiência em campo na reconstrução de assentamentos precários e urbanização de favelas no Peru, de 1957 e 1963, defendia que a melhor alternativa de ação por parte do governo para a questão do déficit de moradias, não era, simplesmente, a sua produção direta pelo Estado, pois neste reconhecia a ausência de competência para operacionalizar a produção habitacional de modo a atender as reais necessidades da população mais pobre ( LOPES e RIZEK, 2006). Zylbersztajn (2018) acrescenta que Turner tinha concluído que o Poder Público não tinha capacidade de endividamento compatível com o montante de recursos financeiros exigidos para construção do número de unidades habitacionais capaz de zerar o déficit. Turner (1976) ainda sugeria que a atuação estatal fosse direcionada para a urbanização de favelas, projetos de lotes urbanizados e assistência técnica.

Para a obtenção de uma comunidade genuína e recíproca, Turner sustentava que o Estado deveria intervir minimamente na produção habitacional, delegando essa tarefa para os futuros usuários, encarregados de administrar os recursos e a obra. Só assim seria possível escapar do modelo de produção estatal direta, que entregava para a população conjuntos habitacionais massificados, monótonos e sem personalidade (VIDAL, 2008).

A discussão nacional em torno da autoconstrução, teve a forte polarização das ideias de dois autores: Turner (1976) e Oliveira (2006). Ao passo que o primeiro legitimava a autoconstrução assistida da moradia como instrumento financeiramente viável de enfrentamento do déficit habitacional, o segundo condenava veementemente esse processo de produção por acreditar que o mesmo significava a superexploração do trabalhador.

Oliveira (2006), crítico da autoconstrução, aponta como um dos fatores que contribuíram para a introdução do modo de produção capitalista no Brasil, a continuidade de formas atrasadas de subsistência, das quais a construção da própria casa faz parte, elevando assim os lucros do empregador, que retira da composição do salário do trabalhador o item moradia e acrescenta: “[...] a industrialização estava se fazendo, com base na autoconstrução, como um modo de rebaixar o custo de reprodução da força de trabalho” (OLIVEIRA, 2006, p. 68).

Um dos pontos mais discutíveis dos mutirões, de acordo com Abiko e Coelho (2006), é o prazo de realização da obra, que dura em média cerca de 24 meses e tem sua razão no fato de a execução da obra muitas vezes só acontecer nos finais de semana, e com uma mão de obra geralmente pouco qualificada e sem experiência na construção civil, o que ainda é agravado pelo fato da população participante do mutirão estar sujeita ao sobretrabalho.

Balthazar (2012) expressa que, nos anos de 1980, período que marca a institucionalização da autoconstrução, coincide justamente, com momento de descentralização e municipalização das políticas públicas. Pina et al (2004) acrescenta que, mesmo a intervenção Estatal na autoconstrução já aparecer em registros de documentos oficiais e diagnósticos desde os anos de 1960 e 1970, sua implementação ocorreu realmente nos anos de 1980, logo em seguida à época de descapitalização sofrida pelo Sistema Financeiro da Habitação, por meio de programas públicos próprios e organização de mutirões, e, deste jeito, o governo se apodera das modalidades de produção popular espontânea da moradia.

### ***1.3.2 A política de HIS e a agenda Neoliberal do Governo Federal***

De 1990 a 1992, no curto período do governo Fernando Collor, a política habitacional foi seriamente prejudicada pelo confisco da poupança, que paralisou o FGTS e a ausência de atuação estatal no mercado de terras. O Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH), principal programa neste íterim, pretendia produzir 245 mil moradias em 180 dias, mas não teve sucesso (RIBEIRO, 2007). O tempo estipulado pelo programa, inicialmente previsto de seis meses, estende-se para dezoito meses, e alcança a marca de apenas 210 mil habitações, com

o custo médio superior ao previamente orçado (BOTEGA, 2008). Os investimentos no setor da HIS do governo de Collor, além de extrapolarem os recursos previstos e não atingirem os prazos e metas estipulados, segundo Maricato (1998), teve cerca de 50% das unidades produzidas abandonadas antes da conclusão e ocupadas ilegalmente, deixando um dos mais graves legados para os governos subsequentes.

Em 1992, Collor renunciou sob pena de sofrer o *impeachment*, e assumiu o seu vice-presidente Itamar Franco, que ocupou o cargo até 1994. Nesse intervalo, delegou ao Ministério do Bem Estar Social, que tinha passado por uma reorganização, a tarefa da gestão da política habitacional. Este reformula os programas e obriga a participação de conselhos gestores estaduais de habitação, com cooperação comunitária local, e exige a compensação monetária do governo estadual pelo aporte financeiro da União (RIBEIRO, 2007). Segundo Silveira (2005 *apud* RIBEIRO, 2007), essas medidas propiciaram maior controle social e transparência na gestão dos programas, configurando um momento importante de mudanças na condução da política pública habitacional.

Entre os programas elaborados no governo de Itamar Franco, estão o Programa Habitar Brasil, para municípios de mais de 50 mil habitantes e o Morar Município para as cidades de menos habitantes. Ambos utilizavam recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e fundos arrecadados pelo Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF). Apesar dos aspectos positivos, quanto à gestão da política de habitação por meio dos conselhos estaduais, os programas não enfrentaram o déficit habitacional de maneira eficaz. O resultado decepcionante dos mesmos, deveu-se ao fato dos recursos investidos, terem ficado abaixo do esperado, por causa da redução de gastos impostas pelo Plano Real (RIBEIRO, 2007).

No primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC), o setor Estatal da habitação foi objeto de outra reestruturação, então mais profunda, extinguindo o Ministério do Bem Estar Social e criando a Secretaria de Política Urbana (SEPURB), vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), responsável agora pela política nacional de habitação (RIBEIRO, 2007). Segundo Maricato (1998), a vinculação da política habitacional ao setor de planejamento, e não ao setor de assistência social, demonstrava um avanço, pelo menos no reconhecimento da extensão e da relevância econômica da moradia.

O avanço da ideologia Neoliberal iniciada no governo, Collor, atinge seu ápice no período de FHC, com o ajuste fiscal, o programa de privatização, liberalização do comércio e redução

da atividade do Estado nas políticas sociais. Essa realidade política e econômica provoca o enxugamento dos recursos para os municípios investirem na política urbana, como comprova a insignificância do valor total desembolsado pela União em 2001 para o setor, equivalente a 0,14% do orçamento geral (RIBEIRO, 2007).

O documento elaborado pela SEPURB em 1996, apontava para novos conceitos em relação à política habitacional, tais como: reconhecimento da cidade ilegal e da importância da questão fundiária e urbanística; incorporação de programas de melhorias habitacionais; descentralização da operação dos programas de responsabilidade de governos municipais e estaduais; ruptura da rigidez e padronização exacerbada mediante a proposição de vários programas<sup>17</sup>; a constatação da elevada concentração das camadas mais pobres no déficit habitacional; além disso, a estrutura institucional organizada no Ministério do Planejamento acaba com a dissociação entre a política urbana e a habitacional, ao criar a Secretaria de Política Urbana, com as diretorias de habitação e saneamento a ele subordinadas (Maricato,1998). A autora esclarece, contudo, que as boas intenções demonstrada no discurso inicial não se refletiram em uma prática verdadeira que alterasse a realidade excludente da questão habitacional. E acrescenta: “As reformas necessárias para tal foram completamente ignoradas e os recursos investidos diminutos para a dimensão do problema” (MARICATO, 1998, p.9).

Os programas habitacionais de FHC utilizaram os recursos onerosos do FGTS e SBPE, predominando aí a lógica de mercado, exatamente como fizeram os governos anteriores, enquanto que os recursos a fundo perdido, oriundos do Orçamento Geral da União (OGU), que poderiam financiar moradias para a população pobre, foram escassos.

Os dois principais programas habitacionais desse período foram o Habitar Brasil e Pró-Moradia, cuja principal fonte de financiamento foi o FGTS, somados a outros recursos de origem externa. Do montante total de recursos do FGTS, previstos para a execução da política de HIS, destinada a famílias de renda de 1 a 5 salários-mínimos, somente 13% foram efetivamente investidos, ao passo que para a renda situada entre 5 e 12 salários, foram investidos 107% do montante imaginado inicialmente (MARICATO,1998).

Um dos programas elaborados no governo FHC foi a Carta de Crédito Individual e Associativa, de início pensada para atender às camadas de renda inferiores e financiada pelo OGU. Esbarrou, no entanto, na pouca oferta de imóveis populares legalizados, que era uma

---

<sup>17</sup> Entre a diversidade de programas criados estão: Pró-moradia; Habitar Brasil (criado no governo anterior); Carta de Crédito Individual e Associativo e Apoio à Produção.

exigência do programa para proceder com o financiamento. Isto foi algo esquecido no delineamento do programa, e provavelmente comprometeu a sua operacionalização e o alcance das metas. Outro programa que teve uma performance muito aquém do esperado foi o Pró-moradia, que nos três primeiros anos apresentou investimentos bem abaixo dos recursos orçamentados (MARICATO,1998). Segundo a SEPURB (1998 *apud* SANTOS, 1999), os dois programas (Pró-Moradia e Habitar-Brasil) investiram, em conjunto, cerca de dois bilhões de dólares no período 1995-1998, com predomínio do Habitar Brasil, que utilizava recursos a fundo perdido e tinha regras menos rígidas para o pagamento de estados e municípios.

O Habitar Brasil, no segundo mandato de FHC, passa a receber investimentos internacionais por intermédio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), mudando sua denominação para Habitar Brasil BID (HBB). Com exceção deste programa, que conseguiu repassar recursos para os municípios, os demais programas, como o Arrendamento Residencial e o de Carta de Crédito, não foram capazes de alcançar a meta principal, que era atender a população de renda mais baixa (RIBEIRO, 2007).

Um fato marcante foi a aprovação nesta época da Lei Federal N°10.257 de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, após treze anos de intenso debate político-social. O Estatuto conseguiu acomodar parcialmente os interesses do mercado imobiliário e do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU)<sup>18</sup>, e, por meio de seus princípios buscou elaborar no plano jurídico, teórico e ideológico, novos padrões para as relações e morfologias urbanas capazes de assegurar cidades socioespacialmente equilibradas e democráticas. Ao subordinar o direito de propriedade à sua função social e desassociá-lo do direito de construir, o Estatuto permite ao planejamento urbano ultrapassar sua função regulatória, e agir como dinamizador da ocupação urbana e das políticas habitacionais equânimes.

---

<sup>18</sup> O Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), criado em 1985, era composto por movimentos sociais (moradia, transporte, saneamento), associações de profissionais (arquitetos, advogados, sanitaristas, assistentes sociais, engenheiros), entidades sindicais, entidades acadêmicas e de pesquisa, ONGs, integrantes da Igreja Católica (egressos do movimento religioso denominado Teologia da Libertação), servidores públicos, além de prefeitos e parlamentares progressistas. Estes foram reunidos no Fórum pela Reforma Urbana, onde discutiram a política urbana e elaboraram uma proposta de Emenda Constitucional de Iniciativa Popular, subscrita por 131 mil eleitores, que foi apresentada à Assembleia Nacional Constituinte, e de forma inédita integrou o primeiro capítulo destinado ao tema urbano, introduzindo a função social da cidade e a função social da propriedade (MARICATO, 2010, p. 16).

#### **1.4 Novos rumos da política habitacional no governo Lula**

Em seu primeiro dia de governo, em 2003, o presidente Luís Inácio Lula da Silva criou o Ministério das Cidades, com o objetivo inédito de transformar o tratamento setorial da habitação praticado pelas políticas públicas, incorporando as demais dimensões do morar, como saneamento, mobilidade e ordenamento do uso e ocupação do solo (RIBEIRO, 2007). Entre a extinção do BNH (1986) e a formação do Ministério das Cidades, a gestão da política habitacional esteve submetida a sete estruturas administrativas, denotando a descontinuidade e a falta de estratégias públicas de desenvolvimento urbano e enfrentamento da questão da moradia (BONDUKI, 2008).

O Ministério das Cidades, não assume o papel de executor, mas de coordenador da política urbana e habitacional nacional, trazendo de maneira inédita a perspectiva de planejamento e ação articulada nos três níveis de governo: Federal, estadual e Municipal. Não obstante o Ministério ter representado um avanço, especialmente na possibilidade de maior participação e controle social, por meio do Conselho Nacional de Cidades, teve como obstáculo sua fragilidade institucional, devido ao fato da CEF, principal agente operador e financeiro do FGTS, permanecer subordinada ao Ministério da Fazenda (BONDUKI, 2008).

Além disso, foram concebidos, pela Lei Federal 11.124/ 2005, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), que tinha como objetivo propiciar o acesso à moradia digna para a população de menor renda, através da implementação de políticas e programas de investimentos e subsídios, e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) de natureza contábil, cuja finalidade era centralizar e gerir os recursos para a execução das ações do SNHIS. Segundo Bonduki (2008), o FNHIS devia introduzir em seus fundos uma combinação de recursos onerosos (FGTS) e não onerosos (fiscais) como previa o Projeto Moradia<sup>19</sup>, mas ficou limitado praticamente aos recursos orçamentários.

Atendendo as reivindicações dos movimentos populares por moradia, em 2004, o Governo Federal criou o Programa Crédito Solidário (PCS), que tinha como alvo as famílias com renda inferior à três salários-mínimos organizadas em associações, cooperativas, sindicatos ou entidades da sociedade civil para atuarem em sistema de autoconstrução ou mutirão, e cujo financiamento recebido podia ser utilizado para compra de terreno, construção

---

<sup>19</sup> Trata-se de Projeto-base para a elaboração do Programa Eleitoral na área da política urbana e habitacional do então candidato Lula. Formulado pelo Instituto Cidadania com a participação de especialistas de áreas distintas, movimentos populares, entidades empresariais e profissionais, universidades, centrais sindicais e etc.

em terreno próprio ou de terceiros, ampliação ou reforma , aquisição de casas prontas e reabilitação de imóveis para fins de moradia. Segundo Drago (2011), apesar de sua criação em 2004, o PCS só veio apresentar efeitos na produção habitacional em 2007, após processo de reformulação de sua política normativa.

#### **1.4.1 O Programa Minha Casa Minha Vida e a produção em larga escala da HIS**

A mais recente iniciativa de produção direta com participação privada, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), lançado em 2009, surgiu de demandas do setor imobiliário e da construção civil em resposta à crise econômica global causada pelos subprimes americanos. O programa contratou em apenas cinco anos quase 80% das unidades que o BNH financiou nos seus 22 anos de existência. Buscou atender as famílias de menor renda, pois tem níveis de subsídios que podem chegar a 96% dos valores financiados, transformando a produção habitacional num processo de escala industrial (AMORE, 2015). Porém Krause, Balbim e Lima Neto (2013 *apud* BALBIM; KRAUSE E LIMA NETO, 2015, p.10) destacam que o PMCMV: “[...]não abarca todo o escopo de uma efetiva política habitacional adaptada à diversidade de situações brasileiras, ainda que o programa tenha sido alçado à escala de política”, e acrescentam que outros modelos de produção foram excluídos da discussão, afetando aquelas famílias que carecem de alternativas diferentes ao programa.

A falta de agente promotor público no PMCMV difere do que acontecia no período do BNH, que tinha nesse papel, as Companhias Metropolitanas de Habitação (COHABs), associações e cooperativas, incumbidas da incorporação imobiliária e gestão dos empreendimentos. Essa relação direta com o Poder Público, tornava possível a articulação com as políticas urbanas, muito embora isso não tenha sido concretizado sempre. No caso do PMCMV, contudo, devido ao seu arranjo institucional, o Estado não pode atuar como promotor ou gestor do empreendimento (RUFINO, 2015), cabendo-lhe a função de financiador e regulador do programa. A Instituição Financeira, responsável pelo repasse e fiscalização dos recursos públicos, a CEF, juntamente com o setor privado da construção civil, assumiram o protagonismo da produção habitacional, que então não precisava estar submetido aos planos dos órgãos e instituições encarregados das políticas urbanas e habitacionais.

O PMCMV difere da produção habitacional do BNH, também em outro ponto fundamental, o maior atendimento à população de baixa renda, cuja renda familiar está abaixo de cerca de três salários-mínimos, denominada de Faixa 1. Na primeira fase do programa, que

durou de abril de 2009 a Junho de 2011, 40% do total das unidades produzidas pelo PMCMV foram voltadas para esse segmento. Na segunda fase, que durou de Junho de 2011 à Dezembro de 2014, atingiu a marca de 60% das unidades. Para a Faixa 1 de renda, foram disponibilizados recursos financeiros que não requerem retorno e sobre os quais não incidem juros, subsidiando quase que integralmente os valores para essas famílias (AMORE, 2015).

As empresas de construção atuando em conjunto com a CEF e em concordância com as normas e requisitos mínimos estipulados, tornam-se os proponentes dos empreendimentos, e dessa maneira, a escolha do terreno e das características dos projetos por parte das construtoras fica portanto sujeita à racionalização dos custos, fazendo-os optar por terrenos baratos, aumento da escala e uniformização dos projetos, como estratégias de viabilização do empreendimento (RUFINO, 2015), isto é, para garantir as sua elevada lucratividade. Desta maneira, reforçou o processo de periferização e padronização arquitetônica, que também foram verificados na época do BNH.

A crítica sobre o PMCMV coincide com a mesma experimentada pela produção habitacional do período do BNH, que é sua total desarticulação relativamente às políticas urbanas e fundiárias, e fortemente vinculadas à uma política de desenvolvimento econômico através da dinamização do setor imobiliário e da indústria da construção civil. Mesmo produzindo cerca de 4,5 milhões de moradias, o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), através de seu principal agente, o BNH, destinou apenas 33%<sup>20</sup> destas para a população pobre, através de conjuntos habitacionais na periferia, onde havia disponibilidade de terras baratas, justamente por não ter a infraestrutura, equipamentos e serviços públicos necessários à reprodução da vida urbana (ROLNIK e NAKANO, 2009).

Ainda no lançamento do PMCMV, Rolnik e Nakano (2009) já alertavam para os perigos de se repetirem os mesmos erros da produção habitacional empreendida pelo BNH, principalmente quanto à segregação socioespacial e expansão periférica, cujos influxos negativos afetariam a todos os cidadãos, não somente aqueles a quem o direito à cidade foi negado, pela ausência ou precariedade de infraestrutura de saneamento e viária, equipamentos de lazer, esporte e cultura, serviços de saúde, educação, transportes, segurança, entre outros.

---

<sup>20</sup> Neste percentual atribuído ao segmento de baixa renda, não foi contemplada a faixa de renda de 0 a 3 salários-mínimos, ainda hoje preponderante no déficit habitacional. Esse grande contingente populacional, ficando à margem da atuação do BNH, buscou outras alternativas para suas moradias, exacerbando a favelização e a autoconstrução em loteamentos periféricos e ilegais.

O PMCMV, na Fase 2, teve a forte incidência do que Amore (2015) chama de “demanda fechada”, isto é, empreendimentos direcionados para o atendimento de famílias que foram removidas por causa de processos de urbanização de assentamentos precários pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), obras de infraestrutura ou que estavam em áreas suscetíveis à risco, e precisavam ser reassentadas, tendo a utilização dessa estratégia em virtude da concepção do projeto e a realização da licitação serem bem mais rápidas. Por outro lado, as famílias reassentadas, involuntariamente, tiveram os seus deslocamentos diários ampliados, haja vista que a maioria das moradias anteriores era mais bem localizada (RUFINO, 2015).

O padrão de atuação dos municípios foi bastante diversificado, ora acelerando os processos de aprovação e isentando taxas e tributos, ora fazendo a doação de terrenos públicos onde as construtoras, sob processos de “chamamentos” eram responsáveis pelo projeto e obra, e em muitos casos alterou perímetros urbanos, leis e normas urbanísticas e edilícias, além de delimitar intencionalmente novas ZEIS, buscando, via flexibilização dos parâmetros, viabilizar os empreendimentos do PMCMV, sem, muitas vezes, atentar para os princípios do planejamento urbano e da política habitacional (RUFINO, 2015). A autora também alerta para os casos de ausência de transparência nos cadastros e nos sorteios das prefeituras, que definiam as famílias a serem beneficiadas, além da demora na entrega para a CEF da lista com os escolhidos, o que facilitou a atividade do tráfico e das milícias, que passaram a comandar vários empreendimentos.

Malgrado o número significativo de unidades habitacionais produzidas, o programa sofre críticas severas, pois, com base em um padrão de propriedade condominial privada, perpetua a produção de espaços segregados, expande a malha para periferia, gera vazios, produz mais-valia urbana para os proprietários de terra, aumenta os territórios informais, produz moradias com soluções arquitetônicas medíocres, através de construções de baixa qualidade e excessivamente padronizadas, sem identidade e flexibilidade de uso, desarticuladas das realidades locais, mal inseridas no tecido urbano, que não contemplam a diversidade tipológica familiar e impedem progressividade na construção (AMORE; SHIMBO; RUFINO, 2015)

O PMCMV não foi capaz de responder adequadamente à complexidade e à diversidade das necessidades habitacionais da população de baixa renda, apesar de alguns avanços no combate ao déficit quantitativo, e perpetuou uma prática antiga, que consiste no financiamento da casa própria utilizando recursos da União, delegando para o setor privado a responsabilidade da produção habitacional, sobretudo a de interesse social. A exceção foi o PMCMV Entidades,

que surgiu em 2009 como uma modalidade dentro do PMCMV e tratou de operações contratadas com associações e cooperativas de natureza distinta que tinham interesse, experiência e condições técnicas para realizar a gestão (direta ou indireta) dos empreendimentos, inserindo discursos e práticas da produção habitacional autogestionária. Não ultrapassou, contudo, o percentual de 3% do total de contratações do PMCMV, nas duas fases do programa (AMORE, 2015).

O PMCMV Entidades carrou influências negativas sobre o Programa de Crédito Solidário (PCS), pois absorveu os objetivos, além de receber maior incremento do valor financiado e dos subsídios ofertados. Segundo Lago (2011 *apud* DRAGO, 2011), de 2007 a 2010, foram elaborados 21.223 contratos pelo PCS que corresponderam ao aporte financeiro de R\$ 381 milhões. A criação do PMCMV Entidades, entretanto, causou um certo esvaziamento no PCS, que praticamente deixou de operar.

A atuação e o maior domínio sobre a gestão da concepção, produção e também da pós-ocupação dos empreendimentos do PMCMV Entidades, se encaixa naquilo que se designa como “Produção Social Da Moradia” (BALBIM; KRAUSE; LIMA NETO, 2015). Para Rufino (2015) o programa também produziu alguns empreendimentos de qualidade superior ao PMCMV, devido ao enorme esforço das associações.

### **1.5 Considerações Preliminares**

Em um país enorme como o Brasil, a política habitacional de cobertura nacional não deve centralizar suas ações apenas em programas voltados para a construção e transferência de propriedade de novas unidades habitacionais (BALBIM; KRAUSE; LIMA NETO, 2015). As experiências públicas nesse sentido, que foram anteriormente elencadas, demonstraram por seus resultados, que não foram capazes de responder sozinhas, pela enorme complexidade da questão habitacional, ao longo do tempo, sobretudo a de interesse social. Maricato (2001, p.132) afirma que : “O acesso ao mercado privado é tão restrito e as políticas sociais tão irrelevantes que à maioria da população sobram apenas as alternativas ilegais ou informais”.

A enorme liberdade concedida ao setor privado na produção da habitação de interesse social, sobretudo no âmbito da atuação do BNH e no PMCMV, apesar desta ser financiada por recursos públicos, ao longo do tempo, não atendeu as necessidades da população mais pobre, já que, para manter as altas taxas de lucratividade do setor, este optava pela construção de unidades habitacionais com espaço mínimo, utilizando materiais de baixa qualidade, em locais

sem infraestrutura e afastados dos centros urbanos (ARRETCHE, 1990), reiterando a segregação socioespacial do meio urbano. Para Bonduki (2009), a continuidade dessa estratégia pública de atuação demonstra que as ações estão muito mais dirigidas para o incremento do crescimento econômico do que estímulo ao bem-estar social da população carente.

Os estudos mais recentes da Fundação João Pinheiro (FJP, 2018), apontam que o déficit habitacional relativo do país, que dimensiona a carência em relação ao total de domicílios de uma região, passou dos 9,0% (6 milhões e 68 mil moradias em termos absolutos) registrados em 2014 para 9,3% (6 milhões e 355 mil) em 2015 e continua a atingir com mais veemência as famílias de baixa renda (FJP, 2018), mesmo após o grande número de unidades produzidas pelo PMCMV, que só se equipara ao período do BNH.

Apesar da grande abrangência do PMCMV e alcance em termos quantitativos, o programa não consegue contemplar a enorme diversidade de grupos sociais e realidades urbanas presentes no País (BALBIM; KRAUSE; LIMA NETO, 2015), e desta forma, os indivíduos marginalizados pela política habitacional, acabam por se renderem ao ônus excessivo e a coabitação familiar, sem mencionar o surgimento de novas favelas ou a densificação daquelas já existentes.

A produção habitacional levantada neste capítulo, subsidia a apreensão dos próximos capítulos que se seguem. A partir da visão das políticas habitacionais em escala nacional procura-se fornecer os instrumentos de leitura da conjuntura local do município de Fortaleza, sobretudo da maneira como essas políticas e programas de HIS foram traduzidos.

## **2 O PERCURSO DA MORADIA: DA VILA AOS PRIMEIROS CONJUNTOS**

Neste capítulo se inicia a construção do percurso da HIS em Fortaleza, atendendo ao primeiro objetivo específico da pesquisa, igualmente atendido nos três capítulos seguintes. Do mesmo modo, temos o segundo objetivo específico explorado neste capítulo e nos três subsequentes.

Antes de abordar a produção habitacional promovida pelo Governo Federal através dos IAPs e CAPs, que inauguraram a atuação do Poder Público nesta esfera, procurou-se delinear em linhas gerais, os aspectos históricos, sociais, políticos e econômicos que nortearam seu desenvolvimento urbano no final do século XIX e início do século XX. Este preâmbulo traz alguns indícios sobre a formação do núcleo urbano inicial, passando da condição de vila para capital da província e como ela foi se expandindo inicialmente ao longo da via férrea, no sentido oeste e sul e bem depois no sentido leste, ultrapassando o Riacho Pajeú, visto antes como uma barreira.

A vila operária é abordada neste capítulo, como produção da habitação popular promovida pelo setor privado, sem participação do Estado, que antecede aquela produzida pelos IAPs e CAPs, cuja atuação é retratada na sequência. Posteriormente, apresenta-se o único conjunto habitacional produzido pela FCP, que constrói quase o triplo das unidades do maior conjunto produzido pelos IAPs, avaliando o seu desempenho em relação ao restante do Brasil.

O surgimento dos primeiros assentamentos precários da cidade de Fortaleza compõem a reconstrução histórica da formação urbana da cidade, relacionando-os ao processo migratório campo-cidade, agravado pelos longos períodos de seca que o Estado do Ceará vivenciou.

### **2.1 A formação urbana de Fortaleza e os seus primeiros traçados**

Em 1823, Fortaleza se torna uma cidade e capital da Província, e passa a vivenciar as transformações de suas atividades políticas, administrativas, comerciais e de serviços, acompanhada também de progressos urbanos, como o desenvolvimento do porto, abertura de estradas, iluminação pública, calçamento de ruas, construção de praças e chafarizes, entre outros. Passa a experimentar, entretanto, um crescimento populacional intensificado desde a construção da ferrovia que ligaria a Capital a outros lugares do Estado (ANDRADE, 1990).

*A Planta do Porto e Villa da Fortaleza* (Figura 1), elaborada por Silva Paulet, em 1813, indicava um conjunto de casas em torno do trapiche, primeiro porto existente, na região hoje

conhecida como Poço da Draga, que segundo Brasil e Cavalcanti (2015) deveriam ser moradias para os trabalhadores ligados à atividade portuária. Nessa época a área não era buscada pelas classes mais abastadas, que ainda não tinham desenvolvido o interesse pela ocupação do litoral. Andrade (2012) relata a existência no local da Casa de Prensa de Algodão e da casa de recolher alvarenga, embarcação utilizada para carga e descarga dos navios, formando uma aglomeração na praia, além da aglomeração no alto protegida pelo Forte, que para Castro (2009 *apud* ANDRADE, 2012) retratava a tradição bipartida de implantação costeira portuguesa.

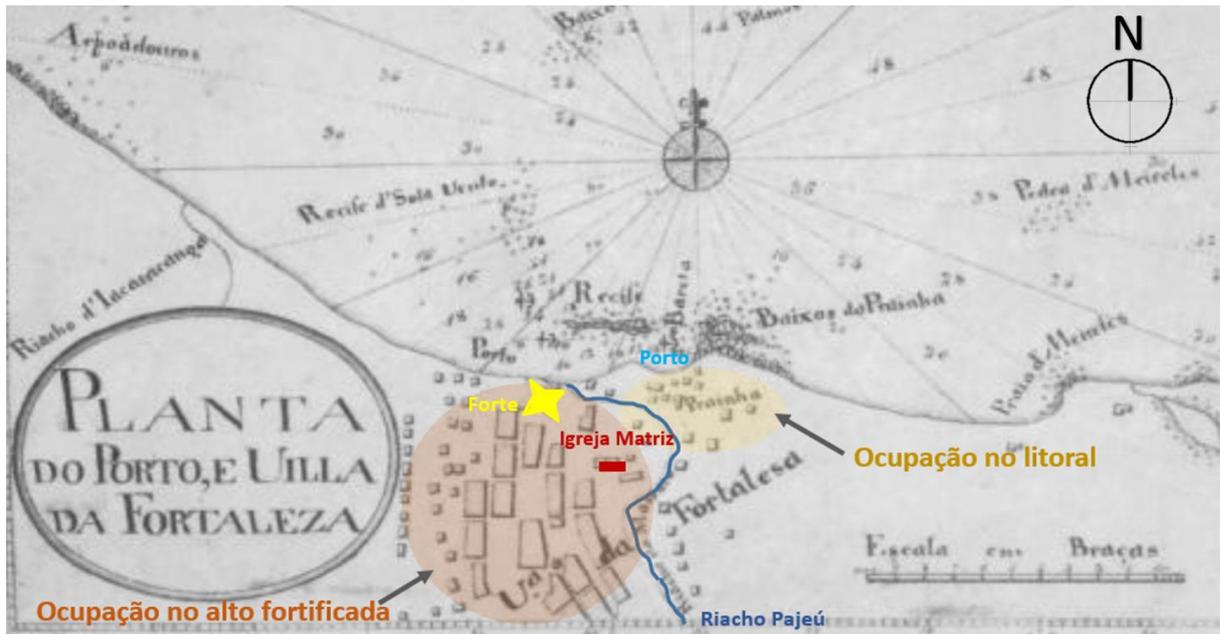


Figura 1: *Planta do Porto e Villa da Fortaleza* elaborada por Silva Paulet (1813) modificada. Fonte: Brasil e Cavalcanti (2015); Andrade, 2012 e mapa base em Castro (2006, p.18).

Na segunda planta elaborada por Silva Paulet (Figura 2), em 1818, destacando a estrutura urbana de Fortaleza, o urbanista propõe a expansão da cidade sobrepondo ao desenho original um traçado xadrez (MATOS e VASCONCELOS, 2011). Os caminhos que ligavam o núcleo urbano a outras vilas do interior, tais como: a Picada do Mocuripe, a Estrada da Crusinha, a Estrada do Laga Mar do Cocó, duas Estradas d´Messejana (Aquiraz), Estrada do Tauape (Riacho), Estrada Mont Mor (Baturité), Estrada d´Arronches (atual Parangaba) e Estrada d´Soure (atual Caucaia), iriam se transformar nos vetores determinantes do crescimento urbano da cidade mais adiante, afirmando o seu caráter radiocêntrico (ANDRADE, 2012). A preponderância da mancha urbana na margem oeste do Riacho Pajeú e o plano de expansão orientado pelos vetores na direção do mar para o sertão, demonstram a falta de relevância que o litoral possuía para a sociedade da época, e de acordo com Dantas (2002 *apud* MATOS e VASCONCELOS, 2011), Fortaleza se desenvolve inicialmente voltada para o sertão,

contrariando sua natureza litorânea e privilegiando seus vínculos culturais e econômicos com o interior em detrimento das possibilidades de abertura comercial por meio do porto.

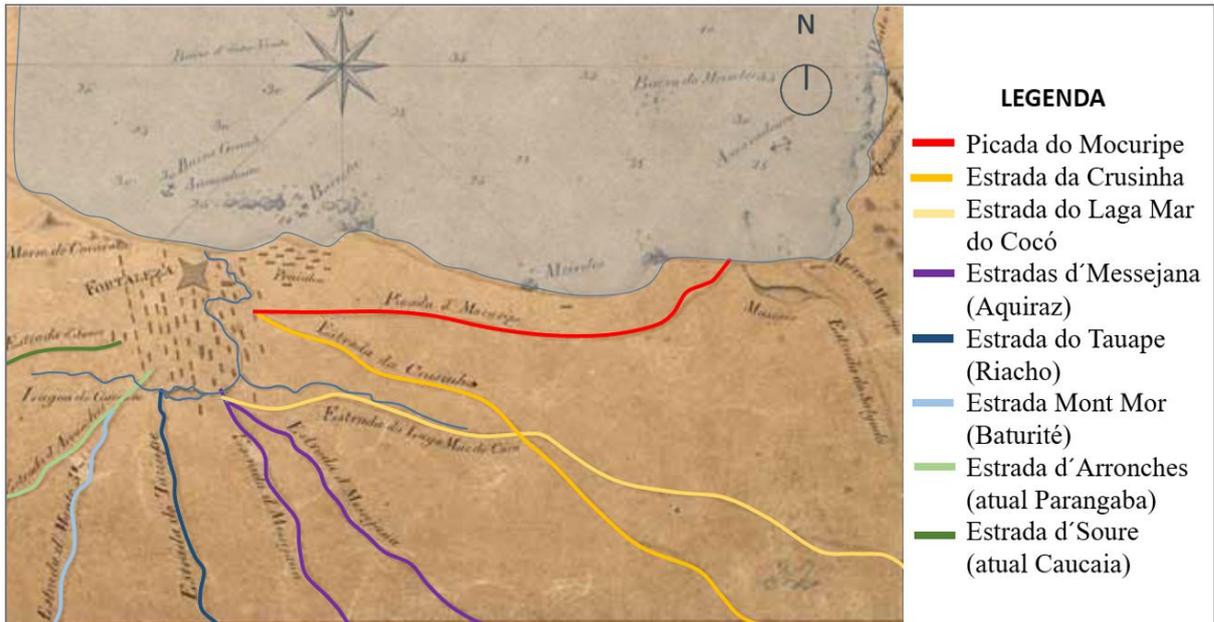


Figura 2: Planta do Porto e Villa da Fortaleza elaborada por Silva Paulet (1818) modificada.  
Fonte: Mapa base em Mapoteca da DSGEX apud Andrade (2012, p.67).

### 2.1.1 Os levantamentos e planos de Adolfo Herbster no século XIX

A planta Exacta de 1859, elaborada por Adolfo Herbster, mostra o núcleo urbano da cidade de Fortaleza à época, destacando as edificações públicas, ruas e recursos hídricos, bem como o número significativo de casas de palha na periferia distante, circunscrevendo o núcleo urbano. Conforme Castro (1982), esse aglomerado de palhoças formava um circuito separado da mancha urbana edificada, por uma espécie de cordão segregacional, que aparentemente devia tratar-se de sítios ou áreas de aruar (Figura 3).

Ainda de acordo com Thomaz Pompeu<sup>21</sup>, entre 1863 e 1864, a população da cidade era de cerca de 16.000 habitantes, contando com o subúrbio que era povoado pelas casas de palha. Estimava um total de 960 casas de tijolo alinhadas, da qual faziam parte cerca de 80 sobrados, e aproximadamente 7.200 casas de palha que estavam fora do alinhamento, o que corresponderia à 88% do total de moradias (ANDRADE, 2012).

<sup>21</sup> Tomaz Pompeu de Sousa Brasil era advogado, jornalista (Jornal O Cearense), professor e político (deputado geral e Senador do Império). Conceituado como o precursor dos estudos demográficos e estatísticos no Brasil, entre seus trabalhos, notabiliza-se a primeira edição do *Ensaio Estatístico da Província do Ceará* (Tomo I 1863, Tomo II 1864), realizado sob a encomenda do presidente da província Pires da Motta, em 1855 (ANDRADE, 2012)

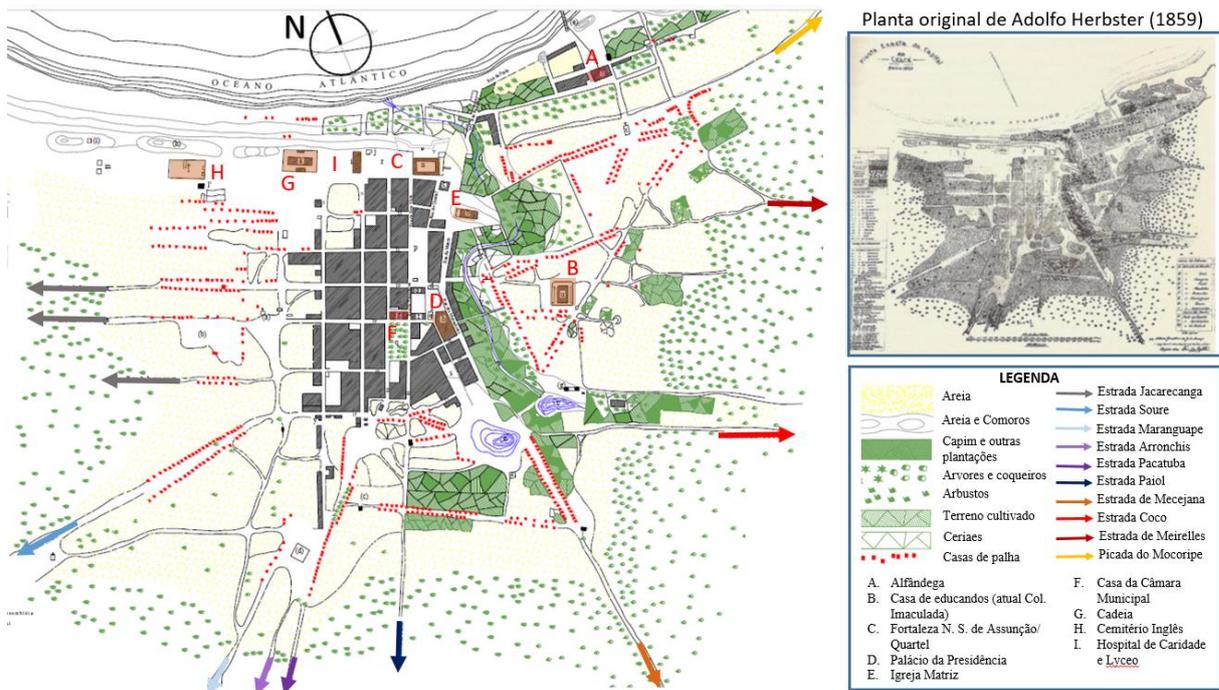


Figura 3: Reconstituição cartográfica da Planta Exacta da Capital do Ceará, 1859, de Adolfo Herbster elaborada por Andrade (2012), adaptada pela autora.

Fonte: FORTALEZA, 1979 *apud* Andrade (2012, p. 73 E 74).

Nos anos de 1860, Fortaleza ganha maior importância, devido ao comércio de produtos para exportação, principalmente do algodão, tornando-se a principal cidade da província. E, em 1863, Adolfo Herbster elabora um plano oficial de expansão urbana, que marca uma mudança significativa em sua estrutura, ampliando em cerca de seis a sete vezes a área então ocupada pela mancha urbana, eliminando algumas estradas que ligavam Fortaleza ao sertão, conservando apenas três: a Estrada de Messejana (BR-116), a Estrada do Soure (BR-222) e a Estrada Arronches (avenida da Universidade) (CASTRO, 1994).

Andrade (2012) questiona como seriam tratadas as inúmeras palhoças no plano de Herbster, e admite que estas foram eliminadas dessas novas áreas por meio dos códigos de posturas do município, dando lugar a moradias construídas em materiais adequados e seguindo o alinhamento das ruas, ficando a cargo do setor privado essa tarefa de remodelação urbana a partir da construção das novas habitações. A Figura 4 mostra a sobreposição do plano de 1863 na planta de 1859, destacando a malha xadrez, que impõe a reestruturação das estradas (futuras radiais) e a supressão das casas de palha.

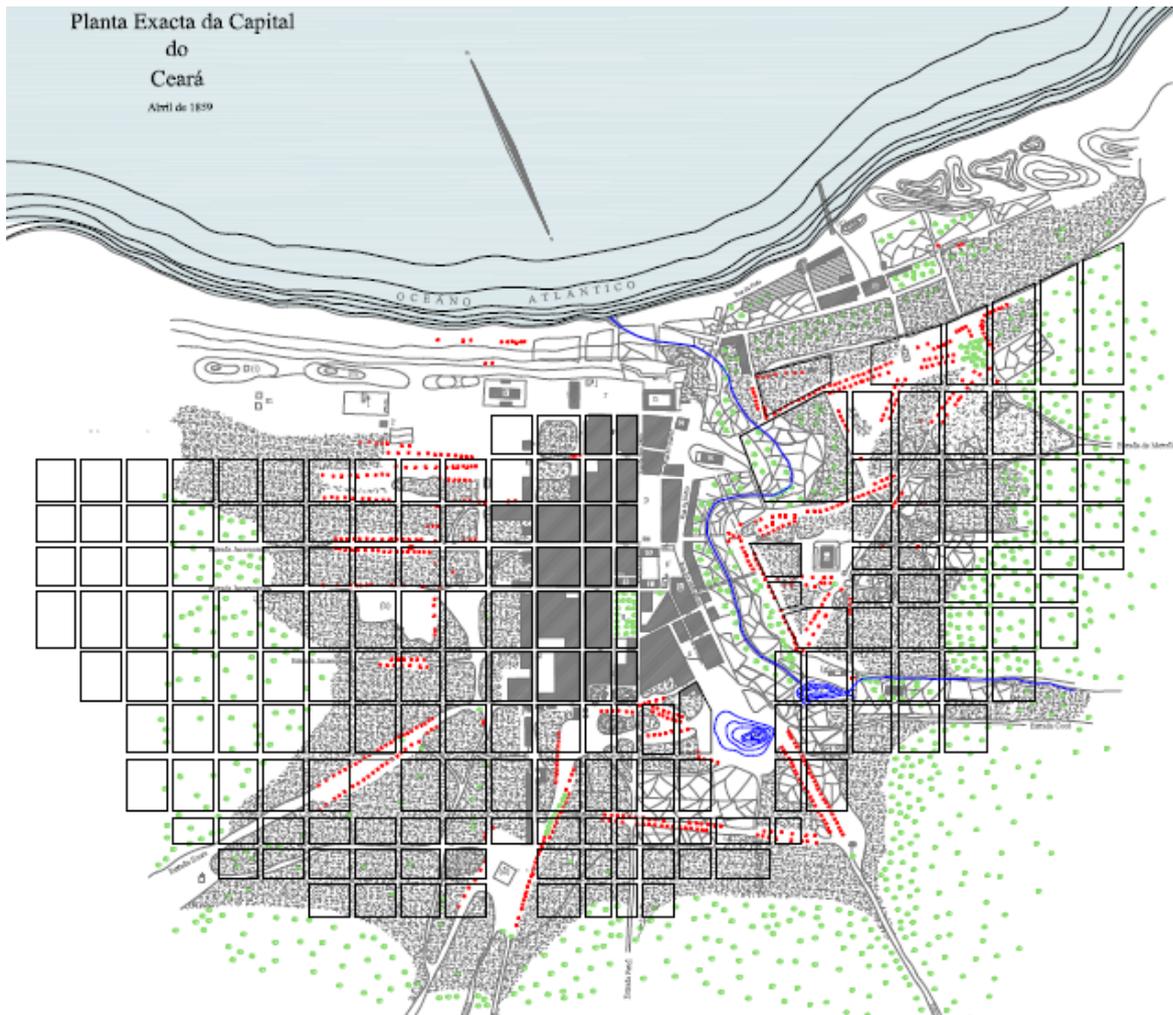


Figura 4: Reconstituição cartográfica do plano de Herbster de 1963 sobre a Planta Exacta da Capital do Ceará, 1859, elaborada por Andrade (2012).

Fonte: Andrade (2012, p. 82).

As Leis e os Códigos de postura que vigoraram em Fortaleza, entre 1835 e 1879, para Andrade (1990), expressavam as medidas higienistas que buscavam em nome da salubridade pública, reestruturar a cidade, dentro de padrões, que não admitiam a presença das habitações precárias. Inicialmente, permitindo a invasão das residências e em sequência, submetendo a construção de casebres à prévia permissão da fiscalização e culminando com a coibição das moradias de taipa ou de palha no perímetro urbano.

Esse processo segregacional e repressivo sobre a população mais pobre e vulnerável, provavelmente tem suas origens nas políticas públicas sanitaristas, que por meio da lei e coerção, procuravam determinar o “locus” social dos excluídos e preservar a saúde e os benefícios da área mais bem equipada da cidade, para aqueles que podiam pagar por esse privilégio. A exemplo do que acontecia no restante do Brasil, a solução do problema da moradia para os estratos mais empobrecidos, não era o ponto central da atuação estatal de caráter

higienista no final do século XIX e início do século XX, mas apontava apenas para a manutenção da tranquilidade e qualidade de vida da população mais abastada.

O crescimento da produção do algodão associado à estruturação das ferrovias em todo o Estado do Ceará, e, sobretudo, em Fortaleza, conformaram o início do desenvolvimento urbano como polo atrativo para os migrantes do interior. Além disso, a ferrovia influenciou a configuração espacial da cidade de Fortaleza, alterando não somente a sua malha urbana, mas atraindo os trabalhadores, sobretudo os ferroviários, a fixarem moradia nas proximidades das suas estações e oficina. A presença de mão de obra nas proximidades ao leito da ferrovia, assim como a facilidade de transporte dos produtos e mercadorias, induzem a instalação de indústrias no local, relacionadas ou não com o beneficiamento do algodão (SILVA, 1989 *apud* BRANDÃO, 2001).

Em 1875, Adolfo Herbster elabora uma outra planta da cidade de Fortaleza, com o objetivo de regular a sua expansão e imprimir nela novos ares de modernidade e formosura, por meio de um conjunto de grandes avenidas (boulevares)<sup>22</sup>. O plano manteve o traçado ortogonal em xadrez idealizado por Silva Paulet em 1818, e de acordo com Ponte (2001 *apud* BARBOSA, 2016), teve inspiração clara nas ideias de Haussmann aplicadas na reestruturação urbana da cidade de Paris no século XIX.

A seca de 1877, no Ceará, interrompeu um período de prosperidade que já durava 30 anos, trazendo para a capital uma série de infortúnios, como: miséria, fome, epidemias, violência e morte. A princípio, a solução das autoridades para o problema social do grande contingente de retirantes que buscavam sua sobrevivência em Fortaleza, foi seu confinamento em abarracamentos<sup>23</sup>, lazaretos<sup>24</sup> e campos de concentração<sup>25</sup> (BRANDÃO, 2001). Segundo Andrade (2012), em 1878, existiam 13 abarracamentos instalados nos arredores da cidade. Portanto a segregação socioespacial dos mais pobres, já existia nos primórdios do

---

<sup>22</sup> Essas avenidas correspondem à Dom Manuel, Duque de Caxias e Imperador, que nessa época eram boulevares que circundavam o centro.

<sup>23</sup> Acampamentos improvisados para abrigar os retirantes da seca, que segundo Andrade (2012) eram “quadriláteros de 200 a 300 metros de cada lado, com casaria alinhada e em grande parte coberta de telha, com enfermaria, depósito de viveres, pequena botica, assentamento de quatro a oito caldeiras, poço e lavanderia”

<sup>24</sup> Lugares onde se mantinham pessoas com doenças infectocontagiosas, como hanseníase e varíola, isoladas do restante da população.

<sup>25</sup> Consistiam em campos de aprisionamento erguidos em 1915 e 1932, que tinham por objetivo impedir que os retirantes da seca chegassem a capital, e assim evitar que os problemas vividos pela invasão de desvalidos da estiagem de 1878 se repetissem.

desenvolvimento urbano da capital cearense, mas, em princípio, camuflada pela preocupação do Poder Público e das elites da época com a segurança e saúde da população.

Em 1888, na última planta de Fortaleza elaborada por Adolfo Herbster (Figura 5), Castro (1982) já identificava a existência de um conjunto de moradias precárias, caracterizadas como um pré-favelamento, que correspondia ao Arraial Moura Brasil, e ficava em uma encosta, encoberto aos olhos da cidade pela Estação Ferroviária.

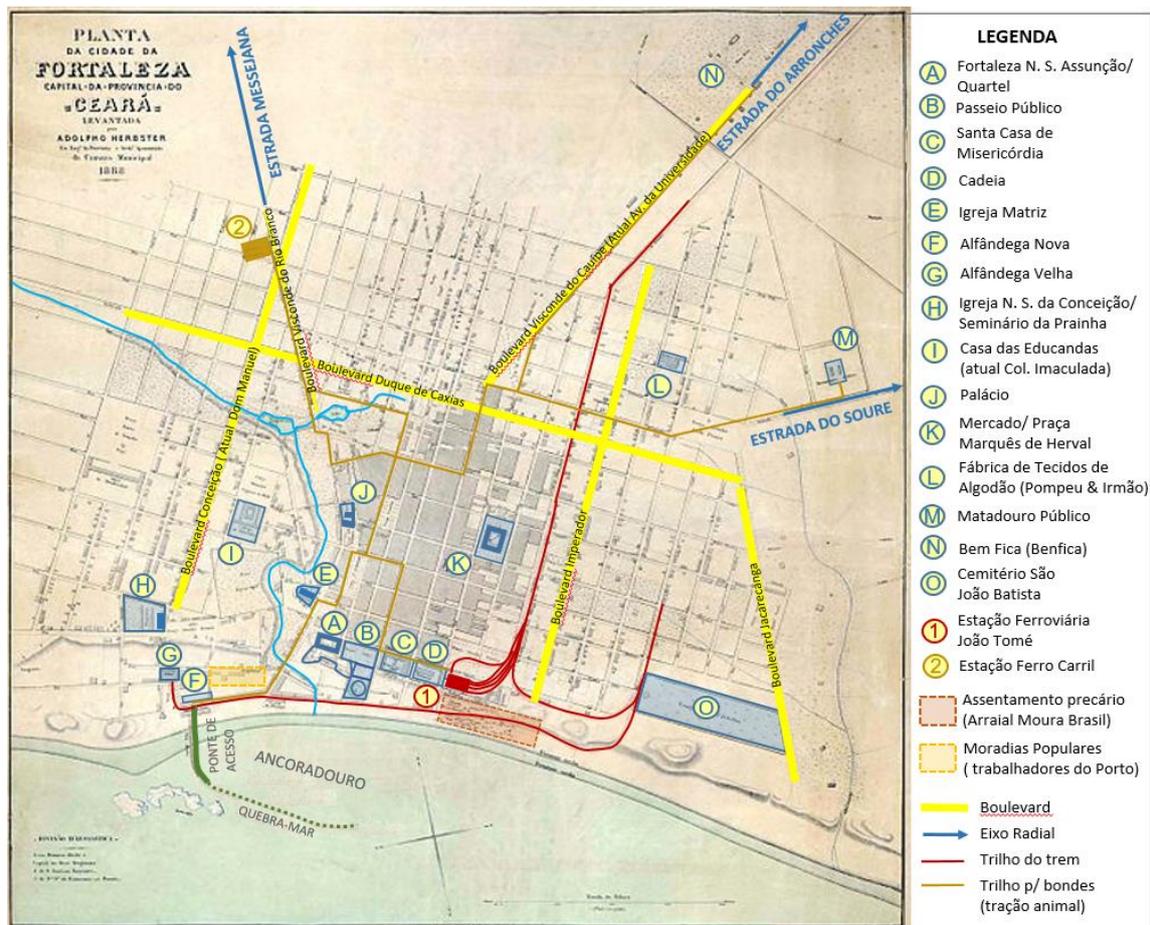


Figura 5: Espacialização de edificações e sistema viário elaborada pela autora sobre A Planta da cidade da Fortaleza capital da província do Ceará, levantada por Adolpho Herbster (1888).

Fonte: Andrade (2012) e mapa base disponível em: [http://fortalezaantiga.blogspot.com/2010/01/modernizacao\\_26.html](http://fortalezaantiga.blogspot.com/2010/01/modernizacao_26.html) (Acesso em 13/06/2020).

Em relação à planta de 1875, percebe-se um aumento no adensamento nas direções leste, oeste e sudeste, estabelecendo permanentemente as radiais, que, de acordo com Castro (1994) ainda não tinha sido incorporadas pela malha ortogonal.

A fixação dos recém chegados à cidade, migrantes das secas, acontece nessa região, pela sua proximidade tanto com a estação quanto com os locais de trabalho concentrados na área central, numa zona litorânea ainda não valorizada pelas classes dominantes. Essa área corresponde ao atual bairro Moura Brasil, onde permaneceram algumas moradias após a

remoção para as obras da Avenida Leste-Oeste, que ainda hoje se mostram precárias. Essa ocupação da faixa litorânea oeste por moradias precárias, formada principalmente por retirantes nos períodos de seca continuou como um prolongamento do Arraial Moura Brasil, no local atualmente conhecido como Pirambu.

### **2.1.2 O surgimento das primeiras indústrias e a das vilas operárias**

A primeira fábrica de tecidos de algodão é instalada na Rua Santa Isabel (atual Princesa Isabel), em 1883, a Fábrica de Fiação e Tecidos Cearenses (Pompeu & Irmãos), conhecida como Fábrica Progresso, indicada na Planta de Herbster de 1888 (Figura 5). O princípio da atividade fabril no Ceará, segundo Amora (1989 *apud* BRANDÃO, 2001) vai gradativamente impulsionando outros setores industriais, como a de óleos vegetais, produtos alimentícios e sabão. Em 1904, Thomaz Pompeu De Souza Brasil, inaugura sua segunda fábrica, localizada no cruzamento da Av. Duque de Caxias e Av. Imperador, motivado pelo crescimento do comércio de redes que abasteceria a população no auge do ciclo da borracha na Amazônia. Cerca de dois anos depois, ele transfere todo o maquinário da antiga fábrica para essa recém-instalada (VIANA, 2006).

A seção da indústria têxtil, ligada a fiação e tecelagem, foi responsável pelo surgimento das primeiras vilas operárias em Fortaleza. Essa produção habitacional destinada aos trabalhadores do setor tinha uma peculiaridade local, pois parte de seu processo produtivo, possuía caráter mais artesanal, e era desenvolvida por mulheres, jovens e crianças em sua própria casa (ANDRADE, 1990). A Fábrica de Redes Progresso empregava em 1886, 102 operários, sendo 30 homens, 48 mulheres e 24 meninos. O número de trabalhadores foi crescendo, chegando a ter em 1904, antes de sua mudança para Av. Imperador, 36 homens no trabalho interno e 380 pessoas, entre mulheres e crianças, informalmente empregadas no trabalho domiciliar (VIANA, 2006).

A instalação de grande parte das indústrias do setor oeste da cidade, atrelada à estrutura da malha ferroviária, foi determinante também para a ocupação da classe trabalhadora em seu entorno. Fortaleza se desenvolveu inicialmente em direção ao lado oeste e no sentido contrário do litoral, pois nesta época o mesmo não era tão apreciado pelas elites.

A transferência da linha férrea da Rua Tristão Gonçalves para o bairro de Jacarecanga, em 1919, estimula a instalação de grande parte das indústrias no setor oeste da cidade, pela facilidade logística de transportes das mercadorias, o que, por consequência, também acaba

atraindo a população de renda mais baixa a ocupar o entorno das fábricas, pelas oportunidades de emprego e facilidade de locomoção de casa para o trabalho (ANDRADE, 2012). Essa mudança na malha ferroviária, juntamente com a abertura da Av. Demóstenes Rockert, hoje denominada de Av. Francisco Sá, em 1928, para fazer a ligação da Oficina da Rede Viação Cearense, conhecida popularmente como Oficina do Urubu,<sup>26</sup> ao centro da cidade, acabam por provocar mudanças importantes e significativas no bairro Jacarecanga.

Segundo Viana (2014), as famílias abastadas tinham deixado o centro da cidade, que tinha se tornado essencialmente comercial, e se mudaram para o novo bairro da Jacarecanga, muito menos denso e mais tranquilo que este, com ares mais sofisticados e saudáveis. O autor destaca o papel do empresário Pedro Philomeno Ferreira Gomes, que, por meio de sua imobiliária, intensifica o processo de urbanização da zona oeste, fazendo emergir na cidade o novo espaço das elites, repleto de casarões inspirados na arquitetura europeia.

A conversão do bairro eminentemente residencial em industrial, contudo, e a vinda dos novos moradores da classe proletária, com suas habitações modestas, até mesmos cortiços e favelas, afugentaram as elites do bairro Jacarecanga. Estes abandonaram a região em direção do bairro do Outeiro (Aldeota), consolidando mais um eixo de expansão da cidade voltado agora para o leste, e com caráter de espaço hegemônico, exclusivo para as classes ricas da cidade. De maneira análoga, os eixos de expansão urbana ao oeste, também, se consolidam, como espaço de segregação social para os mais pobres, tendo em vista que se trata da espacialização das estrutura organizacional da própria sociedade.

Do mesmo modo como aconteceu em outras cidades brasileiras, de 1920 em diante, por meio de inúmeros incentivos fiscais, os empresários do setor têxtil em Fortaleza passam a investir na produção de moradias populares para a classe operária por meio do aluguel, como estratégia de diversificação dos investimentos e a ampliação dos rendimentos (ANDRADE, 1990). Essa estratégia também tinha como finalidade contornar o problema de escassez da mão de obra, sobretudo a mais qualificada, e a questão dos transporte, que ainda eram insuficientes, ofertando a moradia para os trabalhadores no entorno das fábricas.

---

<sup>26</sup> A construção da Oficina do Urubu foi iniciada em Abril de 1927 e concluída em Outubro de 1930, dois anos após a conclusão da Av. Demóstenes Rockert, e localizava-se em terreno doado pelo coronel Antônio Joaquim de Carvalho, que buscava valorizar suas terras (ALMEIDA, 2009). Essa indústria de vagões e oficina de reparos, era na época a maior de Fortaleza, não só pelas suas instalações físicas, mas pelo seu moderno maquinário. Segundo Castro (1987 *apud* Almeida, 2009) era a primeira grande construção em concreto armado já que o Hotel Excelsior foi inaugurado em Dezembro de 1931.

Entre os exemplares desse padrão habitacional, destacam-se a Vila São José (Figura 6) e a Vila Diogo. A primeira foi concebida para destinação exclusiva aos trabalhadores da Fábrica de Fiação e Tecelagem São José. Essa condição, entretanto, foi gradualmente alterada, incorporando outros inquilinos sem vínculo empregatício com a fábrica. Isto deveu-se, em parte, à crença de que a concentração dos operários nessas vilas não atendeu os interesses do capital de seus patrões. A aproximação destes trabalhadores no convívio diário após sua jornada de trabalho, foi considerada perigosa, em razão da maior possibilidade de organização e fortalecimento deles como classe que poderia reivindicar mais direitos.

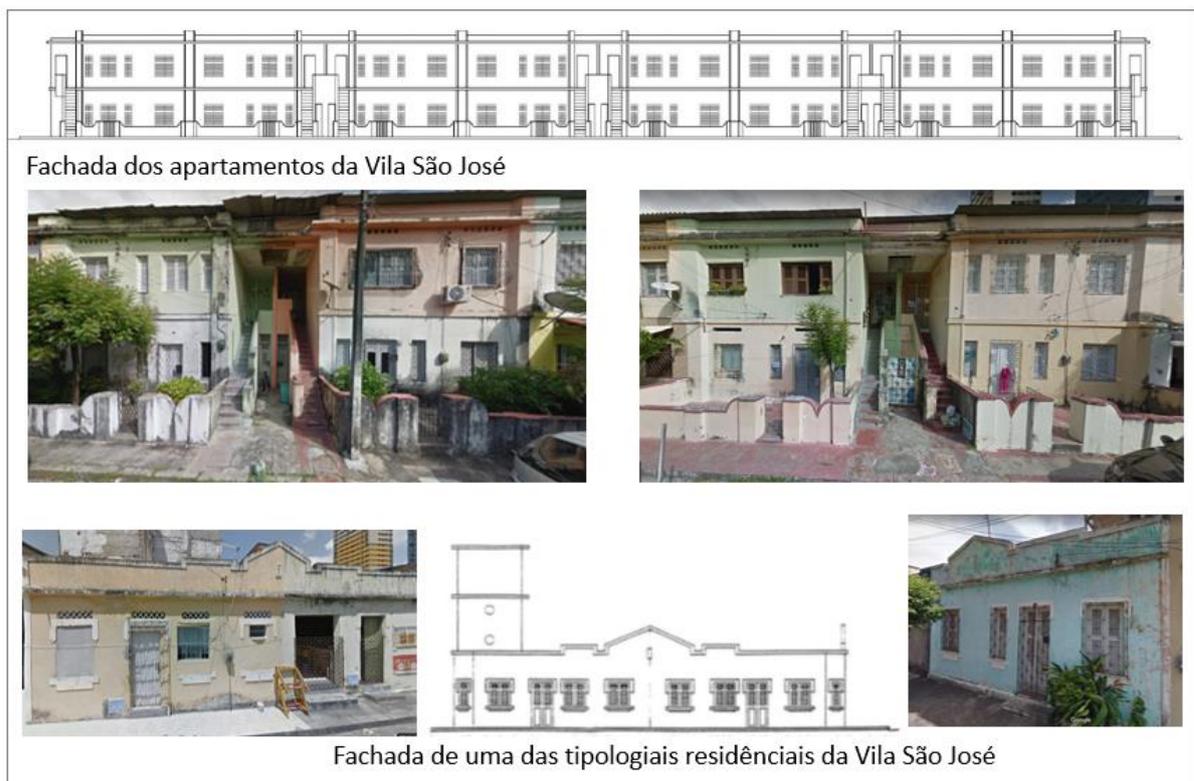


Figura 6: Fachadas e imagens das edificações mais originais da Vila São José.  
Fonte: Desenhos em Andrade (1990) e imagens do *Google Maps* (Acesso em 15/07/2020).

A Vila São José situada no bairro de Jacarecanga, ocupa ao todo 15 quadras. Em 1932 a vila contava com 86 casas, mas foi sendo ampliada, totalizando ao final 247 habitações, entre casas e apartamentos, e também contava com escola primária, restaurante, praça, escola de ofícios, clube e campos de esporte. Os apartamentos, que abrangiam duas quadras se sobressaíam do conjunto da vila. Eram constituídos por 16 apartamentos térreos e 16 apartamentos superiores em cada quadra, cada um dividido em duas salas, dois quartos, cozinha, despensa, banheiro, dependência de empregada e um jardim localizado na frente. As casas não tinham jardim frontal, mas possuíam quintal, e tinham mais de uma tipologia, podendo ter uma ou duas salas, de um a três quartos, cozinha e banheiro (ANDRADE, 2012).

O conjunto de apartamentos apresentava uma espécie de transição entre casa unifamiliar geminada térrea e o edifício multifamiliar, com uma arquitetura elegante que incorporou elementos *Art Deco*, com suas formas e linhas geométricas e a simetria marcante (Figura 7). A Vila São José ainda resiste, inclusive com alguns exemplares inteiramente originais, apesar das pressões de verticalização, entretanto, a fábrica que estava desativada há vários anos e em estado de ruína, foi demolida e construído no local o Centro Fashion Fortaleza, importante local de comércio de moda popular, inaugurado em 2017.

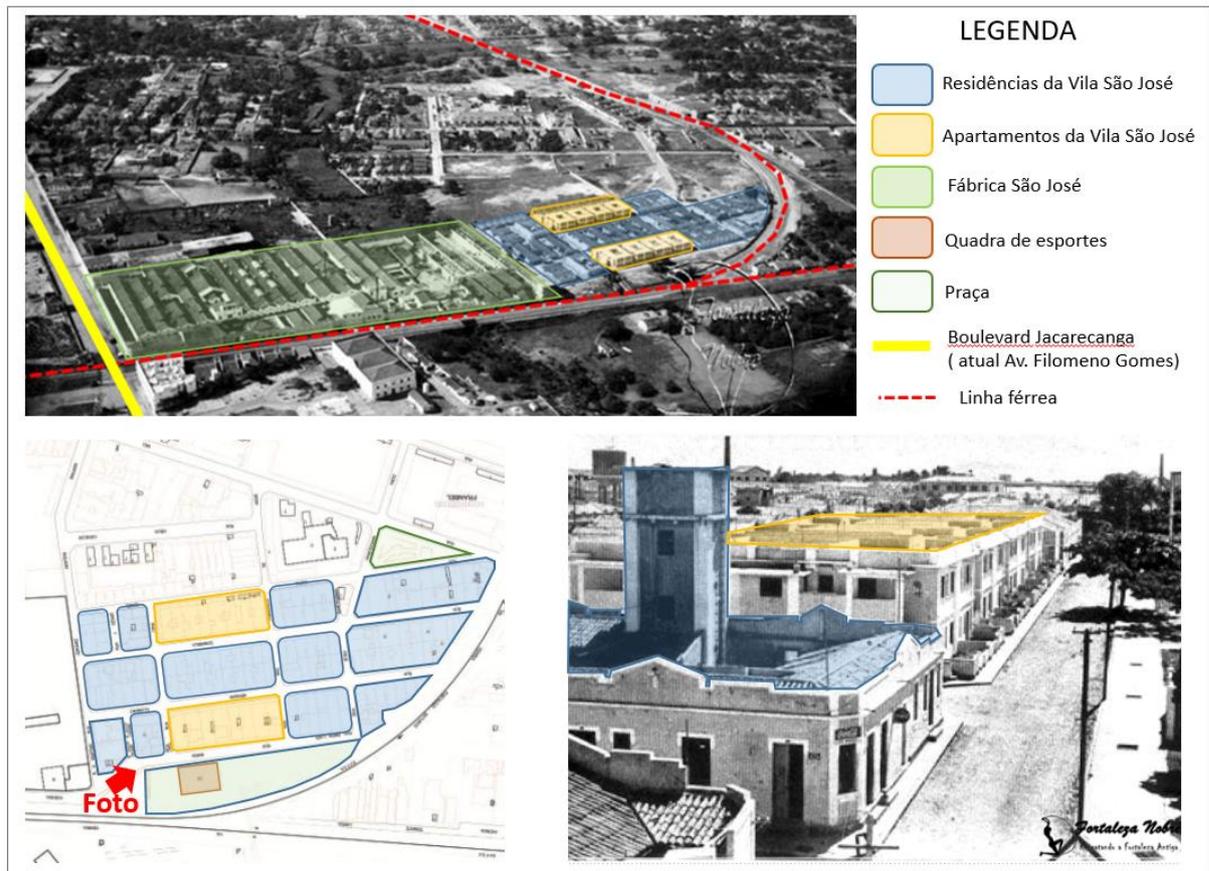


Figura 7: Vista aérea de Jacarecanga com a Fábrica e a Vila São José, imagem das residências e dos apartamentos da Vila e planta baixa do loteamento.

Fonte: Imagens do arquivo Nirez e planta baixa do Arquivo da Prefeitura de Fortaleza em Viana (2014).

A Vila Diogo (1922), construída pelo empresário Antônio Diogo de Siqueira possui 66 unidades e está localizada entre a Rua Princesa Isabel e a Av. Imperador, no cruzamento com a Av. Duque de Caxias. O mesmo proprietário também possuía outras vilas operárias, a Vila Araken (1932) com 20 unidades e a Vila Gurgel com 42. O almanaque de 1932 possuía uma lista com 15 vilas operárias destinadas ao aluguel e isentas de impostos, com um total de 293 moradias (ANDRADE, 2012). Nessa época, a vila Diogo, representava cerca de 22%, do número total de moradias e, se somadas as outras de propriedade de Diogo Siqueira, correspondiam a 43%. A Vila São José, com 86 unidades construídas até 1933, representava,

até então, 29% do total. O destaque da Vila Diogo está na sua localização, inserida na mancha urbana da época e bem mais próxima do centro comercial que a Vila São José, mas sua arquitetura é bem mais modesta que esta, tanto por existirem apenas uma porta e uma janela na fachada, como pela existência de única tipologia (Figura 8).



Figura 8: Imagens da Vila Diogo antigas e atualizada.

Fonte: Imagem esquerda disponível em: <http://www.fortalezanobre.com.br/2012/11/vilas-em-fortaleza.html>, imagem superior direita em *Google Maps* (Acesso em 12/ 07/ 2020) e imagem inferior direita em Andrade (2014, p. 185).

### 2.1.3 O princípio das favelas em Fortaleza e da expansão periférica

Desde de 1932, as vilas operárias só podem ser construídas fora da zona urbana de Fortaleza, assim como as moradias populares, que devem preservar a distância mínima de 100 metros dos limites da cidade (Viana, 2014). Assim, a segregação da classe trabalhadora e pobre, passa a ser concretizada, não somente, pelos fatores socioeconômicos do livre mercado imobiliário privado, mas também por mecanismos institucionais. A disponibilidade limitada das moradias nas vilas operárias intensifica a ocupação irregular de áreas públicas e privadas, nas regiões próximas das fábricas, como a zona do Pirambu, que foi sendo paulatinamente ocupada pelos barracos precários, tornando-se anos depois a maior favela da cidade.

O incremento populacional experimentado nos anos de 1930 levou também à expansão da zona urbana de Fortaleza. A população, que em 1920, era de 78.536 habitantes, passa a 180.185, em apenas 20 anos. Esse salto populacional teve a influência novamente do fenômeno da seca, ocorrida em 1932, gerando uma expansão urbana forçada e desordenada, que não foi acompanhada de maneira equivalente pelo incremento da infraestrutura necessária,

contribuindo em conjunto para o aparecimento e crescimento das primeiras favelas (BRANDÃO, 2001).

Embora já identificado na planta de 1888 de Adolfo Herbster, nos anos de 1930, o Arraial Moura Brasil se adensou mais e prolongou sua ocupação no sentido oeste da costa, dando origem à outra aglomeração, o Pirambu. Ambas favelas guardavam muitas semelhanças, pela precariedade das habitações e do assentamento como um todo e pela origem migratória da maioria de seus moradores. Aspecto que as diferencia é o engajamento e a luta de seus moradores para permanecer no local, muito marcante no Pirambu.

Os primeiros aglomerados de moradia precária com traços da favela carioca, além do Arraial Moura Brasil e do Pirambu, datam dos anos de 1930, tais como: o Cercado do Zé Padre (1930); Mucuripe (1933); Lagamar (1933) e Morro do Ouro (1940). Algumas outras favelas surgem nas décadas seguintes como a da Varjota (1945), Papoquinho (1950) e Estrada de Ferro (1954). (SILVA, 1992, p. 29). Jucá (2003) também destaca outras áreas da cidade que eram ocupadas predominantemente pela população pobre, como o Morro do Moinho (entre a estação ferroviária e o cemitério São João Batista), São João do Tauape, Alto da Balança e a localidade denominada Cajazeiras (Figura 9).

As obras de estruturação da malha viária durante a administração do prefeito Godofredo Maciel (1924-1928) influenciam decisivamente os vetores de expansão da cidade. Nesse período foi construído o pontilhão do beco do Pocinho sobre o riacho Pajeú, viabilizando a conexão do Centro ao bairro do Outeiro leste; a abertura da Av. Demóstenes Rockert (antigo Caminho do Urubu) e o prolongamento da Av. Bezerra de Menezes (antiga Estrada do Soure), no alagadiço, provocando a desapropriação de terras, que tinham 2.000m de frente e 22m de fundos e da Rua Antônio Pompeu. Designou também a construção da rodovia que ligou o bairro da Prainha ao Mucuripe<sup>27</sup>, onde existia um pequeno povoado formado por pescadores, e uma outra para conduzir as carnes do novo Matadouro Modelo<sup>28</sup> para Messejana e Parangaba (ANDRADE, 2012)

Estas grandes obras viárias, nos anos de 1920, foram indutoras da ocupação e expansão urbana periférica em Fortaleza, onde loteamentos e indústrias, como a Oficina Urubu,

---

<sup>27</sup> Antes esse caminho só era possível pela orla marítima, nos momentos em que a maré permitia (ANDRADE, 2012)

<sup>28</sup> O antigo Matadouro ficava na Av. Bezerra de Menezes e o novo inaugurado em 1926, localizava-se na antiga Estrada de Pacatuba, no Tauape, onde hoje funciona o Colégio Paulo VI, em frente à Praça Delmiro Gouveia.

implementados em zonas distantes e não urbanizadas (Figura 9), completavam o seu processo de consolidação.

Essa prática se repete em outros momentos do crescimento urbano de Fortaleza, como podemos observar no decurso deste trabalho, alinhando os interesses dos grandes proprietários de terra, que em Fortaleza se concentra majoritariamente nas mãos de alguns poucos grupos de família, e os interesses políticos dos administradores.



Figura 9: Entorno no curso das Av. Bezerra de Menezes e Demóstenes Rockert, elaborado pela autora. Fonte: Imagem esquerda em PMF (Relatório de 1927 *apud* Andrade 2012, p.268) e imagem direita do Arquivo Nirez.

O desenvolvimento dos transportes também foi um fator decisivo para a expansão periférica, assim como aconteceu com outras cidades brasileiras, especialmente São Paulo. Andrade (2012) relata que nos anos 1930 existiam 40 *tramways*, que faziam o transporte de primeira e segunda classes, conectados a 16 ônibus, dando início ao processo gradual de substituição dos transportes de bondes pelo de ônibus<sup>29</sup>. A linha de bonde do Alagadiço, que percorria a Av. Bezerra de Menezes, era na época a mais extensa e estava subdividida em três trechos, sendo a sua última parada no Colégio Santa Isabel.

A Planta de Fortaleza de 1931/1932 (Figura 10) retrata de modo bastante fiel a ocupação urbana desse período, delimitando a zona central e dentro dela a área comercial, e o que era considerado como zona urbana. Mesmo com a existência da linha de bonde elétrico que percorria o Alagadiço, a Estrada do Soure (atual Bezerra de Menezes), ainda era considerada como zona suburbana. Nela também se destacam novos loteamentos do final dos anos de 1920, que extrapolavam a área urbana planejada por Herbster, o Loteamento Floresta localizado onde hoje é bairro o Alvaro Weyne, pertencente à Boris Frères Cia Ltda, e o parcelamento da Chácara Iracema, pertencente ao Cel. José Gentil Alves de Carvalho, no loteamento Vila Iracema,

<sup>29</sup> A primeira linha de ônibus que operou na cidade fazia a ligação do Matadouro Modelo com a Praça do Ferreira e pertencia A Empresa Matadouro Modelo que era a responsável também pelo Matadouro até 1931, quando passou a ser administrado pela prefeitura ANDRADE,2012).

localizado atualmente no bairro de São Gerardo. Ambos estavam fora do perímetro considerado urbano na época e foram projetados por Fernando Lima (ANDRADE, 2012). Assim o processo de expansão urbana no curso das radiais da Av. Demóstenes Rockert (Av. Francisco Sá) e da Av. Bezerra de Menezes se consolida e amplia-se, associado à expansão da cobertura dos transportes públicos.

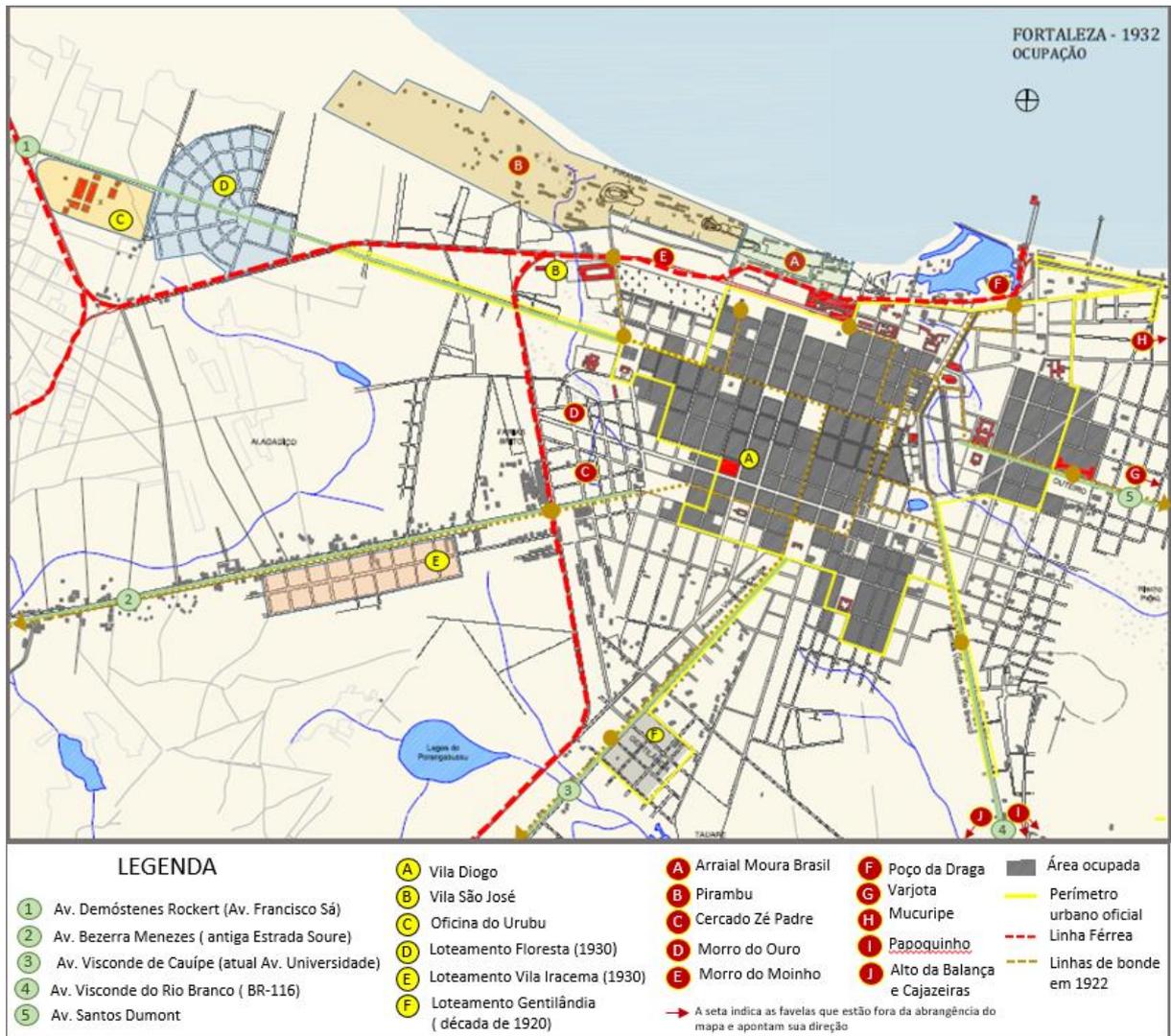


Figura 10: Espacialização dos loteamentos e da mancha urbana dos anos de 1930, das primeiras favelas, do trajeto do bonde, linha férrea e principais vias de expansão urbana.

Fonte: Elaborado pela autora com suporte no mapa base em Andrade (2014, p. 194).

O Imposto Predial era cobrado sobre o valor locatício, em 1933, de acordo com a atividade, a zona em que estava localizado e sua condição de ocupação pelo proprietário ou locatário. Em relação aos imóveis residenciais, eram cobrados da seguinte maneira: nos edifícios residenciais alugados na zona central urbana e na zona suburbana pavimentada, a alíquota era de 12% sobre o valor do aluguel, e na área suburbana, sem calçamento, era de 10%, enquanto os imóveis ocupados pelo próprio proprietário na zona central urbana e suburbana

pavimentada pagavam 6% e na parte não calçada da zona suburbana 4 % (ANDRADE, 1990). Essa diferença nas alíquotas em relação à área urbanizada ou não, assim como sua condição de casa própria ou alugada podem ter contribuído para a ocupação formal de áreas fora da zona urbana.

Outro loteamento pertencente ao Cel. José Gentil, iniciado ainda nos anos de 1920, foi o da Gentilândia, no bairro Benfica, também elaborado por Fernando Lima (ANDRADE, 2012). Apesar de bem distante da área central, a região já contava com transporte desde o século XIX, com uma linha de bonde a tração animal, e depois o bonde elétrico. Ele estava situado em zona considerada urbana pela legislação da época, mas, apesar disto, podemos verificar a ocupação registrada pela Planta de 1931/1932 ainda bastante rarefeita no bairro Benfica. O próprio loteamento da Gentilândia aparece circundado por grandes extensões de terras sem nenhuma urbanização aparente, à semelhança dos loteamentos da Vila Iracema e Floresta. Algumas imagens da época demonstram tanto a distância em relação ao centro como os espaços vazios entre este e o loteamento (Figura 11).

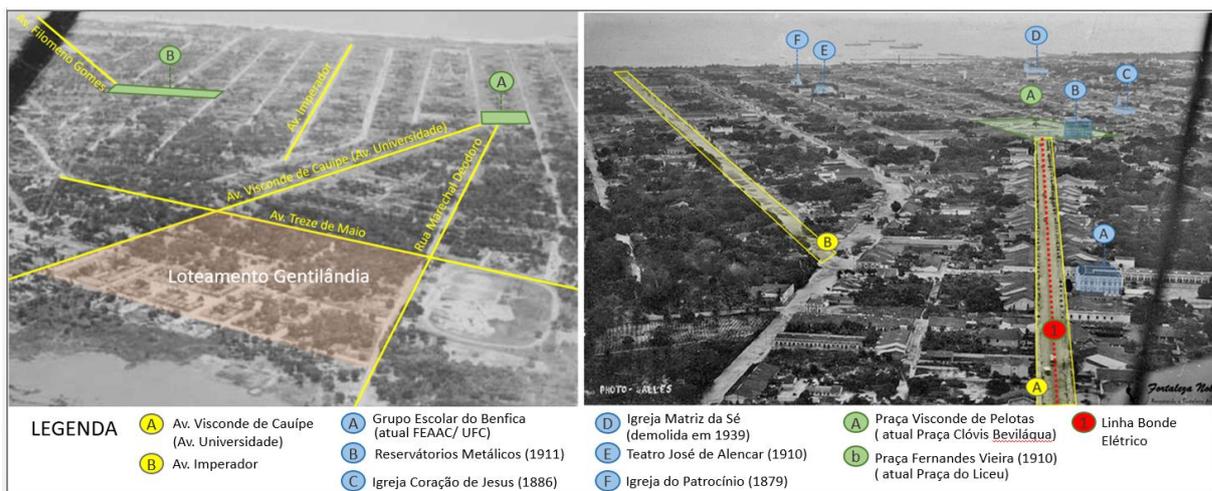


Figura 11: Loteamento da Gentilândia e Av. Visconde do Cauípe com espacialização de edifícios, praças e vias importantes elaborado pela autora.

Fonte: Elaborado pela autora com suporte nas imagens disponíveis no Arquivo Nirez (década de 30).

A população mais pobre se instala nos arredores da linha férrea nos bairros da Jacarecanga e Farias Brito, além de ocupar irregularmente terras públicas e privadas, como o caso do Pirambu. Esse processo se intensifica após a abertura da Av. Demóstenes Rockert (Av. Francisco Sá) e instalação de um número maior de fábricas na região, sobretudo a Fábrica São José e a Usina Gurgel, o que levou a população rica que ocupava as mansões e palacetes da Jacarecanga, migrar para a região do Outeiro (Aldeota). E assim esses bairros passam a ser ocupados predominantemente pela classe proletária.

A zona leste, ainda no final da década de 1930, aparece mais ocupada no trecho do entorno do porto, nas imediações da Avenida Pessoa Anta, onde ficava o prédio da Alfândega, hoje Caixa Cultural. A área compreendida entre a Rua do Seminário (Av. Monsenhor Tabosa), Av. Conceição (Av. Dom Manuel), Av. do Colégio (Av. Santos Dumont) e Rua D. Leopoldina, já apresentava, em 1937, uma ocupação considerada urbana (Figura 12). Afastando-se mais para o leste, além da Igreja Cristo Rei, no entanto, a presença de edificações se torna bastante rarefeita. Do mesmo modo no sentido de expansão sul, nota-se uma mancha edificada, na altura do bairro Álvaro Weyne, muito provavelmente nas margens da Av. Visconde do Rio Branco, cujo prolongamento será a BR-116 no futuro.

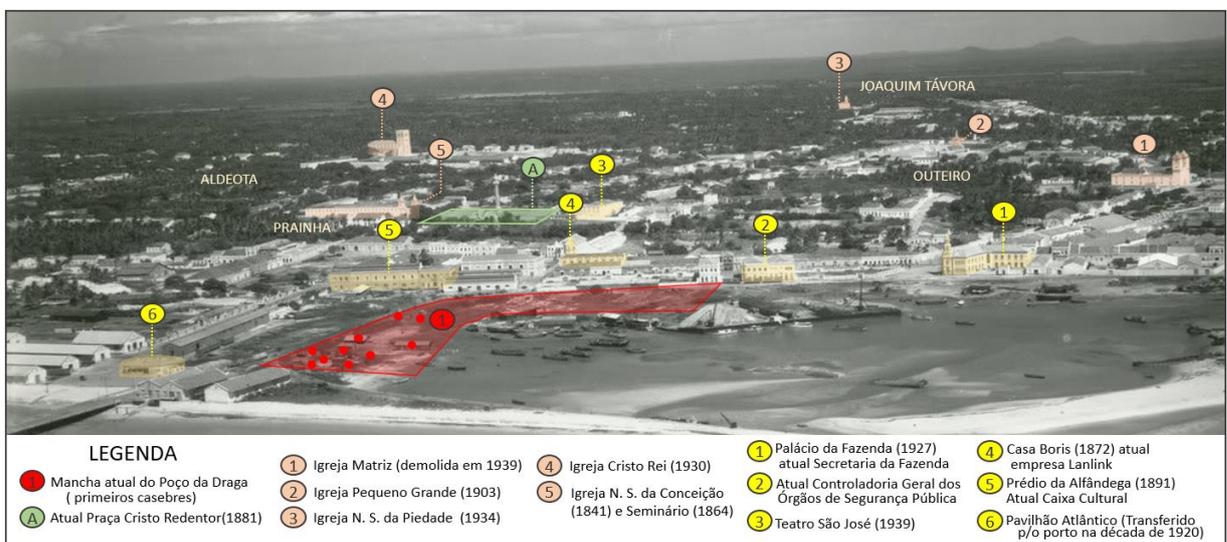


Figura 12: Espacialização dos edifícios que se destacam na paisagem urbana de 1937 e da mancha urbana ocupada nesta época, desde da vista aérea do porto, elaborado pela autora.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de imagem capturada por Amélia Earhart em sua passagem por Fortaleza em 1937 (disponível em <http://www.fortalezanobre.com.br/2010/07/amelia-earhart-em-fortaleza.html>).

A planta de 1931/1932 evidencia que, apesar de a mancha urbana consolidada não ter atingido as zonas de expansão planejadas por Adolfo Herbster, em 1888, tampouco o perímetro urbano definido à época, o poder público, por meio da aprovação de loteamentos distantes e desconectados do tecido urbanizado, associado à abertura e prolongamento de grandes avenidas e ampliação do sistema de transportes, estimula o espraiamento da cidade. O poder público por meio da implementação de serviços e infraestrutura nessas áreas determinava o crescimento da cidade nesta direção, incorporando-as à malha urbana e fazendo surgir bairros.

Esse padrão de crescimento urbano da cidade de Fortaleza, desprezava a contiguidade da malha urbana e aumentava os gastos públicos com a expansão da infraestrutura, apesar de parte dos investimentos em infraestrutura terem sido do setor privado. Essa realidade verificada nos anos de 1920, ainda será observado em vários outros momentos do nosso processo de urbanização, como é detalhado na sequência.

Esse *modus operandi* do Governo alinhava-se aos interesses dos grandes proprietários de terras, verdadeiras oligarquias fundiárias, que ao gerar enormes áreas vazias, também proporciona a sua posterior valorização imobiliária, o que torna ainda mais difícil para a população pobre, principalmente a recém-chegada à Capital, vinda do restante do Estado<sup>30</sup>, estabelecer-se de maneira legal na cidade, restando a esse enorme contingente solucionar a sua necessidade de moradia mediante a ocupação ilegal nas favelas que se adensavam ao longo da faixa litorânea oeste, em especial no Arraial Moura Brasil e no Pirambu.

A atuação do poder público na questão das moradias para a população pobre passa pelas medidas higienistas de remoção e expulsão dos casebres das áreas centrais, no final do século XIX e início do XX, por via das leis e códigos de posturas, até a produção de habitações para a classe trabalhadora pelo setor privado, estimuladas pelos incentivos fiscais. Ambas as estratégias demonstravam que a questão central dessas ações não era solucionar a necessidade de moradia da população pobre. A construção das vilas operárias ou casas destinadas à locação não produziam moradias em número suficiente à demanda, ou dentro da capacidade financeira dos mais pobres, fato que se agravava com os períodos de seca, quando a cidade recebia grande quantidade de retirantes desvalidos.

## **2.2 A moradia popular e o papel do Estado na política habitacional em Fortaleza**

No final dos anos de 1930, tem início em Fortaleza, a atuação do Estado na produção de moradias, através das CAPs e dos IAPs, de modo tardio em relação a outras cidades, como São Paulo e Rio de Janeiro, e de maneira muito tímida no princípio quanto ao número de habitações, mas que se mostrou relevante quando comparada ao número de habitantes e a própria produção nacional, como se verá a seguir. O estabelecimento de políticas públicas de produção de moradias para a população, sobretudo para a classe trabalhadora, já significou um grande avanço, tendo em vista que a mesma só teve a sua demanda por moradias atendida parcialmente e quase que exclusivamente para locação e não aquisição.

O crescimento populacional na cidade, intensificado pelo fluxo migratório do homem do campo, que fugia das condições precárias de sobrevivência e dos longos e sucessivos períodos

---

<sup>30</sup> O fluxo migratório se intensifica, em 1932, em razão da grande seca ocorrida nesse ano, e se acentuam as estratégias públicas de isolamento dos retirantes em campos de concentração e a emigração quase compulsória para a região Norte, para trabalhar na extração de borracha. Os dois campos de Fortaleza se situavam estrategicamente nas margens da linha férrea de Baturité, no Campo do Urubu, e na linha férrea de Sobral, na região do Matadouro Modelo. Ao todo, estima-se que nesses dois campos, também denominados de “currais do governo”, estiveram cerca de 1800 pessoas, confinadas e sob forte vigilância. Aqueles retirantes que conseguiram chegar à área central se fixaram nas favelas, sobretudo as do litoral oeste, próximas a estação João Felipe.

de estiagem, aliados ao abandono gradativo da construção de moradias para alugar por parte do setor privado, que não o via mais como um investimento tão lucrativo, fez surgir um consenso entre operários, empresários do setor industrial e governo, sobre a necessidade de produção de moradias econômicas e financiadas para a classe trabalhadora.

A disseminação do sonho da casa própria entre a classe operária fazia parte da estratégia de desenvolvimento econômico e de valorização/disciplinamento do trabalhador na Era Vargas, e coincide com um período no qual a demanda por moradia em Fortaleza é crescente, tanto para a classe média, que em sua maioria vivia em casas alugadas, como para a população de menor renda, que por falta de opções adensava os assentamentos precários. Getúlio concebe os IAPs a partir de 1930 e em 1937 determina através de decreto que estes criem suas carteiras prediais e iniciem a produção de moradias para seus associados.

### ***2.2.1 A Atuação dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões***

De 1940 a 1960, Aragão (2010) e Máximo (2012) afirmam que as ações dos IAPs em Fortaleza produziram 1078<sup>31</sup> moradias ao todo, mas que em sua grande maioria era formada por empreendimentos de pequeno porte, sendo o maior empreendimento formado por 259 unidades. Os autores destacam que a conjuntura socioeconômica local se distinguia da região Sudeste, onde o papel dos institutos na produção habitacional teve maior destaque, pois o processo de industrialização na cidade era mais acanhado e os problemas quanto à situação fiscal e financeira da administração local eram mais graves.

Aragão (2010) considera a atuação dos institutos previdenciários bastante reduzida para as necessidades habitacionais da época, principalmente quando comparada à produção empreendida pelo BNH posteriormente, e acrescenta que as ações foram concentradas na Capital do Estado ou em municípios vizinhos que formariam mais tarde a região metropolitana.

O valor da terra foi determinante para a escolha do local de implantação dos conjuntos habitacionais, extrapolando a malha urbana, já que, para manter padrões básicos de qualidade e tornar as moradias atraentes para os futuros proprietários, sem comprometer a rentabilidade da carteira predial dos fundos previdenciários, era necessário que os terrenos adquiridos fossem baratos. Os conjuntos que estavam inseridos na malha urbana, segundo a autora, estavam

---

<sup>31</sup> Esse número investigado pelos autores considerou as 259 casas produzidas pelo IPASE no Conjunto Tabapuá, na década de 1960, e que estava localizado no município de Caucaia, em zona limítrofe com Fortaleza, as margens da Av. Mister Hull.

próximos de assentamentos precários, que tornavam as áreas do entorno, igualmente desvalorizadas pela vizinhança (ARAGÃO, 2010).

Os IAPs e CAPs<sup>32</sup> em Fortaleza, segundo Almeida (2012), construíram e/ou financiaram cerca de 3.000<sup>33</sup> unidades, o equivalente em números aproximados a 14.940<sup>34</sup> pessoas atendidas pelas novas moradias, e o quantitativo de solicitações autorizadas representava 10,48% dos edifícios urbanos e 12% da população da cidade em 1940. Estes números diferem muito daqueles levantados por Aragão (2010) e Máximo (2012), muito provavelmente por Almeida (2012) ter levantado toda a atuação das CAPS e IAPs, empreendida através de ações diretas efetuadas pelos institutos no intuito da construção de unidades habitacionais, e de ações indiretas que eram operadas por iniciativa dos próprios associados, mediante a construção ou financiamento<sup>35</sup>, e ter se debruçado sobre os arquivos imobiliários do Escritório Estadual do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) no Ceará, ou até mesmo pelo recorte temporal mais amplo (1930-1964).

Assim como no restante do País, o período em que houve o maior número de autorizações de financiamentos para a atuação imobiliária dos institutos em Fortaleza, ocorreu de 1946 a 1955 (Figura 13), representando 79% de toda a atuação na cidade, com destaque especial para o ano de 1952 e para a participação fundamental do IAPI no alcance dessa marca histórica anual. Outros fatores que influenciaram o aumento das atuações nesse intervalo de tempo foram a desburocratização dos processos, a isenção de taxas e impostos incidentes sobre imóveis ligados às ações dos institutos e caixas previdenciárias e a doação, por parte do poder público, de terrenos para a construção de moradias (ALMEIDA, 2012).

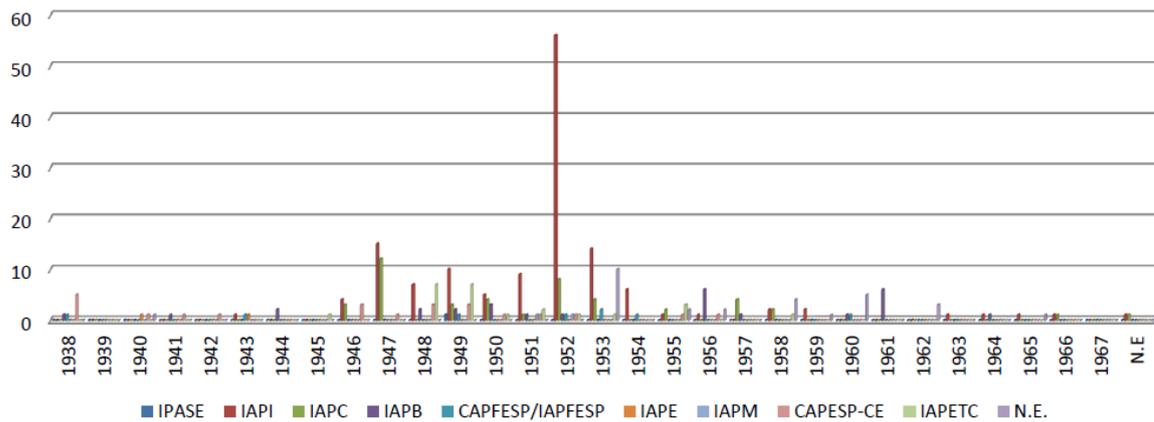
---

<sup>32</sup> As Caixas de Aposentadorias e Pensões, que também atuaram na produção habitacional de Fortaleza, foram instituídas em 1923, por meio da Lei Eloy Chaves, no governo de Artur Bernardes (1922-1926).

<sup>33</sup> Em sua pesquisa que utilizou fontes primárias, Almeida (2012) analisou 300 processos imobiliários que abrangem ações em 16 grupos residenciais construídos e/ou adquiridos pelos Institutos e Caixas previdenciárias, dos quais 14 se situavam em Fortaleza, onde afirma ter encontrado o arquivo mais organizado e conservado entre as cidades do Nordeste analisadas (São Luís, Teresina, Fortaleza, Natal, João Pessoa, Recife e Salvador). Apesar disso, afirma que o número absoluto de unidades habitacionais (3.000) é ainda maior, pois, dos 16 empreendimentos levantados, em três não foi possível estabelecer o número total de moradias.

<sup>34</sup> O número foi estipulado segundo a média de ocupantes dos domicílios particulares urbanos na cidade, que segundo o IBGE (1940) era de 4,98 pessoas.

<sup>35</sup> Na tese de Almeida (2012), o objeto de estudo foi a habitação social, compreendida como àquela criada pelo Estado para a população mais pobre por meio de “[...] ações diretas ou indiretas, sendo considerados os casos de incentivos (isenções fiscais, programas, parcerias, etc.), auxílios parciais (concessão de materiais, mão de obra, dentre outros), doações, financiamentos, reformas e construção” (ALMEIDA, 2012, p. 37)



ATUAÇÃO DAS CAPS E DOS IAPs EM FORTALEZA																						
Ações Imobiliárias	IAPI		IPASE		IAPC		IAPB		IAPFESP		CAPESP		IAPE		IAPM		IAPETC		N.E.		Total	%
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%		
Compra do IAP/CAP	19	13,76	-	-	01	2,22	07	25	03	37,5	10	43,47	01	50	02	100	06	25	05	17,24	54	18
Compra de terceiros	65	47,1	-	-	15	33,33	12	42,85	02	25	07	30,43	01	50	-	-	04	16,66	-	-	105	35
Compra terreno/const.	30	21,74	01	100	02	4,44	02	7,14	02	25	05	21,74	-	-	-	-	02	8,33	04	13,8	49	16,33
Constr. terreno segurado	05	3,62	-	-	21	46,67	04	14,29	01	12,5	-	-	-	-	-	-	03	12,5	05	17,24	39	13
Reforma	11	7,97	-	-	01	2,22	01	3,57	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	03	10,34	16	5,33
Aumento de Financ.	05	3,62	-	-	03	6,66	01	3,57	-	-	01	4,34	-	-	-	-	07	29,16	02	6,9	19	6,33
Outras	03	2,17	-	-	02	4,44	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	01	4,16	-	-	06	2
N.E.	-	-	-	-	-	-	01	3,57	-	-	-	-	-	-	-	-	01	4,16	10	34,48	12	4
Total Absoluto	138		01		45		28		08		23		02		02		24		29		300	
Atuação IAP	46%		0,33%		15%		9,33%		2,66%		7,66%		0,66%		0,66%		8%		9,66%		100%	

Figura 13: Atuação dos IAPs e CAPS ao longo do tempo e quadro de classificação quanto aos tipos de financiamentos concedidos em Fortaleza.

Fonte: Almeida (2012, p.190).

Em relação às modalidades de atuação dos institutos, preponderou a concessão de pleitos para a compra de moradias construídas por terceiros (iniciativa dos associados), representando cerca de 35% do total de ações levantadas no período, tendo o IAPI como o mais atuante nessa categoria. A compra de moradias diretamente produzidas pelos IAPs e CAPs, por meio dos financiamentos aos assegurados, representou 18%, sendo a segunda maior categoria concedida, seguida de perto do financiamento para compra do terreno e para construção da moradia (16,33%) e financiamento apenas da construção feita em terreno do próprio segurado (13%).

Assim como em outras capitais nordestinas, os institutos em Fortaleza financiaram edificações não residenciais como foi o caso da Maternidade Popular de Fortaleza (Escola), financiada pelo IAPI em 1959, que aparentemente afetou a atuação habitacional do Instituto dos Industriários no final dos anos de 1950, pois o grande aporte de recursos nessa obra afetou as reservas do fundo. Mesmo assim, o IAPI foi o órgão com a maior ação habitacional, executando 46% das ações imobiliárias empreendidas pelos institutos de previdência na

Capital, em todo o período em que estes operaram, chegando a construir quatro conjuntos de moradias. O segundo mais atuante foi o IAPC, com 15% das ações, seguido pelo IAPB (9,33%), IAPETEC (8%) e a CAP dos serviços públicos do CE (7,66%). O IAPM, o IPASE (Instituto de Pensões e Assistência dos Servidores do Estado, o IAPE e o CAPEFESP/IAPFESP (Caixa e Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados dos Serviços Públicos) produziram cerca de 14% da moradias, distribuídas pontualmente na cidade (ALMEIDA, 2012).

A quantidade de pleitos concedidos para a amortização ou encampação de dívida hipotecária e para reformas, verificados em Fortaleza, foi substancialmente maior que nas outras cidades analisadas no Nordeste, autorizados principalmente pelo IAPTEC. Isso deveu-se ao fato de que, na maioria dos institutos e caixas na cidade, a avaliação dos pleitos se baseava em um sistema de pontuação, que concedia à modalidade de construção em terreno próprio do segurado, o maior escore (10 pontos a mais que as outras categorias). Esse sistema também levava em conta o número de filhos, de inscrições em pleitos antecedentes, a modalidade do pleito e o tempo de serviço (ALMEIDA, 2012). Apesar do sistema de pontos, ainda existia a necessidade de sorteio para a modalidade de aquisição das casas edificadas pelos institutos, convertendo a conquista da casa própria para os trabalhadores numa espécie de prêmio, vinculada tanto a sorte como ao enquadramento da sua renda, em uma época em que o simples fato de se ter um emprego formal já constituía grande privilégio.

Várias irregularidades na atuação dos IAPs em Fortaleza foram verificadas. Os segurados se valeram de brechas legislativas para obter um ou mais imóveis, sublocaram os imóveis dos institutos integralmente ou parte deles, o que não era consentido, salvo em algumas raras ocasiões e circunstâncias em que era autorizado fazê-lo, e, além de atender a associados abonados, também o fizeram para aqueles que sequer residiam na Capital e até mesmo no Estado. A autora destaca alguns casos em que o pleito era tido como social, e após algumas intervenções no imóvel, ampliando-o ou substituindo os materiais existentes por outros de melhor qualidade, aumentando assim o custo da construção, o segurado solicitava o acréscimo do valor concedido, por via da encampação da dívida ou de um novo pleito para a reforma. Do mesmo modo que em outras cidades brasileiras, também foram apontados casos de incompetência administrativa das carteiras prediais dos IAPs na cidade, erros na contagem de pontos, clientelismo e morosidade nos processos, sobretudo os dos segurados mais necessitados de moradia (ALMEIDA, 2012).

Fortaleza foi uma das poucas capitais nordestinas onde se encontrou operações (processos imobiliários) que tratavam da aquisição de vilas operárias já existentes, construídas por terceiros, e depois comercializadas para os associados, sendo essa a primeira ação dos mesmos no campo habitacional, no final dos anos de 1930 (ALMEIDA, 2012).

### 2.2.2 As características e a localização dos conjuntos habitacionais dos IAPs e CAPs

A construção dos primeiros grupos de moradias na cidade ocorreu em 1938, em ações da CAP dos ferroviários da Rede de Viação Cearense (RVC)<sup>36</sup>, uma na própria Av. Demóstenes Rockert em frente à Oficina do Urubu e outra no bairro Otávio Bonfim (Figura 14), distando cerca de 4,3km desta. No mesmo ano, também é iniciada a construção de uma outra vila na Aldeota (Figura 15) pelo mesmo órgão, nas proximidades do cruzamento da Rua Tenente Benévolo e João Cordeiro (ALMEIDA, 2009).



Figura 14: Exemplares mais originais das casas das Vilas Demóstenes Rockert e Vila dos Ferrovários do Otávio Bonfim e mapa com a localização elaborado pela autora com suporte *Google Maps*.

Fonte: Imagens obtidas pelo *Google Maps* (acesso em 17/08/2020).

<sup>36</sup> A CAP da RVC foi incorporada ao IAPFESP nos anos de 1940 e a CAP dos Serviços Urbanos nos anos de 1950.



Figura 15: Imagens atuais das residências da Vila Aldeota (CAPFESP) e da época da construção, planta baixa e visão superior do loteamento.

Fonte: Imagens preto e branco e planta baixa em Almeida (2012, p.256 e 267) e demais obtidas pelo *Google Maps* (acesso em 16/08/2020).

A produção habitacional dos IAPs e CAPs em Fortaleza, utilizou sobretudo o padrão de casas térreas geminadas de duas em duas ou dispostas em sequência, formando uma fileira de casas. Entre os grupos de moradias levantados, apenas na Vila Aldeota e na Vila dos Marítimos (IAPM/1950) foi identificada a implantação de casa isolada no lote. Percebe-se que o conjunto de casas produzida pelo IAPM estava inserido em uma zona praticamente rural, com pouquíssimas edificações no entorno, com ruas sem pavimentação e nem iluminação pública (Figura 16).



Figura 16: Vista aérea da Vila dos Marítimos dos anos de 1950 e atualmente (2020).

Fonte: Imagem (direita) disponível em <https://servicodados.ibge.gov.br/> e (esquerda) a partir do *Google Earth* (acesso em 22/08/2020).

A incorporação dos preceitos da arquitetura moderna na produção dos institutos verificada no centro-sul do País, especialmente nos anos de 1940, reconhecidos historicamente pelo padrão habitacional de alta qualidade, tanto urbanístico, quanto arquitetônico, e que

agregou inovações tecnológicas construtivas e compositivas, não foram assimiladas da mesma maneira pela produção local. As moradias edificadas pelos institutos em Fortaleza carregavam traços arquitetônicos, que as aproximavam mais das vilas operárias do que da habitação preconizada pelo movimento da arquitetura moderna, profundamente absorvido nas habitações empreendidas pelos IAPs em cidades como São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Brasília.

A inclusão de equipamentos sociais e coletivos nos conjuntos habitacionais, bastante comum na região Sudeste, só foi constatada em um caso, o da Vila Valdemar Falcão (Figura 17), produzido pela CAP dos Ferroviários da Rede Viação Cearense, em terreno de 50.000m<sup>2</sup> doado pela União. O equipamento se trata de uma escola, que está localizada no centro da vila, e ainda hoje permanece funcionando, tendo passado por algumas reformas e ampliações. Além desta, a vila também contava com uma mercearia/açougue e uma farmácia, o que deve ter ajudado os primeiros habitantes, já que a área em que foi implantada, na época era tida como rural. Apesar da distância ao centro da cidade, os deslocamentos para o trabalho eram facilitados, já que a vila era formada por trabalhadores ferroviários e a Oficina Do Urubu estava bem próxima. Inicialmente estava previsto a construção de 187 unidades, mas somente 60 foram edificadas, ocupando apenas 30.000m<sup>2</sup> do terreno e o que restou foi loteado depois.

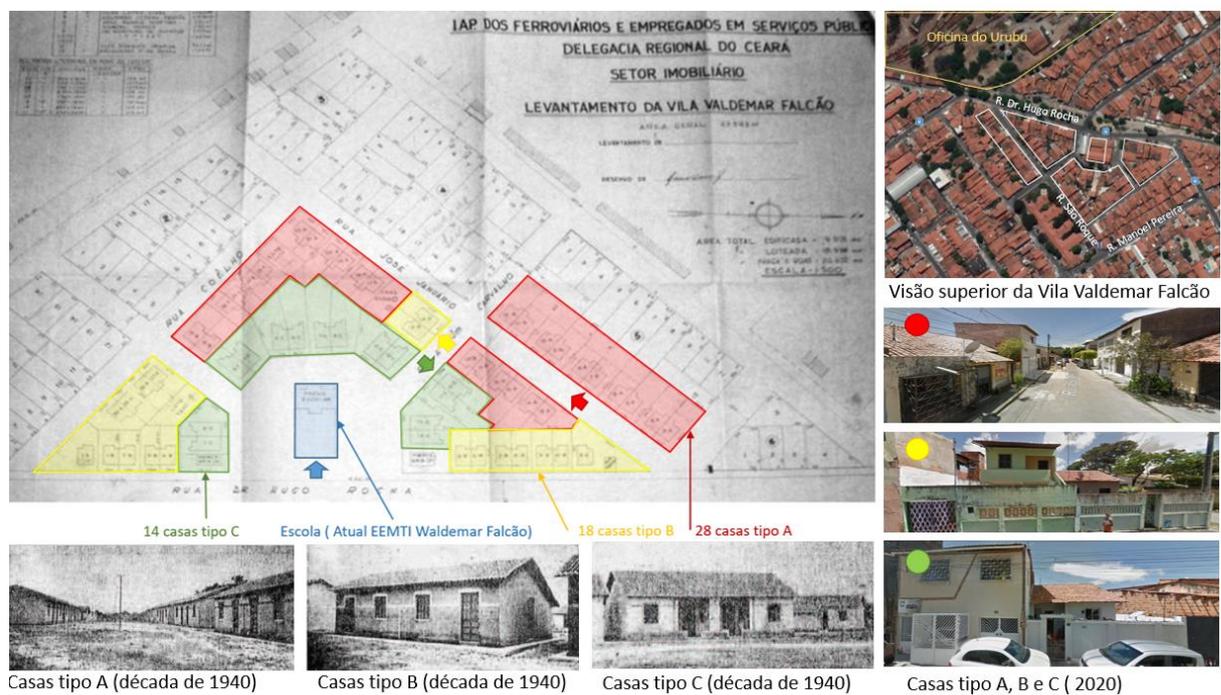


Figura 17: Planta do loteamento da Vila Valdemar Falcão modificada pela autora; visão superior e imagens das tipologias residenciais na data da inauguração (1941) e atuais da vila.

Fonte: Imagens das residências da década de 1940 e planta loteamento em Almeida (2009, p. 101 e 273); visão superior da vila e das casas atualizadas obtidas a partir do *Google Maps* (acesso em 24/08/2020).

A Vila dos Industriários (IAPI/1950), também conhecida como Conjunto Coqueirinho, no bairro Parquelândia, estava implantada em uma área de 50.000m<sup>2</sup>, doada pela Prefeitura de Fortaleza, ainda no ano de 1940 (ALMEIDA, 2012). A maioria das unidades foram destinadas aos trabalhadores mais pobres do Instituto e tinham como padrão arquitetônico um modelo bastante presente nas outras capitais do Nordeste, com fachada em linhas muito simplórias, com porta, janela e telhado com caimento para a via. As moradias tinham uma pequena entrada coberta, sala, quarto, banheiro, cozinha e área de serviço (Figura 18).



Figura 18: Vila dos Industriários na Parquelândia (divisão dos lotes) e vista frontal das 2 tipologias residenciais. Fonte: Imagens obtidas a partir do *Google Maps* (acesso em 24/08/2020) e plantas baixas da SEUMA (2020)<sup>37</sup>.

A Vila Antônio Ferreira Filho (IAPETC/1940), também denominada de Vila dos Estivadores, se situava, à época em que foi edificada, em área pouco habitada, tida como não urbanizada. Apesar de a distância em relação ao Centro ser de cerca de 5,1km, estava mais perto do Porto do Mucuripe aproximadamente 2,9km, o que favorecia o deslocamento de grande parte dos moradores para o local de trabalho, já que eram estivadores. Os habitantes mais antigos da vila relatam as dificuldades que sentiram com a precariedade da infraestrutura e ausência de iluminação pública, que ainda podem ser constatadas na foto aérea da vila em 1972. As ruas de

<sup>37</sup> Todas as plantas da SEUMA utilizadas no trabalho foram obtidas no seu *site*, disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/infocidade/511-cadastro-de-loteamentos-do-municipio>.

terra solta, sem pavimentação, provocavam transtornos com os fortes ventos, além das inundações ocorridas em períodos de cheia da Riacho Maceió (Figura 19).



Figura 19: Vila Antônio Ferreira Filho do IAPETC (Imagens atualizadas da vila, planta do loteamento e foto aérea da vila em 1945 adaptadas pela autora).

Fonte: Elaboração própria a partir de imagens *Google Maps* (acesso em 18/08/2020) e aerolevanteamento de 1972 obtida no arquivo histórico da COURB-SEUMA-PMF, e planta do loteamento em Almeida (2012, p. 277).

O processo de verticalização das moradias produzidas pelos institutos observados no centro-sul do País, e existente na cidade de Fortaleza, quase que exclusivamente nas habitações empreendidas pelo setor privado para as camadas mais ricas, somente foi verificada em dois empreendimentos dos IAPs, os Conjuntos Parque Ibiapava e Mondubim, respectivamente. Ambos eram voltados para a população de menor renda e encontravam-se em zonas ainda não urbanizadas, principalmente o Conjunto Mondubim (Figura 20), que ainda permaneceu muito tempo desconectado da malha urbana. Máximo (2012) destaca o pioneirismo dessas habitações populares no quesito verticalização, já que a utilização de blocos de apartamentos para a habitação de interesse social só voltaria a acontecer em 1982, com o Conjunto Esperança.



Figura 20: Conjunto Mondubim do IAPC (Planta de implantação, imagens atualizadas do conjunto e imagem da década de 1950).

Fonte: Imagens atualizadas obtidas do *Google Earth* (acesso em 22/08/2020) / foto dos anos de 1950 e planta de implantação em Almeida (2012, p. 317).

O Conjunto Mondubim (IAPC/1955), inserido em zona claramente rural na época de sua construção, foi o que se mostrou mais distante do centro, o que provavelmente deve ter gerado grandes transtornos para os moradores no quesito deslocamento, principalmente para o trabalho, já que ele foi feito para os comerciários. Nos anos de 1960, como se mostra mais adiante, o conjunto ainda se apresentava completamente desconectado da malha urbana da cidade, enquanto os demais, mesmo ainda considerados periféricos, estão mais bem inseridos no tecido urbano. Segundo Almeida (2012), isso deve ter motivado o desinteresse em novos empreendimentos com essa tipologia arquitetônica associada a zonas não periféricas, já que algumas unidades permaneceram desocupadas por longos períodos. A construção foi finalizada em 1957 e até 1959 ainda existiam apartamentos vagos. Os associados do IAPC se opuseram à localização do conjunto antes do início das obras, mas mesmo assim, foi dada continuidade ao empreendimento, apesar do fato de o instituto ter em sua propriedade grandes glebas na Aldeota.

Mesmo com os problemas advindos da sua localização que extrapolava em muito os limites periféricos, o Conjunto Mondubim tinha algumas características que o tornavam atraente para seus moradores, a principal delas era o tamanho dos apartamentos, com cerca de 81m<sup>2</sup> de área, bem superior à média praticada pelos outros empreendimentos voltados para os segurados de renda mais baixa dos demais institutos. Este trouxe algumas inovações, como a inclusão de espaços destinados para o comércio, oito lojas ao todo, distribuídas em dois dos cinco blocos, e o formato em “H”, mas com linhas convergentes, fazendo com que as fachadas

estivessem mais adequadas à trajetória do sol, proporcionando mais conforto térmico e lumínico. A pintura em faixas horizontais, com cores diferenciadas para cada bloco, associada as esquadrias em forma de “T”, com veneziana na parte de baixo e vidro na parte superior, também com cores distintas, conferiam mais dinamismo à composição.

O Conjunto Parque Ibiapava (Figura 21), que também ficou conhecido como “Sete Prédios” foi construído pelo IAPB na Barra do Ceará nos anos de 1950, em zona considerada como de expansão periférica, com ocupação bastante rarefeita. Ao todo foram entregues 168 unidades habitacionais distribuídas em sete blocos laminares com quatro pavimentos, sendo seis apartamentos por andar com 68m<sup>2</sup>. A circulação vertical acontece através das escadas, que são marcadas nas fachadas com panos inteiros de elementos vazados, quebrando o efeito da horizontalidade do arranjo laminar. Cada bloco dispõe de três escadas que servem apenas dois apartamentos por andar. A disposição adotada para a implantação dos blocos, não seguindo o alinhamento da via, tinha como intenção clara privilegiar o conforto ambiental, voltando as aberturas e a maior área de fachada para o Norte e o Sul. Já as fachadas para o leste e o oeste, de maior incidência direta do sol, são constituídas por panos inteiramente cegos (sem aberturas), estratégia também adotada no Conjunto Mondubim.



Figura 21: Conjunto Parque Ibiapava do IAPB.

Fonte: Imagens obtidas a partir do *Google Earth* (acesso em 22/08/2020).

Os conjuntos habitacionais produzidos pelos IAPs e CAPs em Fortaleza, de modo geral, foram edificadas em zonas distantes do centro, consideradas na época como rurais ou

nitidamente isoladas do traçado urbano, em zonas de expansão periférica oeste e sul, que se consolidaram como bairros proletários, exceto pela Vila Aldeota e dos Estivadores, no vetor de expansão leste, onde predominaram as classes média e alta, como se constata no mapa da cidade de 1945 (Figura 22) e na tabela descritiva dos empreendimentos (Tabela 1).

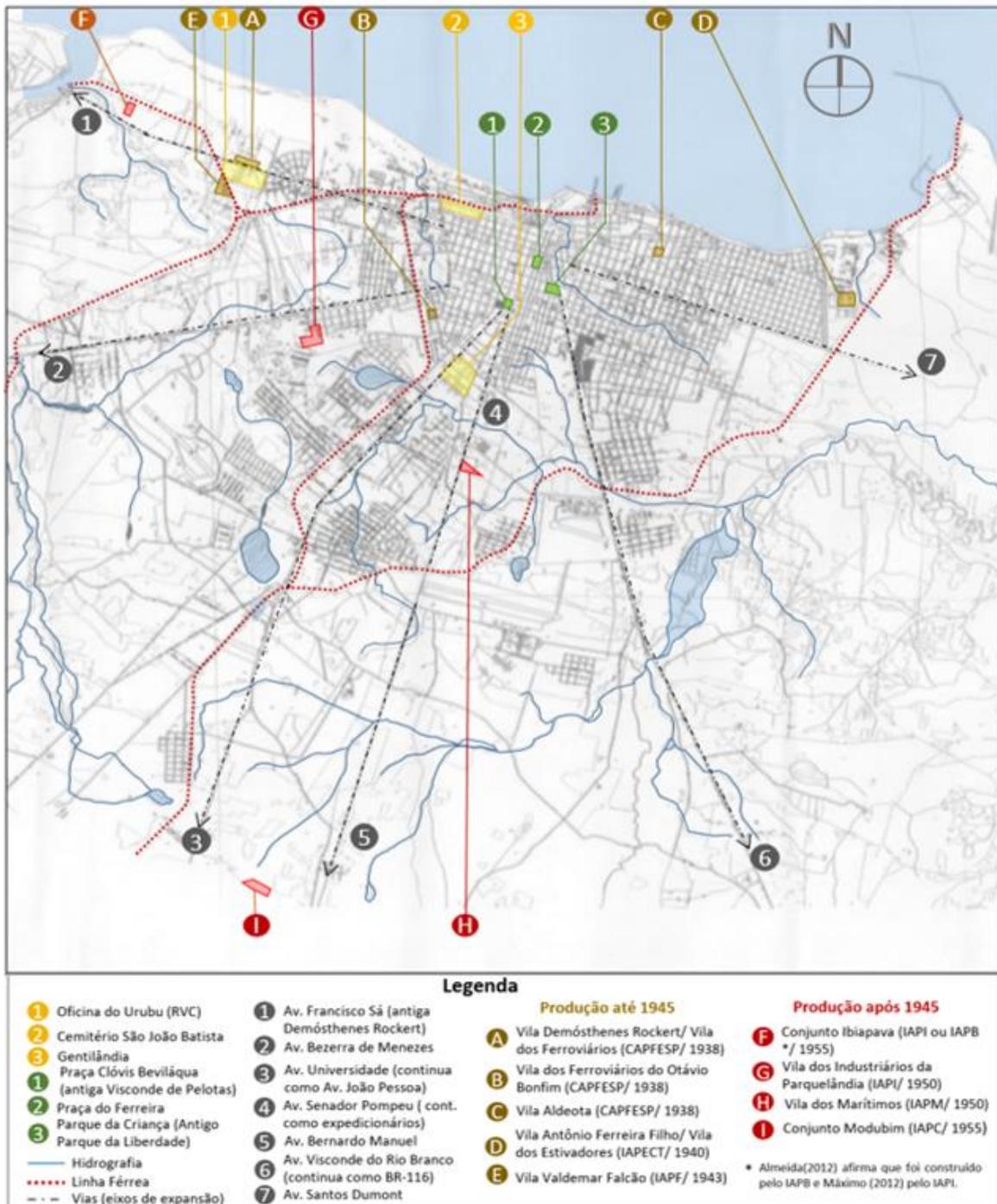


Figura 22: Espacialização dos conjuntos produzidos pelos IAPs e CAPs em relação à mancha urbana de 1945 de Fortaleza.

Fonte: Elaboração própria sobre *Carta da Cidade de Fortaleza e Arredores* de 1945 (COURB-SEUMA-PMF) a partir de Almeida (2009), Almeida (2012) e Máximo (2012).

CONJUNTO	BAIRRO ATUAL	INST. RESPONSÁVEL	ANO	UHs	INSERÇÃO URBANA
Vila Demóstenes Rockert	Álvaro Weyne	CAPFESP	1938	100	Zona não urbana/ 4,9km do Centro
Vila dos Ferroviários do Otávio Bonfim	Farias Brito	CAPFESP	1938	16	Zona não urbana/ 2,5km do Centro
Vila Aldeota	Limítrofe Centro–Aldeota	CAPFESP	1938	11	Zona urbana/ 2,1km do Centro
Vila Antônio Ferreira Filho (dos Estivadores)	Varjota	IAPETC	1940	56	Zona não urbana/ 5,2km do Centro
Vila Valdemar Falcão	Álvaro Weyne	CAPFESP	1941	60	Zona não urbana/ 5,3km do Centro
Vila dos Industriários (Conjunto Coqueirinho)	Parquelândia	IAPI	1950	150	Zona não urbana/ 4,5km do Centro
Vila dos Marítimos	Parreão	IAPM	1950	70	Zona não urbana/ 3,7km do Centro
Conjunto Parque Ibiapava (Sete Prédios)	Barra do Ceará	IAPI ou IAPB	1950	168	Zona não urbana/ 7,0km do Centro
Conjunto Mondubim	Mondubim	IAPC	1955	56	Zona não urbana/ 12,6km do Centro
<b>TOTAL</b>				<b>687</b>	

Tabela 1: Síntese dos conjuntos habitacionais construídos pelos IAPs e CAPs em Fortaleza.

Fonte: Elaborado pela autora com base em Almeida (2009), Almeida (2012) e Máximo (2012).

Analogamente ao restante do País, apesar da natureza social pretendida para atuação dos IAPs e CAPs, o que se constatou em Fortaleza foi uma ação predominantemente atuarial, que privilegiou as classes médias e altas. Não obstante o maior volume de financiamentos terem sido sociais, com valores inferiores a Cr\$60.000, representando 55,93% dos pleitos concedidos, os salários do maior grupo de segurados atendidos não foi o de menor renda, que correspondia aproximadamente a três salários-mínimos<sup>38</sup> (Cr\$720,00), sendo contemplada apenas com a parcela de 11,01% do total de financiamentos. A faixa de renda que teve o maior número de financiamentos atendidos foi justamente a de renda média alta (entre Cr\$1.200,00 e Cr\$2.400), correspondendo a 29,66% do total de pleitos concedidos. A segunda maior foi a de renda alta (acima de Cr\$2.400,00) com o equivalente à 23,72%. Ao analisar individualmente a atuação de cada instituto, a CAP dos Serviços Públicos do Ceará foi o que mais praticou uma política social, atendendo a classe operária de renda baixa e média baixa (58,33%), e o IAPC e o IAPI, ao contrário, centralizaram suas ações no atendimento dos pleitos dos segurados abastados (ALMEIDA, 2012). A Figura 23 ilustra essa discrepância, entre o financiamento que deveria ser de caráter genuinamente social, mas atendeu na prática trabalhadores abonados e até mesmo empregadores.

<sup>38</sup> A análise do caráter da atuação dos Institutos e Caixas Previdenciárias baseou-se no salário mínimo que vigorou entre 1943 a 1951, que de acordo com dados do IBGE (2006) em Fortaleza era de Cr\$240,00 (ALMEIDA, 2012).

FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS EM FORTALEZA (1943-1951)									
Institutos	Até Cr\$ 60.000,00		De Cr\$ 60.000,00 até Cr\$ 120.000,00		Acima		N.E.		Total
	Nº.	%	Nº.	%	Nº.	%	Nº.	%	
IPASE	01	100	-	-	-	-	-	-	01
IAPI	30	58,82	12	23,53	09	82,33	-	-	51
IAPC	11	47,82	11	47,82	01	4,36	-	-	23
IAPB	03	30	05	50	-	-	02	20	10
IAPFESP	-	-	01	50	01	50	-	-	02
IAPE	01	100	-	-	-	-	-	-	01
IAPTEC	10	55,55	02	11,11	05	27,77	01	5,57	18
CAPESP-CE	10	83,33	02	16,67	-	-	-	-	12
N.E.	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total Absoluto	66		33		16		03		118
Atuação	55,93%		27,96%		13,56%		2,55%		100%

SALÁRIOS DOS TRABALHADORES DE FORTALEZA (1943-1951)											
Institutos	Até Cr\$ 720,00		De Cr\$ 720,00 até Cr\$ 1.200,00		De Cr\$ 1.200,00 até Cr\$ 2.400,00		Acima		N.E.		Total
	Nº.	%	Nº.	%	Nº.	%	Nº.	%	Nº.	%	
IPASE	-	-	-	-	01	100	-	-	-	-	01
IAPI	07	13,72	10	19,6	11	21,56	18	35,3	05	9,82	51
IAPC	02	7,52	07	30,43	08	34,78	06	27,27	-	-	23
IAPB	-	-	01	10	09	90	-	-	-	-	10
IAPFESP	-	-	-	-	-	-	02	100	-	-	02
IAPE	01	100	-	-	-	-	-	-	-	-	01
IAPETC	02	11,11	-	-	02	11,11	02	11,11	12	66,67	18
CAPESP-CE	01	8,33	06	50	04	33,33	-	-	01	8,33	12
N.E.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total Abs.	13		24		35		28		18		118
Atuação	11,01%		20,33%		29,66%		23,72%		15,28%		100%

Figura 23: Quadro de classificação dos valores dos pleitos concedidos aos associados pelos órgãos e quadro de classificação dos valores dos salários recebidos pelos trabalhadores em Fortaleza.  
Fonte: Almeida (2012, p. 241 e 242).

A atribuição do Estado na política habitacional desenvolvida por meio do Institutos e Caixas previdenciárias, foi reduzida ao papel de planejador e organizador da atuação mediante as reformas legislativas e institucionais necessárias para que os mesmos pudessem agir na produção de moradias para o trabalhador, utilizando-se destes, por meio de seus salários, como os autênticos financiadores dessa ação, onde tanto o Estado como os empregadores, em muitos casos, não efetuaram o pagamento das cotas previdenciárias as quais eram responsáveis por lei na contribuição compulsória tripartite.

### ***2.2.3 O Papel da Fundação da Casa Popular em Fortaleza***

A Fundação da Casa Popular (FCP) foi instituída pelo governo em 1946 com o objetivo de produzir moradias populares, tanto urbanas como rurais, financiar obras públicas de infraestrutura e prover assistência técnica para os municípios, e assim apaziguar as tensões sociais decorrentes da grave crise habitacional, que fazia crescer a população favelada nas cidades e equilibrar o cenário político. O novo órgão, entretanto, não foi capaz de recolher os recursos necessários para cumprir com sua finalidade inicial, tendo em seu período de vigência um desempenho muito aquém do esperado no contexto nacional.

Os IAPs e a FCP, ainda que voltados para a produção habitacional, tinham em sua essência profundas diferenças. Os IAPs tinham como objetivo primordial a garantia das aposentadorias e pensões para os trabalhadores, enquanto que a construção de moradias era uma atividade coadjuvante, que na verdade pretendia garantir a rentabilidade dos fundos previdenciários, muito mais do que resolver a questão da moradia. Já a FCP tinha sido criada com o objetivo primordial de construir moradias para a população de baixa renda.

Os setores ligados à indústria da construção civil firmaram uma posição contrária à FCP como um órgão centralizador da habitação social, receando que a mesma absorvesse a maior parte dos recursos, sobretudo os dos IAPs e agravasse a escassez dos materiais de construção, especialmente o cimento, impactando assim no desenvolvimento econômico de suas atividades.

A realidade limitada dos recursos da FCP, que tinha como origem somente o Orçamento da União, já que a cobrança pretendida de 1% sobre as operações imobiliárias<sup>39</sup> não foi concretizada, da mesma forma que foi impossibilitado o uso das reservas dos IAPs, agravada pela crescente inflação que consumia os valores das prestações e comprometia o retorno dos investimentos, se configurou em fatores determinantes para o número baixo de moradias produzidas em todo o Brasil. O demonstrativo de receita e despesa anual da FCP se mostrou equilibrado e com saldo positivo até o ano de 1952, passando a oscilar desfavoravelmente a partir de então, culminando nos três últimos anos (1958, 1959 e 1960), seguidamente, com saldo negativo.

Nestas circunstâncias, ao se analisar a atuação da FCP em Fortaleza, não se pode afirmar que o seu desempenho foi tão medíocre, principalmente estabelecendo um comparativo com as ações dos IAPs e CAPs, que vivenciaram contextos econômicos, sociais e políticos semelhantes

---

<sup>39</sup> Tratava-se de um imposto sobre lucros na venda de propriedades imobiliárias de 1%, criado pelo Decreto –lei nº 9.330, de 10 de junho de 1946, que deveria assegurar recursos permanentes para a Fundação da Casa Popular.

e desenvolveram paralelamente suas atividades em períodos coincidentes a partir de 1946. Tomando como referência o número levantado por Máximo (2012) e Aragão (2010) de 1078 moradias, a FCP teria alcançado sozinha 42,3% das unidades habitacionais produzidas pelos institutos na cidade, e, tendo como parâmetro as 3.000 moradias contabilizadas por Almeida (2012) representaria 15,2%. Quando se estabelece esse comparativo da produção local da FCP com a nacional, o número alcançado se mostra ainda mais significativo, pois dos 111 municípios onde a FCP atuou, dentre os quais apenas doze<sup>40</sup> eram as capitais dos estados, Fortaleza ocupa o sétimo lugar do *ranking* do número de unidades habitacionais produzidas (Figura 24).

Além de Fortaleza, a cidade de Sobral também foi contemplada com moradias da FCP, totalizando no Estado do Ceará, 526 unidades residenciais, sendo 456 na capital e 70 no restante do Estado. Ambas foram concentradas em apenas um conjunto de moradias em cada município, e, segundo Aragão (2010), foram construídas durante o período em que o senador cearense Plínio Pompeu de Sabóia Magalhães esteve à frente da Superintendência da FCP, o que deve ter provavelmente influenciado o grande número de casas produzidas em um único empreendimento em Fortaleza.

Até então, o distanciamento político e territorial de Fortaleza, não tinha produzido ações no campo habitacional de grande envergadura, com relação ao número de unidades construídas.

Posição	Município/ Estado	Nº de UHs	Posição	Município/ Estado	Nº de UHs
1º	Rio de Janeiro (RJ)	3.909	11º	Olinda (PE)	249
2º	Brasília (DF)	1520	12º	Vitória (ES)	244
3º	Belo Horizonte (MG)	1509	13º	Bauru (SP)	200
4º	Santos (SP)	736	14º	Goiânia (GO)	180
5º	Recife (PE)	588	15º	Araraquara (SP)	172
6º	Campinas (SP)	562	16º	João Pessoa (PB)	140
7º	Fortaleza (CE)	456	17º	Barbacena (MG)	137
8º	Juiz de Fora (MG)	415	18º	Uberlândia (MG)	130
9º	Santo André (SP)	400	19º	Nova Friburgo (RJ)	120
10º	Uberaba (MG)	250	20º	Cuiabá ( MT)	104

Figura 24: Lista *ranking* municipal de unidades produzidas pela Fundação da Casa Popular (Até 1960).

Fonte: Elaborado pela autora a partir de PL 1050/1959 disponível em <https://www.camara.leg.br> Acesso em 17/06/2020).

<sup>40</sup> Nesse quadro, o Estado da Guanabara, que vigorou de 1960 a 1975, será considerado como município do Rio de Janeiro, tendo em vista que a produção a que se refere o levantamento neste compreende o Benfica, Deodoro e Guadalupe, que hoje são bairros do Município. Estes números refletem o que foi produzido até 1960, totalizando o número de 16. 424 unidades, não compreendendo o que foi edificado depois deste período. Segundo Azevedo e Andrade (1982), o número final de moradias construídas pela FCP chegou a 16.964.

O Rio de Janeiro, que até 1960 era a capital do país, provavelmente deve ter nesse fato a razão da sua performance quanto ao grandioso número de moradias produzidas pela FCP, que representava mais que o dobro das moradias de Brasília, atual capital do Brasil e segundo lugar no *ranking*. A proximidade com o centro das decisões políticas do País, deve ter levado o Poder Público a sentir mais fortemente as pressões, tanto dos setores econômicos e políticos, como dos sociais, representados pelos movimentos populares que reivindicavam moradias.

O número de moradias produzidas em Fortaleza só foi ultrapassado no Nordeste pela cidade do Recife, que alcançou a marca de 588 unidades, por cidades do Sudeste e Brasília, que crescia vertiginosamente para tornar-se a capital do País. Produziu quatro vezes mais que a cidade de Cuiabá, que estava na vigésima posição do *ranking* e superou em quase três vezes o número de unidades do Conjunto Parque Ibiapava, que entregou o maior número de moradias construídas pelos IAPs (168 UHs). Portanto, não é leviano afirmar que o desempenho da FCP na cidade foi de certa maneira bastante significativo, quando se olha para o contexto geral da atuação em todo o país.

O grupo de 456 moradias ficou conhecido como Conjunto Habitacional Casa Popular, e está localizado no bairro do Henrique Jorge. O imenso conjunto, construído em 1953, deu nome ao novo bairro que se formava, sendo chamado de Casa Popular, e apenas em 1963, muda para sua atual denominação.

A construção das moradias pela FCP podia acontecer através de administração direta ou por empreitada, predominando esta última. Em ambas as situações o projeto arquitetônico era de responsabilidade da FCP, que contava com a parceria da administração pública municipal, sendo esta a responsável pela doação do terreno e realização das obras de infraestrutura necessárias, como foi o caso do Conjunto Casa Popular. O terreno de cerca de 34 hectares, doado pela Prefeitura de Fortaleza em 1952 para a FCP, formava um retângulo conformado pelos seguintes logradouros: Rua Professor Paulo Lopes (Nordeste); Av. Audízio Pinheiro (Noroeste), Rua Porto Alegre (Sudoeste) e Rua Professor Heribaldo Costa (Sudeste), estando entre dois importantes recursos hídricos, o Rio Maranguapinho e a Lagoa Parangaba.

O padrão de inserção urbana verificado no conjunto da FCP segue o mesmo modelo praticado pela maioria dos empreendimentos edificadas pelos IAPs em Fortaleza, estando ele distante do centro da cidade cerca de 9km<sup>41</sup>, e com infraestrutura e serviços públicos bastante

---

<sup>41</sup> Distância calculada do centro do conjunto até a Praça do Ferreira no Centro, utilizando a ferramenta que traça a menor rota do pedestre entre dois pontos no *Google Maps*, método usado para todos os demais conjuntos.

precários. Essa localização periférica da habitação social, desligada da malha urbana, pode ser constatada no mapa de localização com a espacialização dos conjuntos dos IAPs e da FCP (Figura 25), em relação à mancha urbana da cidade nos anos de 1945 e 1955. Nele se verifica que grande parte desses empreendimentos, mesmo passado alguns anos, ainda conservam suas características periféricas, apesar de mais próximos da malha urbana. O caso do Conjunto Mondubim se mostra mais grave em relação aos demais, pois, além de estar totalmente isolado em relação ao tecido urbano, é o que se encontra mais distante do centro da cidade.

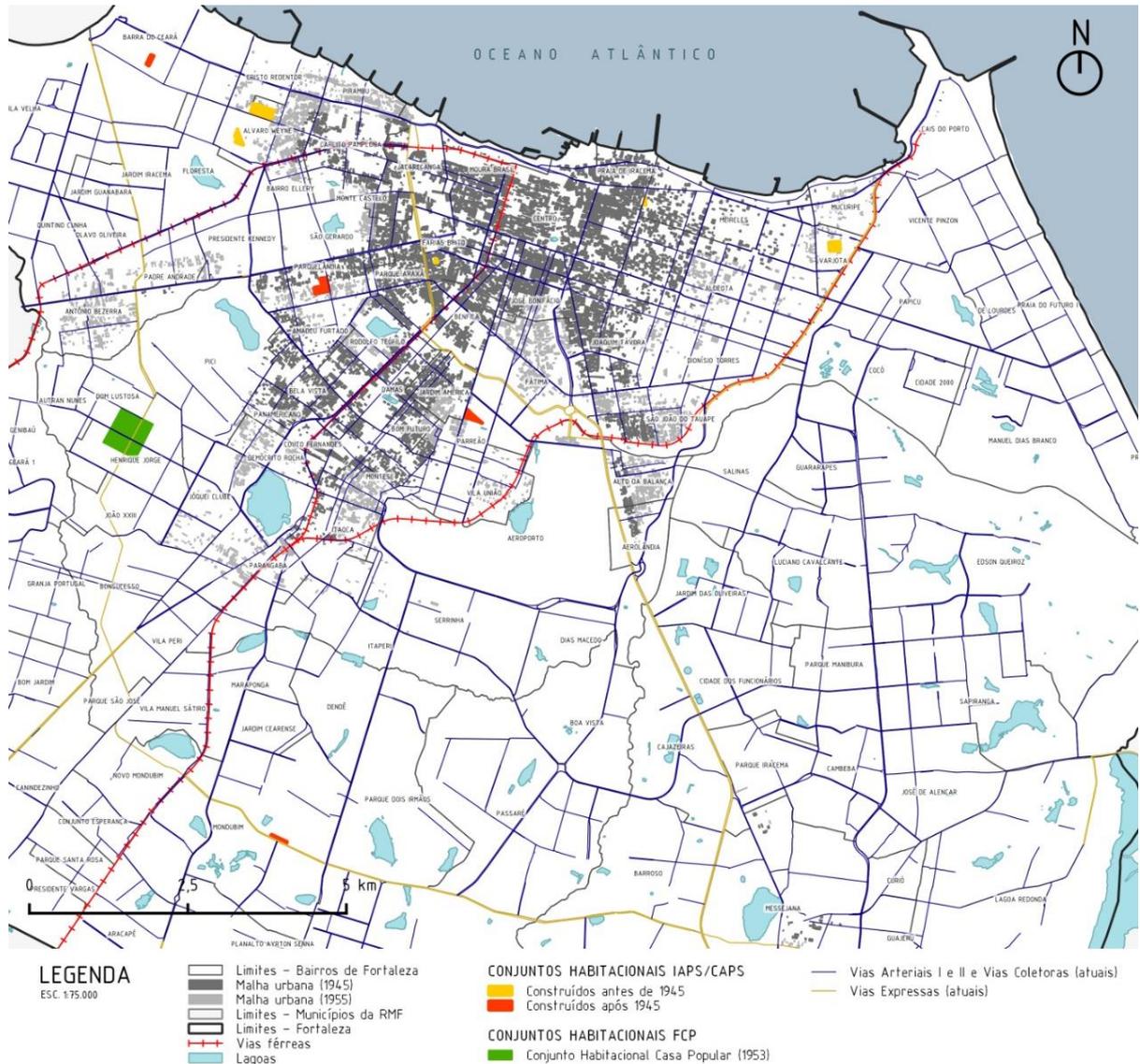


Figura 25: Espacialização dos conjuntos do IAPs, CAPS e da FCP construídos em Fortaleza em relação às manchas urbanas de 1945 e 1955.

Fonte: Elaboração própria sobre base cartográfica da Prefeitura de Fortaleza (FORTALEZA 2040, 2019).

Os primeiros moradores relatam que no entorno do conjunto só havia mato, as ruas eram de terra, sem pavimentação e sem energia elétrica. As moradias não tinham água encanada, levando as donas de casa a lavarem suas roupas na Lagoa de Parangaba. O transporte público

não chegava até o conjunto, forçando os moradores a se deslocar cerca de 1,5 km para o bairro vizinho do Jockey Clube, e apenas em meados da década de 1960, os ônibus alcançam o conjunto.

A localização do Conjunto Casa Popular em um eixo de expansão periférica popular, na mesma direção de onde existiram abarracamentos e campos de concentração para migrantes em diferentes períodos de seca no interior do Estado, não parece ter sido coincidência. Aragão (2012) afirma que a localização desse conjunto assim como dos demais, em caminhos por onde chegavam os retirantes, tinha como finalidade reter esse enorme contingente populacional em áreas periféricas, evitando assim que essa população se instalasse na zona central da cidade, e de certo modo, reiterando as práticas de isolamento dos campos e dos alojamentos provisórios.

### **2.3 Considerações Preliminares**

A política habitacional desenvolvida pelos IAPS e FCP, mediante a escolha da localização de seus empreendimentos, materializa e consolida o afastamento socioeconômico entre ricos e pobres, na discriminação dos bairros de caráter eminentemente “proletários” como o Carlito Pamplona, Alvaro Weyne, Monte Castelo, Barra do Ceará, Mondubim e Henrique Jorge e tantos outros. Em contraposição, verifica-se a solidificação da valorização e exclusividade dos bairros “nobres” da cidade, que foram inicialmente representados pelo Jacarecanga e Benfica. Estes foram abandonados pelas elites ao sentir a aproximação da população pobre ao seu reduto exclusivo, migrando para Aldeota, que ainda hoje permanece como bairro de “gente rica”.

O problema habitacional, apesar de existente desde o início do século XX e antes do processo local de industrialização, agravou-se durante a década de 1950, em decorrência da intensificação do fluxo migratório em virtude do declínio da agricultura e intensificado pelas secas ocorridas em 1951 e 1958. De acordo com o IBGE(1960), Fortaleza teve um acréscimo populacional em torno de 50% na década de 1950 em relação a década anterior, e um incremento de 90,6% na década seguinte (1960), passando de 270.169 habitantes para 514.818. Esse crescimento demográfico modifica profundamente o cenário urbano da capital, principalmente pela chegada dos flagelados da seca, que sem outras opções, fixavam-se nas regiões mais periféricas ou adensavam as favelas mais centralizadas.

Apesar dos preceitos e normas trazidas por planos elaborados anteriormente, a partir de 1940, a cidade de Fortaleza vivencia um crescimento desordenado, provocando a dispersão da população com a expansão periférica o agravamento das favelas, em razão do incremento do

número de aglomerados (DANTAS; SILVA e COSTA, 2009). Algumas zonas ainda se sobressaiam pela pobreza, como o Arraial Moura Brasil, que vivia várias dificuldades com o acúmulo de lixo e o avanço das marés, que se acentuaram com a construção do Porto do Mucuripe. O Pirambu enfrentava problemas semelhantes, estando na continuação da faixa litorânea Oeste, acrescidos da constante ameaça de remoção, por estar situado em área de propriedade da Marinha (MÁXIMO, 2012).

A política habitacional delineada pelo Poder Público e efetivada através dos IAPs em Fortaleza, bem como a ação pontual da FCP não foram capazes de responder a demanda crescente de moradias populares, agravando a favelização e mobilizando os governos locais, Estado e Município, que em busca de alternativas, concebem órgãos próprios para atuarem também na produção habitacional de interesse social. Na esfera estadual é criada a Companhia de Habitação do Estado do Ceará (CHCE)<sup>42</sup>, e na esfera municipal é instituída a Fundação do Serviço Social de Fortaleza (FSSF), ambas serão fundamentais para a execução das políticas públicas do período BNH.

Este capítulo encerra as ações propostas nos dois primeiros objetivos específicos referentes ao primeiro recorte temporal estabelecido no início da pesquisa, que tem como fato histórico que delimita o seu fim e princípio do período seguinte o início da Ditadura Militar, que trouxe a criação do SFH e do BNH, que conduziram a produção habitacional no Brasil no próximo período a ser estudado.

---

<sup>42</sup> Após a criação do SFH/BNH, a CHCE se converte em COHAB-FOR, que fica a cargo das ações em Fortaleza, e em COHAB-CE, que fica responsável pelos projetos no restante do Estado. Posteriormente, a Lei Estadual nº 9.557, cria a COHAB, em 14 de Dezembro de 1971, fundindo as anteriores e vinculando à Secretaria de Obras e Serviços Públicos, permanecendo responsável pela administração dos financiamentos do BNH para construção de moradias populares, e, mesmo após o término do BNH, continua a operar até 1999, quando é extinta.

### **3 A PRODUÇÃO HABITACIONAL DO SFH/BNH EM FORTALEZA**

O terceiro capítulo está relacionado ao cumprimento dos dois primeiros objetivos específicos da pesquisa, que são exatamente aqueles que norteiam o capítulo anterior e os dois outros capítulos que se seguem. O período aqui abordado, trata-se daquele correspondente ao decurso em que o País esteve sob o comando dos militares, que inicia-se a partir do Golpe Militar de 1964 e culmina com o fim do BNH, em 1986, um ano após o retorno do regime democrático. Está dividido em subcapítulos que refletem os diferentes momentos dos programas habitacionais do BNH, assim como os diferentes papéis que o Governo do Estado do Ceará e a Prefeitura de Fortaleza desempenharam como executores de sua política habitacional.

A política habitacional implementada em Fortaleza durante o regime militar estava submetida à macro política econômica que pretendia acelerar o crescimento econômico por meio do desenvolvimento industrial e da modernização do País. A questão da moradia nos governos anteriores não tinha sido solucionada e o problema das favelas, que era visto pelos militares como uma desordem urbana e foco de possíveis conflitos, se exacerbava cada vez mais. O ideário da casa própria, que já estava consolidado na classe operária e fazia parte da estratégia de disciplinamento do trabalhador, precisava ser viabilizada para a estabilidade política, econômica e social necessária para a concretização dos objetivos do governo militar. Para tanto, foi posta em prática na cidade, assim como no restante do Brasil, a produção em massa de moradias periféricas, de baixa qualidade arquitetônica e desprovidas de infraestrutura, o que ficou conhecido como “padrão BNH”, que era o principal órgão do SFH, e atuou com agente financeiro e produtor de moradias.

#### **3.1 A política habitacional do período militar e seus desdobramentos no cenário local**

No realidade local, a produção habitacional do BNH estava ligada também às políticas de desfavelamento da cidade, e se materializou através da construção de grandes conjuntos de moradias, utilizando o padrão de casas térreas isoladas no lote ou geminadas duas a duas, localizados em zonas muito distantes da região central, onde as terras possuíam baixo valor imobiliário. Esta estratégia procurava diminuir os custos de produção da moradia pela escolha de terrenos baratos, excessiva padronização e baixa qualidade dos materiais construtivos, já que o financiamento não era para o beneficiário (morador) e sim para as construtoras, que precisavam garantir maior lucratividade.

A enorme quantidade de moradias nesses conjuntos envolvendo grandes extensões de terra (glebas), situados nas áreas de expansão da cidade em direção aos centros industriais de Maracanaú e Caucaia<sup>43</sup>, favoreceu posteriormente a conurbação com esses municípios, já que vários desses empreendimentos extrapolavam os limites municipais de Fortaleza, assim como o crescimento do movimento pendular, provocado pela desagregação trabalho-moradia. A escala territorial e demográfica dos conjuntos, cujas características os converteram posteriormente em bairros da cidade, aliada à localização nos setores oeste e sudeste, provocaram a estruturação urbana da cidade através das mudanças na malha viária e suas consequências sobre o mercado de terras, estabelecendo novas relações intraurbanas dos bairros da população pobre e os bairros das elites.

O processo de formação da Região Metropolitana de Fortaleza foi regido pelo Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza (PLANDIRF), que tinha a moradia como uma de suas questões fundamentais a serem solucionadas e determinantes para reestruturação espacial da cidade. O PLANDIRF determinava a definição e a expansão da área urbana, o zoneamento e a hierarquização da malha viária, o que leva à criação dos corredores de adensamento, viabilizados pelos corredores viários de orientação centro-bairro<sup>44</sup>. Um dos importantes eixos viários que foram construídos foi a Av. Presidente Castelo Branco (Leste-Oeste), ligando o setor industrial localizado na zona oeste ao Porto do Mucuripe (MÁXIMO, 2012). A modernização de Fortaleza, segundo o Poder Público, demandava uma nova configuração espacial, que trazia em seu cerne um planejamento tecnocrático que pretendia imprimir uma ordem modernizadora à estrutura metropolitana, alinhando estruturação viária, remoção de favelas da zona central e transferência para zonas periféricas aos interesses do mercado imobiliário. O processo de segmentação da cidade, segundo Fernandes, Diógenes e Lima (1991) se torna mais evidente desde o PLANDIRF, tendo como seus principais operadores o Estado e o setor imobiliário, que atuam conjuntamente na produção e valorização do espaço.

---

<sup>43</sup> O Distrito Industrial de Maracanaú foi criado em 1964, mas as indústrias demoraram a se instalar nele, devido à precariedade inicial da infraestrutura, principalmente quanto ao abastecimento de água, o que levou muitas indústrias a permanecerem na zona oeste da cidade. O distrito estava localizado ao lado do tronco sul da linha férrea, e havia um projeto de um segundo Distrito Industrial em Caucaia, ao lado do tronco norte, que não se efetivou, mas influenciou a construção de conjuntos nessa área.

<sup>44</sup> Inicialmente são implementados os corredores viários das avenidas Bezerra de Menezes, José Bastos, Osório de Paiva, João Pessoa, Aguanhambí e Borges de Melo, que tinham como finalidade ligar as zonas periféricas à zona central da cidade, e também conectá-las às vias regionais (BRs 116, 122, 020 e 222) e a finalização das obras de construção do primeiro trecho do Quarto Anel Viário, que interligou os bairros periféricos da Parangaba, Boa Vista, Passaré, Castelão e Cajazeiras.

Em Fortaleza ocorre tanto a reestruturação socioespacial intraurbana quanto intermetropolitana, e o PLANDIRF que pretendia diminuir as discrepâncias entre os municípios da RMF no que concerne ao emprego, renda e modernização, e distribuir o fluxo migratório concentrado na capital, não consegue ter êxito, permanecendo as ações governamentais direcionadas para as políticas setoriais urbana e viária e na instituição de equipamentos urbanos regionais. A atuação do BNH com a construção de conjuntos habitacionais nas imediações dos eixos viários regionais fazia parte dessa política habitacional que “atrelada às obras de infraestrutura, em especial viária, foi incisiva na direção da expansão urbana mediante a ocupação da periferia urbana e, na densificação da área leste, mediante incentivo a verticalização, nas áreas de residência da população de média e alta renda” (ACIOLLY, 2009, p. 114).

As grandes obras viárias implementadas em Fortaleza tinham como uma de suas finalidades o incremento do setor da construção civil e o aumento da frota de veículos, considerados setores fundamentais da política econômica do governo militar. Parte destas intervenções na malha viária provocaram a remoção de várias favelas, com o reassentamento dessas famílias nos conjuntos urbanos periféricos construídos pelos órgãos estaduais e municipais, com os recursos do BNH e justificados politicamente pelos planos locais de desfavelamento e de expansão urbana. Essas ações consolidam a expansão periférica urbana e dão início a consolidação da RMF, inicialmente restrita a Caucaia e Maracanaú.

A política urbana e habitacional ensejada pela ditadura militar teve seu período representativo em Fortaleza de 1967 a 1970, durante a gestão do prefeito José Walter Cavalcante. A atuação do BNH em Fortaleza produziu unidades residenciais para a classe média e alta em regiões mais centrais, enquanto para a população de baixa renda restaram os conjuntos periféricos e padronizados (BARBOSA, 2009), não se afastando das características da produção habitacional que vinha executando nas demais cidades brasileiras.

Apesar de o SFH, desde sua instituição em 1964, em sua fala defender o atendimento das camadas de renda mais baixa, apenas em 1973, cria o Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP)<sup>45</sup> que deveria nortear a produção de moradias assistindo as famílias com renda no segmento do mercado popular. O que se efetivou na prática, entretanto, foi o atendimento da população com renda de três a cinco salários-mínimos.

---

<sup>45</sup> O PLANHAP tinha como finalidade atuar na produção da moradia popular em cidades com população acima de 50 mil, preferencialmente as que estivessem em regiões metropolitanas, com a finalidade de acabar com o déficit habitacional em dez anos.

Pela legislação que instituiu o BNH, este não poderia atuar diretamente no financiamento, compra e venda ou construção de habitação, demandando que outros agentes fossem os executores, razão pela qual foram instituídos nos planos estadual e municipal órgãos públicos para instrumentalizar as intervenções, sobretudo as voltadas para o segmento do mercado popular (de um a três salários-mínimos) e o mercado econômico (de três a seis salários-mínimos). Estes órgãos foram respectivamente a COHAB-CE, pelo Governo do Estado e a Fundação do Serviço Social de Fortaleza (FSSF) pela Prefeitura Municipal.

### **3.2 A atuação da FSSF/BNH: política habitacional ou somente remoção de favelas**

O plano de Hélio Modesto, aprovado pela Lei 2.128 em 1963, tinha como essência promover melhorias no fluxo de pessoas e produtos por meio de reestruturação do sistema viário, e assim, a cidade poderia crescer adequadamente. Continha não somente aspectos urbanísticos, mas trazia também propostas no âmbito socioeconômico e administrativo. Nem todas as proposições do plano foram realmente implementadas, mas entre as que se concretizaram, mencionam-se a construção do primeiro trecho da Avenida Beira Mar, favorecendo de maneira inédita a conexão com o mar e a construção da Avenida Perimetral, importante anel viário que circundou a cidade e ligou a zona leste e oeste, passando por vários bairros periféricos (DANTAS; SILVA e COSTA, 2009). Ao mesmo tempo, trouxe um plano integrado, que incorporava elementos sociais, físico-territoriais, econômicos e administrativos, como um avanço. Reafirmou também a segregação espacial já estabelecida e a ampliou, na medida em que contribuiu para o processo de periferização, configurando assim um retrocesso.

Quanto ao problema das favelas, que se intensificava cada vez mais e se expandia nas encostas de morros, dunas, mangues, margens de rios e lagoas, o plano apontava para a criação de um órgão de serviço social, que se efetivou no mesmo ano, em 1963, a FSSF, e que no ano seguinte iria adquirir importância fundamental como executora das políticas habitacionais do BNH no âmbito municipal.

A FSSF era uma autarquia autossuficiente do ponto de vista administrativo e financeiro, possuindo patrimônio próprio. Apesar de a FSSF ter atuado em setores como a educação, através da organização do MOBREAL<sup>46</sup>, do setor de emprego e renda, através de cursos

---

<sup>46</sup> Movimento Brasileiro de Alfabetização que tinha como meta erradicar o analfabetismo funcional de jovens e adultos, capacitando-os em técnicas de leitura, escrita e cálculo.

profissionalizantes, comercializando alimentos da cesta básica por preços abaixo do mercado, sua atividade se concentrou no aspecto habitacional (BARROS e MAUPEOU, 2015).

Em face da problemática urbana e habitacional que se agravava na cidade, a FSSF passa a delinear planos e elaborar estudos de planejamento e assistência social para a população mais pobre, sobretudo nas regiões de favelas. As políticas habitacionais passam a ter mais o protagonismo do poder público municipal, apesar de este ainda depender muito dos recursos financeiros provenientes da União para desenvolver suas ações no campo habitacional.

Grande parte das ações da FSSF relacionadas com as moradias populares, possuía um caráter assistencialista, e estavam intimamente ligadas às grandes transformações urbanas que a cidade vinha passando por causas das obras de estruturação viária promovidas pelo governo estadual, sobretudo as que envolviam o desfavelamento.

Nos anos de 1960 e 1970, a FSSF exerceu um papel mais estruturado e sistêmico em relação aos projetos de urbanização da cidade, período em que estiveram no cargo de prefeito, três engenheiros: General Murilo Borges (1963-1967); José Walter Cavalcante (1967-1971) e Vicente Cavalcante Fialho (1971-1975). Esta última década, foi o período onde a reforma urbana preconizada por Hélio Modesto ganha maior concretude, com a implementação do Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana (PLANDIRF), associado ao Programa Integrado de Desfavelamento e demais políticas habitacionais (BARROS e MAUPEOU, 2015). Dessa maneira, a feição urbana da cidade de Fortaleza se altera de forma significativa com a expansão periférica, impulsionada pela construção de grandes conjuntos habitacionais, que mais tarde se transformariam em bairros da cidade.

Nesse período, também surgem os movimentos sociais precursores em Fortaleza de luta por melhores condições de moradia e resistência contra as remoções. Um dos mais significativos despontou na década de 1960, no bairro Pirambu<sup>47</sup>, com forte apoio das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) da Igreja Católica, tendo como protagonista o Padre Hélio Campos, seu então vigário. O ponto alto desse movimento foi uma passeata que reuniu cerca de 30 mil pessoas, todas moradoras do Pirambu que reivindicavam investimentos públicos capazes de mudar o quadro de total abandono e precariedade a que estavam submetidos, além do direito de permanecer no local, pois viviam ameaçados constantemente de remoção. Este ato

---

<sup>47</sup> De acordo com o levantamento do Programa Integrado de Desfavelamento viviam no Pirambu 41 mil pessoas; no Mucuripe 15 mil; no Lagamar 14 mil; na Verdes Mares/Trilho 13 mil e no Moura Brasil e no Serviluz 7 mil em cada, em outras 19 áreas existiam cerca de 5 a 2 mil pessoas.

ficou conhecido como “Marcha do Pirambu” e teve grande repercussão não só da sociedade como das autoridades, suscitando a aprovação da Lei 1.058 de 25 de Maio de 1962, que desapropriou dois grandes terrenos no Pirambu.

Antes da criação do SFH/BNH, foi iniciada a construção do primeiro conjunto habitacional de Fortaleza, no Pirambu, denominado de Ajuda Mútua. Este foi construído em um dos terrenos desapropriados pela União e que tinham sido vendidos para duas grandes firmas. Graças ao Pe. Caetano Minette<sup>48</sup>, que sucedeu o Pe. Hélio Campos na paróquia, estes dois terrenos foram reavidos, e um deles foi entregue para o Estado, para que através do seu órgão habitacional, CHCE (COHAB), fossem construídas as moradias populares. Por meio de uma parceria entre os Governos municipal e estadual, através da FSSF e da CHCE respectivamente, ao todo foram construídas 128 casas em regime de mutirão, assim como uma escola (hoje CEJA Monsenhor Hélio Campos), ao longo de quatro anos (1964-1968). Segundo Máximo (2012), o mutirão se deu com arranjos diferentes daqueles empreendidos no fim dos anos de 1980, quando foram selecionadas as famílias que queriam aderir ao mutirão, e somente após a construção da casa, era feito o sorteio dentre os participantes.

Excetuando as ações que envolviam remoções, a primeira realização de relevância na questão habitacional da FSSF em relação ao número de unidades construídas (294) foi a construção do Conjunto Habitacional de Santa Luzia do Cocó. Este foi implantado no eixo de expansão sudeste, situado hoje na Rua Dr. Thompson Bulcão, em frente à Câmara Municipal de Fortaleza. Segundo Aragão (2010), a maioria dos seus beneficiários foram os funcionários públicos do Município e do Estado, que tinham maior poder de compra e mais estabilidade financeira, principalmente em um momento em que o País atravessava uma crise financeira pelas reduções salariais promovidas pelo regime militar.

A primeira ação de desfavelamento foi da Favela do Trilho I, para a construção do Terminal Rodoviário João Tomé, inaugurado em 1973, e as obras de urbanização da Av. Borges de Melo, principal artéria de acesso a ele e que o ligava a BR-116. Trezentas e treze famílias viviam nesse assentamento, e 121 foram removidas por causa das obras, para o Conjunto Alvorada (Figura 26), recebendo do Governo os lotes urbanizados e financiados pela FSSF, no

---

<sup>48</sup> O Pe. Caetano requisitou da União o atestado de domínio do terreno e, de posse dele, procurou os proprietários das firmas que haviam adquirido os terrenos. Um deles imediatamente cedeu o terreno para a comunidade, enquanto que o outro entrou em litígio. Informações obtidas a partir do site da Vocacional Nova Jerusalém (Disponível em: [http://vocacionalnj.blogspot.com/2015/06/padre-caetano-minette-de-tillesse\\_8.html](http://vocacionalnj.blogspot.com/2015/06/padre-caetano-minette-de-tillesse_8.html), acesso em 28/08/2020).

que demonstrou ser a tônica das intervenções nas favelas, como será visto nos demais casos a seguir.



Figura 26: Conjunto Alvorada nos primeiros anos e hoje em dia.

Fonte: Imagem inferior em Máximo (2012, p. 121) e superior obtida a partir do *Google Earth* (acesso em 26/08/2020).

O Poder Público, de acordo com Turner (1976), não possuía a capacidade de endividamento compatível com o montante de recursos financeiros exigidos para construção do número de unidades habitacionais capaz de zerar o déficit, e sugeria que a atuação estatal fosse direcionada para a urbanização de favelas, projetos de lotes urbanizados e assistência técnica. Também defendia, contudo, a ideia de que as intervenções nas favelas deveriam ser pautadas no fortalecimento das relações e vínculos sociais, próprios de comunidades autoconstruídas, que a remoção destas só deveriam acontecer quando representassem riscos para os moradores ou danos ambientais.

Entre as obras deste período o caso mais simbólico foi a construção da Av. Leste-Oeste, que removeu os habitantes do Arraial Moura Brasil e alguns do Pirambu, e os realocou no distante Conjunto Marechal Rondon, de 1972 a 1974. A nova artéria, além de seu potencial paisagístico e turístico, pretendia conectar a zona industrial da Barra do Ceará ao Município de Caucaia em seu sentido oeste, e ao Porto do Mucuripe no sentido leste. Mesmo com seu papel

econômico fundamental para a fluidez das mercadorias e dos trabalhadores, a realização desta obra escondeu o propósito implícito de extirpar a favela, e reconstituir o tecido urbano moderno e harmônico, como fica evidente em trecho do jornal O Povo da época:

Os exíguos e infectos casebres da Cinza, já estão tombando para dar lugar à passagem da avenida Leste-Oeste [...] As casas que eram ocupadas por pobres famílias, prostitutas e gente desocupada, que formavam o mais miserável aglomerado humano da capital (O POVO, 1973 *apud* BARROS e MAUPEOU, 2015).

A remoção aconteceu gradativamente, por etapas, totalizando 2.164 famílias e cerca de 13.000 pessoas, iniciando em janeiro de 1973 e terminando com a inauguração da Av. Leste-Oeste no final de 1974 (BARROS e MAUPEOU, 2015).

A rapidez no processo de remoção liberando a realização das obras na avenida demonstrou a eficiência da máquina pública em renovar o espaço urbano com implantação de equipamentos de lazer e turismo, como o Kartódromo Governador César Carls, e a comercialização de terras que ficavam à margem da avenida para a instalação de hotéis, repartições públicas, comércios e etc. Essa mesma agilidade não pode ser sentida pelos moradores do Arraial Moura Brasil, que receberam lotes e não moradias, e demoraram muitos anos para usufruir, mesmo de forma parcial e precária, da infraestrutura urbana que tinham na antiga localização.

O conjunto Marechal Rondon estava tão desconectado da malha urbana, localizado no distante bairro do Antonio Bezerra, que hoje em dia, extrapola os limites municipais, situando-se no Município de Caucaia, em região limítrofe com Fortaleza, fazendo fronteira com o bairro Conjunto Ceará II. Situação semelhante também pode ser verificada no Conjunto Tabapuá construído pelo IPASE em 1960, localizado também em Caucaia, quase divisa com o município de Fortaleza, às margens da Av. Mister Hull e de tantos outros construídos posteriormente nos outros municípios da RMF, em zonas próximas aos limites da cidade.

Os conjuntos Palmeiras e Marechal Rondon, que contaram com recursos federais provenientes do SFH, de início, pretendiam construir respectivamente 732 e 1.280 unidades habitacionais mediante a entrega de lotes ditos urbanizados pela Prefeitura, e o Conjunto Alvorada, o total de 310 unidades.

O conjunto Palmeiras, que estava à 17km de distância do centro da cidade, não tinha equipamentos urbanos, nem infraestrutura adequada de serviços públicos, foi um exemplo emblemático da resistência e insatisfação dos removidos, que relutaram em fixar moradia no conjunto, levando alguns a ocuparem outras áreas menos periféricas (BRANDÃO, 2001).

Em 1973, aproximadamente quinhentas famílias provenientes das ações de remoção da FSSF do Lagamar, da Aldeota, Poço da Draga, Arraial Moura Brasil, Morro das Placas e Verdes Mares, chegaram ao local, trazidas por caçambas e se instalaram em grupos de até seis famílias em barracas de lona ou de madeira. Ao redor só tinha mato e lama, e posteriormente se instala nas circunvizinhanças o aterro sanitário do Jangurussu, de onde parte dos moradores tirou o seu sustento (Figura 27).



Figura 27: As dificuldades de infraestrutura do Conjunto Palmeiras e o Banco Palmas.

Fonte: Imagem em preto e branco em Máximo (2012, p. 117) e colorida em site Fortaleza em fotos<sup>49</sup>

O Conjunto Palmeiras se assemelha aos bairros pobres da cidade e com algumas características das moradias das favelas, contudo se distancia destes pela sua estrutura viária, com amplas avenidas e ruas de fácil acesso e circulação. Sua história, marcada pelo pujante movimento da comunidade em torno de reivindicações e lutas por melhorias, provavelmente fortaleceu o espírito comunitário e de sobrevivência, levando os moradores a criarem sua própria moeda e o primeiro banco popular comunitário do Brasil, o Banco Palmas<sup>50</sup>.

Os três conjuntos construídos com a mão de obra dos próprios moradores, a partir do financiamento de lotes pela FSSF, com a finalidade de reassentar a população removida, estavam muito distantes de seus núcleos originários, bem como dos locais onde havia maior oferta de emprego (Tabela 2), e, de acordo com Braga (1995), foram financiados pelo BNH, por meio do PROFILURB. Todos eram desprovidos de infraestrutura, de equipamentos sociais e serviços públicos essenciais à reprodução da vida urbana, em maior ou menor grau, trazendo para os seus moradores inúmeras dificuldades, representadas por longas jornadas no deslocamentos diário para os locais de trabalho, assim como maiores despesas com transportes. Além da árdua rotina em casa, que procurava se adaptar à realidade da escassez quase que total

<sup>49</sup> Disponível em: <http://www.fortalezaemfotos.com.br/2016/04/conjunto-palmeiras.html> (acesso em 20/08/2020).

<sup>50</sup> Dados obtidos em <http://www.fortalezaemfotos.com.br/2016/04/conjunto-palmeiras.html> e na rede social, disponível em [https://www.facebook.com/ConjuntoPalmeirasFortaleza/?ref=page\\_internal](https://www.facebook.com/ConjuntoPalmeirasFortaleza/?ref=page_internal).

dos atributos de uma cidade. Ao todo foram construídas 2.322 unidades habitacionais nesses três conjuntos e viviam 13.351 pessoas<sup>51</sup>, o que correspondia a 1,51%<sup>52</sup> dos domicílios urbanos de Fortaleza e 1,58%<sup>53</sup> da população urbana.

CONJUNTO	BAIRRO ATUAL	ÓRG. RESPONSÁVEL	ANO	UHs	FAVELA DE ORIGEM	DISTÂNCIA
Ajuda Mútua	Cristo Redentor	FSSF/CHCE	1964–68	128	Não houve remoção	–
Santa Luzia do Cocó	Luciano Cavalcante	FSSF/COHAB	1969–71	294	Não houve remoção	–
Alvorada	Sapiranga/Coité	FSSF	1971–73	310	Favela do Trilho I (Borges de Melo)	8,4 km
Marechal Rondon	Marechal Rondon/ Caucaia	FSSF	1972	1.280	Arraial Moura Brasil	13,8 km
					Pirambu	12,6 km
					Lagamar	10,4 km
					Aldeota	13,3 km
Palmeiras	Conjunto Palmeiras	FSSF	1973–74	732	Poço da Draga	15,8 km
					Morro das Placas (Vicente Pinzón)	16,6 km
					Arraial Moura Brasil	16,6 km
<b>TOTAL</b>				<b>2.744</b>		

Tabela 2: Síntese dos conjuntos habitacionais construídos pela FSSF/BNH.

Fonte: Aragão (2010); Máximo (2012) e rede social do bairro Conjunto Palmeiras<sup>51</sup>.

A espacialização dos cinco conjuntos produzidos pela FSSF sobre a mancha urbana de 1975 e 1985 (Figura 28), revela a inserção periférica e desconectada do tecido urbano na época em que estes foram construídos, exceto o Ajuda Mútua (Cristo Redentor). O Conjunto Alvorada aparece ligado a mancha urbana de 1985, devido a construção do Conjunto Ceará, o maior de todos os conjuntos produzidos pelo BNH em Fortaleza. Entretanto os conjuntos Santa Luzia do Cocó, Alvorada e sobretudo o Palmeiras, entretanto, transcorrida mais de uma década de suas construções, ainda permanecem bastante isolados da cidade, comprometendo a qualidade de vida de seus moradores, levando muitos destes a abandonarem suas moradias e ocuparem outras favelas, mais centralizadas.

<sup>51</sup> Estimado pela média de ocupantes por domicílio de 5,75 pessoas (IBGE,1970)

<sup>52</sup> O cálculo foi baseado na população do quadro urbano de Fortaleza, que era 842.140 habitantes, cujo total incluindo o quadro rural total era de 872.702 (IBGE,1970). Nesse período eram considerados distritos de Fortaleza o Antônio Bezerra; Messejana; Parangaba e Mondubim.

<sup>53</sup> O cálculo foi baseado no número de domicílios do quadro urbano de Fortaleza, que era 153.032 domicílios, cujo total incluindo o quadro rural total era de 188.605 (IBGE,1970).

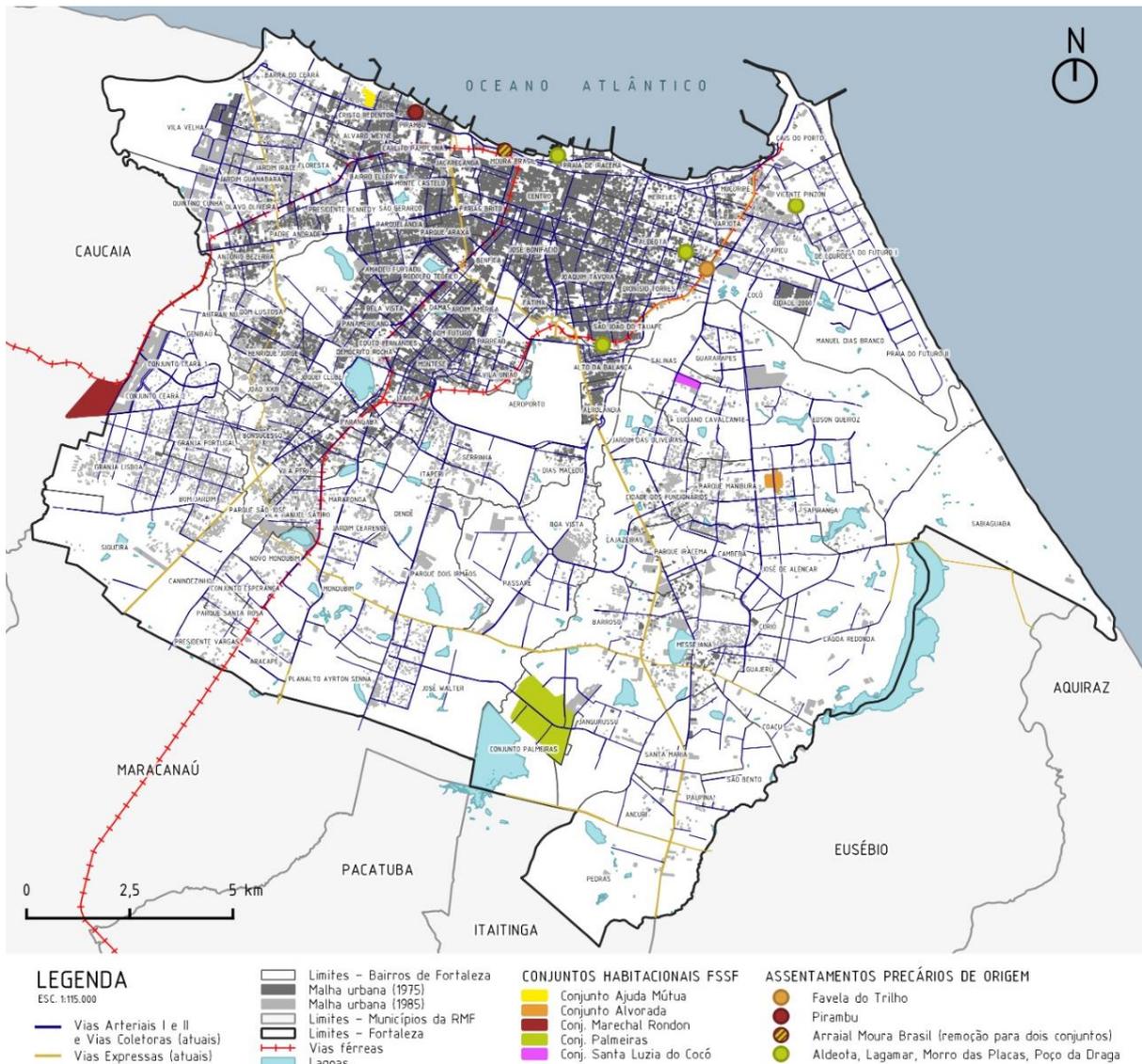


Figura 28: Espacialização dos conjuntos produzidos pela FSSF e as respectivas favelas de origem dos moradores em relação à malha urbana de 1975 e 1985.

Fonte: Elaboração própria sobre base cartográfica da Prefeitura de Fortaleza (FORTALEZA 2040, 2019).

### 3.2.1 As estratégias de ação da FSSF e o reconhecimento de sua eficiência

A FSSF foi fundamental para colocar em prática a política de desfavelamento promovida pela Prefeitura, agindo diretamente junto as comunidades, convencendo-as e negociando as suas remoções. Segundo Brandão (2001), a expertise do órgão nesse campo era reconhecida, tanto que chegou a ser contratado por proprietários das áreas invadidas para negociar a remoção das famílias do local, e cobrava destes 20% do valor das indenizações acordadas. Os proprietários enxergavam na contratação da FSSF a maior possibilidade de sucesso no acordo dos valores a serem pagos pela indenização e sua consequente remoção, devido a experiência e capacidade do órgão na condução destes processos, além do caráter institucional impresso na

ação. A autora destaca que o próprio quadro técnico do órgão, constatava que parte das famílias que recebiam a indenização voltavam a ocupar novas áreas ou adensar outras favelas, revelando que essa ação da FSSF não solucionava o problema das favelas.

A simples remoção de favelas sem estar associada a outras políticas públicas, não resolve o problema de fato, sobretudo quando essa ação está voltada apenas ao atendimento dos interesses dos proprietários, não reconhecendo o direito dessa população à moradia. Em alguns casos a remoção poderia ser evitada pelo Poder Público, garantindo a permanência dos mesmos através da desapropriação do terreno e requalificação urbana.

O processo conduzido pela FSSF envolvia várias fases a saber: o levantamento das famílias e as condições de sua moradia para determinar o valor da indenização; a aquisição do terreno e o seu loteamento, que incluía também a construção de escolas, creche, chafariz e praça de esportes; o sorteio dos lotes e assinatura do contrato de compra; suporte no dia da remoção com assistência emocional e transporte de alguns poucos móveis e materiais que poderiam ser reaproveitados na nova construção e, por fim, a acomodação das famílias removidas em alojamentos improvisados enquanto os mesmos erguiam suas casas (BARROS e MAUPEOU, 2015). O que se constatou na prática, no entanto, foi que os equipamentos e serviços públicos, como escolas, postos de saúde, energia elétrica, água encanada, demoraram muitos anos para serem oferecidos e muitos foram construídos pelos próprios moradores, da mesma forma que ergueram suas casas.

Não obstante o Programa de Desfavelamento estar alinhado às políticas habitacionais nacionais preconizadas pelos militares, em Fortaleza ele adquire características próprias com a participação da FSSF, ganhando reconhecimento e visibilidade do BNH e de outros gestores. Diferenciando-se da atuação do BNH e da COHAB, que construíam e vendiam moradias para pessoas que se inscreviam antecipadamente com o intuito de adquiri-las, como programa, vendiam apenas os lotes urbanizados aos moradores removidos da favela, que muitas vezes queriam permanecer no local. Por isso a tarefa da FSSF foi tão importante, como mediadora destes conflitos (BARROS e MAUPEOU, 2015), atendendo principalmente aos interesses dos proprietários de terras e das autoridades governamentais.

A política de desfavelamento evidenciou que a essência desta ação não era solucionar as condições precárias das moradias nesses aglomerados, mas sim a sua remoção para a realização de grandes obras públicas e buscou também atender aos interesses dos proprietários que obtinham de volta tanto a posse como o domínio sobre seus terrenos, que após a remoção seriam

ainda mais valorizados. Tudo isso, sem falar nos outros setores beneficiados com essa estratégia, como o mercado imobiliário que teria um volume maior de terras urbanizadas a sua disposição, a indústria da construção civil que crescia com as obras viárias e com a construção dos conjuntos. Nessa estratégia, o Poder Público explicitava o não reconhecimento das favelas como parte integrante da cidade e fruto da produção capitalista do espaço, e assim se esquivava de medidas concretas para o seu enfrentamento no plano político e econômico, reafirmando a segregação espacial e a expansão periférica por meio das políticas habitacionais.

A atuação humanizada da FSSF na condução de todo o processo que envolvia a remoção, escondia suas reais intenções com essa política habitacional, que era a realização de grandes obras urbanas, agradando empresários que lucravam com o aquecimento de todo o setor da construção civil, e o mercado imobiliário, que teria maior disponibilidade de terras urbanas valorizadas. Assim sendo, agradava também as classes mais abastadas que não queriam compartilhar o mesmo espaço com a população pobre. Mais uma vez, a segregação espacial e a expansão periférica se faziam presentes nas políticas habitacionais implementadas pelo Poder Público.

Esse sistema que retirava os moradores das favelas localizadas em zonas centralizadas e de grande valor imobiliário, e os reassentavam em zonas de periferia, foi registrado, segundo Jucá (2003), já em 1948, mas teve seu ápice na política habitacional implementada pelos militares durante os anos de 1970.

As favelas em zonas valorizadas da cidade eram vistas pelas autoridades governamentais como obstáculos para o desenvolvimento urbano e um incômodo social e econômico para as elites, e a solução encontrada foi a remoção destas. Ao contrário, entretanto, do que vinha sendo praticado na maioria das cidades brasileiras, a condução desse processo teve um caráter mais social, por meio da atuação da FSSF. A Fundação, que tinha um papel notadamente assistencialista e clientelista, foi fundamental para conseguir a adesão dos favelados, ao Programa Integrado de Desfavelamento (BARROS e MAUPEOU, 2015), convencendo a população que a remoção tinha como objetivo principal oferecer melhores condições de moradia, e não revelando seus outros interesses de valorização imobiliária e segregação socioespacial.

### 3.2.2 As ações do Poder Público Municipal e Estadual na questão das favelas

O Programa Integrado de Desfavelamento foi instituído em 1973, em um período de crescimento da favelização, desde a experiência adquirida pela FSSF com a remoção de alguns núcleos de favela para os Conjuntos Alvorada e Marechal Rondon. Os primeiros estudos do programa espacializou em mapas os 81 núcleos de favelas<sup>54</sup> existentes em Fortaleza (Figura 29), e estabeleceu quais seriam prioritários para as ações de desfavelamento, apontando as áreas onde deveriam ser construídos os conjuntos para abrigar a população removida, com os recursos do BNH. De maneira semelhante, identificou quais eram passíveis e deveriam receber ações de reurbanização (PEQUENO e FREITAS, 2012).



Figura 29: Mapas do Programa Integrado de Desfavelamento (favelas em 1973 e zonas para reassentamento).  
Fonte: Fortaleza (1973) apud Máximo e Lopes (2013, p. 119).

As favelas levantadas para o Programa de Desfavelamento, mostravam-se pulverizadas pela mancha urbana da época, em relação ao todo, mas apareciam concentradamente nas zonas litorâneas oeste, que correspondem aos primeiros núcleos favelados da cidade, respectivamente Arraial Moura Brasil, Pirambu e Poço da Draga. Na porção leste do litoral, cujo os primeiros assentamentos de pescadores datam do início do século, aparecia uma grande área de favelas, provavelmente adensada após a construção do Porto do Mucuripe. As áreas ao longo da linha férrea e os recursos hídricos, sobretudo às margens do Rio Cocó, também demonstram uma concentração de favelas. A localização periférica da maioria das áreas destinadas pelo Programa Integrado de Desfavelamento, situados principalmente ao sul e sudoeste ratificam o caráter segregacionista das políticas habitacionais para a população mais pobre.

No planejamento da FSSF estava previsto a erradicação total de 32 áreas, que correspondia a cerca de 14.500 famílias, sendo a maioria vinculadas às obras de estruturação

<sup>54</sup> Nas 81 favelas identificadas, foram contabilizados 34 mil domicílios, onde viviam cerca de 205 mil pessoas, o que correspondia à aproximadamente 20% de toda a população do Município.

viária, que deveriam ser reassentadas em grandes glebas vazias situadas na periferia ao sul e sudoeste da cidade, que seriam parceladas em lotes de 120m<sup>2</sup> destinadas para cada família. Outras 49 favelas, com cerca de 19.700 famílias, deveriam permanecer desde que passassem por ações de recuperação e remanejamento, que envolviam a construção de módulos sanitários, a implantação de redes de infraestrutura e equipamentos sociais e a disseminação da autoconstrução com assistência técnica (PEQUENO e FREITAS, 2012).

Já no final dos anos de 1970, algumas favelas que estavam nos planos de remoção do Programa de Desfavelamento, se organizam e lutam para a sua permanência no local. Dentre elas destacam-se as ações organizadas pelos moradores da favela José Bastos<sup>55</sup>, que apesar de não terem tido êxito, em 1978, causaram grande impacto na administração pública e na sociedade de Fortaleza, devido a sua forte resistência, diante da ação policial violenta, que utilizou para reprimir o movimento até armas de fogo, gás lacrimogênio e cães.

### **3.3 Os grandes conjuntos habitacionais do BNH construídos pela COHAB em Fortaleza**

Os conjuntos produzidos com recursos do BNH atendiam a duas demandas: a dos moradores das favelas, principalmente aquelas que precisavam ser removidas parcialmente ou totalmente para a construção de grandes obras viárias na cidade e os inscritos na COHAB, que desejavam adquirir sua moradia através desse sistema de financiamento. Este órgão era responsável pela divulgação dos conjuntos habitacionais que seriam construídos, organizar o cadastro daqueles que se interessavam, fazer o sorteio e divulgar os contemplados. Inicialmente, predominou a demanda dos removidos, mas aos poucos, foi dando lugar à demanda dos inscritos.

De 1970 a 1974, as habitações produzidas pelo BNH foram predominantemente voltadas para a população com renda de três a seis salários-mínimos (Mercado Econômico), devido à crise econômica vivenciada nesse período e à necessidade de se equilibrar as finanças do SFH, que vinha sofrendo com a inadimplência dos mutuários com renda inferior a três salários-mínimos (Mercado Popular). Em 1975, volta a produzir moradias para o setor de renda mais baixa, quando os índices de inadimplência começam a diminuir (ARAGÃO, 2010).

---

<sup>55</sup> Aos ocupantes da José Bastos, inicialmente, foi oferecido pela Prefeitura (FSSF) o Conjunto Palmeiras, que não foi aceito, fazendo com que esta entregasse para o Governo do Estado a negociação da remoção. Esse processo se inicia na gestão de Waldemar de Alcântara e finaliza com Virgílio Távora, transferindo as pessoas na base da coerção para as casas de taipa do Conjunto São Miguel, que ficava próximo ao Frifor, hoje inserido no município de Caucaia.

Em relação ao número de unidades produzidas, os primeiros conjuntos do BNH ficam na casa das centenas, como o Conjunto Santa Luzia do Cocó, com 294 moradias, mas desde meados dos anos de 1970 esse quadro passou por uma mudança profunda, e os conjuntos passam a contar com milhares de moradias. Os maiores foram o Conjunto Ceará (1977-1981) com 8.669 unidades e o Conjunto Prefeito José Walter (1973) com 4.774 unidades, que deveriam abrigar aproximadamente<sup>56</sup> 49.846 e 27.450 pessoas respectivamente. Essa população representava à época 5,7% e 3,1% dos habitantes de Fortaleza, que segundo o IBGE (1970), era de 872.702 pessoas. Somente a população do Conjunto José Walter, que era quase a metade do Conjunto Ceará, era superior à totalidade de habitantes da maioria dos municípios do Ceará nessa época, superando 64% deles<sup>57</sup>. Caso se leve em conta a população estimada do Conjunto Ceará, e somente a população urbana dos dez municípios mais populosos, seu quantitativo só seria superado por Fortaleza e Sobral<sup>58</sup>, em termos populacionais (Tabela 3). Ao todo, os conjuntos do BNH produziram 18.796 unidades habitacionais somente pela COHAB.

CONJUNTO	MUNICÍPIO	UHs	CONCLUSÃO	DISTÂNCIA PARA O CENTRO (KM)
José Walter	Fortaleza	4.774	1969–1973	13,6 km
Cidade 2000	Fortaleza	1.996	1971–1973	7,4 km
Ceará	Fortaleza	8.669	1977–1981	12,4 km
Pirambu	Fortaleza	218	1980	4,9 km
Novo Mondubim	Fortaleza	720	1981	12,3 km
Esperança	Fortaleza	2.039	1981	13,1 km
Castelo Branco	Fortaleza	380	1983	5,3 km
<b>TOTAL</b>		<b>18.796</b>		

Tabela 3: Mapa com a espacialização das regiões determinadas para a construção dos conjuntos habitacionais. Fonte: Fortaleza (1973) em Máximo (2019, p. 55).

Como se verifica, estes conjuntos habitacionais eram verdadeiras cidades, justificando inclusive o fato de que a maioria deles se transformou posteriormente em bairros. Essa enorme população precisava dos atributos de uma cidade para ter uma qualidade de vida minimamente

<sup>56</sup> A estimativa tomou como base a média de ocupantes por domicílio que era nesse período 5,75 pessoas (IBGE, 1970).

<sup>57</sup> Nesse comparativo foi levado em consideração a população total desses municípios, isto é a urbana e a rural, que na maior parte deles, tinha um contingente populacional distribuído em seu meio rural bem superior aqueles concentrados em sua sede urbana, como em Canindé, que possuía 52.180 habitantes, sendo 39.930 do meio rural e somente 12.250 do meio urbano.

<sup>58</sup> A população urbana considerada é aquela formada pelos que habitam dentro dos limites da cidade e das vilas daquele município. A lista dos dez municípios mais populosos, considerou o número total de pessoas. Em seguida, foi verificado o número de habitantes do quadro urbano destes municípios, e que estão elencados na ordem dessa mesma lista, com os respectivos quantitativos da população urbana: Fortaleza (842.140); Sobral (60.911); Juazeiro do Norte (47.102); Crato (42.587); Iguatu (32.249); Crateús (27.851); Quixadá (20.827); Itapipoca (17.093); Quixeramobim (9.385) e Acaraú (9.227) (IBGE, 1940).

aceitável. Por isso estava prevista nos planos e projetos desses conjuntos a implementação dos equipamentos e serviços públicos, como escolas, postos de saúde, delegacias, centros sociais urbanos, áreas para o lazer e esporte, e alguns espaços destinados para o comércio. Muito embora esses equipamentos estivessem previstos, muitos deles demoraram anos para funcionar e, em alguns casos, jamais desenvolveram suas funções. De um modo geral, a infraestrutura era muito precária ou inexistente quanto a iluminação pública, pavimentação das ruas, abastecimento de água, transportes etc.

A maioria das publicações da época enaltecia a quantidade de moradias que estavam sendo construídas para milhares de famílias, que teriam enfim concretizado o sonho da casa própria, sem tecer comentários sobre a distante localização e a falta de infraestrutura. Em uma das raras crônicas que fazem um relato honesto sobre os conjuntos, está a elaborada por Eduardo Fontes, para o jornal *Unitário*:

Estas 4.424 casas constituirão uma cidade, e uma cidade exige serviços de natureza dispendiosa. Assistência médica, hospitalar, odontológicas, são alguns dos diversos tipos de serviços que terão que ser postos a disposição do povo, sem contar um pequeno centro comercial, escolas, igrejas, policiamento, etc. E tudo isto representa gastos, despesas e muitos votos para eleger políticos no futuro. (...) E ao invés de se pensar em construir cidades distantes como faz a Cohab-Fortaleza, poderia-se estudar a possibilidade de espalhar, pela cidade, em muitos bairros com imensas áreas disponíveis, essas mesmas casas que vêm sendo construídas, como por dizer, no “sertão” (FONTES, 1970, p.4 *apud* OLIMPIO, 2010, p.3)

A localização periférica dos conjuntos, além dos fatores políticos, econômicos e sociais locais, possuía na sua fundamentação uma regra definida pelo próprio BNH, que determinava o percentual correspondente a 13% do custo total com a obra para aquisição das terras para o empreendimento. Esta norma, quase sempre, só poderia ser atendida, construindo nas terras remotas e apartadas da cidade, onde o valor das mesmas eram bem mais baixos, quando comparados aos terrenos inseridos na mancha urbana.

### **3.3.1 O Conjunto Prefeito José Walter (1969-1974)**

O Conjunto José Walter enfrentou em seu início dois grandes problemas: a precariedade do sistema de transporte aliada ao distanciamento de cerca de 14km do centro e o abastecimento de água. Os trabalhadores que possuíam empregos em outras regiões da cidade e os estudantes do ensino médio, que só vieram a ter escola no conjunto em 1973, foram os mais afetados pela má qualidade dos transportes públicos, dos longos percursos e dos gastos com no mínimo duas passagens por deslocamento. Quanto aos ônibus, a frequência era muito demorada, viviam quebrando durante o trajeto e estavam sempre lotados. Essa realidade só veio a melhorar seis

anos após a ocupação do conjunto, quando uma outra linha foi aberta para o mesmo e outra empresa ganhou a concorrência (OLÍMPIO, 2010).

As queixas dos moradores quanto a água<sup>59</sup>, se concentravam em dois fatos: excetuando-se as casas do tipo D, nenhuma das unidades dispunham de caixa d'água e o abastecimento só acontecia à noite e vinha por encanamentos de cerca de 16km que viviam rompendo. Isso causava inúmeros transtornos, pois as donas de casa só podiam lavar as roupas durante a noite, e tinham que juntar essa água em pequenos reservatórios na tentativa de suprir suas necessidades básicas durante o dia. Aqueles que possuíam melhores condições financeiras investiam na construção de cacimbas. Outra alternativa era a lavagem de roupa na lagoa, que podia ser feita por alguém da família, geralmente nos finais de semana, quando também usufruía desse momento para seu lazer através dos banhos, quase sempre animados com bebidas e comidas. Ou então pagar as “lavadeiras da lagoa” que tinham muitas vezes nessa atividade o seu sustento (OLÍMPIO, 2010).

A localização do conjunto em terreno de 221.724,76m<sup>2</sup> ao sul da cidade, margeando o Terceiro Anel Viário (Av. Perimetral) pela sua face norte, estava dentro do padrão de periferação imposto e disseminado pela produção de moradias populares do BNH. Foram construídas 4.774 moradias, cujas obras aconteceram em quatro etapas, sendo as 1.208 primeiras unidades entregues no início de 1970, chegando até a Av. C, e em agosto do mesmo ano mais 1.810 casas, que iam da Av. C até a Av. F. Em janeiro de 1971, estava prevista a entrega das 1.406 unidades restantes da terceira etapa, que perdurou até 1973. Houve uma ampliação de 550 casas, que ficou conhecida como quarta etapa e só foi finalizada em 1974 (Figuras 30 e 31).

---

<sup>59</sup> A insatisfação dos moradores em relação ao abastecimento d'água era tão grande que, após quase uma década de sofrimento, a inauguração do sistema Pacoti-Riachão que iria trazer três vezes mais água e de melhor qualidade para Fortaleza foi feita no Conjunto José Walter, resolvendo o seu problema. Na ocasião, houve uma grande festa com a presença do então governador Virgílio Távora e o ministro Mário Andreazza representando o presidente João Figueiredo.

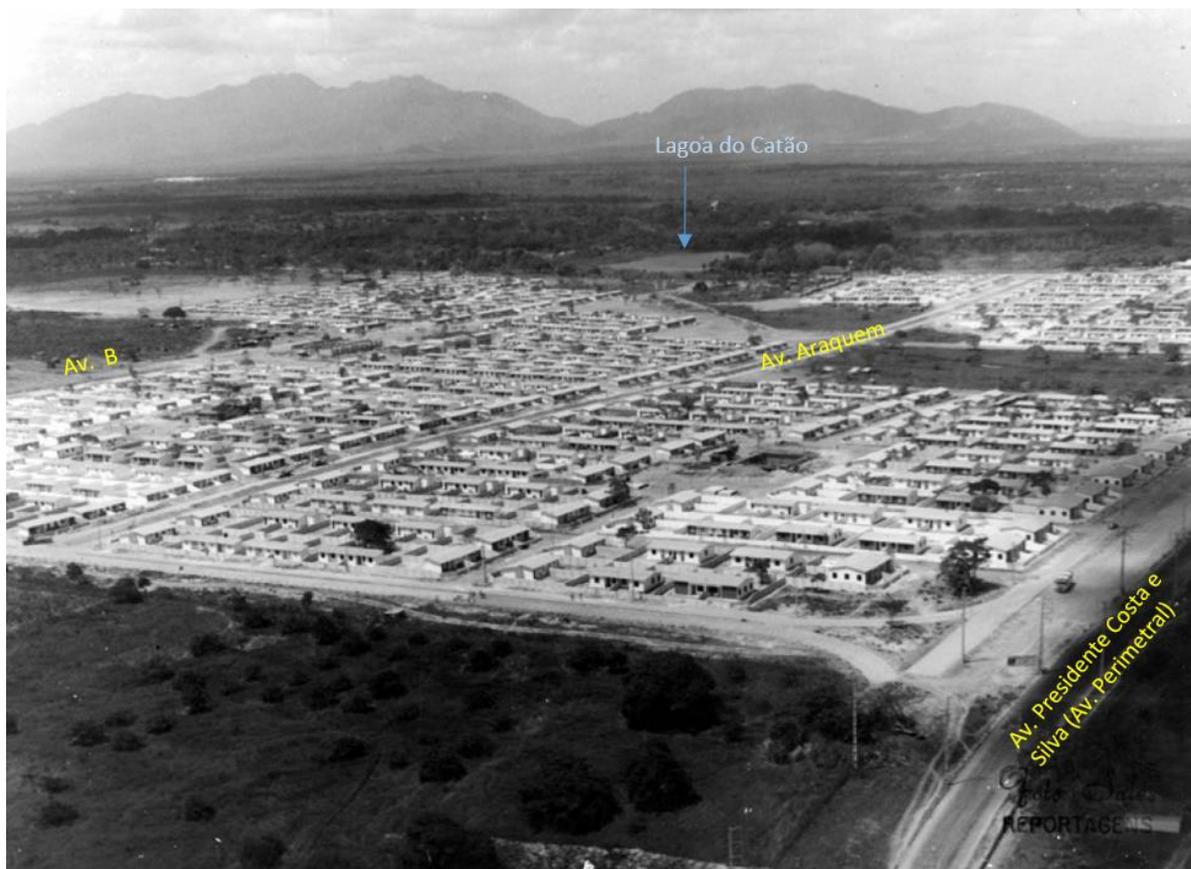


Figura 30: As primeiras moradias construídas no Conjunto Prefeito José Walter.  
 Fonte: O Povo de 05/06/2020 adaptado pela autora.



Figura 31: Projeto do Conjunto José Walter.  
 Fonte: Máximo (2012, p. 127) adaptado pela autora.

Na época de sua inauguração foi considerado o maior conjunto habitacional da América Latina, e justamente por conta da sua dimensão, o projeto do conjunto propunha equipamentos sociais, tais como: escolas, banco, posto de saúde, clube social, delegacia, centros comerciais,

igreja; praças de esporte; centro cívico; cinema; bosque e teatro de arena. Parte deles foi implementada após a entrega das casas e alguns nunca se efetivaram (MÁXIMO, 2012).

Todas as unidades estavam inseridas em lotes de igual dimensão, com 200m<sup>2</sup> de área, e eram geminadas duas a duas. Apresentavam diferentes plantas de acordo com o número de quartos e sua área útil, que, além de influenciar o valor do financiamento<sup>60</sup>, determinava de acordo com a comprovação da renda quem poderia se inscrever para cada tipologia. Cada casa possuía uma pequena varanda, sala, cozinha, banheiro e lavanderia externa, sendo a tipo A com dois quartos (38,38m<sup>2</sup>), tipo B com 3 quartos (47,12m<sup>2</sup>) e tipo C também com 3 quartos mais com área superior (58,48m<sup>2</sup>). A casa tipo D se distinguia da B e C pela área (66,54m<sup>2</sup>), por materiais de acabamento melhores, ser forrada e ter caixa d'água. A tipologia M era um dúplex de uso misto, com comércio no térreo e a residência no superior, que tinha varanda, sala, cozinha, banheiro e dois quartos, e também possuía caixa d'água (Figura 32). As tipologias eram assim distribuídas: 1.614 tipo A; 2.364 tipo B; 568 tipo C e 228 tipo D<sup>61</sup>.



Figura 32: As plantas e fachadas das casas tipo B e M (uso misto) do Conjunto José Walter.  
Fonte: Olímpio (2010, p.40, 108 e 109) adaptado pela autora.

<sup>60</sup> A tipologia da casa influenciava não somente o valor final da casa a ser financiada, como o valor das prestações, devido aos juros incidentes serem maiores nas casas de valor mais alto.

<sup>61</sup> Não foi possível determinar o número de unidades da casa de uso misto, tipo M.

### 3.3.2 O Conjunto Ceará, o mais extenso e populoso produzido em Fortaleza

O Conjunto Ceará (Figura 33) foi implantado no eixo de expansão sudoeste da cidade, limitando-se em sua fronteira oeste com o Conjunto Marechal Rondon e com a linha férrea, consolidando a conurbação com o município de Caucaia, reforçada anos mais tarde por outros dois grandes conjuntos do BNH localizados nesta cidade, o Araturi (2.230UHs) em 1985 e o Nova Metrópole (5.537 UHs), formando praticamente uma mancha urbana contínua.

Em razão da sua grandiosidade, com 8669 unidades, o Conjunto Ceará foi construído em 4 etapas. A primeira, em 1977, entregou 966 casas, na segunda etapa, em 1978, outras 2.516, na terceira etapa, em 1979, mais 2.037 e por fim, em 1982, as 3.150 casas restantes. Estas estavam distribuídas em quatro tipologias, sendo as duas menores (tipo A e B), com respectivamente 23m<sup>2</sup> e 41m<sup>2</sup>, ambas com sala, cozinha, banheiro e lavanderia externa, sendo a menor com apenas um quarto e a maior com dois quartos. As outras duas tipologias (C e D) com 48m<sup>2</sup> e 57m<sup>2</sup> possuíam os mesmos ambientes que as menores, acrescidas de varanda na frente e uma pequena área coberta nos fundos, distinguindo-se entre si pela presença de apenas um quarto duplo, sem divisão de parede, na tipo C e três quartos na tipo D (Viana, 1996).



Figura 33: Imagens do Conjunto Ceará ao nível do observador (superior) e vista aéreas (inferior).  
Fonte: Máximo (2012, p.133 e 134).

No projeto do conjunto, já estavam previstos alguns equipamentos sociais para serem entregues juntamente com as moradias, com o objetivo de atender esse vultoso número de moradores, tais como: centro de abastecimento alimentar, escolas de 1º grau, centro comunitário, posto de saúde, posto policial, núcleos de serviço social e pequenos comércios.

De acordo com Viana (1996), os moradores relatavam que mesmo estando construídos, durante os anos de 1980, os equipamentos não apresentavam infraestrutura adequada para seu funcionamento, levando a população do conjunto até a metade dessa década, à reivindicar melhorias no: abastecimento de água, iluminação pública, e nos transportes coletivos; mais eficiência nos serviços de saúde e de educação e por mais canais de comunicação que colaborassem com a vida na comunidade.

As dimensões físicas e populacionais do conjunto, que se expandiram ao longo dos anos, acarretando maior complexidade administrativa, o levaram a se transformar-se, em dois bairros distintos, o Conjunto Ceará I e o Conjunto Ceará II. Segundo o IBGE (2010), o total de domicílios dos dois bairros é de 12.216 unidades, representando um acréscimo de 3.547 unidades, significando cerca de 41% de incremento de moradias. Essas transformações são tanto quantitativas, como qualitativas em relação às moradias, que foram recebendo melhorias e ampliações, principalmente após a reurbanização implementada nos anos de 1990. O bairro hoje possui comércio, equipamentos e serviços públicos que o tornam autossuficiente, suprimindo até os bairros circunvizinhos, caracterizando-o como uma subcentralidade.

### ***3.3.3 O Conjunto Esperança e o retorno da verticalização em HIS***

O Conjunto Esperança, apesar de ter menos da metade das unidades habitacionais do Conjunto José Walter, se destaca dos demais pelo fato de retomar a verticalização da habitação social, somente vista na década de 1950, com os Conjuntos Ibiapava e Mondubim, produzidos pelos IAPs. Somente em parte, as unidades adotaram, porém, esse padrão, ao passo que as demais seguiram o que vinha sendo implementado pela maioria dos conjuntos do BNH, que eram casas com mais de uma tipologia (Figura 34), geminadas duas a duas, em lotes com áreas praticamente iguais. Esta estratégia também foi adotada por outros conjuntos, como o Novo Mondubim e Cidade 2000. Segundo Mouta (2012), a maioria da população do conjunto tinha preferência pela casa, mesmo a de menor área, pois o restante do terreno na frente e nos fundos permitiria futuras ampliações. Esse provavelmente deve ter sido um dos fatores determinantes para a apropriação das áreas que circundavam os blocos de apartamento, como se vê adiante nas fotos atuais do conjunto.

O terreno onde o conjunto foi construído estava a 12km do centro da cidade e estava situado no setor de expansão sul da cidade. Em relação aos seus limites, pelo lado leste, estava

margeado pela linha férrea, o que hoje em dia para a população trouxe a conexão com a Linha Sul do Metrofor através da Estação Esperança.



Figura 34: Setorização do loteamento do Conjunto Esperança.

Fonte: Elaborado pela autora sobre a Planta do loteamento obtida no site da SEUMA (2020).

Todas as tipologias de unidades unifamiliares possuíam uma pequena varanda, sala, cozinha e um banheiro, distinguindo-se pelo número de quartos. A tipologia A não possuía nenhum quarto, o que levou muitos moradores, segundo Mouta (2012), a construírem pelo menos um quarto logo que se mudaram para o conjunto. Das 2.139<sup>62</sup> unidades habitacionais, 476 eram casas tipo A, 286 casas do tipo B (um quarto), 190 do Tipo C (2 quartos), 15 casas tipo E (com ponto comercial) e 1.072 apartamentos distribuídos em blocos de 3 pavimentos, com 4 unidades por andar. Os apartamentos eram a tipologia mais cara dentre as opções, e não agradavam aos moradores, tanto pelas limitações de expansão como pela estética, que os chamavam de pombal (gaiola de pombos). Apesar das dificuldades em relação a reformas e ampliações, verifica-se no conjunto atualmente que os moradores das unidades multifamiliares conseguiram suplantá-las, considerando que grandes modificações foram realizadas, tornando difícil até identificar o prédio original em algumas quadras do conjunto (Figura 35).

<sup>62</sup> Esse número difere do levantado por Máximo (2012) que era de 2039 unidades habitacionais.



Figura 35: Plantas baixas das tipologias unifamiliares e da multifamiliar; imagem aérea das edificações multifamiliares reformadas e ao nível do observador.

Fonte: Plantas em Mouta (2012, p.52,23 e 54) e imagens em *Google Earth e Google Maps* (acesso em 20/08/2020).

Seguindo os moldes de todos os grandes conjuntos, ele tinha em seus planos alguns equipamentos públicos, entre eles duas praças que continham uma quadra de esportes e *playground* infantil e uma delas ficava entre as casas e os blocos de apartamentos, 15 pontos comerciais e centro de assistência comunitária (Figura 36).

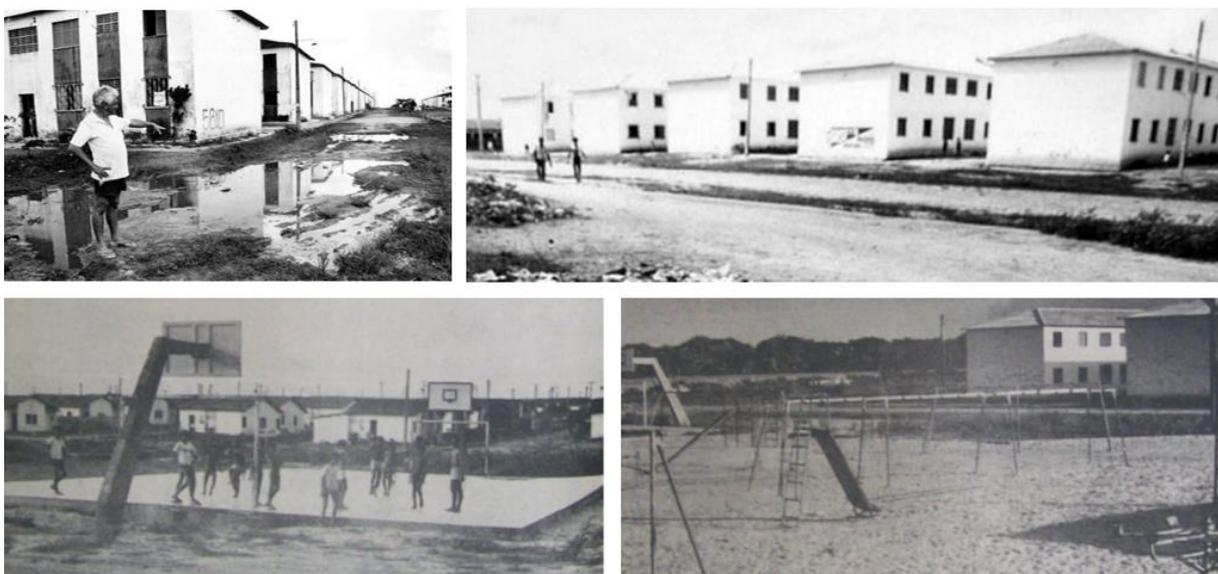


Figura 36: Blocos de apartamentos, vias de circulação e áreas de lazer do Conjunto Esperança.

Fonte: Imagens no canto superior em Máximo (2012, p.130 e 218) e do canto inferior em Mouta (2012, p.58 e 59).

### **3.3.4 Cidade 2000, o único exemplar da produção do BNH no setor de expansão Leste**

A expansão do setor leste, ultrapassando a linha férrea, foi favorecida, nos anos de 1960, pelas mudanças no sistema viário mediante a construção da Av. Perimetral e da implantação do Hospital Geral de Fortaleza (1962) e da Cervejaria Astra (1969) comprada pela Brahma posteriormente. O elemento decisivo, entretanto, foi a construção do Conjunto Cidade 2000, com a previsão de construção de mais de 2.000<sup>63</sup> unidades habitacionais com recursos do SFH/BNH<sup>64</sup>, sendo as primeiras entregues em 1971, e as demais nos dois anos que se sucederam (COSTA, 1988).

O conjunto foi construído pela Empresa Brasileira de Construção (EBC) em terreno situado no Sítio Cocó com cerca de 520.819m<sup>2</sup>, pertencente a Antônio Diogo Siqueira<sup>65</sup>, caracterizado por solo arenoso de planície litorânea, com a presença de dunas e lagoas, próximo dos manguezais do Rio Cocó. Estas condições do terreno exigiram a maior movimentação de terra ocorrida em Fortaleza até então, terraplanando o relevo das dunas.

A dimensão populacional do conjunto associada ao local de implantação em zona anteriormente rural e sem nenhuma infraestrutura, assim como aconteceu nos demais conjuntos bairros do BNH, exigiu a implantação de equipamentos e serviços públicos, pensados desde o projeto, tais como: delegacia, escola, reservatório de água, igreja, praças e áreas destinadas para o comércio que pudessem prover as necessidades mais básicas dessa população, contando inclusive com um supermercado (Figura 37). Os equipamentos públicos, essenciais para atender a população estimada em mais de 10.000 pessoas, só foram viabilizados através da parceria firmada entre a empresa construtora e o Poder Público Municipal.

---

<sup>63</sup> Apenas as casas tipo A, B e C e os apartamentos já totalizavam 1.966 unidades, restando ainda contabilizar as casas de padrão médio e luxo.

<sup>64</sup> Os recursos eram provenientes do SFH, mas administrados pela financeira Terra a quem a construtora hipotecou o terreno do conjunto para viabilizar a sua construção, ficando esta responsável por receber o pagamento das prestações dos mutuários até sua liquidação em 1980, que por fim passou para a responsabilidade de outra financeira, a DOMUS.

<sup>65</sup> A família de Antônio Diogo de Siqueira permanece, ainda hoje, como proprietária de grande parte dos terrenos existentes naquela região.

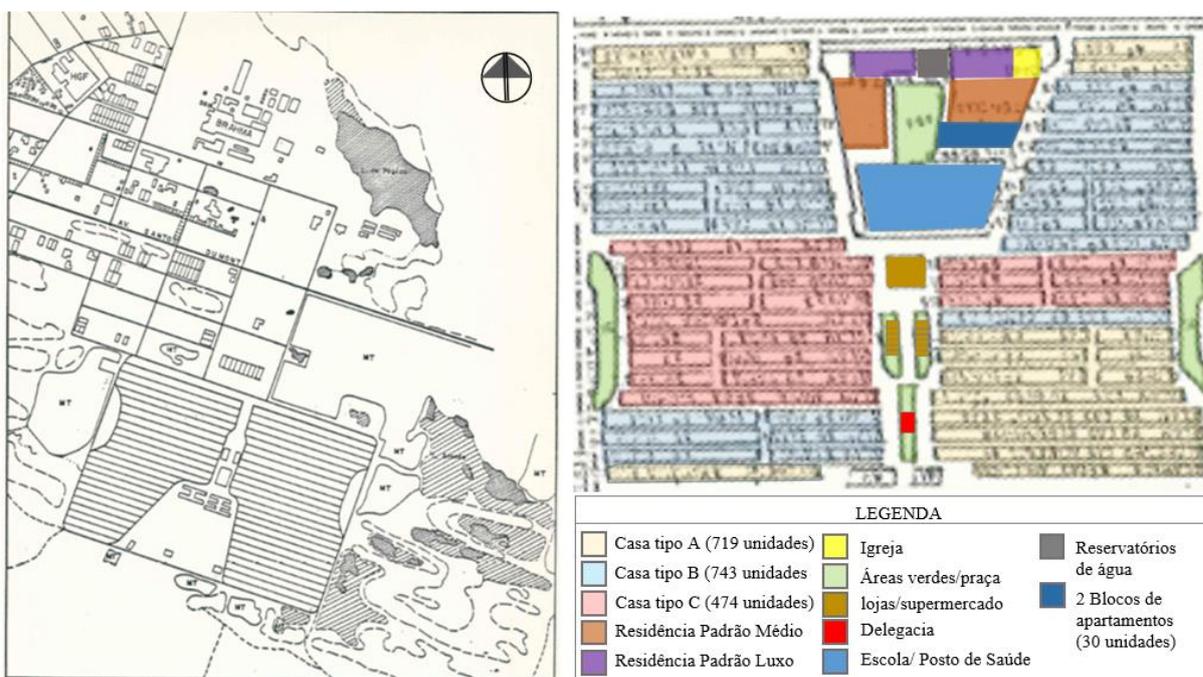


Figura 37: Levantamento aerofotogramétrico de 1972 da área do Conjunto Cidade 2000 e a planta de loteamento. Fonte: Elaboração própria com base em imagens de Costa (1988, p.160 e 220).

Outra especificidade do Conjunto Cidade 2000 era a existência de casas de padrão médio e alto luxo, que se situavam na parte mais alta do terreno e não corriam o risco de sofrerem com as inundações durante o inverno, como as casas populares (Figura 39). As moradias de luxo estavam voltadas para a av. Adenanteras, que seria a continuação da Av. Antônio Sales, e de costas para o setor popular, configurando uma segregação social e espacial dentro do próprio conjunto. Essa estratégia imobiliária, leva a crer, que o proprietário das terras tinha a compreensão da valorização futura dos terrenos adjacentes, apostando principalmente neste setor do loteamento<sup>66</sup>.

Entre as áreas a serem integradas à cidade, previstas no PLANDIRF, estava o Sítio Cocó<sup>67</sup>, pertencente à família Diogo, da qual fazia parte o então Governador César Carls, o Sítio Colosso, o Sítio Alagadiço (Casa José de Alencar) e o Sítio Cambeba (sede do Governo do Estado). O atual bairro Água Fria também foi incorporado à cidade nesta mesma época, por meio da doação de terras pelos grupos Edson Queiroz e Patriolino Ribeiro na região, para implementação da sede da Imprensa Oficial e o Centro de Convenções. No ano seguinte, em

<sup>66</sup> No local onde existiam os reservatórios de água do conjunto, foi construído um edifício residencial de 22 andares, cujo o valor do m<sup>2</sup> gira em torno de 4.279 reais.

<sup>67</sup> O Sítio Cocó formou os bairros Vicente Pinzon, Papicu e Cocó. As terras pertencentes à família Patriolino Ribeiro corresponde hoje aos bairros Água Fria e Edson Queiroz (DANTAS; SILVA e COSTA, 2009).

1973, a Universidade de Fortaleza dá início às suas atividades, em terreno contíguo ao Centro de Convenções (DANTAS; SILVA e COSTA, 2009).

Em 1975, foi aprovado pela Lei 4.486, o Plano Diretor de Fortaleza, na gestão do prefeito Evandro Aires de Moura, nomeado pelo Governador do Estado, o Coronel Aduino Bezerra. O plano determinava o prolongamento da Avenida Santos Dumont (1976), sob a justificativa de permitir acesso ao Conjunto Cidade 2000 e o prolongamento da Avenida Antônio Sales para melhorar o fluxo em direção à Universidade de Fortaleza (UNIFOR), ao Centro de Convenções, à Imprensa Oficial e à Academia de Polícia. Também foi proposta no plano a construção da Av. Zezé Diogo (Dioguinho) e da Praça 31 de Março (DANTAS; SILVA e COSTA, 2009).

O completo isolamento do Conjunto Cidade 2000 em relação à mancha urbanizada da cidade e a inexistência de qualquer construção nas áreas que margeavam o prolongamento da Av. Santos Dumont, recém construída, provocam questionamentos e suspeitas sobre as verdadeiras intenções de um grande conjunto de HIS em uma área distante mas no vetor de valorização imobiliária da cidade. Quem realmente se beneficiou dessa política governamental, os moradores da Cidade 2000 que enfrentaram problemas durante anos ou os grupos familiares detentores de imensas glebas na região? Segundo Costa (1988), essa era a estratégia do setor imobiliário para agregar novas áreas à cidade, incumbindo ao setor público a tarefa de levar a infraestrutura para esses locais distantes, valorizando, assim, as terras não ocupadas entre o novo conjunto e a cidade (Figura 38).

A precariedade da infraestrutura e dos serviços públicos, aliados à dificuldade dos mutuários em honrar com as parcelas do BNH, levaram muitos destes a deixar suas casas ou serem despejados judicialmente pela inadimplência. Em 1976, foram verificadas 300 casas desocupadas, algumas permaneceram nessa situação por mais de dois anos (COSTA, 1988).

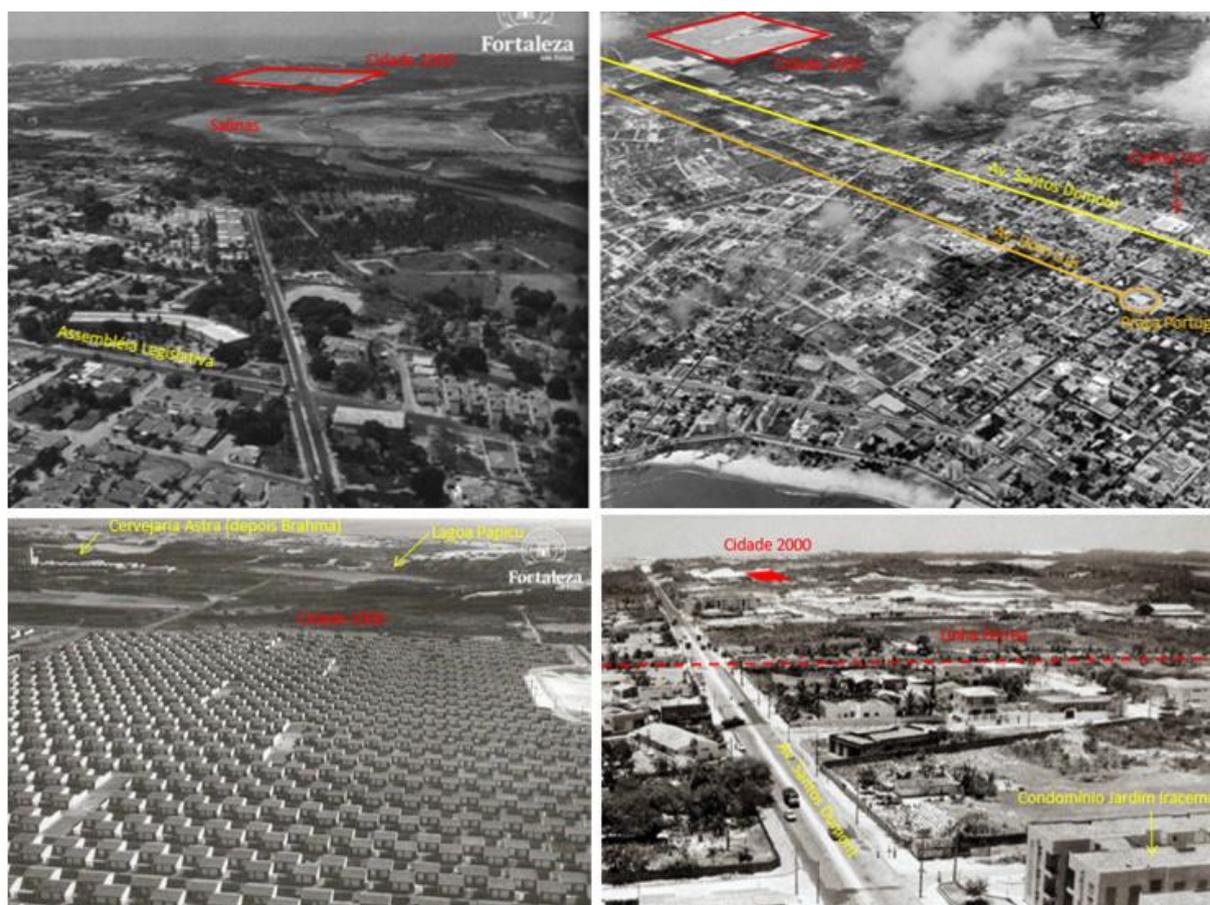


Figura 38: Localização do conjunto Cidade 2000 a partir de pontos distintos da cidade na década 1970.  
 Fonte: Elaborado pra tendo como base fotografias de Nelson Figueiredo Bezerra<sup>68</sup>.

### 3.3.5 O Conjunto Novo Mondubim, o menor entre os gigantes

O Conjunto Novo Mondubim está localizado próximo ao Conjunto Esperança, no setor sul da cidade, em eixo de expansão para o município de Maracanaú e da mesma forma que este, adotou a oferta de unidades habitacionais unifamiliares e multifamiliares em blocos de apartamentos. O Novo Mondubim com área de 1,36Km<sup>2</sup>, apesar de menor que o Esperança (3,68km<sup>2</sup>), seguiu o padrão da implantação deste, posicionando as unidades unifamiliares e multifamiliares em setores distintos e opostos, e centralizando a escola maior e a praça, únicos equipamentos públicos ofertados. Ao todo foram construídas 720 unidades que foram executadas e entregues conjuntamente no ano de 1981 (Figura 40).

As casas de 58m<sup>2</sup> eram geminadas duas a duas em lotes de 6x25m e os apartamentos distribuídos em 12 blocos de três pavimentos e com planta em “H”. A implantação desses

<sup>68</sup> Imagens disponíveis em: <http://www.fortalezaemfotos.com.br/2016/03/bairro-cidade-2000.html> e em <http://www.fortalezanobree.com.br/2010/10/cidade-2000.html> (acesso em 21/06/2020)

blocos estava mais bem orientada em relação à trajetória do sol quando comparada ao Esperança, tendo as suas aberturas voltadas para o norte e o sul.

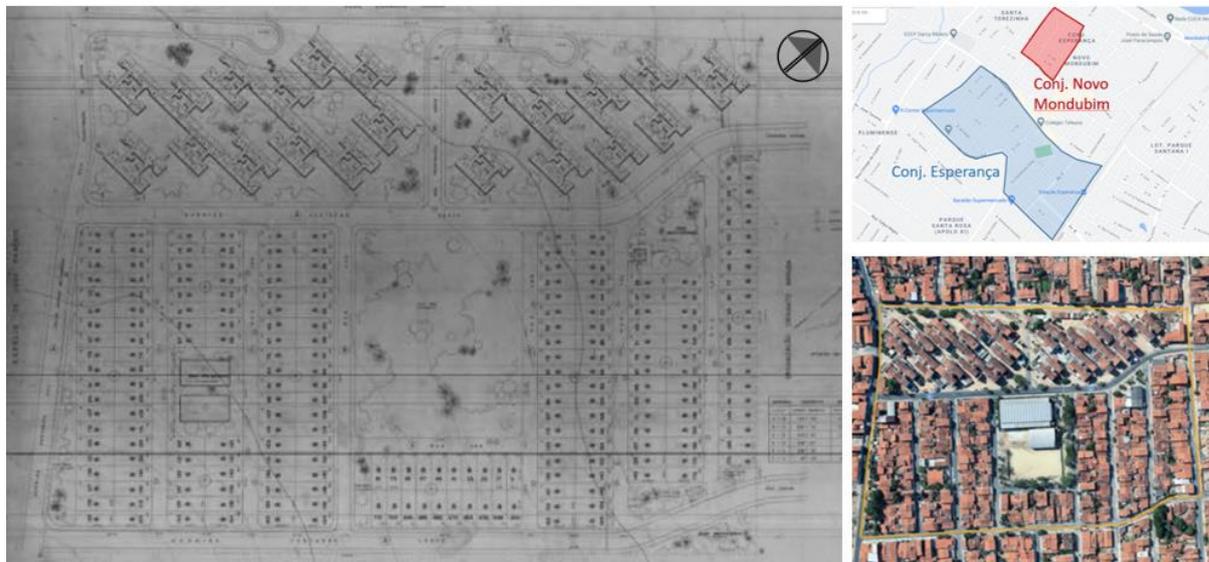


Figura 39: Planta de implantação do Conjunto Novo Mondubim; localização em relação ao Conjunto Esperança e a visão superior do conjunto.

Fonte: Planta em Máximo e Lopes (2013, p. 5) e imagens do *Google Maps* (21/06/2020) adaptadas pela autora.

### ***3.3.6 Os conjuntos habitacionais de menor porte e sua melhor inserção urbana***

O Conjunto Habitacional Presidente Castelo Branco, situado no bairro Presidente Kennedy, foi um dos últimos conjuntos construídos pela COHAB com financiamento do BNH. Sua localização à época em frente a fábrica Finobrasa/Vicunha na Av. Sargento Hermínio, se distinguiu dos demais conjuntos quanto ao padrão periférico, pois estava inserido na malha urbana, mas reafirmava o mesmo modelo de implantação em bairros tipicamente proletários. No caso, a sua proximidade com o setor industrial oeste favorecia o acesso de seus moradores ao mercado de trabalho, com um número maior de postos ofertados na circunvizinhança. Consequentemente, esses moradores tiveram a possibilidade de uma melhor qualidade de vida em relação a renda, oferta de equipamentos e serviços públicos e menores trajetos no deslocamento para o trabalho.

Ao todo, foram construídas 380 unidades habitacionais, distribuídas em quatro tipologias, sendo 15 tipo A, 142 tipo B, 169 tipo C e 54 tipo D. Todas as moradias eram do tipo térreas, em lotes de dimensões padronizadas, exceto pelos lotes de esquina um pouco maiores<sup>69</sup>. No centro do conjunto estavam implantados em uma quadra, a caixa d'água, o centro comunitário

<sup>69</sup> A pesquisa não teve acesso às plantas baixas das unidades, mas ao analisar as imagens pelo *Google Earth*, foram encontrados indícios que apontam para o padrão de casas isoladas no lote, o que também seria um ponto de distinção em relação aos outros conjuntos.

(atual CRAS Presidente Kennedy), uma escola e uma quadra de futebol de salão. O Conjunto Pirambu também está localizado na zona industrial oeste, no cruzamento da Av. Leste Oeste e Av. Dr. Theberge, e com o mesmo padrão de inserção urbana do Castelo Branco e de variação tipológica presente nas 218 casas construídas no início dos anos de 1980 (Figura 40).



Figura 40: Planta de implantação e visão superior do Conjunto Presidente Castelo Branco (superior) e planta de implantação e visão superior do Conjunto Pirambu (inferior).

Fonte: Elaborado pela autora a partir das plantas da SEUMA<sup>70</sup> e imagens do *Google Earth* (acesso em 16/09/2020).

Um aspecto que o diferencia do Conjunto Pirambu é a implantação adotada. As casas foram distribuídas em quatro quadras agrupadas e posicionadas ao redor de uma praça central, que trouxe uma estratégia projetual inédita em relação aos demais projetos da COHAB, tornando esses espaços públicos como uma espécie de oásis de quietude para os moradores em relação as vias principais do entorno, bastante movimentadas.

<sup>70</sup> Todas as plantas da SEUMA utilizadas no trabalho foram obtidas no site da mesma, disponível em: <https://urbanismoemeioambiente.fortaleza.ce.gov.br/infocidade/511-cadastro-de-loteamentos-do-municipio>.

Os conjuntos construídos pelo BNH em Fortaleza, através da COHAB mantém o padrão de localização periférica verificados na atuação da FSSF, situados predominantemente no setor oeste e sudoeste da cidade, em regiões limítrofes com os municípios de Caucaia e Maracanaú, denotando a estratégia de consolidação da RMF e dos polos industriais através da construção de grandes conjuntos habitacionais de interesse social. A Cidade 2000 foi uma exceção, que apesar de não demonstrar ligação com o tecido urbano de 1985, estava localizada no setor Leste, em um eixo de expansão e valorização imobiliária (Figura 41).

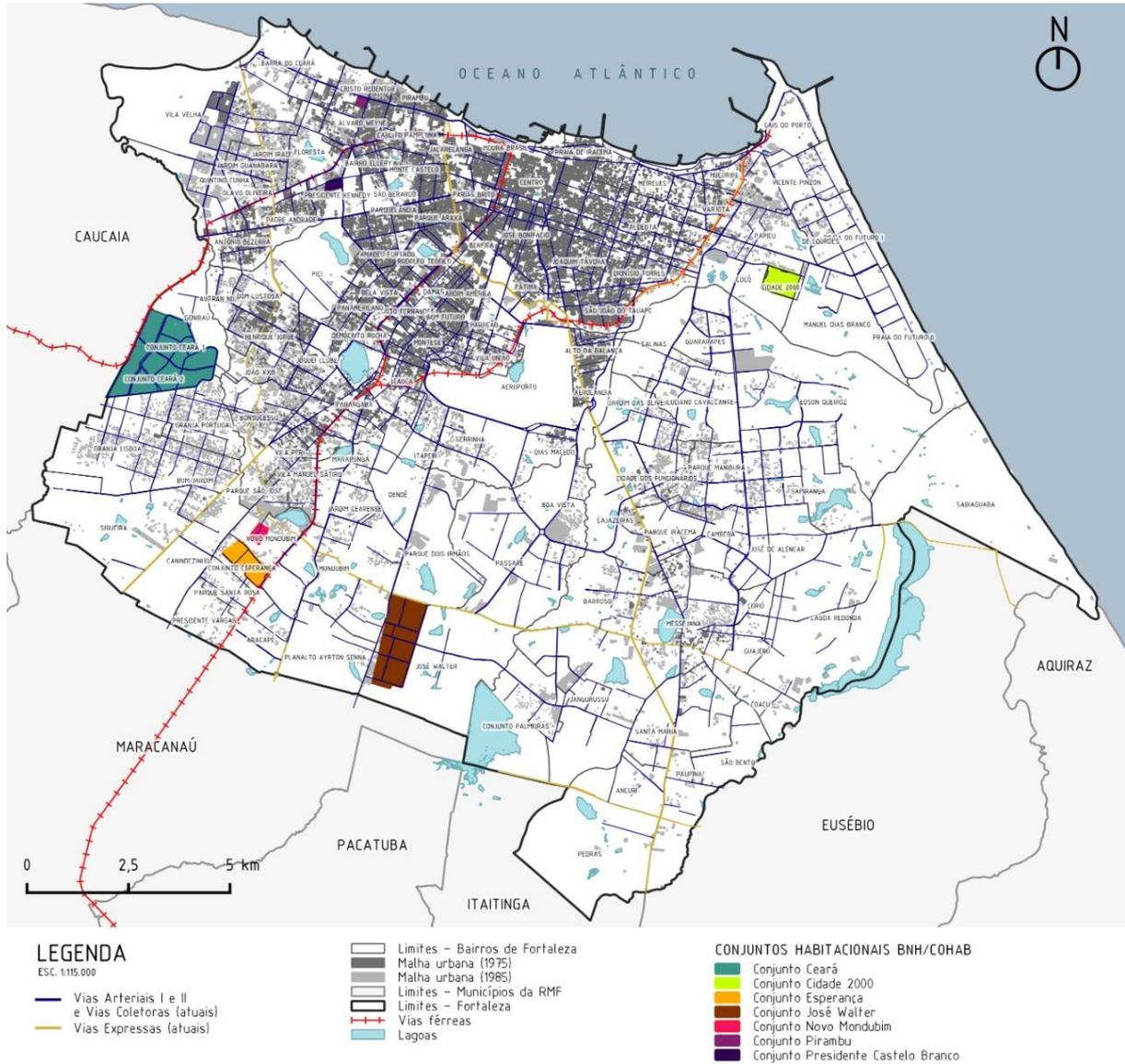


Figura 41: Espacialização dos conjuntos da FSSF e suas favelas de origem sobre a malha urbana de 1975 e 1985. Fonte: Elaboração própria sobre base cartográfica da Prefeitura de Fortaleza (FORTALEZA 2040, 2019).

### 3.4 As novas diretrizes para política Habitacional de Interesse Social do BNH

Ao final dos anos de 1970, o próprio BNH admite não ter atendido em sua necessidade de moradia a população mais pobre, cuja renda era de no máximo três salários-mínimos, principalmente aquela que não possuía nenhuma renda, os desempregados e trabalhadores informais. Esta população socioeconomicamente excluída dos programas habitacionais, tinha como um dos recursos para a obtenção de moradia, a ocupação de favelas. Este quadro associado à crise econômica vivida no País, justamente no momento do início da redemocratização, levam o BNH a propor outras alternativas para escassez de moradias populares e o avanço do número de favelas.

Alguns programas criados nesse período, foram denominados de alternativos, porque procuravam atender a população de renda mais baixa, sobretudo a que morava em favelas, e que não se enquadravam no financiamento convencional dos conjuntos produzidos pela COHAB/ BNH. O Programa de Financiamento da Construção, Conclusão e Ampliação (FICAM) criado em 1977, utilizado em associação ao PROFILURB<sup>71</sup> de 1975, juntamente com este compuseram os primeiros programas alternativos do BNH, que utilizaram o regime de construção em mutirão. Em Fortaleza esse programa teve uma atuação acanhada, produzindo segundo Máximo (2012), 802 unidades habitacionais em toda a RMF. Na pesquisa só foi possível identificar a localização de dois desses mutirões, o FICAM Santo Amaro e o FICAM Messejana, com aproximadamente<sup>72</sup> 110 moradias produzidas.

O projeto pioneiro de mutirão habitacional foi o Conjunto Ajuda Mútua, no Pirambu, viabilizado por intermédios da parceria entre o Governo do Estado e do Município, pelos seus órgãos CHEC e FSSF, isto é, antes do BNH. Afirma-se, entretanto, que em Fortaleza, o primeiro grande mutirão institucionalizado foi o Conjunto João Paulo II, construindo 355 moradias, através do Programa João de Barro do BNH, mas tendo como agente financeiro a CEF. Esse conjunto foi construído em 1984, para alocar famílias desabrigadas da favela do Lagamar que invadiram o Conjunto Tancredo Neves, antes da sua inauguração, em decorrência de uma grande inundação que atingiu toda a comunidade. Este episódio será abordado novamente, contextualizando-o a realidade política da época.

---

<sup>71</sup> O PROFILURB, Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados foi utilizado em Fortaleza pela FSSF, na construção dos Conjuntos Alvorada, Marechal Rondon e Palmeiras.

<sup>72</sup> A localização destes foi fornecida pela COHAB, e o levantamento do número de unidades realizado através de contagem visual, com suporte nas imagens do *Google Earth*. Portanto o quantitativo não possui um nível adequado de precisão.

Outro programa considerado alternativo no âmbito nacional foi o Programa de Erradicação da Sub-habitação (PROMORAR), criado em 1979 e também voltado para a população que vivia em favelas. Este programa trazia na sua concepção a experiência acumulada com os primeiros programas alternativos e, ao contrário destes, não utilizava a mão de obra dos futuros moradores. Pela expressividade alcançada no âmbito local em termos quantitativos, o programa é abordado mais detalhadamente a seguir.

### **3.4.1 O papel do Governo do Estado do Ceará na execução do PROMORAR em Fortaleza**

Em Fortaleza, no final da década de 1970, os moradores de favela começam a se organizar em movimentos populares, com o apoio das CEBs, de ONGs e de partidos progressistas, exercendo uma pressão política em torno da moradia, principalmente mediante a luta e resistência<sup>73</sup> contra as remoções de favelas mais antigas e também das recém ocupadas. A relação conflituosa entre os favelados e o Poder Público, exige do Governo do Estado uma mudança de rumo na política habitacional local. Segundo Braga (1995), o receio do avanço dos movimentos populares<sup>74</sup> e o aumento progressivo do número de favelas levam à criação da Fundação Programa de Assistência às Favelas da Área Metropolitana de Fortaleza (PROAFA), em 1979, com a finalidade de executar o PROMORAR. A criação de um órgão interdisciplinar específico para essa tarefa, diferente do que aconteceu no restante do País<sup>75</sup>, mostrava a determinação do Governo do Estado local em agir no combate a esses problemas, tendo sido o único responsável pela execução desse programa em Fortaleza, sem nenhuma participação da Prefeitura.

Essa estratégia adotada pelo governador estava também relacionada com o seu vínculo pessoal e político com o Ministro do Interior, Mário Andreazza, e a intenção mútua de aproximação com as massas mais empobrecidas e carentes da cidade, e assim estabelecer e consolidar as bases eleitorais de ambos. Essa população favelada era estimada, em 1980, como cerca de 24% da do total de habitantes de Fortaleza, de acordo com levantamento da própria PROAFA, que também classificou as favelas de acordo com o grau de alagamento e contaminação, padrão de habitabilidade, densidade e a previsão de intervenções urbanas na

---

<sup>73</sup> Exemplos dessas ações em Fortaleza foram: a Favela das Placas (1981-1982); a luta pela posse da terra na Favela do Lagamar a partir de 1981, e a invasão da José Bastos (1978-1979).

<sup>74</sup> Os movimentos populares de bairro tiveram maior expressão em Fortaleza do que o movimento sindical, e se organizaram em torno de três grupos, com distintas práticas e ideologias políticas: a Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza (FBFF); a União das Comunidades da Grande Fortaleza (UCGF) e as CEBs (BRAGA, 1995).

<sup>75</sup> Nos demais Estados as COHABs, foram os agentes promotores e financiadores do PROMORAR, utilizando sua estrutura.

área, definindo a partir desses dados o caráter de prioridade de intervenção nelas (BRAGA, 1995).

A Fundação PROAFA tinha como objetivos a inclusão da população moradora de favela no programa de financiamento do PROMORAR; melhorar as condições de vida e habitabilidade desses locais por meio de ações de saneamento, drenagem, pavimentação e oferta de equipamentos e serviços de saúde, educação e capacitação profissional, além de promover a organização e participação comunitária. Nos casos onde essas intervenções urbanísticas não eram passíveis de realização na favela, os moradores deveriam ser realocados em áreas próximas ao seu local de origem. Nesse ponto, a PROAFA se distinguiu completamente da FSSF, órgão da prefeitura de Fortaleza que adotava como estratégia de atuação nas favelas, basicamente, a remoção destas para a distante periferia do Município, o que significou um grande avanço na abordagem em relação às favelas do ponto de vista social, pois não promovia a segregação espacial, uma vez que procurou mantê-las em seu lugar de origem ou nas imediações, ao mesmo tempo que proporcionava ações na comunidade de capacitação profissional. Isso demonstrava a visão abrangente sobre a questão das favelas, que não seria equacionada apenas com a moradia e urbanização, mas precisava garantir melhores condições de vida pelo acesso ao mercado de trabalho.

A estrutura organizacional da PROAFA era equivalente à uma secretaria especial, com um quadro técnico multidisciplinar com salários superiores as demais instituições do Estado e com um volume bastante significativo de recursos federais do PROMORAR. As metas de atendimento previstas até 1983 eram de onze mil moradias, contudo só conseguiu atingir 5.626 moradias, tendo sido construídas, em sua maioria, nesse período (Braga, 1995). A partir dessa data a PROAFA foi alvo de um certo abandono institucional, praticamente não atuando na construção de novas moradias<sup>76</sup>, mas apenas em projetos de profissionalização, desporto, educação formal e apoio às organizações de moradores, exceto pelo conjunto Planalto das Goiabeiras, com recursos do PROMORAR e o João Paulo II, que foi financiado pelo Programa João de Barro do BNH.

Embora do ponto de vista quantitativo, em relação aos grandes conjuntos produzidos pelo BNH/COHAB, o PROMORAR tenha produzido o equivalente a 30% do número de unidades

---

<sup>76</sup> Esse período coincide com a gestão do governador Gonzaga Mota, que, depois de eleito, rompe com Virgílio e com o Governo Federal, influenciando assim a captação de recursos para a construção de mais moradias. Com relação ao cenário nacional, esse também foi um período de desprestígio do PROMORAR, pelo desgaste da candidatura de Mário Andreazza à presidência e a crise financeira e institucional do BNH, que leva à sua extinção em 1986.

construídas apenas na cidade de Fortaleza, o programa representou um grande avanço em termos conceituais. Este vislumbrava de maneira inédita, a permanência dos moradores na favela ou nas proximidades, associada às melhorias quanto a infraestrutura e o atendimento de camadas sociais, até então, nunca atendidas. A adesão dos moradores das favelas ao PROMORAR, contudo, não foi imediata e nem unânime, segundo Braga (1995), pois eles viam com desconfiança a proposta ou não se sentiam seguros em abandonar as casas que já moravam, sem pagar água, energia, impostos, e se deslocarem para uma moradia que teriam que arcar com essas despesas, além do pagamento do financiamento. Esse quadro era agravado pela instabilidade financeira a que muitos estavam sujeitos.

Ao todo foram produzidos sete conjuntos pela PROAFA<sup>77</sup>, sendo cinco destes com recursos do PROMORAR (Tabela 4), que são respectivamente: São Francisco; Santa Teresinha, Tancredo Neves; São Vicente de Paulo e Planalto das Goiabeiras (BRAGA,1995) e o João Paulo II, que foi executado por outro programa, o João de Barro, com financiamento da CEF, sendo uma experiência pioneira na cidade de Fortaleza, ao construir HIS em regime de mutirão.

CONJUNTO	FAVELA ALVO	ANO DE CONCLUSÃO	INTERVENÇÃO	FAMÍLIAS BENEFICIADAS	% DE RECURSOS APLICADOS		BAIRRO
					MORADIA	INFRA-ESTRUTURA	
São Miguel	José Bastos	1979	Transferência	211	–	–	São Miguel (Caucaia)
São Francisco	Km 10; Bambu; Maranguapinho; Muriçoca Alta; Muriçoca Baixa;	1981	Transferência	991	70,2%	29,8%	Antônio Bezerra
Santa Teresinha I e II	Maceió; Termishell; Olga Barroso (parte); Buraco da Gia (Mucuripe); Morro do Teixeira; Guabiru; Baixa da Santana; Lagoa do Coração (parte)	1981/1982	Transferência	1.022	60,8%	37,2%	Mucuripe
Planalto das Goiabeiras	Pirambu (parte); Goiabeiras	1983	Transferência	1.013	56,1%	43,9%	Pirambu
Tancredo Neves	Lagamar (Ilha; Canal; Travessa do Coração)	1983	Transferência	2.156	55,1%	44,9%	Aerolândia
São Vicente de Paula	Santa Cecília	1983	Reurbanização	444	83,3%	16,7%	Aldeota
João Paulo II	Lagamar; Tancredo Neves	1984	Transferência	355	–	–	Barroso
<b>TOTAL</b>				<b>6.192</b>			

\*Número estimado através de levantamento pelo Google Earth.

Tabela 4: Síntese dos conjuntos construídos pela PROAFA em Fortaleza.  
Fonte: Elaboração própria com suporte em Braga (1995).

<sup>77</sup> O conjunto São Miguel também foi construído pela PROAFA, para abrigar as famílias violentamente removidas da favela José Bastos, contudo não foi possível determinar o número exato de moradias construídas, nem a origem dos recursos que financiaram a obra.

A construção do Conjunto São Vicente teve o papel fundamental da primeira dama Luíza Távora<sup>78</sup>, que, por meio de uma visita à favela (conhecida como Santa Cecília), à pedido de um morador, por carta, se sensibiliza com a situação de precariedade encontrada e promete aos moradores que o governador iria atendê-los. O que se concretizou apesar das pressões sofridas por Virgílio Távora dos proprietários abastados da região que queriam a remoção da favela.

O binômio PROAFA/PROMORAR investiu na construção de casas e em infraestrutura urbana, em proporções bem diferentes para cada conjunto, nem sempre equivalentes ao grau de intervenções urbanísticas necessárias. O conjunto São Vicente, que não estava na lista das favelas prioritárias, teve o menor percentual de investimento em infraestrutura (16,7%) e 83,3% na construção de casas, o que se justifica pela sua localização em zona valorizada já dotada de equipamentos e serviços na circunvizinhança. O Conjunto São Francisco (Figura 42) e Conjunto Santa Teresinha (Figura 43), não obtiveram investimentos em infraestrutura compatíveis com suas necessidades, respectivamente 37,2% e 29,8%, apresentando problemas de saneamento, drenagem de águas pluviais, abastecimento de água<sup>79</sup> por muito tempo ainda (BRAGA,1995).

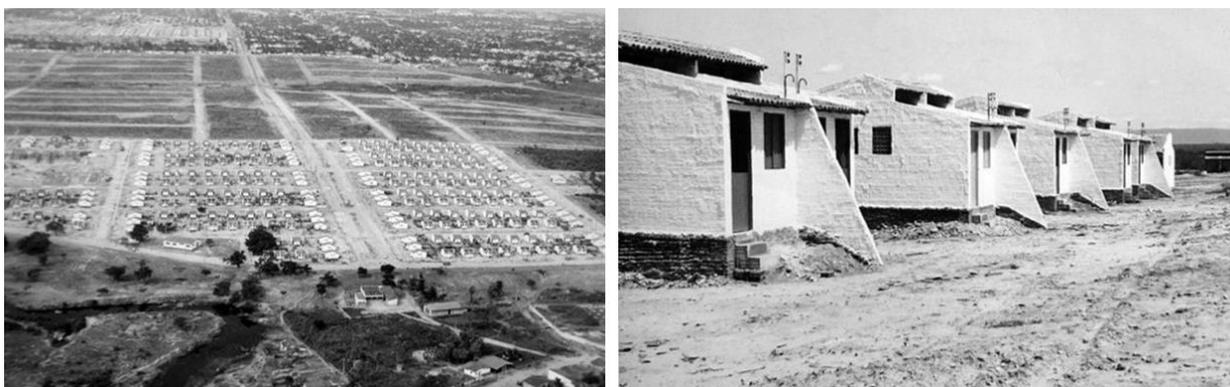


Figura 42: Imagem aérea do Conjunto São Francisco e das unidades habitacionais.  
Fonte: Jornal O Povo em Máximo (2012, p.148).

<sup>78</sup> Luíza Távora exerceu grande influência na gestão do marido, sendo até hoje, a única primeira dama a alcançar tal projeção na administração do Governo do Estado. A sua atuação foi decisiva para a criação da Fundação dos Serviços Sociais do Estado do Ceará (FUNSESCE), presidida por ela e responsável pelo desenvolvimento comunitário, expansão do artesanato, reintegração de mendigos, presidiários e migrantes, entre outros. Destacou-se, também, no conflito da José Bastos, negociando a remoção da população do local para o Conjunto São Miguel.

<sup>79</sup> Aragão (2010) em sua pesquisa afirma que 60,24% das moradias do Conjunto São Francisco não apresentam banheiro, fato que a autora atribui ao longo período em que os habitantes não tiveram o abastecimento de água, e, em consequência disso, as instalações sanitárias não puderam funcionar levando à sua degradação. Este quadro de precariedade levou cerca de 18,56% dos moradores originais do conjunto a alugarem ou cederem suas casas. Cenário inteiramente distinto do Conjunto São Vicente de Paulo, onde a maioria residente é proprietária.



Figura 43: Imagens do Conjunto Santa Teresinha.  
Fonte: Jornal *O Povo* em Máximo (2012, p.147 e 148).

O Conjunto São Vicente de Paulo que não figurava nem na lista das intervenções, foi uma decisão política do Virgílio Távora, que enxergava nessa ação a possibilidade de apresentar para a sociedade uma política habitacional que se contrapunha à segregação espacial (BRAGA, 1995). Para a construção das casas do conjunto e as obras de infraestrutura, exatamente na mesma quadra que existia a ocupação, anteriormente conhecida com Santa Cecília, foi necessária a transferência das famílias para alojamentos temporários, cujos moradores reclamavam da superlotação e precariedade. O Projeto propunha diferentes tipologias de moradias, a tipo A com dois compartimentos e quintal (20,83m<sup>2</sup>), tipo B com dois compartimentos, mas um pouco maior e com laje de forro preparada para futuras ampliações, a tipo C que era um duplex e uma outra, a maior de todas que também podia receber ampliação (Figura 44).

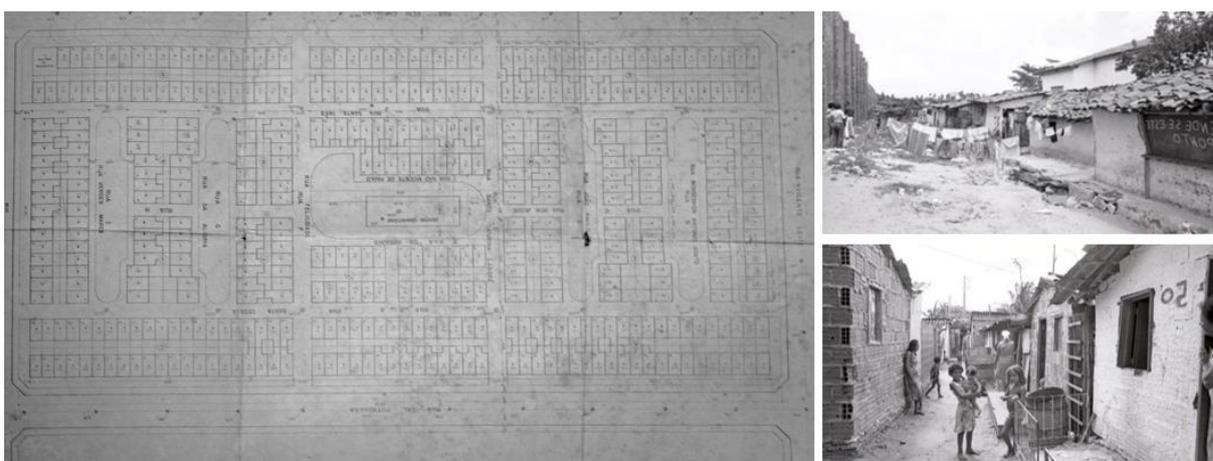


Figura 44: Planta de implantação do Conjunto São Vicente de Paulo e imagens da Favela Santa Cecília antes da intervenção da PROAFA.  
Fonte: Jornal *Diário do Nordeste* (Fevereiro/1981).

Um dos casos emblemáticos de resistência dos moradores à transferência para o novo conjunto, foi o ocorrido na favela do Lagamar, que no levantamento da PROAFA, se situava em primeiro lugar na lista de intervenção prioritária da fundação e a que possuía o maior número de famílias (2.664). Apesar de parte da população do Lagamar ter aderido voluntariamente à mudança para o Tancredo Neves, outros não se conformavam em deixar suas casas, erguidas com muito esforço, durante mais de trinta anos, levando-os a entrarem com uma ação judicial, que no fim recolheu até 600 assinaturas, reivindicando a sua permanência no local. Outra ação organizada, segundo Braga (1995), foi uma passeata realizada por cerca de 500 moradores em direção ao Palácio do Governo do Estado, tendo com slogan a frase; “Não entregue sua casa. Não deixe que a PROAFA destrua com os pés o que fizemos com as mãos” (BRAGA,1995).

Um dos episódios que marca essa relação conflituosa, ocorre em fevereiro de 1983, quando, após fortes chuvas, várias casas são alagadas e as famílias invadem as casas que estavam concluídas no Conjunto Tancredo Neves, ainda em construção. A maior parte dessas famílias já estava inscrita no PROMORAR, mas houve uma segunda invasão com famílias vindas de outras regiões da cidade nesse mesmo mês, e que não estavam cadastradas (BRAGA, 1995). Apesar da força policial mobilizada, o desfecho foi diferente da favela José Bastos, pois, depois de longas negociações, as famílias da primeira ocupação puderam permanecer no conjunto, enquanto as da segunda invasão ficaram apenas temporariamente, até que o Conjunto João Paulo II (Figura 45) ficasse pronto e elas pudessem ser transferidas.



Figura 45: Planta de implantação do Conjunto João Paulo II.  
Fonte: Jornal *O Povo* em Máximo (2012, p.149).

O registro da visita do então governador Gonzaga Mota às obras do João Paulo II<sup>80</sup> por um jornal da época (Figura 46), acompanhada da seguinte legenda; “Com muito entusiasmo, homens, mulheres e velhos, empenham-se para a concretização do sonho de cada um: a casa própria” deixa claros os dividendos políticos que o governo pretendia obter, tanto dos desabrigados como da sociedade como um todo, principalmente quando se tratava do atendimento emergencial a essa população desvalida. Esse caráter assistencialista e clientelista das ações governamentais se mostram recorrentes, independentemente das correntes ideológicas ou políticas que estiveram no Poder Executivo, em sua esfera estadual e municipal. As imagens do conjunto atuais demonstram ainda os sinais de pauperização da comunidade que, passadas mais de três décadas da construção, não foram suficientes para transmutá-los.



Figura 46: Conjunto João Paulo II e visita do Gov. Gonzaga Mota ao mutirão.  
Fonte: Jornal Tribuna do Ceará (1984) e imagens do *Google Earth* (acesso em 18/09/2020).

A proposta de participação comunitária implementada no PROMORAR, na verdade, camuflava a intenção de controlar a população diante das mudanças durante a transição democrática, e estabelecer apenas um canal para diálogo, afim de apresentar o programa e angariar a adesão da comunidade em um processo pseudo-participativo, o qual Braga (1995) denomina de “participação tutelada”.

Em 1985, a PROAFA faz um levantamento do número de famílias nos agrupamentos de favela em Fortaleza, efetuando essa contagem por zonas da cidade, totalizando 71.609 famílias e cerca de 358.045 pessoas, demonstrando um aumento de 152.539 favelados em relação ao

<sup>80</sup> Está localizado no bairro Barroso, tendo na sua margem oeste a Av. Pompílio Gomes e bem próximo da Av. Perimetral pelo lado sul. Construído com o objetivo de acomodar as famílias que participaram da segunda invasão do Tancredo Neves. Semelhante ao que aconteceu com o Conjunto São Miguel, também construído para abrigar a população da ocupação José Bastos, que precipitou a criação da PROAFA, o João Paulo II inaugura a modalidade de mutirão habitacional, que será amplamente usada na década seguinte.

levantamento de 1973, e a permanência da concentração destes no setor oeste<sup>81</sup>, reafirmando a divisão da mesma em “Fortaleza dos ricos” e “Fortaleza dos pobres”.

Todos os conjuntos da PROAFA/PROMORAR, exceto o São Vicente de Paulo<sup>82</sup>, vivenciaram em seu entorno ocupações de favelas, sendo algumas dessas áreas invadidas pertencentes ao próprio conjunto, destinadas aos equipamentos coletivos (praças, escolas etc) que não foram construídos e entregues juntamente com as moradias (Figura 47). Muitos desses ocupantes eram moradores do próprio conjunto que tiveram de vender ou desocupar a casa, em decorrência da perda total ou parcial de sua renda. Outra situação verificada era a ocupação empreendida pelos filhos dos moradores, que já tinham suas famílias antes da mudança para o conjunto ou a formaram depois.



Figura 47: O Conjunto Santa Teresinha Recém construído e as áreas verdes e institucionais projetada para o mesmo (Etapa I) e a ocupação dessas mesmas áreas nos anos de 2003 e 2020.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de foto do conjunto em Braga (1995, anexos); planta de loteamento da SEUMA e imagens de 2003 e 2020 obtidas no *Google Earth* (acesso em 16/09/2020).

<sup>81</sup>A zona com maior população favelada era a zona1, que compreendia a Barra do Ceará, Álvaro Weyne, Vila Velha e Jacarecanga, onde viviam 19.484 famílias e 97.420 pessoas, representando respectivamente 27,20% do total de famílias faveladas em Fortaleza.

<sup>82</sup> O Conjunto São Vicente de Paulo não apresentou as ocupações no entorno das casas, verificadas nos demais conjuntos, devido ao fato, de não existir mais nenhum terreno desocupado na circunvizinhanças e em virtude da sua limitação de tamanho, não terem sido disponibilizadas áreas verdes ou institucionais.

As imagens de satélite do Conjunto Santa Teresinha, desde os anos de 2000, demonstram a ocupação irregular de praticamente 100% das áreas destinadas para os equipamentos institucionais e praças da primeira etapa do conjunto, levando a crer que o programa não atendeu adequadamente a demanda de moradias existentes à época ou gerada posteriormente pelo aumento do número de famílias, ou que não se enquadravam na realidade da renda destas, que além de ser extremamente baixa, ainda era instável. No Planalto das Goiabeiras, essa distinção entre as casas construídas pela PROAFA e as demais do entorno, não se faz claramente (Figura 48), demonstrando uma aparente homogeneidade.



Figura 48: Planta de implantação do Conjunto Planalto das Goiabeiras e sua visão superior atual.  
Fonte: Elaborado própria com amparo das plantas da SEUMA e imagens do *Google Earth* (acesso em 16/09/2020).

A perda de poder aquisitivos dos moradores dos conjuntos produzidos pelo PROMORAR, sobretudo na faixa de renda até um salário-mínimo (Tabela 5), aliada aos reajustes das prestações do financiamento do BNH, foram fatores determinantes para a transferência das unidades<sup>83</sup> e retorno à favela, ou a utilização de outras estratégias para viabilizar a sua permanência, tais como: dividir o mesmo espaço com outra família ou construir outros cômodos para alugar (BRAGA, 1995).

Em todos os conjuntos foi verificada a diminuição da renda de seus moradores entre os anos de 1980 e 1985, entretanto o que apresentou as maiores perdas foi o Santa Teresinha, que antes tinha apenas 19% dos moradores com renda de até um salário-mínimo, e passa para 77,5%, seguido pelo Tancredo Neves, com 70%, e do Planalto das Goiabeiras com 64%.

<sup>83</sup> Essa transferência acontecia de maneira informal, para evitar o reajuste do saldo devedor, exigência para a concretização legal dessa transação. Essa prática ficou conhecida como “venda da chave”.

NÍVEL DE RENDA	SÃO FRANCISCO		STA. TEREZINHA I E II		PLANALTO DAS GOIABEIRAS		SÃO VICENTE DE PAULA		TANCREDO NEVES		
	1980	1985	1980	1985	1980	1985	1980	1985	1980	1985	
EM S.M.											
Até 0.5	8,2%	23,9%	5,0%	39,7%	16,0%	18,0%	2,9%	14,0%	5,4%	41,0%	
0.5 – 1.0	34,1%	34,2%	14,0%	37,8%	37,0%	46,3%	8,5%	34,5%	19,1%	29,0%	
1.0 – 2.0	34,0%	30,1%	31,0%	17,6%	31,5%	30,0%	38,7%	32,2%	39,4%	25,0%	
2.0 – 3.0	9,1%	8,1%	30,0%	3,4%	11,0%	5,0%	36,9%	12,4%	13,7%	5,0%	
Acima de 3.0	14,6%	3,7%	20,0%	1,5%	4,5%	0,7%	13,0%	6,9%	22,4%	–	
<b>% TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	

Tabela 5: Distribuição da população por nível de renda familiar nos conjuntos construídos pela PROAFA através do programa PROMORAR (BNH) nos anos de 1980 e 1985.

Fonte: Banco Nacional de Habitação, Agência de Fortaleza (1985 *apud* BRAGA, 1995, p. 195).

O São Vicente de Paulo, em plena Aldeota, se destaca dos demais, como único conjunto considerado por Braga (1995) como de alta valorização, que se consolida ainda mais com o processo de urbanização implementado pela PROAFA e a construção das novas moradias. O Santa Teresinha, próximo da praia e com uma vista privilegiada, segundo a autora, alcançou o nível intermediário de valorização, acompanhado pelo Tancredo Neves, que margeia a BR 116 e possui nessa proximidade o principal motivo para essa condição. Já o Planalto das Goiabeiras situava-se no patamar baixo de valorização, superado apenas pelo São Francisco que obteve o nível muito baixo.

Provavelmente, um dos fatores que contribuiu para a valorização dos conjuntos tenha sido a sua localização em termos de bairro e circunvizinhança, aliado à distância do centro, justificando a performance do São Francisco e do Planalto das Goiabeiras, distantes do Centro respectivamente 9,5 km e 7,4 km. De maneira análoga, podemos supor que o distante São Miguel (9,8 km) e o João Paulo II (12,9 km), que não foram analisados por Braga (1995) possuam valorização muito baixa.

Ao analisarmos a espacialização dos conjuntos produzidos pelo Governo do Estado, em relação à malha urbana de 1975 e 1985<sup>84</sup>, verifica-se em sua maioria o padrão de inserção urbana na periferia, agravado pela dissociação com a o tecido urbano da cidade. O São Francisco está em área limítrofe com o município de Caucaia, sendo superado pelo São Miguel

<sup>84</sup> As malhas urbanas utilizadas no trabalho não consideram os aglomerados subnormais (favelas), isto é as favelas e nem os loteamentos irregulares. Por esse motivo nos mapas do quarto capítulo, que corresponde ao período da pesquisa mais recente, foram incluídos além da mancha urbana mais recente disponível, as favelas, os mutirões, os conjuntos precários e os loteamentos irregulares identificados pelo PHLIS (2012) e atualizados em 2016, pelo IPLANFOR.

que ultrapassa os limites municipais, situando-se atualmente neste município. O João Paulo II é o mais periférico, estando à 12,6 km do Centro, e ainda mais isolado da malha urbana contínua da época (Figura 49).

O único caso de conjunto inteiramente inserido no tecido urbano, verificado na atuação da PROAFA, é o do São Vicente de Paulo. Quanto ao Planalto das Goiabeiras e o Santa Teresinha, apesar de não estarem tão distantes do Centro como os demais, respectivamente 7,4 km e 6,5 km, estavam nas bordas da cidade.

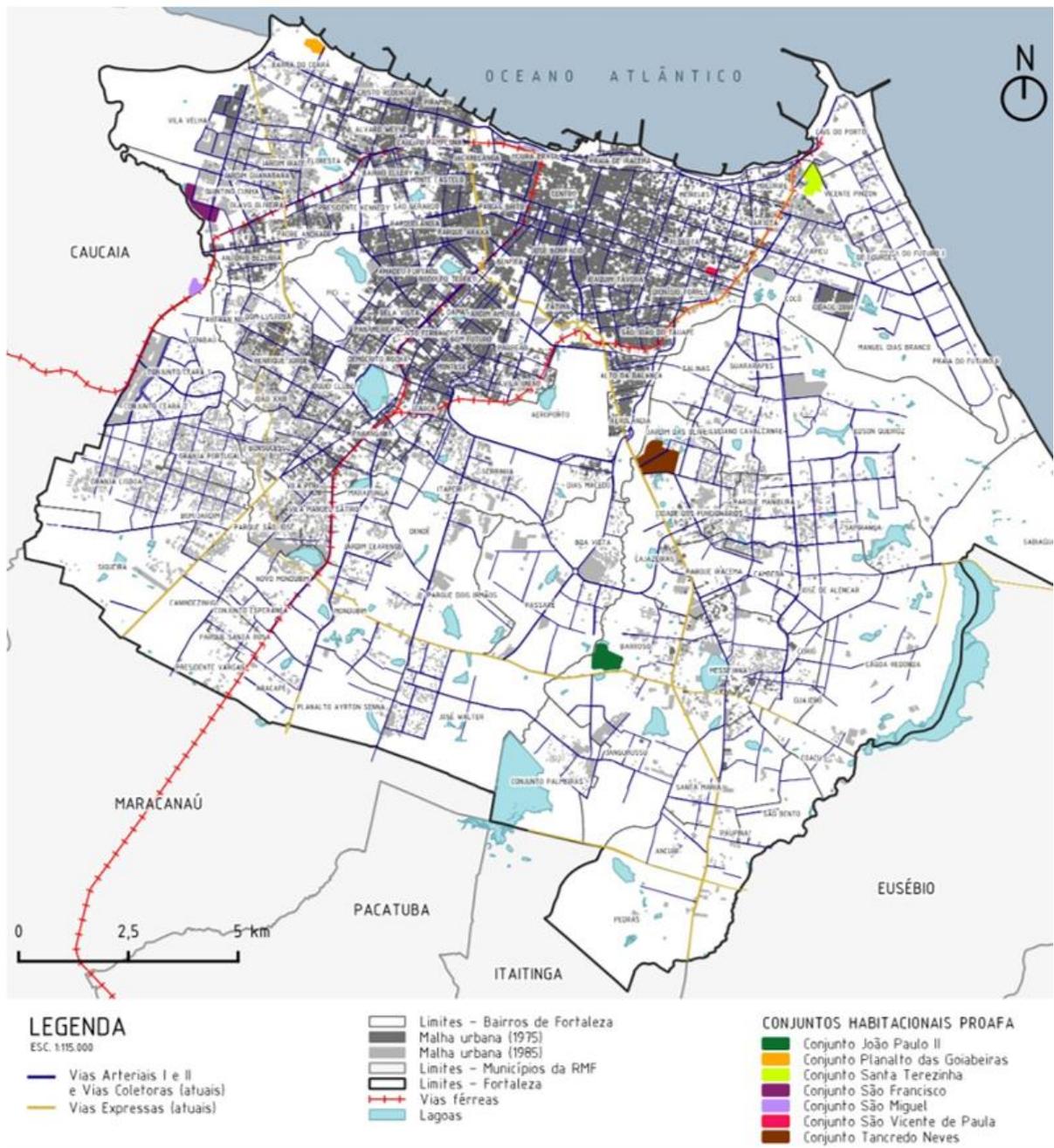


Figura 49: Espacialização dos conjuntos produzidos pela PROAFA e a mancha urbana de 1975 e 1985. Fonte: Elaboração própria sobre base cartográfica da Prefeitura de Fortaleza (FORTALEZA 2040).

O esvaziamento político da PROAFA, iniciado na gestão de Gonzaga Mota, chega ao ápice no governo de Tasso Jereissati (1987-1991), quando ele determina que outros órgãos assumam o novo programa criado pelo Governo Federal, na tentativa de levar ao esquecimento a importante atuação deste órgão, que simbolizava a política habitacional clientelista dos “coronéis”. Em 1990, Tasso extingue a PROAFRA<sup>85</sup> e deixa de contar com um órgão dedicado à HIS, e passa a submeter-se exclusivamente às resoluções federais ou atuar como parceiro nas ações do Poder Público Municipal.

### **3.4.2 A atuação do BNH no mercado econômico em Fortaleza**

Em Fortaleza, assim como no restante do País, o SFH/BNH também teve uma atuação significativa na produção de moradias para a população de renda média baixa, situada de três e seis salários mínimos, viabilizada através dos Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOP), que tinha uma abrangência regional, incluindo os estados do Piauí e Maranhão. Em Fortaleza, a atuação do INOCOOP estava associada, principalmente, ao Instituto de Previdência do Estado do Ceará (IPEC).

A ação habitacional do BNH em Fortaleza no mercado econômico, apesar de as prestações do financiamento serem mais elevadas que as do mercado popular, reproduziram um padrão arquitetônico e urbanístico semelhante ao adotado pelas habitações populares construídas pela COHAB, sobretudo em relação à área das unidades habitacionais e os materiais de baixa qualidade dos conjuntos localizados. Em relação à localização, ainda predominou a implantação em zonas periféricas, concentradas no eixo sudeste de expansão da cidade, próximo a BR-116 e, no eixo oeste, no entorno das Avenidas Sargento Hermínio e Francisco Sá.

Entre os 36 conjuntos construídos para o mercado econômico com financiamento do BNH, levantados pela pesquisa<sup>86</sup>, foi possível identificar a localização de 31 empreendimentos (Tabela 6), que corresponde a 86,1% dos mesmos, nos permitindo fazer uma avaliação das características arquitetônicas e urbanísticas dessa produção do BNH.

---

<sup>85</sup> A Lei Nº11.732, de 14 de Setembro de 1990, extinguiu a PROAFA, repassando as suas funções, patrimônio e obrigações à Fundação de Ação Social (FAS), e com relação à construção das suas unidades habitacionais, essa atribuição ficou com a COHAB.

<sup>86</sup> Com amparo em Máximo (2012) foi possível chegar a lista de 23 conjuntos, que não tinham sido localizados pelo autor. Os treze conjuntos restantes foram levantados a partir de pesquisa nos loteamentos cadastrados na SEUMA e em Dantas, Silva e Costa (2009), dez foram localizados com precisão e espacializados na Figura 54, e os demais localizados por bairro. Estão situados no bairro Praia do Futuro, o Albuquerque Lima e o Treze de Rochedale e o Orion se situa na Rua Brasília, no bairro Pici. A respeito destes afirma-se por sua localização no bairro, que mantiveram o caráter periférico de inserção urbana.

CONJUNTO	ÓRG. RESPONSÁVEL	BAIRRO	TIPOLOGIA	UHs	CONJUNTO	ÓRG. RESPONSÁVEL	BAIRRO	TIPOLOGIA	UHs
Albuquerque Lima	INOCOOP/CREDIMUS	Praia do Futuro	–	135	Parque Bom Jardim	INOCOOP/IPEC	Granja Portugal	Casas	14
Almirante Garcia D'Ávila	INOCOOP/IPEC	Edson Queiroz	Casas	145	Parque das Flores	INOCOOP/IPEC	Maraponga	Apartamentos	400
Conjunto 13 de Rochdale	INOCOOP/CREDIMUS	Praia do Futuro	–	48	Parque Integração	CREDIMUS	Monte Castelo	Casas	100
Conjunto 28 de Agosto	INOCOOP/COHTRACE	Barra do Ceará	Casas	87	Parque Jerusalém	INOCOOP/IPEC	Canindezinho	Casas	60
Conjunto Dois de Junho	INOCOOP	Varjota	Apartamentos	48	Parque Messejana	INOCOOP/IPEC	Parque Santa Maria	Apartamentos	260
Conjunto Esperança	CREDIMUS	Barra do Ceará	Casas	114	Parque Primavera	INOCOOP/IPEC	Cajazeiras	Apartamentos	320
Conjunto Hermes Pereira	INOCOOP/IPEC	Barra do Ceará	Casas	196	Parque Vila Verde	INOCOOP/IPEC	Parque Iracema	Apartamentos	128
Conjunto Ibirapuera	INOCOOP/IPEC	Messejana	Casas (2 andares)	112	Planalto Messejana	INOCOOP/IPEC	Guajeru	Casas	46
Conjunto Orion	INOCOOP/CREDIMUS	Pici	–	39	Planalto Monte Castelo	CREDIMUS	São Gerardo	Casas	96
Conjunto Polar	INOCOOP/CREDIMUS	Vila Velha	Casas	430	Residencial Arvoredo	INOCOOP/IPEC	Cambeba/Messejana	Casas	142
Conjunto Varjota	INOCOOP/COHTRACE	Varjota	Casas	68	Residencial Juá	INOCOOP/IPEC	São Gerardo	Apartamentos	64
Jardim Alvorada	INOCOOP/IPEC	Jacarecanga	Apartamentos	384	Residencial Lago Azul	INOCOOP/IPEC	Barroso	Apartamentos	410
Jardim do Sítio	INOCOOP/IPEC	Messejana	Casas	12	Residencial Messejana	INOCOOP/IPEC	Parque Santa Maria	Apartamentos	120
Misericórdia	INOCOOP/IPEC	–	–	82	Solar dos Coqueiros	INOCOOP/IPEC	Manoel Sátiro	Apartamentos	40
Morada dos Bosques	INOCOOP/IPEC	Cajazeiras	Apartamentos	610	Ubiratan Aguiar	INOCOOP/IPEC	Cajazeiras	Casas (2 andares)	191
Morada do Sol	INOCOOP/IPEC	Carlito Pamplona	Apartamentos	410	Vicente Arruda	INOCOOP/IPEC	–	–	43
Nova Assunção	CREDIMUS	Vila Velha	Casas	868	Vila dos Bosques	INOCOOP/IPEC	Presidente Kennedy	Apartamentos	210
Nova Aurora	INOCOOP/IPEC	São Gerardo	Apartamentos	368					
Parque Atlântico	INOCOOP/IPEC	Montese	Apartamentos	192	Unidades isoladas	–	–	–	1.695
<b>TOTAL</b>									<b>8.687</b>

Tabela 6: Síntese dos conjuntos produzidos para o mercado econômico financiados pelo BNH.  
Fonte: Elaboração própria com base em Dantas, Silva e Costa (2009); Máximo (2012) e SEUMA (2020).

Entre os 31 empreendimentos identificados no mapa (Figura 51), dez estavam inseridos na malha urbana (1975/1985), localizados sobretudo na região oeste da cidade, em bairros tipicamente operários, exceto o Dois de Junho (Meiros) e Varjota, situados na porção leste, reproduzindo o padrão observado na produção da COHAB para o mercado popular, que, quando não adotava a periferia distante, optava pelas zonas de menor valor imobiliário e menor poder aquisitivo da população, sobretudo nas proximidades da AV. Francisco Sá.

A INOCOOP- CPM ao realizar os seus empreendimentos nas áreas próximas ou na mesma direção que os conjuntos da COHAB, segundo Máximo (2012, p.151): “[...] tirava partido da infraestrutura produzida pelo poder público, auferindo lucro em cada intervenção ao tomar partido da infraestrutura adjacente já construída”.

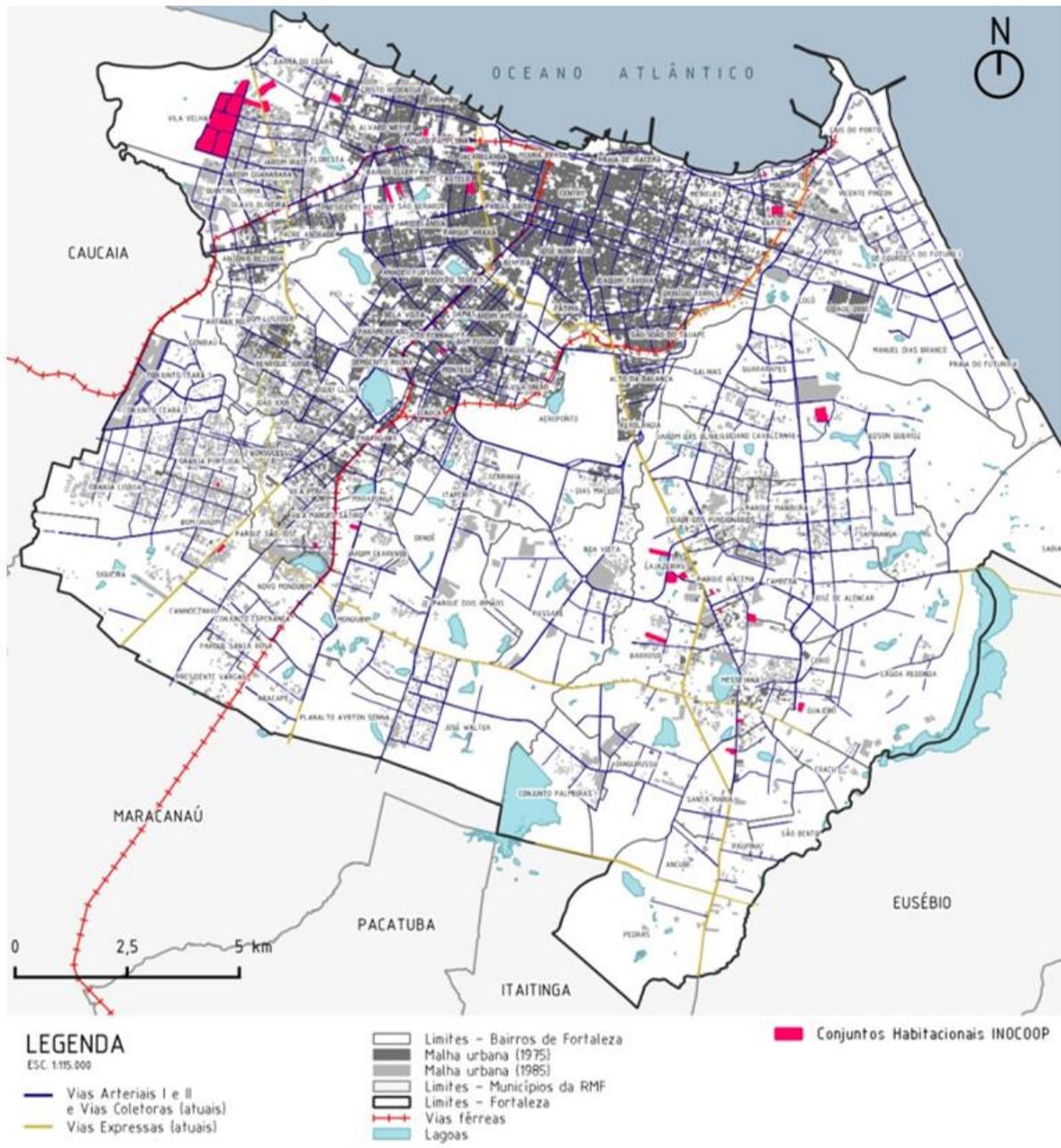


Figura 50: Espacialização dos conjuntos do BNH (mercado econômico) e a malha urbana de 1975 e 1985.  
 Fonte: Elaboração própria com base em Máximo (2012), Dantas, Silva e Costa (2009) e site da Seuma (2020).

Em relação ao padrão tipológico predominante na produção do INOCOOP/IPEC, afirma-se que se diferenciou muito das moradias populares construídas pela COHAB, adotando em sua maioria a verticalização (Figura 51), que em alguns empreendimentos chegou a cinco pavimentos, e uma disposição mais racional dos blocos em relação ao terreno e ao conforto ambiental. O Vila dos Bosques inovou em relação ao padrão arquitetônico local do BNH, trazendo a metade dos seus blocos com pilotis, assim como outros conjuntos que se destacaram com relação à qualidade superior na concepção dos projetos, entre eles o Morada dos Bosques.



Figura 51: Conjunto Solar dos Coqueiros (esquerda) e Conjunto Lago Azul (direita).  
Fonte: Máximo (2012, p. 151 e 152).

### 3.5 A produção do SFH/BNH: o balanço geral

Ao todo foram levantadas 35.730<sup>87</sup> unidades produzidas pelo SFH/BNH em Fortaleza, por meio de seus vários programas e da atuação dos entes federativos: Estado e Município. A produção de HIS realizada pela COHAB se destaca das demais, representando mais da metade das unidades construídas por todos (52,6%) (Tabela 7). A espacialização de todos os conjuntos produzidos por intermédio do SFH/BNH (Figura 52), identificados pela pesquisa, demonstra que, apesar dos diferentes agentes executores ao longo dos 22 anos em que a política habitacional esteve sobre seu comando, não passaram por mudanças significativas quanto a sua inserção urbana, prevalecendo o padrão periférico associado aos bairros considerados tipicamente proletários.

AGENTE PROMOTOR	TIPO DE MERCADO	Nº DE CONJUNTOS	Nº DE UNIDADES	%
FSSF	Popular	6	2.744	7,51%
BNH/COHAB	Popular	7	18.796	51,46%
INOCOOP e/ou CREDIMUS	Econômico	36	8.687	23,78%
FICAM	Popular	2	110	0,30%
PROAFA	Popular	7	6.192	16,95%
<b>TOTAL</b>		<b>58</b>	<b>36.529</b>	<b>100%</b>

Tabela 7: Resumo da produção habitacional do SFH/BNH em Fortaleza (mercado popular e econômico).  
Fonte: Elaboração própria sobre base cartográfica da Prefeitura de Fortaleza (FORTALEZA 2040).

<sup>87</sup> Os números diferem daqueles levantados por Máximo (2012) em vários pontos, apresentando números superiores e inferiores aos dele. Esse fato se deu pela pesquisa em relação a produção do BNH para o segmento popular, só considerar as unidades de conjuntos que puderam ser identificados quanto a sua localização. Aragão (2010) e Máximo (2012) afirmam que foram produzidas pela COHAB/BNH 31.651 unidades, distribuídas em 24 conjuntos

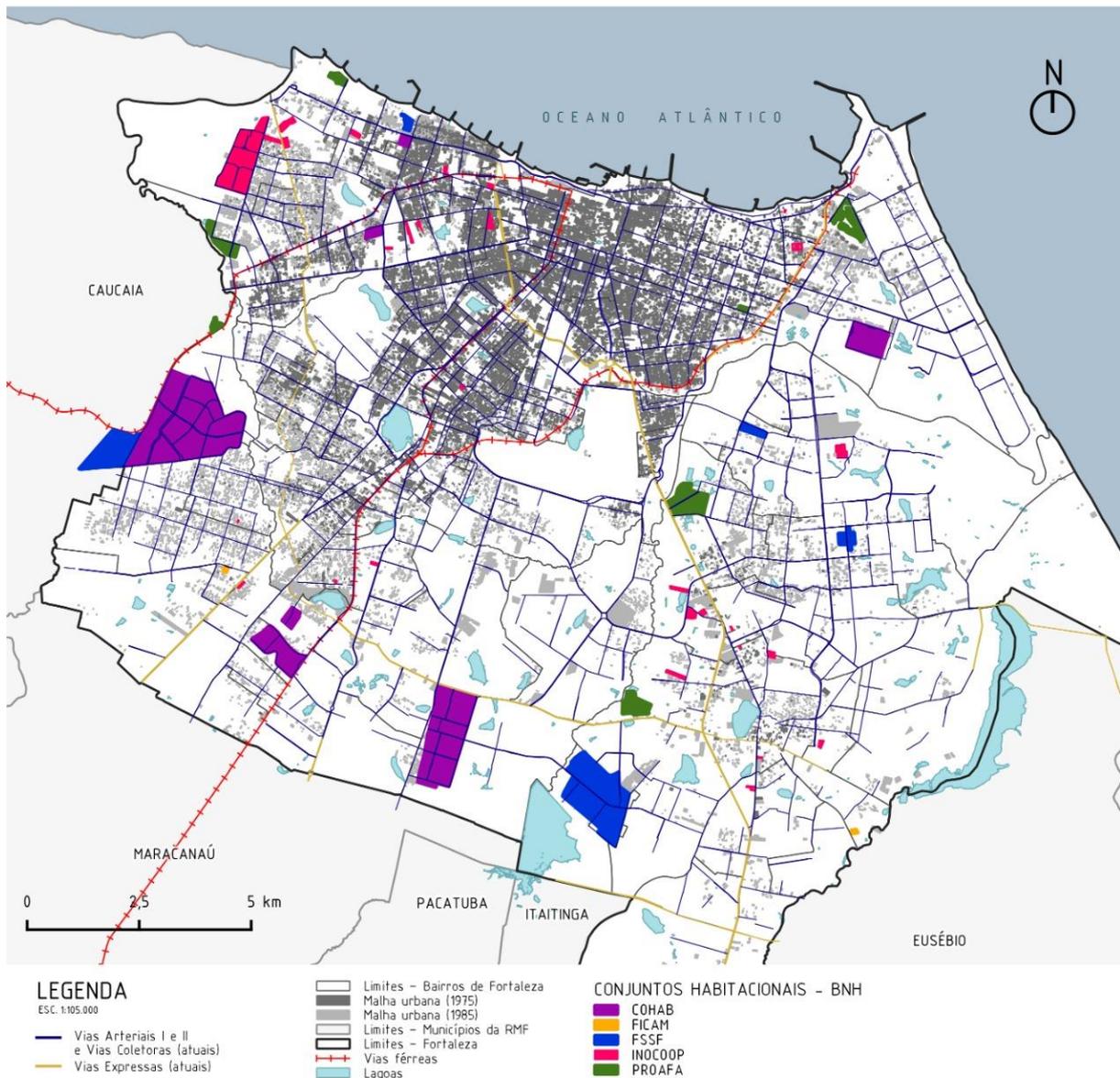


Figura 52: Espacialização dos conjuntos do SFH/BNH em relação às manchas urbanas de 1975 e 1985. Fonte: Elaboração própria sobre base cartográfica da Prefeitura de Fortaleza (FORTALEZA 2040).

### 3.6 Considerações Preliminares

A produção habitacional realizada no período do BNH, não se distanciou daquela verificada no restante do País, apontada por Bonduki (2008) no primeiro capítulo, sobretudo quando se trata dos grandes conjuntos produzidos pelo Governo do Estado, por intermédio de seu órgão executor, a COHAB. Observa-se na espacialização dos conjuntos os erros apontados pelo autor, que são respectivamente: a criação de enormes conjuntos situados na periferia, transformados em conjuntos dormitórios, a completa dissociação entre a construção de moradias e a política urbana, a excessiva padronização dos conjuntos, construção de péssima qualidade e soluções arquitetônicas medíocres.

Os relatos trazidos pelos primeiros moradores dos conjuntos José Walter, Ceará, e Cidade 2000 ilustram um pouco das várias dificuldades sentidas no dia a dia, sobretudo nos primeiros anos que sucederam a construção, relacionadas a dificuldade de transporte público, acesso ao abastecimento de água de forma ininterrupta e aos serviços essenciais de saúde e educação, só para citar os mais importantes. Ainda impressiona a dimensão do Conjunto Ceará (8.669 UHs), cuja extensão e complexidade para a administração pública, resulta na sua transformação em dois bairros de Fortaleza, sem mencionar a sua localização nas bordas do município, em condição de conurbação com Caucaia.

Da mesma maneira temos os grandes conjuntos periféricos produzidos pela Prefeitura de Fortaleza, por meio da FSSF, o Marechal Rondon e o Palmeiras, o primeiro situado em contiguidade com o Conjunto Ceará, mas construído quase uma década antes, encontra-se atualmente nos limites municipais de Caucaia. A condição de inserção urbana, portanto, era praticamente a mesma, só agravada pelo fato que no Marechal Rondon, os moradores não receberam uma casa, como no Ceará, e sim um lote urbanizado, além disso, eram provenientes de remoções forçadas. A grande maioria era originária do Arraial Moura Brasil ou do Pirambu, que apesar da precariedade de suas habitações, viviam em regiões dotadas de boa infraestrutura ao redor do assentamento e bem próximos do centro da cidade, denotando que as ações não tinham como foco principal a solução do problema habitacional dessas famílias.

O Conjunto Palmeiras apesar de sua mobilização comunitária criando o bem sucedido Banco Palmas, não conseguiu ainda superar suas fragilidades econômicas e sociais, fruto da maneira em que foi criado, apresentando ainda hoje o pior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de todos os bairros de Fortaleza, 0,107. Este índice sintético avalia aspectos fundamentais do desenvolvimento humano, que são: longevidade; renda e educação.

#### **4 A POLÍTICA HABITACIONAL APÓS A EXTINÇÃO DO BNH**

Este capítulo também vinculado aos dois primeiros objetivos específicos da pesquisa, compreende a produção de HIS realizada no terceiro recorte temporal da pesquisa, marcado pela extinção do BNH e a mudança radical das políticas habitacionais, pelo menos do ponto de vista quantitativo de unidades produzidas. O final do período, foi determinado pela criação do SNHIS e do FNHIS, que trouxe outra mudança significativa para a política habitacional.

Esse período também reflete o momento inicial da redemocratização do País, que foi acompanhado por uma profunda crise econômica, e por sucessivos planos econômicos de combate à inflação. Com alternâncias no comando do Governo Federal, Estadual e Municipal, que também se refletiram na produção da HIS em Fortaleza

##### **4.1 Os novos rumos da moradia popular na era da Nova República**

A crise inflacionária nos anos de 1980, agravou os problemas sociais, como aumento do desemprego e, conseqüentemente, o crescimento da informalidade, o incremento do fluxo migratório campo-cidade<sup>88</sup> e elevação do preço dos imóveis. Esse quadro influenciou a exacerbação da questão da favela, com um aumento significativo do número de ocupações de terras públicas e privadas (BARBOSA, 2009), um forte indício da pressão popular sobre a questão da moradia, representando a sua impossibilidade de acessá-la apor meio de sua renda.

O aumento expressivo no número de ocupações da terra urbana aconteceu, principalmente, no período de 1985 a 1987, o que influenciou fortemente a organização espacial de Fortaleza. De acordo com os dados da Prefeitura, em 1987, existiam 64 ocupações, sendo 62,5% em terrenos públicos e 37,5%, em terrenos privados (BRAGA, 1995).

Em 1986, o governo do presidente José Sarney, extingue o BNH e o PROMORAR, reconhecendo o equívoco dessa estratégia pública de produção de moradias para as camadas mais pobres, corroborada pela insolvência do SFH, que, em 1980, acumulava o percentual de 30% de inadimplência e 60% de parcelas em atraso, do total de mutuários do sistema. Em resposta, a SEHAC<sup>89</sup> cria o Programa Nacional de Mutirão Habitacional (PNMH), que associa o subsídio Estatal direto à cooperação dos beneficiários, por meio de sua mão de obra, para

---

<sup>88</sup> A seca ininterrupta que aconteceu no período de 1979 até 1983 e provocou um grande fluxo migratório para Fortaleza, e as fortes chuvas ocorridas em 1984, que deixaram muitos favelados desabrigados, influenciaram o surgimento de novas favelas.

<sup>89</sup> Em 1987, a SEAC (Secretaria Especial de Ação Comunitária) instituída em 1985, passa a chamar-se SEHAC (Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária).

construção de HIS. Dessa maneira, apropria-se de velhas práticas populares, com raízes ainda na vida do campo, que é a autoconstrução de moradias.

A execução do PNMH é assumida localmente, no âmbito estadual, pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SDU) e pela COHAB, e, no âmbito municipal, pela FSSF, por intermédio do seu departamento habitacional. A experiência acumulada pelos técnicos desse órgão no setor da moradia popular, foi fundamental para a concretização dos primeiros convênios do programa com a Prefeitura, e que não tinham sido aproveitada pelo PROMORAR, já que o governo do Estado obteve a exclusividade da execução desse programa em Fortaleza.

Em novembro de 1987, a SEHAC, através de sua Superintendência Regional no Estado do Ceará, estabelece 4.121 convênios com o Estado do Ceará e 981 com a Prefeitura de Fortaleza<sup>90</sup>, mas até 1989, só haviam sido concluídas apenas 2.224 casas (Estado) e 403 (Prefeitura) (Tabela 8). Essa performance atingindo somente cerca de 50% da meta, em ambos os entes federativos, foi atribuída pelos técnicos da SEHAC como fruto dos impasses na operacionalização do programa, sobretudo no caso da prefeitura (BARREIRA, 1991).

CONVÊNIO COM O GOVERNO ESTADUAL			CONVÊNIO COM A PREFEITURA MUNICIPAL		
ÁREAS	Nº DE CASAS		ÁREAS	Nº DE CASAS	
	PREVISTAS	CONCLUÍDAS		PREVISTAS	CONCLUÍDAS
Pirambu	1.000	359	Quintino Cunha	576	250
Serviluz	400	104	São Francisco	34	34
Cristo Redentor	500	161	Boa Vista	128	29
Jardim Iracema	114	114	Jardim Iracema	44	44
Ipaumirim	100	100	Nova Esperança	75	2
Jangurussu	100	90	Jangurussu	98	20
Parque São Miguel	560	188	Santa Rita	26	26
Lagamar	400	390	-	-	-
BR-116	438	438	-	-	-
Jardim União	509	300	-	-	-
<b>SUBTOTAL</b>	<b>4.121</b>	<b>2.244</b>	<b>SUBTOTAL</b>	<b>981</b>	<b>405</b>
<b>TOTAL</b>					<b>2.649</b>

Tabela 8: Produção do PNMH em Fortaleza prevista e concluída até 1989, através dos convênios da SEHAC com o Governo do Estado e Prefeitura Municipal.

Fonte: SEHAC (1989 *apud* BARREIRA, 1991, p. 95).

A coordenação nacional da SEHAC determinou todas as regras para execução do PNMH, entre elas a exigência da criação de uma associação específica, a Sociedade Comunitária de

<sup>90</sup> Segundo Barreira (1991) no início das negociações entre a SEHAC, Governo do Estado e Prefeitura, as metas eram bem mais ambiciosas, pois pretendiam construir dez mil casas em Fortaleza, sendo sete mil pelo Estado e três mil pela Prefeitura.

Habitação (SCH), em cada comunidade objeto da implantação do programa, para, em conjunto com os órgãos governamentais locais, mediante um convênio entre eles, executar o projeto habitacional. O estatuto da sociedade, o regimento interno dos mutirões, os critérios de seleção das famílias, entre outras regras, foram todas estabelecidos pela SEHAC, não deixando espaço para uma autêntica participação da população, transformando as SCHs em meros agentes governamentais. Este fato gerou muitos protestos, principalmente das associações, que tinham uma conscientização política e uma compreensão mais abrangente da questão da moradia, mas que, mesmo assim, se viram obrigadas a aderir ao programa ante as necessidades preeminentes por moradia, sendo criticado também pelos técnicos dos órgãos governamentais locais da Prefeitura e do Estado.

Entre as regras estabelecidas pela SEHAC para a constituição das SCHs e suas atribuições estava a formação de uma Assembleia Geral de Associados<sup>91</sup> e um Conselho Comunitário, composto por dois membros do Poder Público conveniado (Estado ou Prefeitura), um representante da SEHAC e dois representantes escolhidos pela assembleia. O conselho tinha como tarefa movimentar o Fundo Comunitário Habitacional<sup>92</sup>, dando a seguinte destinação: 50% para a construção de novas casas e 50% para melhorias comunitárias, devendo prestar contas à Assembleia. Esta deveria aprovar o estatuto elaborado detalhadamente pela SEHAC, não podendo alterar nada, caso contrário poderia ser extinta, caracterizando a participação popular enaltecida pelo discurso governamental uma falácia em seu sentido ideológico, e que de modo concreto permitiu que o Poder Público ampliasse as suas metas mediante a redução dos custos (mão de obra do mutirão e gestão da SCH).

A aceitação desse programa pelo mais pobres, parece estar conectada a dois pontos fundamentais, primeiro, a ânsia de obter a tão sonhada casa própria e a perspectiva de poder concretizá-la apenas através dessa alternativa, e segundo, a familiaridade que esse estrato social já possuía com o processo de autoconstrução, desenvolvido no campo e depois na cidade (BRANDÃO, 2001). A autora ainda evidencia que essa tradição foi provavelmente levada do campo para a cidade, nas atividades típicas do camponês (agricultor), que na época da colheita

---

<sup>91</sup> A assembleia era formada por todos os interessados em participar do programa que possuíssem uma renda familiar de até dois salários mínimos e não tivessem casa própria, tendo cada associado direito a um voto.

<sup>92</sup> Os recursos que formavam o Fundo eram provenientes da contribuição de 10% sobre o salário mínimo dos associados, que deveriam ser realizados durante cinco anos. Depois de muitos protestos e negociações locais foi admitida a redução para 5%.

costumava fazer permutas de mão de obra (dias de serviço), e nas populares farinhadas<sup>93</sup> no Nordeste brasileiro.

Em relação ao PROMORAR, o PNMH demonstrava um progresso quanto à realização de inversões a fundo perdido no setor da moradia popular, a construção em regime de mutirão e a formação das SCHs, atendendo as reivindicações de participação popular dos movimentos sociais, mas traduzindo-as sob seus interesses. Concretamente, a participação proposta pelo PNMH, seja pela administração dos projetos ou na mão de obra, segundo Braga (1995), era um artifício para demonstrar uma face aparentemente democrática, ampliar os seus recursos financeiros para as políticas sociais, obter maior controle sobre os movimentos populares que se amplificavam nesse momento e, assim, transferia astutamente para as organizações de moradores no bairro o desgaste da administração daquilo que Braga e Barreira (1991) convencionaram chamar de “política da escassez”.

O PNMH foi executado em Fortaleza com suporte nas duas esferas governamentais, Estado e Prefeitura, mas, em razão da conjuntura política em âmbito local e nacional, aliada à situação financeira distinta de ambos, foram decisivas para a diferenciação destes, quanto ao resultado alcançado, não só do ponto de vista quantitativo, mas, principalmente, como o mesmo programa e as mesmas regras foram distintamente materializados.

#### **4.1.1 *A gestão progressista na Prefeitura de Fortaleza e seus desdobramentos na HIS***

Ainda sob o efeito da abertura política e retorno à democracia, se elege através de voto direto e de forma surpreendente para a Prefeitura de Fortaleza, a então deputada estadual Maria Luíza Fontenele (1986-1989), em um momento também de crise econômica, inflação elevada e descontentamento da população mais pobre. Ela foi a primeira mulher eleita no Brasil para administrar uma capital, gerando grandes expectativas em relação à sua administração, sobretudo nas camadas mais carentes. O que se viu, entretanto, foi o agravamento do problema urbano, por uma série de questões específicas da conjuntura política e social da cidade.

A prefeita Maria Luíza foi eleita sem um plano de governo consistente e sem um quadro de colaboradores capacitados em número suficiente no seu partido, contribuindo para o quadro político conturbado que marcou sua gestão. Assumindo o cargo em 1986, ela depara com

---

<sup>93</sup> Processo de produção da farinha de mandioca, baseada na distribuição de tarefas como estratégia de aumentar a produtividade e amenizar o esforço laboral por meio das festividades que acompanhavam essa atividade coletiva, tais como: cantorias, cordéis, contação de histórias, brincadeiras infantis, degustação do beiju e da tapioca feitos na hora e etc (BRANDÃO, 2001).

grandes obstáculos no âmbito administrativo e financeiro. Segundo Dantas, Silva e Costa (2009), a administração enfrentou greves sucessivas<sup>94</sup> e prolongadas do funcionalismo público, que chegou a ter seus salários atrasados em três meses, além da demissão de cerca de dez mil funcionários e redução dos proventos daqueles que permaneceram, logo no início de seu mandato. Algumas demissões eram administrativamente justificadas por irregularidades encontradas no processo de contratação feita no período eleitoral, no acúmulo de cargos e na existência de chamados funcionários “fantasmas”, que não trabalhavam e sequer residiam em Fortaleza.

Esses fatores concorreram para o esvaziamento da máquina administrativa e sua ineficiência, causando sérios prejuízos para a cidade na limpeza pública, no transporte urbano e demais serviços públicos municipais. Quanto ao crescimento das ocupações, elas foram estimuladas por partidos de esquerda e de direita que faziam oposição à prefeita Maria Luíza<sup>95</sup>, e as utilizavam como ferramentas políticas para desestabilizar a sua gestão, ao mesmo tempo em que eram incentivadas pela própria gestão, ao criar um programa denominado de Ocupação do Solo Urbano, sob responsabilidade da FSSF. O programa tinha como uma de suas diretrizes o apoio as ocupações de terra, e chegou a atender 10.020 pessoas até 1988. A própria FSSF, que em conjunturas passadas atuou na erradicação de favelas, removendo-as para conjuntos excessivamente periféricos, agora legitimava as ocupações de terras urbanas. O órgão, ao contabilizar as ocupações ocorridas de 1986 a 1988, afirma que ocorreram mais de cem ações, que chegaram a invadir até praças públicas no centro da cidade.

A resposta pretendida pela Prefeitura ao expressivo aumento do número de ocupações de vazios urbanos planejados era a desapropriação por interesse social, pelo menos no plano ideológico defendido pela Instituição. Apesar de tal ação procurar fortalecer os movimentos populares e reconhecer sua luta por moradia, ela não se concretizou da forma esperada, em razão dos limitados recursos financeiros da Prefeitura, que sofria contínuos boicotes nos repasses financeiros da União pelo Governo do Estado, na gestão do Tasso Jereissati, agravada

---

<sup>94</sup>As greves atingiram órgãos fundamentais para o funcionamento da cidade, como o Instituto José Frota, a Secretaria de Educação, a Superintendência Municipal de Obras e Viação (SUMOV), entre outros. A FSSF, órgão importante na questão habitacional, somente em um ano, contabilizou 149 dias de paralisação, impossibilitando o atendimento à população.

<sup>95</sup>A Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza (FBFF), de hegemonia política do PC do B, foi um dos movimentos populares que assumiram uma atitude de forte oposição à gestão de Maria Luíza e apoiaram abertamente a candidatura de Tasso Jereissati ao Governo do Estado. Enquanto isso, a União das Comunidades da Grande Fortaleza (UCGF), formada a partir da Jornada de Luta Contra a Fome, era aliada da prefeitura e opositora do estado, tendo como partido político predominante o Partido Revolucionário Operário (PRO). Essas eram as mais importantes representações dos movimentos populares de Fortaleza, e que atuaram em campos políticos e ideológicos contrários.

pela situação financeira herdada das administrações passadas, com um nível altíssimo de endividamento - embora esse posicionamento gerasse uma certa ambiguidade, pois, ao mesmo tempo que respaldava a ocupação de terrenos públicos e privados, não reprimindo seus atos, também os criticava quando o faziam em espaços públicos de uso coletivo ou em zonas de proteção ambiental.

Neste período a participação da Arquidiocese de Fortaleza foi fundamental, chegando a investir seus próprios recursos para quitar algumas desapropriações, assim viabilizando que a Prefeitura obtivesse a posse legal e conseqüentemente consumasse a ocupação pelas famílias. Outra atuação da Igreja Católica se deu, entre 1986 e 1987, por meio de convênio entre a Cáritas<sup>96</sup> Arquidiocesana e a Prefeitura, para construção de moradias populares sob mutirão. Neste período o PNMH do Governo Federal ainda não tinha sido lançado, e esse apoio foi primordial para realização dos primeiros mutirões. A Prefeitura se responsabilizava pela entrega do terreno desapropriado e infraestruturado<sup>97</sup>, bem como pelo suporte técnico, ao passo que a Cáritas se comprometia com o financiamento dos materiais, organização da comunidade, e acompanhamento das obras, enquanto as famílias beneficiadas participavam com a sua mão de obra. Ao todo, foram construídos nesse sistema três conjuntos habitacionais nos bairros Ellery, Maraponga e Goiabeiras, efetivando uma produção de moradias populares em um período de substituição da política de desfavelamento até o surgimento do programa de mutirões elaborado pelo Governo Federal, o PNMH (BRANDÃO, 2001).

A Prefeitura assumiu uma posição que ultrapassava o âmbito da crítica ao PNMH, tratando-se realmente de desobediência às regras estabelecidas pela SEHAC. A administração municipal era contrária a várias determinações do programa, tais como: a construção de casas com áreas exíguas (25 a 30m<sup>2</sup>); a participação não remunerada das famílias; a exigência da criação das SCH, desconsiderando as organizações; a ausência de reajuste dos recursos, que eram corroídos pela inflação; o pagamento de 10% do salário-mínimo para o Fundo Comunitário Habitacional e a obrigação da desapropriação e urbanização da área do conjunto pela Prefeitura. Muitas dessas discordâncias coincidiam com a visão da própria população participante dos mutirões. Muitos estavam desempregados e necessitavam ser remunerados ou não podiam contribuir com o Fundo (BRANDAO, 2001).

---

<sup>96</sup> As CEBs e a Cáritas tiveram um papel fundamental no movimento de bairros em Fortaleza, conciliando sua atividade de caráter religioso à atuação em defesa dos direitos básicos da população mais pobre.

<sup>97</sup> O conhecimento e a experiência acumulada pela FSSF no Programa de Desfavelamento da década de 1970, foram fundamentais para a sua atuação nesse momento e nos primeiros convênios da Prefeita Maria Luiza Fontenele com a SEHAC para realização de mutirões habitacionais (FERNANDES e BARREIRA, 1991)

Ao contrário do que fazia o Governo do Estado, que repassava diretamente os recursos para a SCH, cumprindo a determinação do programa, a Prefeitura de Fortaleza ignorou essa regra, e centralizou os recursos, unificando sob sua responsabilidade a compra dos materiais de construção e a sua distribuição para as SCHs<sup>98</sup>. Essas eram as responsáveis pela aquisição e prestação de contas dos materiais, mas se limitaram apenas a recebê-los da Prefeitura e assinar os cheques. Isso gerou descontentamento nas lideranças, que viram a sua participação, que já era restrita, praticamente desaparecer, e configurava uma prática que não correspondia ao discurso de participação popular defendido pela ideologia da prefeita.

Em 1987, foi criada a Coordenadoria de Ação Comunitária (CAC), como um órgão subordinado ao Gabinete da Prefeita, e que ficou encarregado do trato direto com os movimentos populares, função essa que era institucionalmente atribuída para a FSSF. Segundo Fernandes e Barreira (1991), isso motivou discordâncias internas da FSSF em relação à CAC, que via nessa estratégia a probabilidade de paralelismo das ações da prefeitura e verificava na prática da atuação da CAC, um favorecimento às associações politicamente ligadas à Maria Luíza.

O fato de os mutirões se voltarem para o atendimento das ocupações planejadas ocorridas recentemente, e que foram organizadas por grupos políticos que apoiavam a prefeita Maria Luíza, também foi motivo de crítica em relação à gestão habitacional de interesse social, principalmente oriunda de um governo popular. Dessa maneira, a administração municipal desconsiderou outros fatores que deveriam ser analisados e pesados de forma técnica e isenta, tais como: os níveis de precariedade das moradias improvisadas, sua localização em zonas suscetíveis à risco, o grau de degradação ambiental provocado pela ocupação, capacidade de organização e mobilização para realizar os mutirões, entre outros. O atendimento prioritário as novas ocupações, também ignora as favelas que vem lutando há muito tempo por melhores condições, o que denota o caráter político e não técnico da gestão municipal para o enfrentamento do problema da moradia popular.

A inobservância dos prazos exigidos para prestação de contas do programa, causada provavelmente pela opção de centralização da compra e distribuição dos materiais, provocou a interrupção do repasse dos recursos da União. Esse atraso também prejudicava a conclusão das obras, pois, em razão do processo inflacionário, quando o dinheiro chegava, este já não fazia

---

<sup>98</sup> Este fato nunca foi assumido publicamente pela prefeitura, principalmente tratando-se de uma administração dita progressista, mas relatado por várias lideranças das SCHs em Braga (1995).

frente as despesas necessárias para o término das moradias. De acordo com Barreira (1991), estava prevista a construção de 981 casas em regime de mutirão pelos convênios firmados com sete SCHs, mas até 1989 só haviam sido concluídas apenas 405<sup>99</sup>, representando apenas 41,2% da meta pretendida. Ao comparar com o total de casas construídas até essa data, pelos governos do Estado e da Prefeitura, esta participou apenas com 15,4%.

A prefeitura buscou outras opções que pudessem contornar os seu limitado recurso orçamentário, concebendo projetos próprios que foram encaminhados para o Governo Federal e instituições internacionais na tentativa de obter financiamentos. Fernandes e Barreira (1991) revelam que, a FSSF, no primeiro ano de governo, elaborou 62 projetos sociais e teve somente 20 aprovados. Apenas para a SEHAC, foram enviados 12 projetos, dos quais só foram acatados três. Esse relato corrobora a ideia de que a performance dessa gestão foi profundamente marcada por uma série de dificuldades administrativas, que escapavam do seu domínio institucional ou que não foram contornadas adequadamente no jogo político.

#### **4.1.2 O PNMH e a sua execução em Fortaleza pelo “Governo das Mudanças”**

Em 1987, assume o Governo do Estado um jovem empresário, Tasso Jereissati, que foi eleito com a promessa de modernização da máquina governamental, extinção das políticas clientelista, redução do funcionalismo público e viabilização da ampla participação popular com a finalidade de realizar a “[...] mobilização social, visando a participação da comunidade nas ações do Governo, estimulando a criatividade e o espírito de iniciativas sociais da população na busca de soluções para seus próprios problemas”.(CEARÁ,1978:35 *apud* BRAGA, 1995, p.206).

O Governo estadual enxergou no programa federal de mutirões, o PNMH, a oportunidade de concretizar a aliança com o Governo federal e a participação popular defendida em seu programa de governo, e paralelamente também se inserir na dinâmica dos movimentos populares. Braga (1995) reconhece que mesmo as mudanças proporcionadas pelo PNMH na relação entre Estado e movimento popular não tenham sido profundas, foram suficientes para alterá-las.

Quanto aos movimentos populares, o Governador já tinha o apoio da Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza (FBFF)<sup>100</sup>, manifestado desde da campanha eleitoral e a oposição

<sup>99</sup> Parte dessas casas foram construídas posteriormente, na gestão do Prefeito Ciro Gomes, que tem início em 1989, e era do mesmo partido do então governador Tasso Jereissati.

<sup>100</sup> A sigla FBFF também significa Federação de Entidades de Bairros e Favelas de Fortaleza.

de outros grupos, como foi explicitado publicamente no episódio do acampamento, ocorrido em novembro de 1987, no Centro Administrativo do Governo Estadual (Cambeba)<sup>101</sup>, articulado pela CEBs e UCGF, que tinham posições ideológicas contrárias a FBFF. Este ato permitiu ao Governo do Estado, no desenrolar dos fatos, um canal de diálogo com um grupo dos opositores e possibilitou a este compreender a dimensão da diversidade político-ideológica dos movimentos populares urbanos e reiterar o seu compromisso com a participação democrática em seu governo. O PNMH já tinha sido elaborado no plano federal, mas a manifestação acelera a sua implementação na cidade (BRAGA, 1995).

Essa abertura participativa, aconteceu, segundo relatos de líderes das comunidades em Braga (1995), mesmo com aqueles que eram declaradamente de posições políticas contrárias ao governo. Provavelmente, esse posicionamento político, tenha influenciado positivamente a atuação do Governo estadual na execução do PNMH, sobretudo ao compará-la com a da Prefeitura, pois das 4.121 casas traçadas inicialmente pelos convênios estaduais, 2.224 foram concluídas até 1989, representando 53% da sua meta, e, em relação ao total de casas do Estado e da Prefeitura, produziu o equivalente à 84,6%. Este também repassou os recursos da União previstos para o PNMH e a gestão deles para as SCHs conveniadas ao estado, cumprindo as determinações do próprio programa.

Assim como foi verificado na gestão municipal, entretanto, a relação do governo com os movimentos sociais, também foi marcada por ambiguidades. Paralelamente à participação social viabilizada pela atuação das SCHs na execução e gestão dos programas sociais federais, o Governo agia de maneira repressiva e autoritária com os movimentos populares, chegando a investir na cooptação destes por via do programa Agentes de Mudança, idealizado e executado pela Secretaria de Governo<sup>102</sup>. Os agentes eram militantes escolhidos na comunidade, bem remunerados, que, de acordo com o coordenador do programa, orientariam as associações comunitárias, muitas delas inexperientes, como encaminhar suas reivindicações ao Governo do Estado. O movimento via, entretanto, com desconfiança esse programa e reconhecia que a comunidade sabia como reivindicar, e já o fazia reiteradamente, restando apenas ser atendida.

---

<sup>101</sup> O acampamento no Cambeba reuniu 123 comunidades que durante 8 dias ocuparam o local, reivindicando ações que promovessem mais participação popular e melhores condições de vida na favela, sobretudo o pagamento de desapropriações de terrenos feitas pela prefeitura. Após os três primeiros dias, com forte repressão policial e sem negociação, um grupo inicia uma greve de fome que durava cinco dias, quando o arcebispo Dom Aloísio Lorscheider intervém e o governador aceita receber seis representantes para dialogar. Esse episódio marca uma divisão entre os manifestantes, ficando PT e CEBs de um lado e PRO do outro.

<sup>102</sup> Criada nessa gestão, a Secretaria além de desempenhar as funções inerentes a Casa Civil, era responsável pela articulação política.

Em depoimento de um ex-agente de mudanças, o mesmo admitia: “A função do agente de mudanças é mesmo a de semear divisionismo nas entidades comunitárias.” (BARREIRA, 1991, p. 102).

Apesar da intenção dúbia em relação aos agentes de mudanças, Braga (1995) reconhece que, na gestão de Tasso Jereissati, alguns pleitos e reivindicações históricas dos movimentos populares foram atendidos. Os projetos de urbanização de favelas como o Lagamar, Parque Genibaú, Água Fria, entre outros, englobando obras de drenagem e saneamento, mesmo quando não apresentaram a qualidade e a extensão esperada pelos moradores, significaram uma maior segurança em relação à posse da terra.

#### **4.1.3 Alternância política no Brasil e em Fortaleza e seus desdobramentos na HIS local**

O mandato do presidente Sarney se encerra em 1989, com ele o PNMH. No ano seguinte assume Fernando Collor e a política habitacional do Governo é objeto de uma estagnação, sobretudo pelo confisco das poupanças que paralisou o FGTS. Na esfera municipal, assume a Prefeitura de Fortaleza, com o apoio político de Tasso, Ciro Gomes, que deu continuidade aos mutirões iniciados na gestão anterior, mas desta vez seguindo as regras estabelecidas pelo programa.

Em sua rápida passagem pela prefeitura<sup>103</sup>, Ciro consegue aprovar a Lei 6541/89, denominada de Lei do Fundo de Terras, que impõe a todo e qualquer loteamento na cidade, a doação, para a Prefeitura, de 10% da área da gleba a ser loteada, com a finalidade de constituir um banco de terras para a construção de HIS pelo próprio município. Essa foi uma importante iniciativa para a produção de moradias no âmbito municipal, já que o acesso aos terrenos urbanos se constituiu ao longo do tempo como importante entrave para a execução das políticas habitacionais de interesse social. Aragão (2010) alerta, entretanto, para a possibilidade trazida pela lei de o loteador poder optar pela doação em outra área da cidade, com o valor de mercado equivalente aos 10% da gleba loteada. Essa alternativa legal pode ter influenciado a doação de terras periféricas, no caso dos loteamentos em áreas nobres da cidade, onde o mercado imobiliário não permitiria em seus espaços de autosegregação a existência de habitações para população de baixa renda.

---

<sup>103</sup> Ciro deixa a Prefeitura de Fortaleza para concorrer ao cargo de governador do Estado do Ceará em 1990, para o qual foi eleito, se tornando o mais jovem governador do Brasil em 1991. Em seu lugar assume a prefeitura, o seu vice, Juraci Magalhães.

Na gestão de Ciro, também foi criada a Comissão para Implantação de Projetos Habitacionais de Interesse Social e Infraestrutura Urbana (COMHAB), em 1989, subordinada ao Gabinete do Prefeito, na tentativa de substituir as ações assistencialistas e clientelistas que marcaram a atuação da FSSF, Pequeno (2011 *apud* MÁXIMO, 2012), entretanto, relata uma continuidade dessas práticas, com a transferência de funcionários da FSSF para a COMHAB, inclusive seu antigo diretor, que assume a coordenação do novo órgão.

Após assumir a Prefeitura de Fortaleza, em 1990, como vice de Ciro, Juraci Magalhães extingue a FSSF, que sofreu muito desgaste com a sua atuação reduzida pela falta de recursos, e cria a Secretaria de Trabalho e Ação Social (Setas), com a missão de atuar tanto na geração de emprego e renda, como na política habitacional do Município.

A corrente política de Juraci se mantém no comando da Prefeitura durante quatro mandatos consecutivos<sup>104</sup>, cujos mandatos foram marcados por grandes intervenções urbanas na cidade, com a abertura e alargamento de vias, criação de viadutos, que modificaram profundamente a configuração espacial da cidade. Entre algumas dessas obras, mencionam-se o aterro da Praia de Iracema, a reforma da Praça do Ferreira, resgatando simbolicamente sua composição do século XIX, a construção dos novos Instituto José Frota, Mercado Central e Mercado São Sebastião. Segundo Gondim (2007, p.119) essas obras [...] além de serem associadas a política de incentivo ao turismo, as transformações do espaço urbano da capital tiveram um papel decisivo nas tentativas de conquista de corações e mentes dos eleitores.” A afirmação da autora encontra ressonância ainda hoje, mesmo transcorridos mais de 16 anos do fim da última gestão de Juraci, permanecendo no imaginário popular como o prefeito das grandes obras urbanísticas de relevância para a cidade, agradando inclusive a população mais pobre, que não absorveu na mesma intensidade que a mais abastada, os benefícios dessas intervenções urbanas.

Na sua primeira gestão, em 1992, Juraci instituiu o Sistema Integrado de Transporte (SIT) que contava inicialmente com dois terminais, o da Messejana e o do Antônio Bezerra, inaugurando no ano seguinte mais quatro terminais, o da Lagoa, Parangaba, Papicu e Conjunto Ceará, e em 1995, Antônio Cambraia inaugura o último terminal o da Vila Peri, mais conhecido como Siqueira. O SIT, se não conseguiu eliminar o tempo de deslocamento dos moradores dos conjuntos periféricos para o trabalho, ao menos conseguiu diminuir o seu custo.

---

<sup>104</sup> Juraci Magalhães assume como vice(1990-1993), seguido por seu apadrinhado político, Antônio Cambraia de (1993 -1997) e depois em dois mandatos consecutivos retorna Juraci (1997-2000 e 2000-2004)

Ainda em 1992, foi aprovado o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza (PDDU-FOR), pela Lei 7.061, que estabeleceu o zoneamento da cidade e propôs a Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor, que ainda hoje desempenha um papel importante junto ao mesmo. O conteúdo de caráter tecnocrático das proposições, entretanto, não proporcionaram mudanças no quadro de exclusão urbana preponderante na cidade.

No plano federal, a política habitacional sofre uma desarticulação completa da política urbana no mandato de Fernando Collor, que cria três programas para a produção da moradia popular: Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH); Programa Empresarial Popular (PEP) e Programa de Habitação Popular (PROHAP), todos com financiamento operacionalizado pela CEF, estreado o que Aragão (2010) convencionou chamar de Circuito de Promoção Privada da Política Habitacional, configurando a primeira iniciativa de incumbir o mercado privado da produção de HIS, haja vista a incapacidade dos municípios em atingir as metas estabelecidas pelo governo. Dessa maneira, o mercado privado elaborava os projetos e os apresentava à CEF, que definia os critérios para a escolha dos projetos a serem financiados, sem estabelecer nenhuma conexão com a política urbana e habitacional do Poder Público local, e cuja participação, quando acontecia, se dava apenas na escolha das famílias a serem beneficiadas com o programa.

Outra modalidade de produção da HIS se dá pelo que a autora denominou de Circuito de Promoção Pública da Política Habitacional, onde a participação do governo pode propiciar uma articulação com a política urbana local, pois estão nas suas mãos a definição da localização dos conjuntos habitacionais, a seleção dos beneficiários, a licitação para a escolha das construtoras responsáveis pelas obras, acessando os recursos federais diretamente. A escolha entre os circuitos conceituados por Aragão (2010) determina o nível de participação pública na produção de moradias e a possibilidade ou não de articulá-las a uma política urbana local (Figura 53).

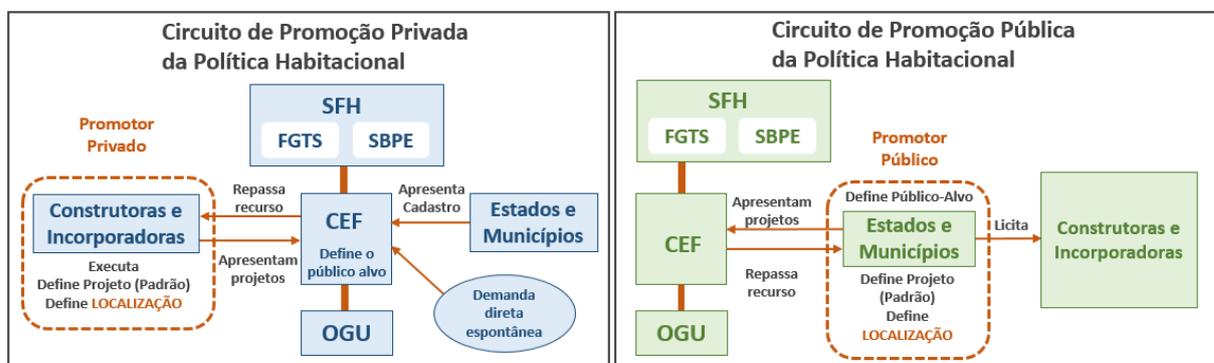


Figura 53: Fluxograma dos Circuitos de Promoção da Política Habitacional Pública e Privada.  
Fonte: Aragão (2010) adaptado pela autora.

Embora no circuito público o governo tenha maior participação e poder de decisão no concernente à localização da produção de moradias populares, o padrão periférico se sobressai em ambos, seguindo a lógica intrínseca do mercado privado, que busca maior lucratividade no presente e no futuro. Esta modalidade de produção de HIS do circuito privado ganha ainda mais destaque no Programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza, abordado mais adiante.

A construção do conjunto São Cristovão, por meio do PROHAP/PAIH, foi um dos exemplos mais significativos do circuito público em Fortaleza em relação ao número de unidades produzidas. Entregou 3.590 moradias tipo embrião, com 24m<sup>2</sup>, em lotes de 6x22 metros que contavam apenas com sala, banheiro e cozinha (Figura 54). Em razão de sua grande dimensão, o conjunto foi erguido por cinco construtoras e durou duas gestões, a de Juraci Magalhães e Antônio Cambraia (MÁXIMO, 2012). Ele está distante cerca de 14 km do centro da cidade e na vizinhança limítrofe do conjunto Palmeiras (FSSF/BNH) e do João Paulo II (PROAFA/BNH), em uma região que, embora passadas quase duas décadas da construção do primeiro conjunto até aquele momento, apresentava uma infraestrutura precária, demonstra que ainda permanece o modelo de localização periférica do “padrão BNH”.



Figura 54: Localização do Conjunto São Cristovão e imagens da época em que foi construído.  
Fonte: Elaborado própria com suporte em imagens do *Google Earth* e de Máximo (2012, p.165).

O Conjunto foi construído com materiais de baixa qualidade, as casas foram entregues sem reboco e apenas caiadas, as ruas eram de piçarra e durante o inverno se transformavam em um grande atoleiro, extremamente escorregadio, comprometendo a segurança da circulação dos moradores. Apesar da criação dos terminais, que possibilitou a integração dos ônibus, o transporte público ainda era precário pelas distâncias e lotação, fazendo surgir na comunidade

o ônibus- pirata, e reforçar o caráter de conjunto dormitório. Aos poucos alguns comércios foram abertos para atender as necessidades mais básicas da comunidade, sem que tenha solucionado a dependência em relação ao centro da cidade<sup>105</sup>.

Outra ponto problemático do conjunto foi a maneira que foi elaborado o sistema de esgotos, cuja rede passa pelos quintais das casas, dividida em grupos de quatro, onde uma delas recebe um caixa de manutenção maior e o fluxo dos dejetos das outra três, gerando problemas de entupimento e transbordamento. Segundo depoimento de um morador, os proprietários dessas residências recorrem à ligação de um cano direto com a rua, ocasionando filetes de esgoto escorrendo ou grandes poças fétidas nas ruas, prejudicando a comunidade como um todo<sup>106</sup>.

O caráter periférico e a proximidade com outros conjuntos de HIS, também foram verificados em outros dois conjuntos do PAIH levantados na pesquisa, o Conjunto Jardim Fluminense (Canindezinho), construído em 1991 com 754 unidades e o Residencial Curió (Lagoa Redonda), de 1990, com 610 (Figura 55 e 55).

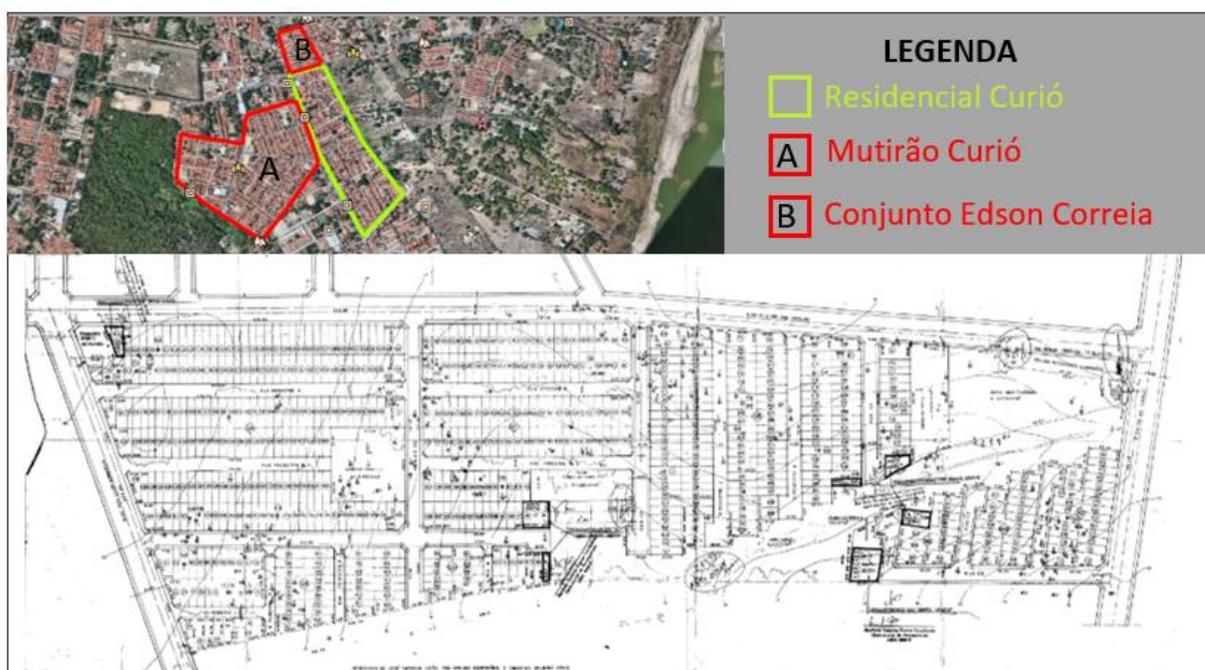


Figura 55: Localização do conjunto e Residencial Curió em relação a outras HIS e a sua planta do loteamento. Fonte: Elaborado pela autora a partir de imagens do *Google Earth* (acesso em 12/07/2020) e plantas da Seuma.

<sup>105</sup> Informações obtidas no site do Portal do Jangurussu, que relata a história do Conjunto São Cristovão. Disponível em :<<https://portaljangurussu.com.br/historia/>>. Acesso em 20 de Agosto de 2020.

<sup>106</sup>Matéria do jornal O Povo, intitulada de São Cristovão: Problemas com esgoto incomodam moradores em 01/10/2012.



Figura 56: Localização dos conjunto Jardim Fluminense em relação a outras HIS e a planta do loteamento.  
 Fonte: Elaborado pela autora a partir de imagens do *Google Earth* (acesso em 12/07/2020) e plantas da Seuma.

Mesmo após o fim do PNMH, a Prefeitura de Fortaleza ainda dá continuidade à produção de HIS em regime de mutirão por intermédio da COMHAB, sobretudo na primeira metade da década de 1990, produzindo pequenos conjuntos distribuídos de forma pulverizada pela cidade, utilizando em sua grande maioria os terrenos pertencentes à Prefeitura, oriundos do fundo de terras<sup>107</sup>. A experiência acumulada pelo corpo técnico da prefeitura e pelas comunidades que se organizaram durante o programa do PNMH, aliado à escassez de recursos, impulsionaram a

<sup>107</sup> Apesar do órgão responsável pela execução dos mutirões ser a COMHAB, a Secretaria do Planejamento Urbano e Meio Ambiente (SPLAM), por meio do Instituto de Planejamento do Município (IPLAM), era quem definia a política habitacional e administrava o fundo de terras, sendo, portanto, o responsável pela escolha do terreno.

sobrevivência dos mutirões como estratégia de menor custo para a construção de moradias para os pobres, além de permitir a permanência das práticas clientelistas e de caráter assistencialista.

A COMHAB também atuou como executora do ProRenda, que era um programa desenvolvido em parceria com agência alemã<sup>108</sup>, direcionado para ações de urbanização em assentamentos precários, envolvendo obras de saneamento; produção de moradias e espaços para sediar as associações de moradores, com a exigência de planejamento participativo em todo o processo. Outro aspecto trazido pelo programa foi a gestão mais rigorosa dos recursos, em razão do controle internacional, propiciando também que as ações fossem subordinadas a critérios técnicos (PEQUENO, 2011 *apud* MÁXIMO, 2012). Segundo o autor, a escolha do Ceará como alvo do programa aconteceu em virtude da ligação com o Governo federal, e da cidade de Fortaleza pelo número alarmante de favelas identificadas pelo Governo do Estado. As regiões que foram escolhidas para a implementação do programa foram o Couto Fernandes, Lua Fumaça, Pirambu e Conjuntos Palmeiras para implementação do programa como representantes do universo de favelas de Fortaleza (FORTALEZA, 2003a *apud* MOURA, 2017).

Em 1997, em seu retorno como prefeito eleito, Juraci Magalhães extingue o Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLAM) e cria as seis Secretarias Executivas Regionais de Fortaleza (SERs)<sup>109</sup> com o intuito de descentralizar a administração da cidade que passava por um período de intenso crescimento populacional, tornando-a mais eficiente. O que se verificou na prática, entretanto, foi a fragmentação administrativa, com ações pontuais e desconectadas de um planejamento urbano geral para a cidade, muitas vezes atendendo as demandas de apadrinhados políticos. As SERs tiveram sob sua administração direta cerca de 95% do orçamento do município no início de suas atividades, mas foram perdendo gradativamente força política e recursos orçamentários<sup>110</sup>. Em relação à política habitacional, Juraci continua a produção de moradias em regime de mutirão de forma pontual e pulverizada na cidade, mas

---

<sup>108</sup> Agência de Cooperação Técnica Alemã (*Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit*) denominada de GTZ, concebeu o ProRenda ainda na década de 1980.

<sup>109</sup> A lei nº 8000, de 29 de janeiro de 1997, cria as seis SERs, como espécies de subprefeituras, com a responsabilidade de atuar nos setores da saúde, educação, cultura, lazer e outras ações sociais desenvolvidas na sua área de abrangência, modificando a organização administrativa da cidade (FORTALEZA, 1997 *apud* MOURA, 2017).

<sup>110</sup> Na gestão da prefeita Luizianne Lins ela cria a sétima regional, a do Centro e reduz a fatia do orçamento destinada para elas, chegando em 2007 ao percentual de 24,35%. Essa diminuição alcança o seu ápice na gestão do prefeito Roberto Cláudio, atingindo a marca de apenas 9,74% do orçamento da administração direta, reduzindo definitivamente o papel executivo das mesmas e transformado-as em espécies de ouvidorias.

ainda permanece a localização periférica como característica predominante e clientelismo das ações.

Esse momento de reestruturação administrativa, também correspondeu ao período crescente de diminuição dos mutirões habitacionais pela Prefeitura, que o substituiu pelo Programa Casa Vendida, que envolvia a construção de pequenas casas, que segundo Brandão (2001) eram financiadas e pagas com uma poupança inicial no valor de R\$ 37,00 (trinta e sete reais) durante seis meses e prestações mensais de R\$ 40,00 (quarenta reais) durante 10 (dez) anos.

#### ***4.1.4 Reflexos do cenário político e econômico do País nos mutirões do Governo do Estado***

A política habitacional no âmbito federal permanece passando por mudanças tanto no desenho dos programas, como nos órgãos públicos responsáveis por sua criação, acompanhados pelo crescimento da política neoliberal, que se inicia no Governo de Collor, mas ganha força no de Itamar Franco, com o Plano real. Nesse movimento de tornar a máquina pública mais eficiente, Itamar reformula os programas habitacionais no sentido de torná-los mais transparentes e eficazes e equacionar o problemas em relação aos prejuízos causados no FGTS<sup>111</sup> e na política habitacional de seu antecessor. Para isso, determina a criação de conselhos gestores estaduais de habitação e a contrapartida financeira do governo do estado nos programas habitacionais. Entre os programas criados está o Habitar Brasil, que utilizava recursos do Orçamento Geral da União e fundos arrecadados pelo Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF).

No período de 1991 a 1994, quando o governador do Ceará era Ciro Gomes, em parceria com o programa Habitar Brasil, os mutirões são organizados de forma setorizada e articulada na cidade de Fortaleza. Estes processos de mutirão contavam com a participação de vários órgãos estaduais desde do princípio, na fase projetual, até o término da construção, e após deste também. Apesar de cada órgão ser responsável por ações e tarefas específicas, próprias da sua atuação institucional, agiam coordenadamente na implementação do mutirão, o que significou um progresso em relação aos mutirões da Prefeitura. A COHAB ficava a cargo da construção

---

<sup>111</sup> O rombo no FGTS foi gerado pela facilitação na quitação da casa própria, em 1991, pela metade do saldo devedor ou pelo pagamentos das mensalidades que faltavam, sem a incidência de correções ou juros. Os mutuários se apressaram em realizar a quitação, incentivados pelas excelentes condições ofertadas e receosos de que pudesse haver ações do governo depois que comprometessem a quitação futura e a perda do imóvel. Com isso o governo naquele momento conseguiu injetar dinheiro para os seus programas habitacionais, mas a longo prazo só agravou a disponibilidade de recursos para a política habitacional.

de moradias, a Superintendência do Desenvolvimento Urbano do Estado do Ceará (SEDURB) conduzia o processo de desapropriação, infraestrutura, saneamento, pavimentação e edificação dos equipamentos comunitários. Estes equipamentos eram discutidos com cada setor responsável, escolas com a Secretaria de Educação, postos de saúde com Secretaria de Saúde e delegacia com Secretaria de Segurança, que eram entregues às suas gestões após a conclusão da obra (BRANDÃO, 2001).

Ao contrário do que aconteceu em São Paulo, onde a produção de moradias em regime de mutirão aconteceu sobre os alicerces de uma profunda articulação política e diversas tendências de proposições técnicas e projetuais, com resultados de qualidade arquitetônica indiscutivelmente elevada, em Fortaleza, os mutirões não absorveram, com algumas poucas exceções, as potencialidades da gestão da produção habitacional autônoma, dissipadas em um “[...] “mar de mutirões” que reproduziam, alegoricamente, um sem-número de desenhos diferentes de platibandas que nada mais faziam que esconder a precariedade material e a pobreza da solução arquitetônica e urbanística (LOPES e RIZEC, 2006, p. 59). Os autores ressaltam o fluxo articulado e contínuo de recursos que foram investidos nos mutirões na cidade, a partir das parcerias do Governo estadual e municipal com agências internacionais, ONGs, universidade e igreja<sup>112</sup>, que também delegou para estas os estudos prévios para a operacionalização do mutirão<sup>113</sup> e os processos de avaliação e revisão constantes dos projetos.

O modelo tradicional de mutirão, que utiliza exclusivamente a mão de obra dos beneficiários, desde 1994, deixa de ser um padrão hegemônico e passa a incluir também, em alguns casos, a mão de obra qualificada e remunerada, por meio de empreiteiras. Este ainda conserva os trâmites do mutirão convencional no atendimento das demandas comunitárias, cadastramento, visita e seleção das famílias, criação da Sociedade Comunitária de Habitação Popular (SCHP)<sup>114</sup>, que permanece gerindo a compra e a utilização dos materiais construtivos, e a assinatura do contrato (BRANDÃO, 2001).

---

<sup>112</sup> Entre as agências internacionais, merece destaque a participação da Groupe de Recherche et d'Échanges Technologiques (GRET) da França; entre as ONGs, a marcante atuação do CEARAH Periferia, e, como representante da igreja, a Caritas Diocesana de Fortaleza.

<sup>113</sup> Principalmente a aferição e justificativas de preços para o ajuste aos termos de referência para contratação de empreiteiras, exigidos pelo Poder Público, sem interferir no cálculo do seu pagamento.

<sup>114</sup> De acordo com as regras estabelecidas nacionalmente para o Programa de Mutirões pela SEHAC, em cada local-alvo da implementação de um projeto habitacional deveria ser constituída uma SCHP, que seria responsável pela organização dos grupos de famílias a serem beneficiadas, a gestão do projeto e a execução das obras, com o apoio dos órgãos convenentes, governamentais locais.

Os casos de mutirão com contratação mista foram utilizados para encurtamento dos prazos de conclusão da obra, em casos de urgência ou nos casos de reassentamento involuntários, que não consegue mobilizar a comunidade como um todo, pois parte dela opta por receber uma indenização ao invés de uma moradia no conjunto a ser construído. Os mutirões com 100% de mão de obra contratada, foram também relacionados aos reassentamentos involuntários, principalmente para construção de avenidas, viadutos ou equipamentos públicos, como foi o caso da ampliação da Avenida Washington Soares (BRANDÃO, 2001). O Governo do Estado, segundo a autora, em relação aos mutirões realizados entre 1994 e 2000, 10,07% utilizaram mão de obra mista, 7,19% foram executados de forma integral por empreiteira e os 82,74% restantes utilizaram exclusivamente mão de obra dos próprios beneficiários do mutirão.

#### ***4.1.5 Panorama geral dos mutirões realizados pelo Governo estadual e municipal***

O mutirão constitui numa prática que exige uma grande cadeia organizativa de base, o que o torna limitado no atendimento massivo da produção habitacional e acarreta uma produção habitacional pulverizada e uma disseminação bastante limitada, restringindo os ganhos relativos ao processo de autogestão, somente àquele grupo que dele participou diretamente. Ao indagar sobre quem são os agentes que realmente incorporam a economia alcançada com a mão de obra do mutirão, a respeito de Fortaleza, Lopes e Rizec (2006) afirmam ser o Estado que os capitaliza como dividendos políticos, restando à comunidade que participa do mutirão, receber uma unidade habitacional mínima de cerca de 30m<sup>2</sup>, excessivamente afastada das regiões centrais e fragilmente atendida pelos serviços e equipamentos públicos.

Um aspecto positivo relevante dos mutirões é a possibilidade de uma auditoria permanente quantos aos gastos públicos na produção da moradia a preço de custo, permitindo uma apuração imediata em relação às alterações e ajustes nos materiais e projetos (LOPES e RIZEC, 2006, p.69). Os autores, entretanto, também destacam que a imersão da população no mutirão nem sempre conduziu à uma conscientização política, e acrescentam que: “[...] é obscurecido, nos meandros das rotinas operacionais, o caráter político da prática, diluindo as dimensões efetivamente autogestionárias no grosso caldo da prática clientelista”.

Ao comparar a produção habitacional em regime de mutirão realizada pelo estado e prefeitura em termos quantitativos, aflora a supremacia da ação estadual, que construiu com a população participante do mutirão 20.528 moradias (Tabela 10), enquanto que a Prefeitura consegue atingir apenas 6.998 unidades habitacionais (Tabela 9), representando, em termos percentuais, respectivamente, 74,5% e 25,5%.

MUTIRÕES DA PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA					
NOME	UHs	NOME	UHs	UHs	UHs
Airton Senna	185	Lagoa Redonda I	95	Renascer	470
Ancuri	107	Lagoa Redonda II	90	Santa Edwirges (Jacarecanga)	91
Barro Duro	92	Nova Esperança I	98	Santa Edwirges (Bonsucesso)	228
Boa Vista I e II	575	Nova Esperança II	99	Santa Maria Gorete I	50
Ceci	56	Nova União I	85	Santa Maria Gorete II	58
Estrada da Urucutuba	343	Nova União II	77	Santa Maria Gorete III	99
Futuro do Brasil	26	Novo Mondubim	169	Santa Rita	26
Ipaumirim	39	Novo Renascer	403	Santa Tereza	60
Irmã Dulce I	31	Novo Tempo I	35	Santo Antônio da Floresta	211
Irmã Dulce II	162	Novo Tempo II	89	São Francisco	47
Jangurussu I	16	Novo Tempo III	84	São Miguel	517
Jangurussu II	60	Parque Araxá	16	Seis Companheiros	34
Jangurussu III	112	Parque Iracema/Nova Conquista	320	Transbordo	152
Jardim Iracema	44	Planaltina	313	Zenaide Magalhães	247
José de Alencar	98	Planalto Barra	80	-	-
Josias Mendes	51	Quintino Cunha	658	-	-
<b>TOTAL</b>					<b>6.998</b>

Tabela 9: Lista dos mutirões realizados pela Prefeitura Municipal de Fortaleza.

Fonte: Elaborado pela autora a partir da Habitafor (2020).

MUTIRÕES DO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ					
NOME	UHs	NOME	UHs	NOME	UHs
24 de Março	132	Genibaú	100	Parque Portela	81
Açude João Lopes	177	Genibaú III	112	Parque São Miguel	565
Arco Verde	86	Ilha Dourada	154	Por do Sol	464
Área MD	74	Ipaumirim	100	Residencial Parque do Cocó	593
Área ME	666	Ipaumirim II	266	Roberto Pedrosa	63
Areia Grossa	36	Jaciara	114	Rua dos Coqueiros	69
Av. Tailândia	18	Jardim União I	556	Santa Edwiges	60
Barroso I	1.285	Jardim União II	290	Santa Rita	90
Barroso II	526	Jockey Club	100	Santo Antônio da Floresta	14
Bom Jardim	236	José Marinho Vasconcelos	129	São Pedro	174
Bons Amigos	118	Lagoa do Porangabussu	100	São Sebastião	36
Cacimba dos Pombos	136	Lagoa Zeza/Tijolo	883	Senador Virgílio Távora	120
Campos Verdes	61	Maceió	144	Senhor do Bonfim	120
Chico Mendes I	50	Massapé	159	Sítio Curió	1.350
Chico Mendes II	58	Morro das Placas	100	Sítio Estrela	551
Chico Mendes III	47	Murilo Borges	34	Sítio São José	103
Cidade Leste	37	Mutirão da Polícia	26	Tasso Jereissati	838
Couto Fernandes	64	Nossa Voz	25	Trajano de Medeiros	69
Dendê	385	Nova Residência	95	Travessa Coração	99
Desab. Língua de Cobra	96	Novo Demócrito Rocha	23	Tupinambá da Frota	90
Duna I/Goiabeiras	62	Novo Perimetral	102	UMJIR	166
Dunas do Mucuripe	130	Padre Andrade	441	Vila Ellery	22
Esteves	278	Padre Cícero	32	Vila Velha I e II	637
Farol Novo	450	Panamérica	108	Vila Velha III	1.994
Frei Tito de Alencar	170	Parque Havaí	150	CASAS ISOLADAS	2.439
<b>TOTAL</b>					<b>20.528</b>

Tabela 10: Lista dos mutirões realizados pelo Governo do Estado através da COHAB.

Fonte: Elaborado pela autora a partir da COHAB (2020).

Ao comparar a distribuição da produção habitacional em regime de mutirão da Prefeitura e do Governo do Estado (Gráfico 1), percebe-se também uma diferenciação entre elas. O Governo do Estado, no período de 1990 até 1995, mantém uma regularidade de construção de unidades, com uma média de 1.492 moradias, com picos acima da média desses anos em 1989;

1997; 1998; e 2000, com destaque especial para o ano de 1997, produzindo mais do dobro dessa média. Já a Prefeitura Municipal, teve uma produção mais irregular com relação à sua distribuição ao longo dos anos, tendo sido mais significativa em 1990; 1991; 1993 e 1994. Na maioria dos anos esteve abaixo da produção do estado, superando-o em 1990, e praticamente igualando em 1991 e 1999, mas estendeu a sua produção até o ano de 2004.

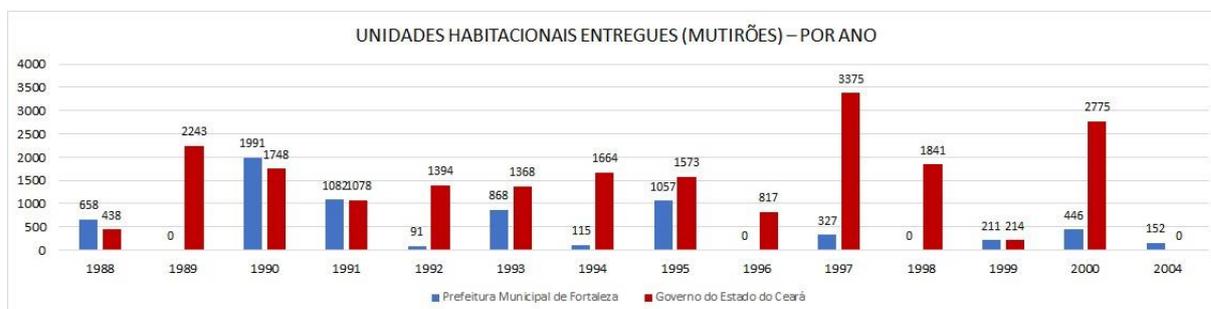


Gráfico 1: Distribuição das unidades produzidas em regime de mutirão pela Prefeitura e Estado.  
Fonte: Elaborado pela autora a partir da COHAB (2020) e Habitafor (2020).

Entre os mutirões realizados em Fortaleza, Lopes e Rizec (2006) destacam o Mutirão 50<sup>115</sup>, cujo processo envolveu a própria população do mutirão na composição plástica das fachadas, incorporando as referências projetuais destes, que remetia à geometria diferenciada das platibandas das casas no interior, distanciando-se dos demais mutirões, que somente usaram a sua mão de obra. Além disso, o Mutirão 50 traz a utilização do bloco de solo-cimento, que conferiu maior qualidade às casas em relação ao conforto térmico, adaptando o material construtivo à realidade climática local.

O mutirão Bonsucesso (Figura 57), executado pela Prefeitura, assim como o mutirão 50, contou também com a participação da Cáritas e do Centro de Estudos, Articulação e Referência sobre Assentamentos Humanos (CEARAH Periferia), do Centro de Defesa e Promoção de Direitos Humanos e Associação de Moradores Santa Edwirges. A realização deste mutirão foi fundamentada com base em quatro eixos que nortearam as ações, respectivamente: a urbanística e arquitetônica; meio ambiente; geração de emprego e renda; e fortalecimento comunitário. O projeto propôs a remoção de 223 famílias que sofreram com inundações de um trecho do rio Maranguapinho. As casas tinham 32 m<sup>2</sup> de área construída e estavam inseridas em lotes de 90m<sup>2</sup>, divididos em sala, cozinha, banheiro e dois quartos. As ações do mutirão incluíram a construção de equipamentos sociais e de fortalecimento da organização comunitária. Apesar de

<sup>115</sup> Financiada com recursos da agência internacional GRET, Cáritas e da Prefeitura Municipal de Fortaleza e assessoria técnica da PMF, GRET e do grupo de técnicos que viriam a formar o Cearah-Periferia, conseguiu construir 50 unidades habitacionais.

os recursos estarem disponíveis desde 1997, o mutirão iniciou apenas nos anos seguintes, sendo concluído em 2000 (MÀXIMO, 2012).



Figura 57: Conjunto Habitacional Bonsucesso construído em regime de mutirão.  
Fonte: Lopes e Rizec (2006, p. 64).

O mutirão Dias Macedo executado pelo Governo do Estado, também, exemplifica as parcerias que envolveram a realização dos mutirões na cidade, sendo promovido pela Sociedade Comunitária de Habitação Popular Terra Nossa com financiamento e assessoria técnica da Secretaria Estadual de Infra-Estrutura (Seinfra), antiga Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SDU) com a participação do Cearah-Periferia em ações organizativas (Figura 58).



Figura 58: Conjunto Habitacional Dias Macedo construído em regime de mutirão.  
Fonte: Lopes e Rizec (2006, p. 65).

Os conjuntos produzidos em São Paulo e em Belo Horizonte receberam maior influência das Cooperativas de Ajuda Mútua do Uruguai, enquanto que, em Fortaleza, as ideias de Turner

encontraram maior receptividade, sobretudo no discurso da época, representados pela articulação dos movimentos populares do Conjunto Palmeiras e Pirambu. A vitalidade proposta por Turner, entretanto, “[...] quando mescladas ao cotidiano das práticas locais e absorvidas pelos programas públicos parecem perder potência na medida em que são diluídas num discurso de platibandas e num mar de mutirões” (LOPES e RIZEC, 2006, p.70). Tanto em São Paulo como em Belo Horizonte, essa diferenciação fica evidente quando observamos a qualidade arquitetônica dos conjuntos produzidos, sendo comum a verticalização, como no caso do União da Juta, com 160 unidades de 2 quartos, distribuídas em 20 blocos (Figura 59).



Figura 59: Conjunto União da Juta (São Paulo) com assessoria técnica da Usina (Centro de Trabalhos para o Ambiente Habitado) e financiamento do Governo do Estado de São Paulo.  
Fonte: Lopes e Rizec (2006, p. 60).

No que concerne à distribuição espacial em Fortaleza, assinala-se que tanto o Governo do Estado como a Prefeitura produziram unidades habitacionais em regime de mutirão de forma bastante pulverizada, sendo que poucos destes estavam totalmente integrados na malha urbana, mesmo tendo como referência a de 2005.

Em sua maioria, sem distinção entre mutirões realizados pelo Governo do Estado ou Prefeitura de Fortaleza, estão situados em zonas periféricas no sudeste, sul, sudoeste e oeste da cidade, em bairros ocupados majoritariamente pela população de renda mais baixa. Como diferença entre Estado e Prefeitura, observa-se a existência de mutirões maiores produzidos pela COHAB, o que reflete também a sua superioridade numérica.

No mapa estão espacializados todos os mutirões alcançados pela investigação desse trabalho, incluindo aqueles que foram levantados pelo PLHIS (2012), que constam na legenda como indeterminados, pois não foi possível identificar se houve um agente público responsável e qual foi, sendo possível determinar em alguns apenas o domínio da terra (Figura, 60).

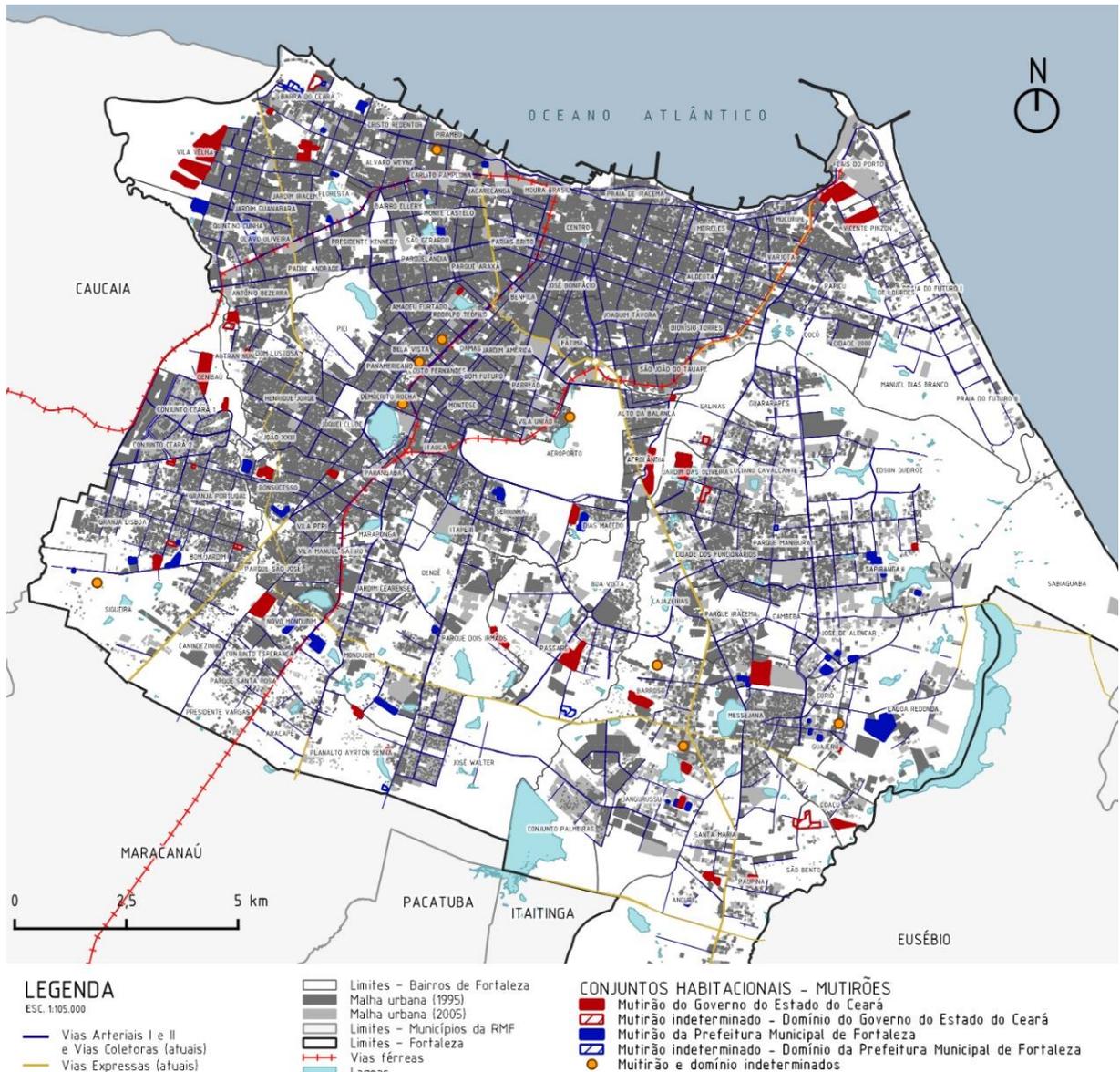


Figura 60: Espacialização dos mutirões do Governo do Estado e da Prefeitura de Fortaleza de 1989 a 2004.

Fonte: Elaboração própria sobre base cartográfica da Prefeitura de Fortaleza (FORTALEZA 2040) a partir da COHAB (2020), Habitafor (2020) e IPLANFOR (2012).

#### 4.2 O avanço do Neoliberalismo e a escassez de recursos para a política habitacional

O governo do sociólogo FHC, com um histórico de envolvimento social, gerou uma grande expectativa em torno da sua atuação na questão habitacional, pois se esperavam ações que pudessem transformar o cenário de exclusão habitacional a que a maioria da população estava submetida. Sua política habitacional, entretanto, malgrado discurso inicial que apontava mudanças, na prática, ficou muito a desejar, sobretudo em relação aos parques investimentos realizados no setor, não compatíveis com a dimensão do problema.

Os dois mais importantes programas habitacionais de FHC direcionados para atuação em áreas degradadas e atendimento às camadas mais pobres da população, foram o Habitar Brasil (HB), herança de Itamar Franco que passou por uma reformulação, e o Pró-moradia. O primeiro passa a contar com recursos do OGU e com aportes do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), passando a denominar-se de Habitar Brasil-BID (HBB). Já o Pró-moradia tinha como fonte de financiamento os recursos onerosos do FGTS, que exigiam o retorno dos investimentos e regras mais rígidas com relação ao potencial de pagamento dos estados e municípios, quando comparado ao HB (SANTOS, 1999). Outra distinção entre os dois é que, sendo o HB financiado pelo OGU, onde o Congresso Nacional responde por sua aprovação final, estava diretamente subordinado a interferência de fatores políticos (SANTOS, 1999).

A CEF era o agente financeiro que operava os recursos do Pró-moradia, cujas ações inicialmente eram voltadas unicamente para urbanização de assentamentos precários, produção de lotes urbanizados, financiamento de materiais de construção, infraestrutura em conjuntos habitacionais e no desenvolvimento técnico institucional. Somente em 2007, acontece uma remodelação e o programa passa a incluir a regularização fundiária e a produção de conjuntos habitacionais. A exemplo do que aconteceu com o PROMORAR, o Governo do Estado, por intermédio da COHAB, se tornar o maior executor do Pró-moradia em Fortaleza e, segundo Pequeno (2008), já vinha realizando desde de 1990, ações pontuais de urbanização de favelas em regiões de potencial turístico da cidade, mediante financiamento da CEF. O autor destaca a contribuição da COHAB, ao realizar em 1991, o levantamento e mapeamento dos assentamentos favelados em Fortaleza, totalizando 314 favelas.

Com a política de corte dos gastos públicos promovida pela agenda neoliberal no âmbito federal, incidindo principalmente no setor das políticas sociais, a COHAB como órgão estadual, cujo governo estava alinhado a essa política de redução da máquina governamental vai, diminuindo a sua atuação no campo habitacional gradativamente, até culminar com a sua extinção em 1999<sup>116</sup>. A execução da política habitacional neste período passa a ser responsabilidade maior da Prefeitura de Fortaleza, em um processo de descentralização tardio,

---

<sup>116</sup> . O que restou da COHAB, funciona como um pequeno departamento, subordinado à Secretaria de Infraestrutura, que cuida das regularizações fundiárias de seus mutuários. Esta passa a ter mais efetividade com o termo de compromisso firmado entre a CEF e a Empresa Gestora de Ativos em 2013, para resolver as pendências administrativas que dificultavam a liberação das escrituras. Os custos com cartórios, taxas da COHAB e tributos municipais, que antes eram em torno de R\$ 3.300,00 (reais), foram reduzidos para cerca de R\$ 150,00 (reais), nessa campanha que foi denominada de Papel da Casa.

pois a constituição de 1988 já determinava maior protagonismo dos estados e municípios. A partir dessa conjuntura, em meados dos anos de 1990, o Município assume as rédeas da questão habitacional, passando também a executar o Pró-moradia na cidade, que antes era implementado apenas pelo Estado.

A coordenação geral do Pró-moradia no Município ficava a cargo da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infra-estrutura (SEINF), cabendo a ela a tarefa de elaborar os projetos executivos, licitar as obras e desenvolver gerenciamento do trabalho social. O cadastramento das famílias; escolha dos terrenos; execução, fiscalização e acompanhamento das obras; e a realização das ações sociais ficaram sob a responsabilidade das SERs, que segundo Moura (2017) foi marcada por ações clientelistas, quando os secretários foram acusados pela imprensa da época, de utilizar o programa como moeda de troca, para favorecer a eleição de vereadores aliados<sup>117</sup>.

A respeito da municipalização da política habitacional, Pequeno (2011), em entrevista concedida à Máximo (2012, p.170), fala que existe uma “[...] forçação de barra pras prefeituras assumirem o tema. E nisso de assumir, é o tempo da CAIXA já ir criando os procedimentos pensando nas políticas públicas, pensando no Habitar Brasil BID, que vai ser o primeiro instrumento pra realmente viabilizar tentativas de municipalização da política habitacional”. A Prefeitura, sendo o ente federativo mais próximo da realidade local, teoricamente estaria mais apta a responder aos seus problemas, por outro lado, entretanto, também seria aquele que sofreria maior pressão popular das camadas excluídas e dos setores ligados ao capital, estando ela mais próxima dos conflitos urbanos.

Em 1999, o HBB é inaugurado nacionalmente, trazendo uma nova conduta para a política habitacional, que possibilitava aos municípios uma maior participação e tinha como finalidade atender famílias de renda até três salários-mínimos que moravam nos aglomerados subnormais; e fortalecer a máquina administrativa municipal, capacitando-a para as ações nesses núcleos, recuperando-os e evitando os surgimento de novos assentamentos. Para atender seus objetivos, o programa estava organizado em duas linhas de atuação que correspondem aos subprogramas de Desenvolvimento Institucional (DI) e o de Urbanização de Assentamentos Subnormais

---

<sup>117</sup> O caso de maior visibilidade, foi o da vereadora Nelba Fortaleza, denunciada por oferecer unidades no Conjunto Tatumundé, em troca de votos e para os funcionários da SER-V, que ela comandava.

(UAS). No mesmo ano, a Prefeitura de Fortaleza estabelece o convênio<sup>118</sup> com o BID e a CEF, esta última era a responsável pelo repasse dos fundos provenientes do primeiro (Moura, 2017).

As regras do programa HBB estabeleciam que o município deveria instituir um órgão executor denominado de Unidade Executora Municipal (UEM)<sup>119</sup>, ligado preferencialmente ao planejamento urbano ou à política habitacional. Então, a Prefeitura de Fortaleza instituiu a COMHAB<sup>120</sup> como UEM, tornando-a responsável pela execução do programa, no entanto, no plano institucional era a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SMDE), por meio de uma Coordenadoria de Habitação, que era legalmente encarregada da coordenação e planejamento das ações da política habitacional do Município. Uma das tarefas desenvolvidas pela COMHAB, que fazia parte das exigências do programa para o repasse dos recursos, era a de elaborar o Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (PEMAS). Este foi realizado tendo como base o Dossiê das Áreas de Risco da Zona Periférica de Fortaleza e o Manual da Miséria em Áreas de Risco, realizados por instituições do terceiro setor<sup>121</sup>, perdendo a oportunidade trazida pelo financiamento do programa, de realizar um diagnóstico mais completo da realidade habitacional no Município (Moura, 2017). Com isso o PEMAS, somente revelou a existência de 613 favelas com um número de habitantes estimado em 759 mil pessoas, sem indicar suas localizações, realizando apenas o mapeamento das 79 áreas de risco em Fortaleza, estabelecendo entre elas uma hierarquia quanto ao grau de prioridade das ações governamentais (Figura 61).

O autor evidencia que também fazia parte das determinações do programa, a representatividade das famílias beneficiadas organizadas em associações comunitárias, denominadas de Entidade Representativa dos Beneficiários (ER), incumbidas de participar de

---

<sup>118</sup> A lei municipal de nº 8.259, de 28 de abril de 1999, autorizou o Município de Fortaleza a celebrar o convênio para a implantação do PHBB (FORTALEZA, 1999a).

<sup>119</sup> Órgão público responsável pela elaboração, implementação e gerenciamento dos projetos e ações dos Subprogramas de DI e UAS.

<sup>120</sup> A COMHAB assume inteiramente essa função, já que o Governo do Estado havia extinto a COHAB e a própria prefeitura havia eliminado a FSSF. Segundo Pequeno (2011 *apud* MÁXIMO, 2012), a atuação do órgão no Pró-renda, mesmo considerando a ação pontual e limitada por ele promovida, proporcionou-lhe uma capacitação maior para atuar na questão das favelas, habilitando-o para gerir inicialmente o HBB e depois convertendo-o na Habitafor.

<sup>121</sup> Levantamento das áreas de risco realizados pelo Centro de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos da Arquidiocese de Fortaleza (CDPDH), no âmbito do Fórum das Áreas de Risco, com a participação de diversas entidades que monitoravam essas áreas, tais como: a Federação de Bairros e Favelas; a Cáritas Arquidiocesana; a Defesa Civil do Estado; a Cruz Vermelha; os Bombeiros; e a Universidade Federal do Ceará (MOURA, 2017). De acordo com a diretora na época do CEARAH Periferia e atualmente secretária executiva da HABITAFOR, Olinda Marques, o objetivo [...] era cruzar os levantamentos realizados por cada uma dessas entidades e produzir um relatório a fim denunciar a situação precária dessas áreas e com isso pressionar a prefeitura, então comandada por Juraci Magalhães, a agir (MARQUES, 2016 *apud* MOURA, 2017)

todo o processo que ia desde o projeto até a avaliação final, o que não se concretizou plenamente em Fortaleza.

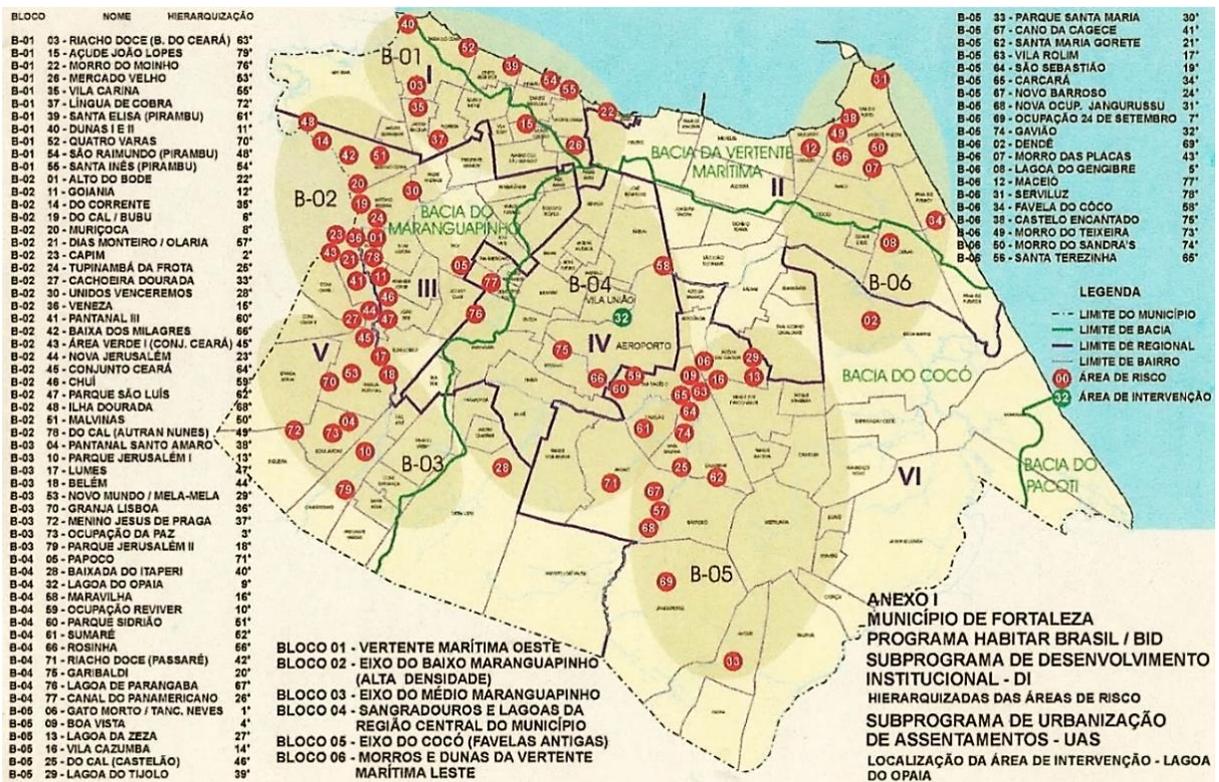


Figura 61: Mapa das áreas de risco apresentado pelo PEMAS.

Fonte: Fonte: PEMAS (FORTALEZA, 2001 *apud* MOURA, 2017, p.54).

Com base nas informações do PEMAS, para obter os recursos do HBB, era necessário preparar os termos de referência que seriam os norteadores da atuação em relação aos objetivos, o conteúdo, os prazos, para, a partir deles, a Prefeitura efetuar as contratações, cabendo à COMHAB essa tarefa, que preferiu adotar a contratação de terceiros, em vez de capacitar seu próprio corpo técnico para tal, eximindo-se da responsabilidade quanto ao planejamento das ações do programa e, conseqüentemente, da política habitacional e urbana ( PEQUENO, 2011 *apud* MÁXIMO, 2012). A respeito dos termos de referência o autor acrescenta que:

Apenas em 2002 que começou a sair alguma coisa. Os termos de referência, muitos deles nunca foram elaborados. Eles só vieram a ser elaborados quando a Olinda assumiu a HABITAFOR. Todo esse período o dinheiro acabou sendo perdido por Fortaleza não ter se organizado. O pouco que ela se organizou ela acabou também terceirizando. Por exemplo, a política de habitação foi terceirizada para o CETREDE (PEQUENO, 2011 *apud* MÁXIMO, 2012, p.173).

O diagnóstico do PEMAS apontou as fragilidades que envolviam a questão habitacional, entre elas estão: a falta de uma delimitação objetiva dos programas a serem executados; a disseminação das atribuições relacionadas a política habitacional em vários órgãos, com uma sobreposição de papéis; a incoerência entre as leis urbanas e os projetos de moradia popular; a

ausência de um cadastro de demandas e de pessoas beneficiadas pelos programas; entre outros (FORTALEZA, 2001 *apud* MOURA, 2017).

O Centro de Treinamento e Desenvolvimento (CETREDE), que faz parte da UFC, foi contratado para elaborar a Política Habitacional de Interesse Social (PHIS) de Fortaleza como parte das exigências do programa HBB, como mencionado anteriormente por Pequeno (2011 *apud* MÀXIMO, 2012), que acrescenta que essa foi uma grande oportunidade perdida pela Prefeitura para capacitar o seu quadro técnico, haja vista que o próprio programa tinha uma linha de financiamento específica para o desenvolvimento institucional .

O PHIS na verdade, se configurou como uma atualização do PEMAS com um maior nível de aprofundamento, e que tinha o objetivo de guiar as ações de DI e UAS. O trabalho apresentado pelo CETREDE levantou as distintas carências habitacionais, e apontou a necessidade de construção de 45 mil novas unidades; ações de melhorias em 40 mil casas; e 158 mil unidades que necessitavam de intervenções em infraestrutura, sobretudo saneamento, o que correspondia naquele momento à 30% dos domicílios urbanos de Fortaleza (FORTALEZA, 2003a *apud* MOURA, 2017).

A revisão do PDDU-FOR e o de elaboração do PHIS estavam sendo conduzidas no mesmo período, sem nenhum diálogo, completamente desagregados, apesar de a Política Nacional da Habitação (PNH), aprovada em 2003, mesmo ano em que ambos iniciam seus trabalhos, orientar a integração das políticas habitacional e urbana através da inclusão dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade. A maneira como foi tratada a elaboração do PHIS demonstrava o descaso dessa gestão relativamente à questão da política habitacional, como parte integrante de um planejamento maior de desenvolvimento urbano justo e equilibrado.

A produção de HIS pela Prefeitura de Fortaleza na gestão do grupo político de Juraci Magalhães, que durou praticamente 14 anos ininterruptos, e foi marcada pela atuação desmembrada em vários órgãos, e alcança a marca de 16 conjuntos construídos, entregando ao todo 13.590 unidades habitacionais. Nesse quantitativo, não foram contabilizados os conjuntos e as unidades produzidas em regime de mutirão, descritos anteriormente. Na produção da maioria dos conjuntos, foram utilizados recursos provenientes dos programas federais de habitação, respectivamente o PAIH e o Pró-moradia. Este último tem uma performance local que se sobressai em relação ao primeiro, tanto quanto ao número de conjuntos, como de unidades produzidas, representando 68,7% do total de conjuntos e 62,6% do total de unidades. Dentre os dezesseis conjuntos listados, somente

dois conjuntos não tiveram o programa identificado pela pesquisa, embora a localização precisa de todos tenha sido alcançada, o que permite se avaliar a sua inserção urbana (Figura 64).

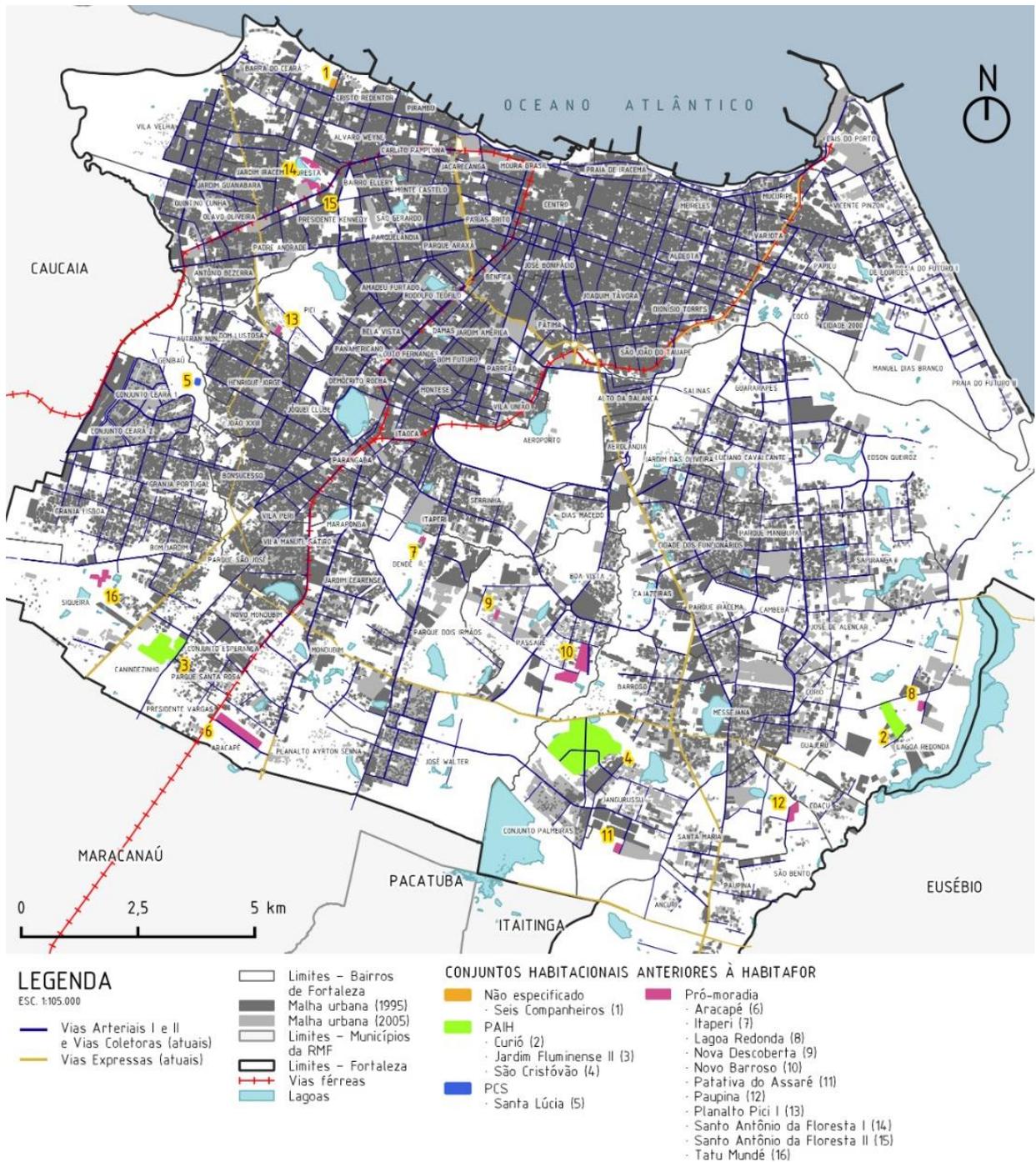


Figura 62: Espacialização dos conjuntos de HIS produzidos pela prefeitura em Fortaleza nos anos de 1990 a 2004. Fonte: Elaboração própria sobre base cartográfica da Prefeitura de Fortaleza (FORTALEZA 2040).

A espacialização dos conjuntos revela o predomínio da localização periférica nos eixos sudoeste, sul e sudeste, associada à condição de descontinuidade da malha urbana, sobretudo daqueles de maior porte, realizados no âmbito do PAIH, demonstrando um nível de inserção urbana geral insatisfatório, exceto pelos Santo Antônio da Floresta I e II, melhor inseridos.

CONJUNTO HABITACIONAL	BAIRRO	PROGRAMA	UHs	ANO
Residencial Curió	Lagoa Redonda	PAIH	610	1990
Conjunto Jardim Fluminense II	Canindezinho	PAIH	754	1991
São Cristóvão	Jangurussu	PAIH	3.590	1995–1996
Nova Descoberta	Passaré	Pró-moradia	155	1998
Santo Antônio da Floresta II	Floresta	Pró-moradia	555	1999
Novo Barroso	Passaré	Pró-moradia	1.030	1999
Lagoa Redonda	Lagoa Redonda	Pró-moradia	320	2000
Itaperi	Dendê	Pró-moradia	191	2000
Paupina	Paupina	Pró-moradia	954	2000
Conjunto Seis Companheiros	Cristo Redentor	–	188	2001
Aracapé	Aracapé	Pró-moradia	3.765	2002
Planalto Pici	Pici	Pró-moradia	384	2002
Santa Lúcia	Genibaú	PCS	128	Antes de 2003*
Santo Antônio da Floresta I	Floresta	Pró-moradia	211	Antes de 2003*
Patativa do Assaré	Jangurussu	Pró-moradia	177	2004
Tatu Mundé	Siqueira	Pró-moradia	578	2004
<b>TOTAL</b>			<b>13.590</b>	

\*Data estimada através de levantamento com imagens do Google Earth.

Tabela 11: Síntese dos conjuntos habitacionais produzidos pela prefeitura na gestão de Juraci Magalhães.  
Fonte: Elaborado pela autora a partir da Habitafor (2020).

### 4.3 Considerações Preliminares

A produção habitacional desse período, sobretudo aquela realizada através de mutirões tiveram um caráter predominantemente clientelista e assistencialista, que independeu do ente federativo que a conduziu, Governo do Estado ou Prefeitura Municipal. Os prefeitos e governadores, que estiveram no comando do executivo, embora pertencessem à grupos políticos distintos<sup>122</sup>, perduraram por vários mandatos, com pouca alternância dos nomes e mantendo o mesmo projeto político.

A total desvinculação da produção de HIS do planejamento urbano da cidade foi agravado, principalmente, pela fragmentação institucional dos órgãos que atuavam no setor, resultando em unidades habitacionais de baixa qualidade urbanística. Os mutirões entregaram unidades habitacionais de péssima qualidade construtiva em sua maioria, agravado também por

<sup>122</sup> O grupo político de Tasso Jereissati, comandou o executivo do Governo do Estado por cinco mandatos consecutivos, sendo o primeiro pelo PMDB (1987-1991) e tendo o próprio Tasso como governador, e os demais pelo PSDB, partido criado em 1988, e cujo ingresso do mesmo, juntamente com Ciro Gomes, ocorreu em 1990. Na sequência foi sucedido por Ciro Gomes (1991-1994), retornando em dois mandatos consecutivos (1995-1998 e 1999-2002) e depois veio o mandato de Lúcio Alcântara (2003-2007). Com o apoio de Tasso, em 1989, se elege para a Prefeitura de Fortaleza, Ciro Gomes (PMDB), que deixa o cargo, em 1991, para concorrer ao cargo de governador pelo PSDB, levando o vice Juraci Magalhães (PMDB) a assumir a prefeitura até 1992. No mandato seguinte foi Cambraia e depois dois mandatos consecutivos de Juraci.

uma arquitetura inferior. Já os conjuntos produzidos durante a gestão de Juraci Magalhães e Antônio Cambraia, apresentaram soluções arquitetônicas ligeiramente melhores, mas com o mesmo padrão urbanístico periférico. Alguns conjuntos que iniciaram sua elaboração ainda no final desse governo, com o financiamento do programa HBB, mas com a participação de um outro órgão, que substituiu a COMHAB, são abordados a seguir, descrevendo de maneira mais detalhada o contexto que norteou essa mudança na estrutura institucional da política habitacional.

## 5 CRIAÇÃO DO MINISTÉRIO DAS CIDADES: UMA NOVA FASE PARA A HIS

Este capítulo aborda o quarto e último recorte temporal da pesquisa, que está circunscrito ao intervalo de tempo de 2005 a 2020, ano em que este ensaio foi concluído. Segue da mesma forma que os anteriores, estruturado em observância aos dois primeiros objetivos específicos da pesquisa.

No cenário nacional, Lula assume a presidência em 2003, e assinala as mudanças em relação à política habitacional e urbana, sobretudo com relação ao aporte maior de recursos para o setor e o atendimento da população mais pobre, demonstrada com a criação do Ministério das Cidades no seu primeiro ano de governo e algum tempo depois institui o SNHIS e o FNHIS, devidamente tratados no primeiro capítulo.

Alguns conjuntos produzidos pela Prefeitura de Fortaleza, que são descritos neste período, tiveram a sua gestação iniciada no período anterior, mas a sua fase de elaboração final, execução e conclusão aconteceram neste recorte temporal. Entre eles estão o Conjunto Planalto Universo, que estava ligado ao projeto de urbanização da Lagoa do Opaia e o Conjunto Maravilha.

### 5.1 A criação de um órgão dedicado à política de HIS e suas implicações práticas

O contexto local, apontado pelos diagnósticos do PEMAS e do CETREDE, alertavam sobre a fragmentação e desarticulação institucional da política habitacional no município de Fortaleza, com consequências graves em relação ao acesso dos recursos de programas habitacionais federais e aos resultados esperados das ações, o que leva a administração municipal, no final do último mandato de Juraci Magalhães, a, finalmente, criar um órgão que unificasse todas as ações nesse setor, até então realizadas de forma pulverizada administrativamente em vários órgãos. Para solucionar este ponto, foi instituída, como um órgão da administração indireta, vinculada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infra-estrutura (SEINF), por meio da Lei 8810/2003, a Fundação do Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (Habitafor)<sup>123</sup>.

A escolha do órgão como uma fundação estava na crença da maior disponibilidade de investimentos federais na matéria habitação. De acordo com Pequeno (2011 *apud* MÀXIMO,

---

<sup>123</sup> Segundo o *site* da Prefeitura Municipal de Fortaleza (2013), os objetivos da Habitafor são: realizar estudos e pesquisas sobre a demanda de habitação da cidade; elaborar projetos; planejar, coordenar e executar as ações de construção de habitação de interesse social, regularização fundiária, além de gerir o Conselho Municipal de Habitação Popular, o Fundo de Terras (Lei Municipal nº 6.541 de novembro de 1989) e Fundo de Apoio aos Programas de Habitação (Lei Municipal nº 6.919 de julho de 1991), assim como os demais instrumentos de políticas ligados ao desenvolvimento habitacional e urbano de Fortaleza.

2012), o próprio presidente da COMHAB, que já tinha vivenciado em sua passagem pela FSSF, a gestão de recursos federais do período BNH, acreditava que era o momento oportuno para criar o órgão dedicado exclusivamente à habitação, como uma fundação, garantindo dessa forma sua autonomia financeira e o repasse direto dos recursos federais.

Antes de discorrer sobre as ações e os resultados da Habitafor, é importante contextualizar um aspecto importante sobre a política urbana vivenciada nesse momento de transição entre os mandatos de Juraci Magalhães (PMDB) e Luizianne Lins (PT), que diz respeito à revisão do PDDU de Fortaleza, que estava em vigor desde 1992. Decorridos dez anos de acordo com a legislação, o Plano Diretor deveria ser revisado e atualizado, portanto o processo de revisão deveria ter ocorrido em 2002. Entretanto apenas no final de 2004, no final de sua gestão, Juraci envia para a Câmara de Vereadores o projeto de revisão do PDDU<sup>124</sup>, que tinha sido bastante criticado pela falta de participação popular. Segundo o Estatuto da Cidade, o não cumprimento desse ponto tornava o Plano Diretor passível de anulação.

Ao assumir a Prefeitura, em 2005, Luizianne retira o Projeto de Lei da discussão na Câmara<sup>125</sup>, e inicia não mais uma simples revisão, mas a elaboração de um novo Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor), cujo processo dura quatro anos, mas cumpre as exigências de participação popular, sendo aprovado pela Lei Complementar 062/2009. Incluiu importantes instrumentos trazidos pelo Estatuto da Cidade, que possibilitam o desenvolvimento urbano e enfrentamento da especulação imobiliária; a regularização fundiária, e a democratização da gestão urbana. Entre os instrumentos, destacam-se as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)<sup>126</sup> que, embora tenham gerado muitos conflitos durante a formulação do PDP-FOR, conseguem ao final do processo, ser espacialmente delimitadas. Os parâmetros urbanos, entretanto, não foram definidos para as ZEIS, que ainda necessitavam de regulamentação própria.

---

<sup>124</sup> O PDDU e o PHIS, embora tenham sido elaborados no mesmo período, foram conduzidos sem nenhum diálogo, completamente desagregados, apesar da Política Nacional da Habitação (PNH), aprovada no mesmo ano, orientar a integração das políticas habitacional e urbana através da inclusão dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade.

<sup>125</sup> Houve uma crítica intensificada ao processo de elaboração da revisão do PDM durante a gestão de Juraci Magalhães, que culminou com uma Ação Civil Pública, alegando tanto a falta de participação popular no processo, como má gestão dos recursos aplicados.

<sup>126</sup> Em relação as ZEIS, houve um descontentamento do movimento popular que participou de todo o processo, alegando modificações no texto da lei, que não tinham sido debatidas com a população, feitas de modo furtivo e que segundos os mesmos excluiu a zona do Lagamar e criou entraves legais para as ZEIS, sobretudo aquelas próximas da Praia de Iracema e Praia do Futuro.

As ZEIS podem atuar no combate à especulação imobiliária ao proibir o remembramento de lotes; fortalecer ocupações contra ameaças do mercado formal de imóveis, propiciar a regularização fundiária através da flexibilização dos índices urbanísticos e promover a democratização da gestão por meio da criação de conselhos locais que operam nas distintas etapas de sua implementação. As ZEIS são divididas e classificadas em três tipos<sup>127</sup>: tipo 1 - que abrange os terrenos públicos ou os particulares ocupados por favelas ou assemelhados; tipo 2 - que abrange os loteamentos irregulares onde existe interesse público em legalizar o parcelamento, ofertar infraestrutura e equipamentos urbanos ou realizar a recuperação ambiental; e a tipo 3 - que abrange os terrenos não edificadas, subutilizados ou não utilizados, destinados para os programas de Habitação de Interesse Social (HIS) (INSTITUTO PÓLIS, 2011).

Com respeito à democratização das políticas urbanas, outro ponto a favor da gestão de Luizianne foi a inclusão de esferas de participação popular na elaboração do orçamento municipal, através do Plano Plurianual Participativo (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias Participativa (LDO); e Orçamento Participativo (OP), possibilitando, assim, o atendimento das demandas emanadas pela iniciativa popular. Alguns dos conjuntos de HIS foram executados a partir de demandas surgidas pela própria população, na formulação dos orçamentos participativos, o que certamente foi um avanço, quando comparado ao delineamento dos projetos habitacionais na gestão anterior, tendo como fundamentação uma matriz decisória clientelista.

Outra mudança promovida nessa gestão diz respeito à elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), rompendo com uma prática de terceirização dos planos e diagnósticos urbanos. O PLHIS fazia parte das exigências do Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), para os municípios aderirem ao SNHIS e assim poderem acessar os recursos do FNHIS. Merece destaque também a profunda conexão do PLHIS e as linhas programáticas contidas no PLANHAB, que buscam promover a unificação das políticas urbanas e habitacionais (SANTOS, 2013), muito embora a concretização desta integração dependa de muita vontade e articulação política dos gestores e uma forte e permanente mobilização popular.

---

<sup>127</sup> Os artigos 124 e 133, do PDPFor, classificam as ZEIS em três tipos: tipo 1 (ocupações/favelas), tipo 2 (conjuntos habitacionais e loteamentos clandestinos) e tipo 3 (vazios urbanos / terrenos subutilizados).

## 5.2 A atuação da Habitafor e os conjuntos de HIS produzidos nesse período

Ao assumir a Prefeitura, Luiziane traz para comandar a recém-criada Habitafor a socióloga Olinda Marques, que dirigiu o CEARAH Periferia, com um longo histórico de militância nacional na questão da Reforma Urbana e atuação em projetos de HIS em Fortaleza, por meio da ONG, da qual fazia parte. Gondim (2013) afirma que o quadro técnico, formado sobretudo com funcionários cedidos por outros órgãos, era insuficiente diante das tarefas desafiantes do órgão, assim como os recursos financeiros eram limitados, entretanto, a diretora consegue formar um grupo de trabalho bastante engajado e motivado<sup>128</sup>. A autora também destaca que a maior parte dos conjuntos habitacionais que foram realizados até 2011, aconteceram sob a direção de Olinda, que deixa o cargo em 2009, por motivos políticos e não técnicos.

A produção de HIS da Habitafor esteve centrada nos primeiros dez anos, em ações de reassentamento da população que habitava as áreas suscetíveis à risco, em detrimento de projetos de urbanização, infraestrutura viária e saneamento nas favelas, que, além de utilizarem menos recursos, poderiam viabilizar um menor número de remoções (PEQUENO, 2008).

Os primeiros conjuntos concebidos pela Habitafor, cujos processos iniciaram na gestão passada e cuja captação de recursos do HBB incentivou a criação do próprio órgão, envolveram o reassentamento de famílias que viviam em áreas de risco<sup>129</sup>. Apesar da hierarquização dessas áreas realizada pelo PEMAS, elencando e ordenando os alvos preferenciais das intervenções a serem financiadas pelo HBB, a primeira ação realizada pelo Município foi na Lagoa do Opaia, que era a nona colocada no *ranking* e a segunda foi na Favela Maravilha, décima sexta da lista. Para Aragão (2010), o não cumprimento da ordem prioritária estabelecida pelo PEMAS, e a escolha destas áreas, estavam ligados ao interesse do poder público em transformar a cidade em um polo turístico, e suprimir da imagem do turista que visita a cidade as condições urbanas precárias desses assentamentos, já que a primeira se situava no entorno do antigo aeroporto e a segunda às margens da BR-116, uma das principais vias de acesso terrestre à “Terra do Sol”.

---

<sup>128</sup> Este quadro de funcionários trazidos por Olinda, era formado basicamente por recém-formados, que, apesar da pouca experiência no serviço público, eram bastante familiarizados com trabalhos junto às comunidades mais carentes (GONDIM, 2013)

<sup>129</sup> O Conjunto Planalto Universo foi concluído ainda na gestão de Juraci, contudo o trabalho de remoção das famílias para a nova habitação e as obras de urbanização das margens da lagoa, foram realizadas pela Habitafor sob o comando de Olinda Marques, no início do mandato de Luizianne Lins.

### 5.2.1 O Conjunto Maravilha

O Conjunto Maravilha teve seus recursos aprovados pelo HBB em 2004 e, apesar de o partido arquitetônico ter sido concebido na gestão passada, a elaboração do projeto final aconteceu em 2007. Após a remoção dos primeiros moradores para o Conjunto Planalto Universo, as obras na Favela Maravilha aconteceram em duas etapas, sendo a primeira referente às famílias que foram reassentadas no setor A, que recebeu a denominação de Conjunto Nossa Senhora de Fátima pelos moradores. Este, apesar de fazer parte do Conjunto Maravilha, devido a sua implantação do outro lado da BR-116, ficou totalmente isolado do restante do complexo. A segunda etapa envolveu o restante das unidades, 174 no setor B e 90 no setor C (Figura 63).



Figura 63: A Favela Maravilha antes e depois da construção do Conjunto Maravilha e sua setorização. Fonte: Elaborado pela autora a partir de imagens do *Google Earth* (acesso em 13/09/2020) e *Habitafor* (apud MOURA, 2017, p. 128 e 130).

O Conjunto Maravilha possui oito tipos de plantas baixas (Figura 64), que variam em relação ao número de quartos (2 ou 3), ao tamanho das unidades, a presença ou não de pontos comerciais e no grau de acessibilidade. Esta estratégia projetual além de possibilitar trabalho e renda no próprio conjunto, traz uma gama maior de tipologias, que possibilitaria contemplar o universo variado de necessidades dos moradores. Foram disponibilizados ao todo 35 pontos comerciais, sendo sete conjugados na edificação e 28 independentes.

Existe um complexo esportivo e de lazer<sup>130</sup> em uma área exclusiva para tal, sem a existência de unidades habitacionais, que é acessado pelos setores B e C, através de uma pequena ponte, enquanto para o setor A não foi pensada nenhuma modalidade de ligação. O isolamento do Conjunto Nossa Senhora de Fátima foi o único ponto negativo observado, haja

<sup>130</sup> O complexo dispõe de uma área de apoio coberta, campo de futebol, *playground*, quadra poliesportiva, pista ‘

vista que o projeto procurou manter a maioria dos moradores no próprio local, ou em região muito próxima, ofereceu equipamentos de educação, lazer e esporte, além da possibilidade de geração de renda por meio dos pontos comerciais.



Figura 64: Plantas baixas do Conjunto Maravilha, imagens dos blocos habitacionais e dos pontos comerciais.  
Fonte: Elaborado própria com amparo nas plantas em Vieira (2013, p 203 e 204) e imagens do *Google Maps* (acesso em 16/09/2020).

### 5.2.2 O Conjunto Planalto Universo

A população da Lagoa do Opaia foi reassentada no Conjunto Planalto Universo (Figura 65), que foi o projeto piloto do programa HBB, envolvendo também as obras de reurbanização das margens da lagoa. O conjunto distava no máximo 1,2km<sup>131</sup> da lagoa, o que, para as 504 famílias removidas para a realização das obras na lagoa, foi uma conquista, haja vista que permaneceram próximas do seu lugar de origem, servidas com uma boa infraestrutura urbana. Outras 211 famílias permaneceram no local, recebendo melhorias habitacionais.

A implantação do conjunto, não respeitou a legislação do Código Florestal (Lei nº 12651/2012) que instituiu as faixas de preservação ao longo dos rios ou qualquer outro curso d'água. No caso do Planalto Universo, a faixa de preservação deveria ser de 30m, mas no menor ponto apresentou apenas 15m. Esse aspecto legal também não foi observado em outros conjuntos tais como: Maravilha, Marrocos; Lagoa do Urubu e Preurbis (CARNEIRO, 2013). Esse aspecto de descumprimento da legislação ambiental não deveria ocorrer, sobretudo, tratando-se de produção estatal de moradias, agravado pelo fato do conjunto ter sido construído

<sup>131</sup> A distância foi calculada tomando como base os extremos de cada local e através da ferramenta do *Google Maps* (percurso da rota a pé).

também para remover famílias que viviam em situações precárias que causavam a degradação ambiental da lagoa. O afastamento entre os blocos de apartamentos e largura dos passeios também não cumprem os parâmetros urbanísticos e edilícios da legislação local.



Figura 65: A Lagoa do Opaia antes e depois da urbanização e imagens do Planalto Universo I. Fonte: Elaborado própria com suporte em imagens do *Google Earth* (acesso em 12/09/2020).

O Conjunto Planalto Universo em 2008 foi ampliado em mais 144 unidades, que foram construídas para receber as primeiras famílias removidas da Favela Maravilha, na região de ocupação mais recente e que estavam mais sujeitos à risco, denominada de “Surrão”. Estes moradores foram os primeiros removidos para dar início às obras do Conjunto Maravilha. Nesta etapa foi incluída, uma escola de ensino fundamental e alguns pontos comerciais, além das unidades habitacionais. Apesar do Conjunto Planalto Universo ser um só conjunto, sem separação de muros, neste trabalho ele será dividido em Planalto Universo I e II (Figura 66), por se tratarem de diferentes reassentamentos e por serem entregues em distintas épocas.



Figura 66: Planalto Universo II e a proximidade com a Favela Maravilha e imagens atuais do conjunto. Fonte: Elaborado pela autora a partir de imagens do *Google Earth* (acesso em 12/09/2020).

### 5.2.3. O projeto Costa Oeste transformado em Vila do Mar

O Projeto Costa Oeste foi idealizado na gestão do Gov. Lúcio Alcântara, no âmbito da Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional (SDRL), que tinha como finalidade a requalificação da faixa da orla oeste, entre a Barra do Ceará e a Escola Aprendizes dos Marinheiros<sup>132</sup>. O Governo do Estado<sup>133</sup>, entretanto, ao deparar inúmeras dificuldades para concretizar o projeto<sup>134</sup>, inclusive aquelas oriundas dos conflitos com a comunidade diretamente afetada pelo projeto, não consegue avançar nas obras de urbanização da orla. Na gestão de Cid Gomes, aliado naquele momento de Luizianne, houve o repasse do projeto para a Prefeitura de Fortaleza. O projeto passa a ser chamado de Vila do Mar, e é alvo também de algumas alterações, mas conserva os seus objetivos principais, que eram: a abertura de uma via que propiciasse melhor acesso à ponte sobre o Rio Ceará, agregando também o potencial paisagístico da orla; remoção e reassentamento das famílias em situação de risco em novos conjuntos habitacionais e ações de melhorias habitacionais<sup>135</sup>, a implementação de equipamentos sociais voltados para o fomento da renda da comunidade e do desenvolvimento do lazer e turismo para toda a população.

Os terrenos que foram determinados para a construção dos conjuntos habitacionais se encontravam em ZEIS do tipo 3 (vazios), onde funcionavam antigas fábricas que foram desativadas, apesar de não terem sido escolhidos por essa razão, já que essas só foram delimitadas no PDPFor em 2009, e o projeto foi elaborado em 2007. Apesar desse fator não ter influenciado os rumos do projeto, não tira o mérito da escolha de terrenos que não estavam sendo utilizados e conseqüentemente não estavam cumprindo a sua função social, demonstrando uma visão que ultrapassa a dimensão do projeto arquitetônico e alcança o planejamento urbano da cidade. Aliado a isso está o fato dos terrenos de estarem próximos das áreas que seriam removidas e entre si, além de serem bem dotados de infraestrutura e equipamentos urbanos. A estratégia de dividir o número de unidades necessárias, isto é 1.434,

---

<sup>132</sup> O trecho da Orla de incidência do projeto compreendia os bairros de Jacarecanga, Pirambu, Cristo Redentor e Barra do Ceará.

<sup>133</sup> Mesmo com o repasse do Projeto Costa Oeste para a Prefeitura, o Estado ainda fica incumbido de construir mais dois conjunto de HIS, para reassentar os removidos, que são respectivamente o Conjunto Alves Lima e Conjunto Dom Hélder Câmara que são abordados posteriormente.

<sup>134</sup> O início das obras se deu em 2002, contudo as obras foram paralisadas inúmeras vezes por problemas relacionados ao licenciamento ambiental, até que houve a interferência da Procuradoria Geral da República, e, por meio de uma audiência pública, concilia-se o repasse da obra para Prefeitura que se interessou em assumir o projeto (DIÁRIO DO NORDESTE, 2008 *apud* MOURA, 2017))

<sup>135</sup> Muitas destas famílias viviam em situação de risco, outras simplesmente estavam em áreas de abertura da via, que deveriam ser transferidas para novas moradias ou serem indenizadas.

em quatro terrenos distintos, também os insere melhor na malha urbana, diminuindo o seu porte e permite mesclá-los com outros usos nas circunvizinhanças.

Para a elaboração do projeto, a prefeita Luizianne Lins, cria um setor ligado ao seu gabinete com esse único objetivo, mas coube à Habitafor a tarefa de execução das obras e da condução do trabalho social, já que o órgão tinha sido responsável pela captação de recursos com o governo federal<sup>136</sup> (Moura, 2017)

O primeiro terreno foi projetado para abrigar as primeiras 264 unidades habitacionais, que foram entregues em 2011, e contava com quadra de esporte, *playgrounds*, equipamentos para musculação, blocos comerciais, mesas para jogo de xadrez, salão multifuncional, campo *society*, campo de futebol e pista de *cooper* e vagas para estacionamento. Os blocos habitacionais tem três configurações, com 6, 12 e 24 unidades, mas todos seguem o padrão de uma unidade térrea com um sobrado em cima, cujo acesso acontece através de uma escada externa, e a outra escada fica dentro de cada unidade do sobrado (Figura 67).



Figura 67: Localização do Vila do Mar I em relação aos outros terrenos e a planta de implantação.

Fonte: Elaboração própria com base na planta em Vieira (2013, p. 169) e imagem da *Google Earth* (acesso em 20/09/2020).

A pavimentação adotada no projeto, utilizando diferentes materiais, tais como: pisos intertravados de concreto, passeio de concreto, concreto ripado na cor verde, concreto impermeável nas áreas de lixeiras, pedra cariri, piso em brita, silte arenoso para a pista de *cooper*, além de proporcionarem adequabilidade aos diferentes usos, estabelecem uma setorização e sinalização de fluxos que orientam as atividades de estar, lazer, esportes e deslocamento. Outro ponto a favor da qualidade arquitetônica experimentada no Conjunto Vila do Mar é a fluidez urbana proporcionada pela ausência de muros, a escala adotada de apenas

<sup>136</sup> A atuação de Olinda Marques a frente da Habitafor, foi decisiva para a captação de recursos para a construção de HIS, pois a mesma tinha vínculos com a esfera administrativa federal, construídos em sua trajetória no CEARAH Periferia, o que possibilitou a mesma acesso a informações sobre os programas habitacionais em primeira mão.

três pavimentos, que ainda permite o contato visual do morador com a área externa. O dinamismo da composição como um todo, é oriundo de algumas escolhas projetuais que proporcionam o movimento dos da cobertura através dos planos do telhado, a volumetria que alterna cheios e vazios e a escada como elemento que se destaca do edifício, entre outros (Figura 68).



Figura 68: O Vila do Mar I visto de cima e visão ao nível do observador.

Fonte: Elaborado pela autora a partir das imagens de superiores em Habitafor (2008 *apud* VIEIRA, 2013, p. 184) e imagem inferior do *Google Earth* (acesso em 20/09/2020).

O Conjunto do Vila do mar também demonstrou qualidade arquitetônica superior aos demais conjuntos de HIS, ao pensar o projeto paisagístico para o empreendimento, escolhendo espécies de árvores de copa grande e densa, como o oitizeiro e acácia, alternadas com outras de floração colorida como o ipê roxo, amarelo e branco e árvores frutíferas como cajazeira, goiabeira, cajueiro, abacateiro e seriguela. Também foram plantadas palmeiras e vegetação de pequeno porte como arbustos e herbáceas. Essa estratégia paisagística, além de criar espaços sombreados, que proporcionam locais de encontro e interação social da comunidade, geram uma mudança no microclima do local, diminuindo os efeitos negativos das ilhas de calor urbanas, além de tornarem o conjunto visualmente mais aprazível.

A implantação do conjunto nos terrenos respeitou a sua topografia natural, recorrendo ao uso de taludes para a transição dos níveis, e para os acessos adotou escadas e rampas, garantindo assim acessibilidade para todos (Figura 69).



Figura 69: O paisagismo, a acessibilidade e os pontos comerciais do Vila do Mar I.  
Fonte: Elaborado pela autora a partir de imagens do *Google Earth* (acesso em 20/09/2020).

As obras do Vila do Mar foram financiadas com recursos do Programa de Aceleração do crescimento (PAC) do Governo Federal, e segundo o prefeito Roberto Cláudio<sup>137</sup>(2019), a sua gestão recebeu o projeto Vila do Mar com uma dívida de mais de 70 milhões, referente ao que já tinha sido feito e de reajuste da obra. Para conseguir finalizar as unidades que já tinham sido parcialmente construídas, e se encontravam paralisadas, o Prefeito afirmou que teve que renegociar a dívida por meio de parceria com os Governos estadual e federal, que também viabiliza a transformação dos empreendimentos habitacionais, antes financiados pelo PAC, em unidades financiadas pelo PMCMV, alegando que, com isso evitaria uma grande contrapartida financeira da Prefeitura e assim possibilitaria o término das obras.

No segundo terreno do Vila do Mar, o menor de todos, estava previsto em projeto a construção de 84 unidades habitacionais, que foram finalizadas e entregues na gestão de Roberto Cláudio em 2014. Nesse meio tempo, o projeto urbanístico da orla também passa por uma revisão de sua poligonal, reduzindo o número de remoções necessárias. Com isso, a Prefeitura alega que não será necessária a construção das unidades referente ao quarto terreno.

Em 2017, a Habitafor afirma que, das 657 famílias que precisavam ser removidas, 504<sup>138</sup> seriam reassentadas no terceiro terreno, onde inicialmente seriam construídas 768 unidades, e o restante deveria ser realocado em conjuntos do PMCMV. De acordo com Monteiro (2018),

<sup>137</sup> Entrevista concedida por Roberto Cláudio, em 2019, na entrega de casas do Vila do Mar III, disponível em: [https://www.youtube.com/watch?v=MI\\_fXRvsj2g](https://www.youtube.com/watch?v=MI_fXRvsj2g), acesso em 10/09/2020.

<sup>138</sup> As unidades habitacionais foram concluídas em duas etapas no ano de 2019, entregando primeiro 240 unidades e depois as 264 restantes

inicialmente, estava previsto um total de 1.434 remoções, e com o ajuste recente no projeto, 219 moradias não necessitaram de remoção. Restaram 1.215 famílias, cuja a solução negociada com a Prefeitura se deu da seguinte forma: 852 famílias reassentadas nas unidades do Vila do Mar I, II e III; 142 foram indenizadas; 32 permaneceram no bairro Pirambu, na Vila dos Pescadores e Travessa Deusimar; e 189 foram transferidas para conjuntos periféricos, sendo 153 para o Cidade Jardim II (José Walter), 20 para o Residencial Jorge Amado (Paupina) e 16 para o Conjunto Morada Nova (Lagoa Redonda).

O Conjunto Vila do Mar, visto como um importante projeto de afirmação do direito à cidade, que tinha no seu cerne a permanência dos moradores afetados pelas obras no próprio local, em sua fase final retrocede nas conquistas adquiridas e opta pela desterritorialização<sup>139</sup> de 189 famílias. Essa política de produção de HIS fundamentada exclusivamente no PMCMV, é aprofundada na última seção desse trabalho.

#### **5.2.4 O Conjunto Maria Tomásia**

O Conjunto Maria Tomásia foi concebido para reassentar famílias que viviam em áreas suscetíveis à risco na Lagoa do Zeza e Vila Cazumba, que estavam listadas no *ranking* do PEMAS, respectivamente em 27º posição e 14º, deixando claro que existiam outras favelas com maior precariedade e urgência de intervenção. Para entender melhor as razões pelas quais levou a Prefeitura a optar por essas áreas, precisamos retroagir à origem da compra e escolha do terreno, anterior à existência de um projeto de HIS para o mesmo. Segundo Rodrigues (2016 *apud* MOURA, 2017), em 2005, a Secretaria de Patrimônio da União (SPU) disponibilizou recurso para a Habitafor que precisava ser utilizado até o final do ano em situações que envolvessem moradias vinculadas à terrenos pertencentes à União, e, para não perder essa verba, decide comprar esse grande terreno na periferia sul do Município. Como havia a exigência de ligação com questões habitacionais, e surgiu um programa denominado de Palafitas Zero, vinculado ao Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, a Habitafor enxergou uma oportunidade de captar esse recurso, mediante parecer técnico, atestando a existência dessa tipologia habitacional precária nas margens da Lagoa do Zeza e da Vila Cazumba. Esse é o contexto relatado pelo autor para a realização do Conjunto Maria Tomásia.

---

<sup>139</sup> Desterritorialização assume no texto o conceito de tirar alguém de seu território, ou de seu contexto habitual, de acordo com o dicionário virtual, disponível em: <https://dicionario.priberam.org>. Também, contudo, se encaixa no conceito trazido pelos autores Gilles Deleuze e Felix Guattari, considerados como criadores da terminologia, introduzida principalmente através da obra: O Anti-Édipo (1972) e desdobrada sobretudo em Mil Platôs (1980).

A comunidade da Lagoa do Zeza estava situada às margens da Av. Rogaciano Leite e da Vila Cazumba às margens da Av. José Leon, já chegando na BR-116, ambas em regiões de crescimento imobiliário e de valorização, e estavam a aproximadamente 10km de distância do Conjunto Maria Tomásia, que, por sua vez está situado à cerca de 16km do centro. A implantação de um conjunto de grande porte, com 1.126 unidades, em região distante dos locais de origem das famílias e que não apresentava a infraestrutura de equipamentos e serviços públicos necessários para garantir uma qualidade de vida para essa população, não estava de acordo com as bandeiras de luta pela reforma urbana da então secretária da Habitafor, Olinda Marques, tampouco do discurso a favor das minorias da prefeita Luizianne Lins.

A própria Prefeitura reconhecia as implicações da construção de um conjunto dessa dimensão, em uma área claramente não urbanizada, tanto que forma um grupo de trabalho com a finalidade específica de articular ações entre os órgãos da administração municipal e de fora dela, que pudessem viabilizar a transferência das famílias para o novo conjunto. Uma das ações importantes foi a criação de uma linha de ônibus para o local, tendo em vista que a região de implantação do Maria Tomásia não dispunha de transporte coletivo (MOURA, 2017). Apesar da formação do grupo de trabalho para tentar sanar as dificuldades de reprodução da vida urbana no local, ele não consegue preencher os requisitos básicos para que ela pudesse se concretizar de maneira minimamente satisfatória, levando à venda das casas e, até mesmo, ao abandono por parte de algumas famílias (MOURA, 2017). Da mesma maneira, se repete no Maria Tomásia o binômio produção de HIS e periferia distante e sem infraestrutura, observados no período de atuação do BNH. Volta a acontecer também o mesmo fenômeno da desistência da moradia.

Outra observação importante sobre o Maria Tomásia diz respeito a sua localização em região de baixa valorização imobiliária, onde já existiam dois conjuntos habitacionais de interesse social, ambos produzidos pela Prefeitura em épocas distintas, o Conjunto Palmeiras (FSSF) e o Conjunto Patativa do Assaré (COMHAB). Depois vieram somar-se a esses, mais três conjuntos: o Aldemir Martins (Projeto Maranguapinho); o José Euclides Ferreira Gomes (PMCMV); e o Luiz Gonzaga (PMCMV-Entidades). Uma grande extensão de área, praticamente contínua, constituída por HIS produzidas a partir dos três entes federativos - União, Estado e Município - demonstra não somente o caráter segregacionista adotado por todos em suas políticas habitacionais para a população de baixa renda, mas algo que vai mais além, chegando a uma escolha intencional pela “guetificação” da pobreza (Figura 70).



Figura 70: O Conjunto Maria Tomásia e a sua relação com o entorno imediato em 2009, 2015 e 2020.  
Fonte: Elaborado pela autora a partir de imagens do *Google Earth* (acesso em 22/09/2020).

O conjunto adotou a tipologia unifamiliar de casas térreas geminadas em ambos os lados, com uma área útil de 34 m<sup>2</sup>, com 2 quartos, sala, cozinha e banheiro, inseridas em lotes de 5,65 metros de frente por 11 metros de profundidade, totalizando 62,15 m<sup>2</sup>, o que contraria os padrões mínimos exigidos pela legislação<sup>140</sup> em vigor na época (VIEIRA, 2013). As casas não possuem recuo frontal, que não propicia um espaço de transição entre o espaço público e o privado, e contam com apenas uma pequena área livre no quintal, com profundidade de 4,35m (Figura 71).

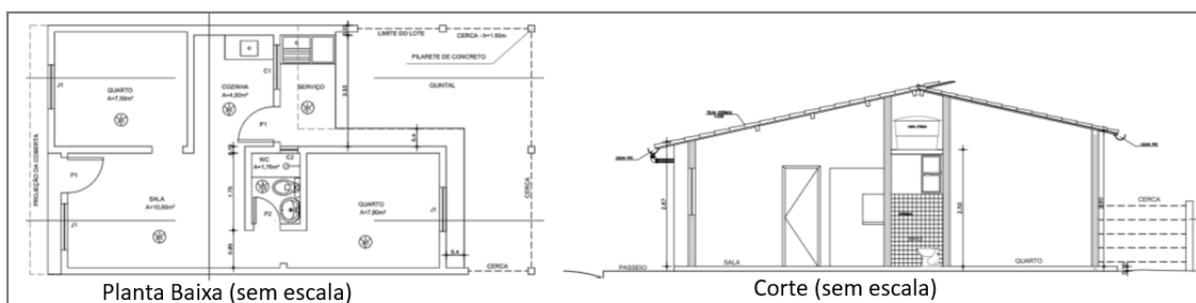


Figura 71: Planta baixa e corte da unidade residencial do Conjunto Maria Tomásia.  
Fonte: Elaborado pela autora a partir de plantas em Vieira (2013, p. 92).

A implantação geminada das casas, o pequeno afastamento entre suas fachadas (cerca de 6,5m), o beiral de apenas 40 cm, aliados à padronização do gabarito das casas, produzem um espaço morfologicamente desfavorável para uma boa ventilação, causando desconforto térmico das habitações, agravados pela quase que total inexistência de vegetação de médio e grande porte, que pudesse atenuar o efeito da ilha de calor. O único espaço que restou ao conjunto para o lazer e convívio social, na praça central, é um local extremamente árido, que não oferece

<sup>140</sup> A legislação determinava como testada do lote mínima 6m e profundidade de 25m, sendo a área mínima do lote 150m<sup>2</sup>.

sequer uma árvore para propiciar abrigo do sol, nem mesmo perto do *playground* e dos bancos de alvenaria (Figura 72). No lado sul do conjunto, na última rua, local de acesso ao balcão de negócios, que aparentemente não está funcionando, existe um muro de cerca de 776m, que acompanha toda a extensão longitudinal do Maria Tomásia, o que reforça a sensação de “guetificação” a que estão submetidos os moradores.



Figura 72: Imagens do Conjunto Maria Tomásia (praça, balcão de negócios/muro e quadra habitacional).

Fonte: Elaboração própria, com base de planta em Habitafor (2009 *apud* VIEIRA, 2013, p. 169) e imagens do *Google Earth* (acesso em 21/09/2020).

Uma das áreas verdes do conjunto foi localizada no seu extremo, mostrando um certo descaso em relação à praça, tratando-a como um espaço residual, o que contribuiu para a sua total ocupação, repetindo o que vem se tornando uma prática nos conjuntos de HIS (Figura 73).



Figura 73: Ocupação da área destinada a uma praça no Conjunto Maria Tomásia.

Fonte: Elaboração própria, com base de planta em Habitafor (2009 *apud* VIEIRA, 2013, p. 86) e imagens do *Google Earth* (acesso em 21/09/2020).

No projeto foram programados uma escola de ensino infantil, que realmente está em funcionamento, um balcão de negócios que parece estar desativado, duas quadras poliesportivas, e alguns pontos comerciais, que aparentemente tiveram seu tamanho reduzido em relação ao que foi projetado. Segundo Vieira (2013), o projeto previa uma tipologia habitacional diferente nos lotes de esquina, com um número de três quartos, ou uma unidade de

dois quartos com um ponto comercial conjugado, que, numa visita em 2013, constatou que não haviam sido construídas, sendo alguns desses lotes incorporados pelas casas vizinhas.

### **5.2.5 O Conjunto Rosalina**

Trata-se de um projeto de reassentamento da população da favela Rosalina em terreno vizinho e no próprio local, através de obras de urbanização e construção de moradias, cujos recursos são oriundos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), por via de dois programas federais: o Pró-moradia e o Pró-saneamento, de que a CEF foi o agente operador do financiamento (VIEIRA, 2013).

No projeto, estava prevista a construção de 1.807 unidades habitacionais, divididas em duas tipologias - unifamiliar e multifamiliar - assim como foi adotado nos Conjuntos Esperança e Novo Mondubim do BNH. O Conjunto Rosa Luxemburgo foi o único, além do Rosalina, produzido pela Prefeitura por intermédio da Habitafor, que utilizou essa mesma estratégia, muito embora tenha projetado e construído apenas 171 unidades, menos de 10% das unidades previstas do Rosalina. Apenas 411 unidades habitacionais, no entanto, foram concluídas e entregues para a comunidade, em 2008. Houve paralisações da obra depois da entrega das primeiras unidades concluídas, e, mesmo retomando as obras posteriormente, nenhuma outra unidade foi entregue. Não foi possível determinar os motivos para a não conclusão das unidades habitacionais restantes, mas, pelas imagens do *Google Earth* (Figura 74) as obras provavelmente paralisaram novamente, e houve invasão - fato esse que aconteceu com o Conjunto Préurbis-Cocó<sup>141</sup> que foi invadido em 30 de outubro de 2012, quando as obras já estavam com 64% concluídas.

O projeto do Rosalina era composto ao todo por 18 quadras, sendo 12 dedicadas as unidades unifamiliares que totalizavam 1.057 moradias, e seis quadras formadas por edifícios multifamiliares que abrigariam as 750 unidades restantes. Além das unidades habitacionais, estavam previstas a construção em uma única quadra dos equipamentos institucionais, tais como: lavanderia comunitária; posto policial; centro comunitário; creche; salão do idoso; posto de saúde; praça; e equipamentos de ginástica. Em outras duas quadras estavam previstas edificações para um centro comercial, além de construção de duas estações de tratamento de esgoto. Outras áreas verdes estavam distribuídas no conjunto (Figura 74 e 75).

---

<sup>141</sup>Informação disponível em: <https://vermelho.org.br/2017/09/18/eliana-gomes-audiencia-publica-debater-ocupacao-de-residencial/>, acesso em 12/10/2020



Figura 74: Da entrega das primeiras unidades até a invasão do Conjunto Rosalina.  
Fonte: Elaboração própria, com base em imagens do *Google Earth* (acesso em 22/09/2020).



Figura 75: Planta setorizada do Conjunto Rosalina.  
Fonte: Elaboração própria, com suporte de planta em Habitafor (2009 *apud* VIEIRA, 2013, p. 114).

A unidade unifamiliar do Conjunto Rosalina é geminada de ambos os lados, inserida em lotes de cerca de 60m<sup>2</sup>. Igualmente ao Maria Tomásia, não apresenta recuo frontal, tendo como área livre um pequeno quintal, diferenciando-se deste pela área útil, ainda menor, de 28,56m<sup>2</sup> com apenas um quarto. O projeto relembra as casas do tipo embrião, comuns nos mutirões da COMHAB, com a desvantagem de utilizar um lote bem menor para receber futuras ampliações. O bloco multifamiliar apresenta três pavimentos, incluindo o térreo. Em cada pavimento tipo existem cinco unidades, sendo que quatro possuem a mesma planta (36,78m<sup>2</sup>) e estão posicionadas nas laterais, enquanto que a única planta distinta (35,36m<sup>2</sup>) fica no centro do pavimento, nos fundos da escada. Todas as unidades multifamiliares possuem dois quartos, enquanto a unifamiliar só possui um quarto e não apresenta pia de lavanderia (Figura 76) (VIEIRA, 2013).

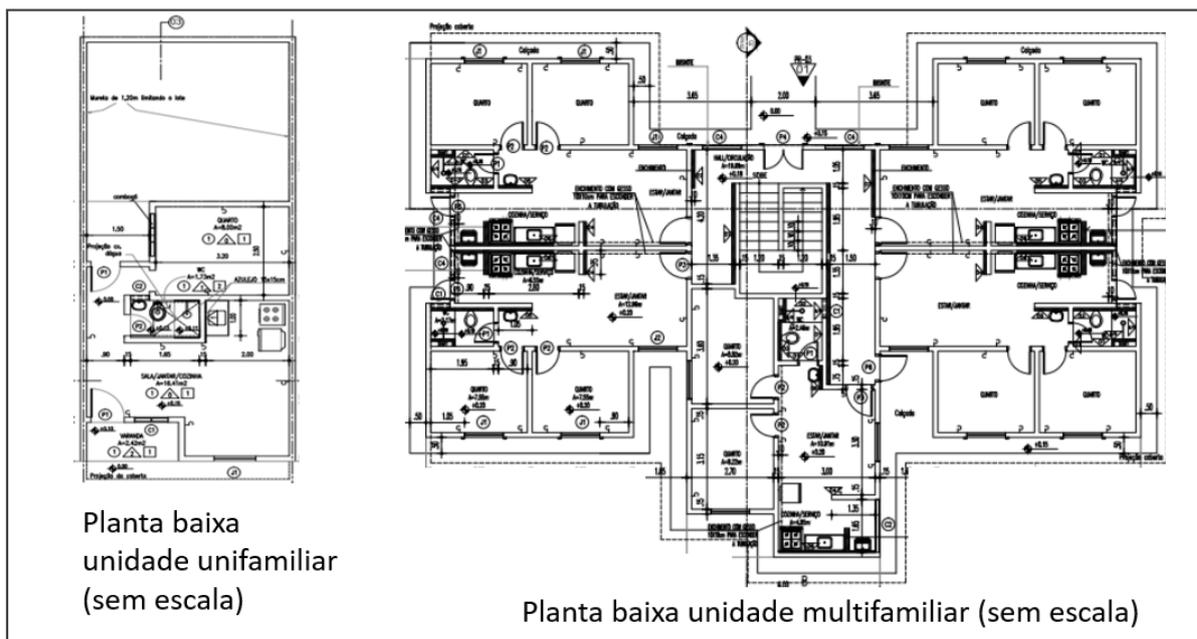


Figura 76: Plantas baixas da unidade unifamiliar e multifamiliar do Conjunto Rosalina.  
 Fonte: Elaboração própria, com base de planta em Habitafor (2009 *apud* VIEIRA, 2013, p. 116).

### 5.2.6 O Conjunto Lagoa do Papicu

Assim como o Rosalina, o Lagoa do Papicu configurava uma obra de urbanização complexa com reassentamento, a ser realizada na comunidade Pau Fininho, diferenciando-se deste pelo porte do conjunto, que previa a construção de 488 unidades habitacionais. Da mesma forma que este, foi objeto de atrasos na obra, invasões e paralisação, conseguindo entregar apenas 92 habitações. O projeto envolvia também a limpeza e desobstrução da Lagoa; construção de calçadão ao seu redor, com tratamento paisagístico e instalação de equipamentos de lazer, além de realizar 134 melhorias em habitações que permaneceriam no local (VIEIRA,2013). O conjunto foi uma demanda do Orçamento Participativo, que também acomodou interesses do mercado imobiliário, e dos moradores mais abastados do entorno, que constantemente faziam denúncias aos Ministério Público do Ceará (MPCE) sobre as invasões e as condições de degradação da Lagoa.

A empresa contratada através de licitação, iniciou as obras do conjunto em fevereiro de 2008 e deveria concluí-las em 15 meses, mas a entrega das primeiras unidades só ocorre depois de quatro anos e sete meses. O atraso nas obras foi provocado por um bar que estava situado no meio do conjunto e não aceitava a indenização, e por ocupações recentes de famílias oriundas de outras comunidades. Essa população buscava se inserir no programa habitacional do conjunto, mas todas as famílias que receberiam uma nova moradia ou as melhorias habitacionais, já estavam cadastradas, não havendo espaço no projeto ou no orçamento da obra

para novas inclusões. Nos dias seguintes à entrega das primeiras e únicas unidades do conjunto, as 216 unidades restantes do primeiro terreno, que ainda estavam em construção foram invadidas e ocupadas, tanto por cadastrados não beneficiados na entrega quanto por moradores de outras comunidades (O POVO, 2013)<sup>142</sup>. A invasão inviabilizou a continuidade das obras definitivamente, prejudicando várias famílias que estavam cadastradas e não participaram da ocupação, e também aquelas que, na tentativa de garantir alguma coisa, se apropriaram de uma moradia inacabada, ambas permanecendo na situação de precariedade habitacional (Figura 79).

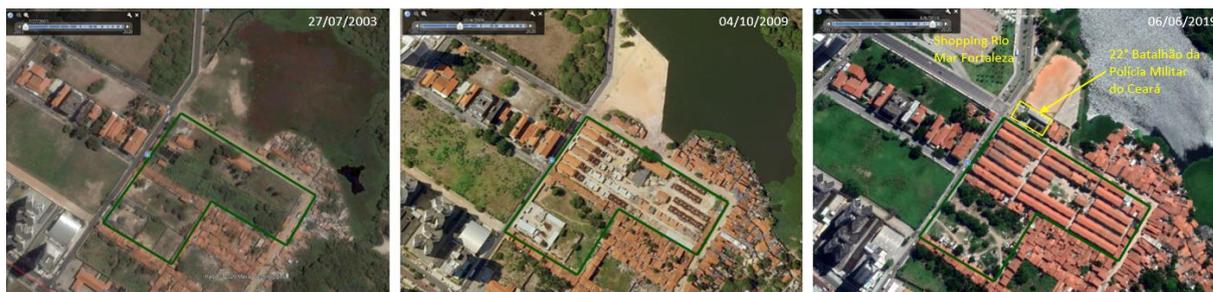


Figura 77: O crescimento das ocupações no entorno do Conjunto Lagoa do Papicu.  
Fonte: Elaboração própria, com suporte nas imagens do *Google Earth* (acesso em 21/09/2020).

A construção do calçadão da Lagoa foi uma das primeiras intervenções realizadas e concluídas, demonstrando o interesse maior da Prefeitura nas obras paisagísticas na margem da Lagoa do Papicu, muito provavelmente relacionadas com a construção do Shopping Rio Mar, com quem a mesma estabelece mais tarde uma Operação Urbana Consorciada (OUC)<sup>143</sup>. Os moradores da comunidade Pau Fininho, que vivem ainda sobre condições de precariedade habitacional, também não obtiveram das obras de requalificação da lagoa equipamentos de lazer e esporte adequados, existindo apenas um campo de areia, e uma pequena rampa de *skate*. Entre os serviços públicos para a comunidade que foram implementados no local, há somente o 22º Batalhão da Polícia Militar do Ceará, cuja motivação maior para sua implementação não tenha sido a segurança da comunidade, mas estabelecer uma sensação de segurança para os frequentadores do Shopping Rio Mar.

No projeto do conjunto foram pensados seis blocos habitacionais: A2; B2; B3; B4; e B5, que se diferenciam pela combinação de distintas plantas das unidades, que são basicamente: dois quartos com acessibilidade (44,09m<sup>2</sup>) e sem acessibilidade (36,68m<sup>2</sup>); e três quartos com acessibilidade (52,03m<sup>2</sup>) e sem acessibilidade (44,26m<sup>2</sup>), sendo todos de dois pavimentos

<sup>142</sup> Matéria do Jornal O Povo veiculada em 24/02/2013, disponível em: <https://www20.opovo.com.br/app/opovo/2013/02/23/noticiasjornalfortaleza,3011120/1-032-imoveis-tem-ocupacao-irregular.html>. Acesso em 20/09/2020

<sup>143</sup> A OUC Lagoa do Papicu foi sancionada pela Lei N° 9857, de 22 de dezembro de 2011. Entre as diretrizes pactuadas estava a construção pelo empreendimento do Rio Mar, de 75 unidades de HIS, para reassentar as famílias que seriam removidas para a abertura de uma via de ligação entre a Santos Dumont e o Shopping (Rua César Fonseca)

(térreo e superior) (Figura 78). Além das unidades habitacionais, estavam previstos no projeto 30 pontos comerciais, 01 centro comunitário, e 02 *playgrounds* (VIEIRA,2013).

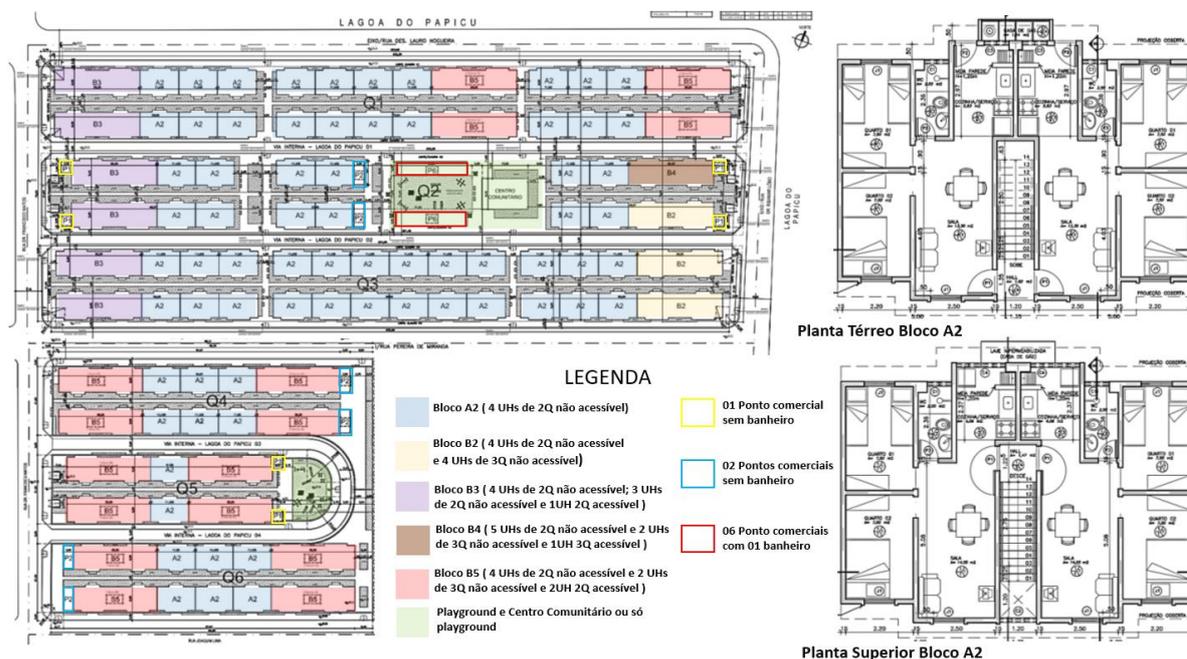


Figura 78: Planta de implantação setorizada e planta baixa Térrea e superior do Bloco A2.  
Fonte: Elaboração própria, tendo por base planta em Habitafor (2009 *apud* VIEIRA, 2013, p. 131-133).

Essa variação tipológica associada à acessibilidade propicia maior probabilidade de atendimento das necessidades dos moradores, e ainda traz a possibilidade de geração de renda através dos pontos comerciais (Figura 80). A acessibilidade foi negada para os conjuntos que possuíam somente unidades familiares, haja vista que nenhuma apresentou plantas adaptadas.

O Conjunto Lagoa do Papicu também estava inserido em dois terrenos distintos, que foram transformados no PDPFor em 2009, em ZEIS Tipo 3 (vazios), mas, assim, como no caso do Vila do Mar, também não se beneficiaram dessa condição, já que o projeto e o início das obras aconteceram antes da aprovação.

O projeto arquitetônico do Lagoa do Papicu era praticamente o mesmo dos conjuntos: Casa e Renda; Bárbara de Alencar I e II; Jana Barroso; Lagoa do Urubu; Sabiá e Maria José Gomes (VIEIRA, 2013), demonstrando descompromisso relativo à adequação aos elementos norteadores básicos de um projeto, como topografia, estudos de orientação solar e ventilação, construções no entorno etc (Figura 81). Além disso, projetos desenhados para cada intervenção poderiam agregar elementos compositivos que traduzissem, não somente as necessidades mais básicas dos moradores mas, também, os seus anseios e valores. Em uma gestão que se dizia comprometida com a participação popular, deveriam ter sido agregados ao processo de elaboração do projeto mecanismos que promovessem uma autêntica participação popular.

Definitivamente, essa estratégia promoveria um sentimento maior de pertença em relação à nova moradia, que poderia evitar a comercialização informal ou o abandono da casa no futuro, e o maior zelo com o conjunto como um todo.



Figura 79: Imagens dos conjuntos com o mesmo projeto arquitetônico.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de imagens do *Google Earth* (acesso em 21/09/2020).

O conjunto Casa e Renda, apesar do seu pequeno porte, apenas 20 unidades habitacionais distribuídas em cinco blocos, traz a possibilidade de geração de renda com a instalação de um pequeno centro comercial ao lado do conjunto, distinguindo-se dos demais por esse motivo - apesar de esta configuração fazer parte desse programa, especificamente.

### 5.2.7 O Conjunto Rosa Luxemburgo

Assim como o Maria Tomásia, o Rosa Luxemburgo também foi construído para reassentar moradores oriundos de várias comunidades<sup>144</sup> que estavam localizadas em áreas suscetíveis à risco, distantes do conjunto. As comunidades reassentadas de Cidade de Deus (São João do Tauape); Vila Cazumba (Cidade dos Funcionários) Maria Moura (João Paulo II) que ficam respectivamente a 12,7 km e 6,5 km de distância do conjunto, e este está distante 16,3 km do centro da cidade. Mesmo decorridos 13 anos da chegada dos moradores ao conjunto, este ainda tem cerca de 50% de seu perímetro circundado por imensos vazios (Figura 80), demonstrando as fragilidades de sua inserção urbana, a exemplo do que foi igualmente constatado no Maria Tomásia. Segundo Carneiro (2013), em um raio de aproximadamente 500m, só existia uma linha de ônibus circulando no Rosa Luxemburgo, enquanto no Maria Tomásia não existia nenhuma (Figura 80).

<sup>144</sup>Segundo Vieira (2013) o conjunto foi criado emergencialmente para atender famílias que perderam suas casas em um incêndio na Vila Cazumba e outra que estavam também desabrigadas em decorrência de inundações na área do Lagamar



Figura 80: Relação do Conjunto Rosa Luxemburgo com o entorno imediato em 2009 e em 2020.  
 Fonte: Elaboração própria com base em imagens do *Google Earth* (acesso em 23/09/2020).

O fato de os moradores serem oriundos de comunidades distintas pode comprometer os vínculos comunitários que são essenciais para a sobrevivência no dia a dia dessa comunidade (CARNEIRO, 2013), dificultando o estabelecimento de regras e condutas de boa vizinhança, que tornem o dia a dia no novo conjunto tranquilo e satisfatório.

A oferta de equipamentos e serviços públicos na região é deficiente, tanto pela quantidade como pelo distanciamento, fato que é corroborado pelo próprio PDP-For (2009) que determina a região como Zona de Ocupação Restrita (ZOR)<sup>145</sup>. Os equipamentos mais próximos do conjunto existentes na região são o Posto de Saúde Anísio Teixeira e o Centro de Educação Infantil Prof. Anísio Teixeira, que são vizinhos e se encontram cerca de 1,2 km de distância. Reconhecendo essa deficiência, o próprio projeto previa um conjunto de edificações institucionais que pudessem suprir o problema (Figura 81).

Os equipamentos institucionais comunitários que foram construídos, em razão do abandono e da falta de utilização destes, decorrentes da falta de planejamento intersetorial dos órgãos da Prefeitura, foram ocupados (MOURA, 2017). Pela descrição dos equipamentos propostos em projeto, as atividades que ali aconteceriam seriam muito significativas para a capacitação, lazer, e educação ambiental da população moradora do conjunto e seu entorno, sobretudo a creche infantil, que evitaria o longo deslocamento.

<sup>145</sup> O artigo 107 conceitua a ZOR como uma região caracterizada “[...] pela ocupação esparsa, carência ou inexistência de infraestrutura e equipamentos públicos e incidência de glebas e terrenos não utilizados” e tem como um de seus objetivos (Art.108) inibir a expansão e a ocupação urbana nessa zona (PDP-For, 2009, pag. 48)

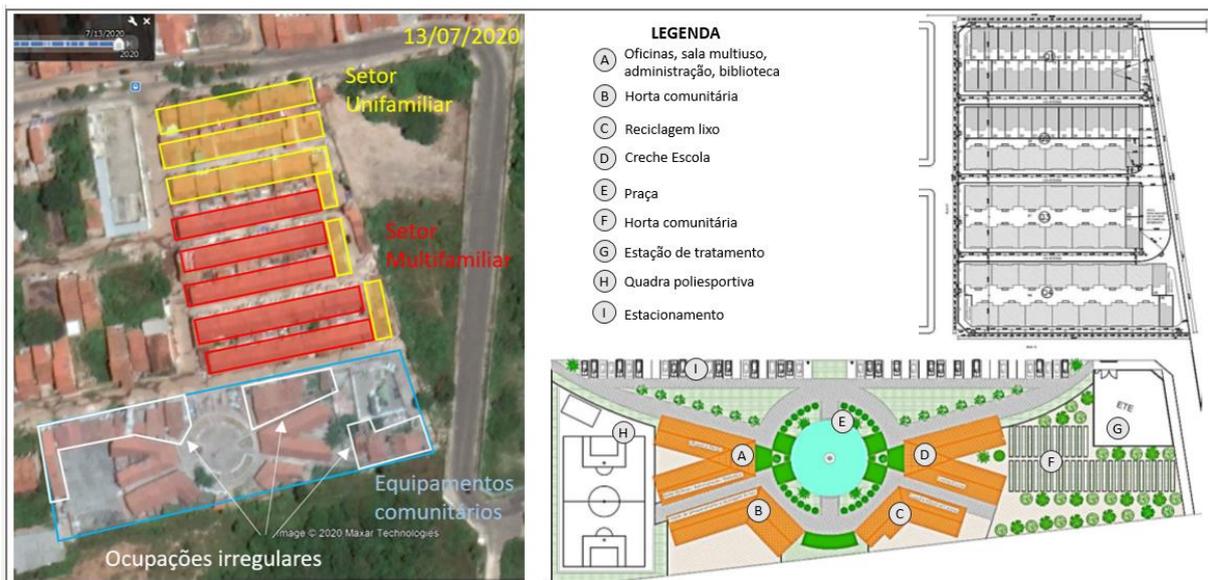


Figura 81: Planta de implantação setorizada e ocupação dos equipamentos institucionais do conjunto Rosa Luxemburgo.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de planta em Habitafor (2006 *apud* VIEIRA, 2013, p. 103 e 104) e imagens do *Google Earth* (acesso em 21/09/2020)

Com a utilização destes equipamentos, poderiam ter sido construídos laços nessa comunidade recém-formada, que certamente facilitariam o dia a dia dos habitantes, tornando-o mais solidário. Inicialmente foram invadidos apenas os prédios que iriam abrigar as diversas atividades e serviços para a população do conjunto e do bairro, contudo, ao longo do tempo, foram também sendo ocupada as áreas comuns da praça, horta comunitária e quadra poliesportiva (Figura 82). Todos esses fatores contribuem para baixa qualidade de vida para os habitantes do Rosa Luxemburgo.



Figura 82: Imagem da ocupação dos prédios comunitários e depois das áreas públicas externas.

Fonte: Elaboração própria com base em imagens do *Google Earth* (acesso em 23/09/2020).

O Rosa Luxemburgo apresentou duas tipologias arquitetônica - unifamiliar e multifamiliar - assim como o Rosalina e o Bárbara de Alencar II<sup>146</sup>, mas, ao contrário destes consegue entregar 100% das unidades previstas. As 43 unidades unifamiliares eram geminadas lado a lado, com uma área de 37,21m<sup>2</sup>, inserida em lote com testada de 5m e profundidades que variavam entre 12 e 15m, que também não respeitavam os padrões mínimos da legislação. As 128 unidades multifamiliares estavam em blocos também geminados de dois pavimentos, com área de 32,42m<sup>2</sup> (Figura 83), sendo ainda menor que a unidade unifamiliar do próprio conjunto abaixo dos padrões mínimos exigidos pelo PMCMV (VIEIRA,2013). A unidade unifamiliar, entretanto, disponibilizava ainda uma área de quintal, que poderia absorver futuras ampliações, além da possibilidade de verticalização, alternativa que os moradores das unidades multifamiliares não dispunham. Apesar disso, o espaço entre os fundos dos blocos, de uso comum, foi ocupado desordenadamente.

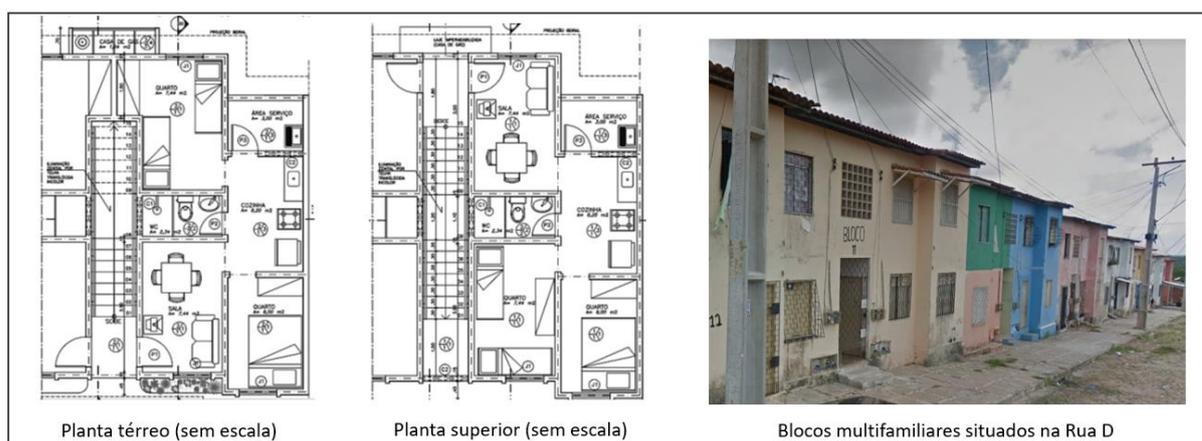


Figura 83: Planta baixa e superior da unidade multifamiliar do Rosa Luxemburgo e imagem do mesmo. Fonte: Elaboração própria com base de planta em Habitafor (2006 *apud* VIEIRA, 2013, p. 186) e em imagens do *Google Earth* (acesso em 21/09/2020)

### 5.2.8 O Conjunto Socorro Abreu

O conjunto foi projetado para as famílias que moravam nas Dunas das Goiabeiras (Barra do Ceará), que estava situada à cerca de 5,3 km de distância dele, tratando-se, portanto, de mais uma produção de HIS para reassentamento. O conjunto está implantado em Zona de Ocupação Prioritária 1 (ZOP 1)<sup>147</sup>, estando em área bem infraestruturada e de acordo com a legislação

<sup>146</sup> No Bárbara de Alencar II estava prevista a construção de 284 unidades, mas só foram entregues 76 multifamiliares e 24 unifamiliares.

<sup>147</sup> A ZOP 1 tem como características: “[...] a disponibilidade de infraestrutura e serviços urbanos e pela presença de imóveis não utilizados e subutilizados; destinando-se à intensificação e intensificação e dinamização do uso e ocupação do solo”. E traz como um dos seus objetivos justamente a implementação de programas e projetos de HIS e mercado popular. (PDP-For, 2009, p.37)

urbana (VIEIRA, 2013). Em relação ao seu entorno imediato, está localizado ao lado da linha férrea, onde existe um muro de separação desta com a Av. Tenente Lisboa, o que compromete o fluxo de pessoas e a vitalidade urbana.

O Socorro Abreu utiliza a tipologia multifamiliar de dois pavimentos, onde foram projetadas e construídas 62 unidades entregues em 2008, distribuídas em três tipos de blocos: A1 com quatro unidades de dois quartos; B1, com quatro unidades de dois quartos e quatro unidades de três quartos; e C1 com duas unidades de dois quartos. As unidades de dois e três quartos possuem uma pequena variação entre os pavimentos térreos e superior, respectivamente: 43,55m<sup>2</sup> e 52,15m<sup>2</sup>; 44,39m<sup>2</sup> e 52,99m<sup>2</sup>. Em nenhuma das unidades, foi prevista a acessibilidade (VIEIRA, 2013). A autora destaca que essa área é superior ao padrão mínimo exigido pelo PMCMV (Figura 84).

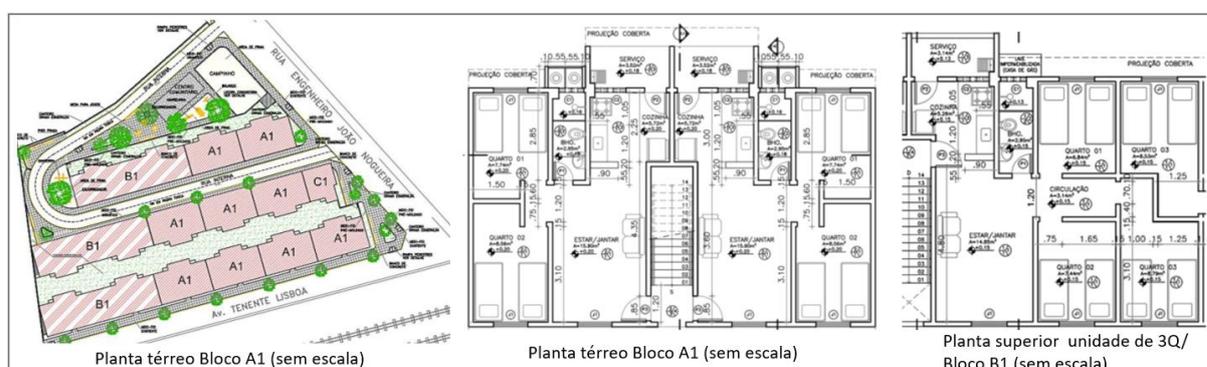


Figura 84: Plantas de implantação e plantas baixas do Conjunto socorro Abreu.

Fonte: Elaboração própria, tendo por base planta em Habitafor (2006 *apud* VIEIRA, 2013, p. 157,158 e 162).

No projeto estava previsto um muro de fechamento nos blocos entre as duas primeiras fileiras de blocos, criando um espaço semipúblico, uma espécie de quintal de uso comum. Da mesma forma, na fileira de blocos cuja frente está voltada para a rua local, separando a área dos fundos destes dos equipamentos de uso comum propostos e o centro comunitário. Essa estratégia projetual prejudicou a fluidez entre os espaços privados e públicos do conjunto, isolando o único espaço de lazer e convivência ofertado, que provavelmente contribuiu para a sua total ocupação de maneira irregular por outras edificações (Figura 85).



Figura 85: Imagens do Socorro Abreu antes e depois da ocupação dos espaços públicos.

Fonte: Elaborado pela autora a partir de imagens do *Google Earth* (acesso em 24/09/2020).

### 5.3 Síntese da produção de HIS pela Habitafor e seus desdobramentos

Dentre os 24 conjuntos que tiveram suas obras iniciadas na gestão de Luizianne Lins (2005-2012), dez denotaram problemas quanto à entrega das unidades previstas, representando 41,66% do total, sendo que dois não conseguiram entregar nenhuma das unidades que foram delineadas no projeto inicial, respectivamente, o Préurbis- Cocó e o Urucutuba (Figura 86). Este último teve os materiais roubados na fase inicial do projeto, causando a sua interrupção, levando à invasões posteriores que fizeram com que a Prefeitura desistisse da obra definitivamente.



Figura 86: O Conjunto Préurbis (chamado de Residencial Novo Jardim Castelão).  
Fonte: Imagem do *Google Earth* (acesso em 24/09/2020).

O Programa de Requalificação Urbana com Inclusão Social (Preurbis) da Bacia do Cocó pretendia reassentar as famílias que viviam nas comunidades Cal, Boa Vista, São Sebastião, Gavião, TBA, João Paulo II e Jangurussu por meio da construção de 816 unidades habitacionais<sup>148</sup>. O projeto arquitetônico foi elaborado pelo mesmo grupo que projetou o Vila do Mar, utilizando a mesma planta para os blocos habitacionais. Atualmente, os moradores do Residencial Novo Jardim Castelão, assim denominado por eles, lutam pela regularização fundiária e a construção dos equipamentos originais do projeto, que são quadras esportivas, um centro de convivência, uma creche, área de lazer, estacionamento, parque, via, passeio e ciclovia, mediante de uma associação criada por os ocupantes<sup>149</sup>.

Ao assumir a Prefeitura de Fortaleza, em 2013, Roberto Cláudio recebe grande parte das obras paralisadas ou ocupadas irregularmente, o que era ainda mais grave e de solução difícil. Parte destas obras foi finalizada, integral ou parcialmente, utilizando como estratégia o reenquadramento em outro programa, o PMCMV, como aconteceu com o Vila do Mar III. Outras obras foram simplesmente abandonadas, como Preurbis, Marrocos, Urucutuba e, no caso do Campo Estrela, foi dada continuidade somente à ação de melhorias habitacionais, que,

<sup>148</sup> Jornal O Povo, 16/02/2012 <https://www20.opovo.com.br/app/fortaleza/2012/02/16/noticiafortaleza,2786288/familias-do-rio-coco-visitarao-obras-de-conjunto-habitacional-para-onde-serao-remanejadas.shtml>

<sup>149</sup> <https://vermelho.org.br/2017/09/18/eliana-gomes-audiencia-publica-debatera-ocupacao-de-residencial/>

segundo a Habitafor (2020), beneficiou 270 famílias do local, garantindo a reestruturação de banheiros com *kits* sanitários (chuveiro, lavatório, vaso e piso) e, em alguns casos, laje e caixa d'água.

Em sua primeira passagem pela Prefeitura de Fortaleza, o Partido dos Trabalhadores (PT), na gestão de Maria Luíza, encontrou várias dificuldades para administrar a cidade, entre elas diversas ocupações irregulares. Nessa época, entretanto, poderia ser atribuído tamanha adversidade à alguns fatores, tais como: o fato de ser a primeira vez que um partido de esquerda chegava ao poder em Fortaleza; a falta de quadro técnico experiente no partido; os boicotes sofridos no repasse dos recursos, considerando que tanto o Governo federal como o estadual faziam forte oposição a sua gestão. Já no retorno do PT ao comando da Prefeitura de Fortaleza, em 2005, tendo como chefe do executivo Luizianne Lins, o contexto político, econômico e administrativo era inteiramente diferente. A Prefeita agora contava com o apoio do Governo federal, inicialmente tendo como presidente Lula e depois Dilma, e em 2007, passa a ter certo respaldo também junto ao Governador Cid Gomes, pelo menos em seu primeiro mandato.

No seu primeiro mandato (2005-2009), Luizianne Lins escolheu Olinda Marques para comandar a Habitafor, que devido ao seu histórico de militância nos movimentos sociais, possuía vários conhecidos nos cargos em Brasília, o que lhe possibilitou um fluxo de informações privilegiadas em relação aos programas federais, e aparentemente facilitou a captação de recursos para a produção de HIS.

A gestão de Luizianne não enfrentou a escassez de recursos públicos, a falta de apoio político e a inflação galopante da gestão de Maria Luíza, não sendo possível imputar esses motivos para justificar o seu desempenho em relação ao significativo número de obras atrasadas ou paralisadas. O que nos leva a supor que, não existiu uma administração eficiente de parte dos recursos obtidos para a construção das HIS ou uma gestão competente de algumas das obras, tendo em vista que prazos não foram cumpridos, orçamentos foram extrapolados e obras foram interrompidas temporariamente ou definitivamente.

Durante a gestão de Luizianne, também esteve na Habitafor, como coordenadora da Assessoria Comunitária, Eliana Gomes<sup>150</sup> que mantinha uma grande proximidade com os

---

<sup>150</sup> Eliana Gomes foi presidente da FBFF, por duas gestões e também é sócia da ONG CEARAH Periferia e da Caritas Arquidiocesana de Fortaleza. Em 2009, assume como vereadora de Fortaleza, eleita pelo PC do B, ocupando a cadeira até 2012. Em 2013, volta para Habitafor, a convite do prefeito Roberto Cláudio para assumir o cargo de secretária do mesmo, permanecendo até 2016 no cargo (disponível em: <https://vermelho.org.br/2018/04/02/eliana-gomes-recebera-titulo-de-cidada-de-fortaleza/>)

movimentos sociais, sendo fundamental para o exercício da função um bom canal de diálogo com eles. Segundo Moura (2017), não por acaso, foi elaborado o Projeto do Açude João Lopes, que envolveu a construção do conjunto Maria José Lopes, situados na região onde Eliana mantinha sua base eleitoral. Essa escolha denota um caráter clientelista, não pautada em análises técnicas, tendo em vista que a região figurava como a última posição da lista de prioridades do PEMAS, isto é o 79º lugar, passando à frente de outras áreas mais suscetíveis à riscos, que possuíam um caráter mais emergencial de ação.

A Habitafor planejou construir 24 conjuntos de HIS, mas somente 22 foram entregues integralmente ou parcialmente e estavam previstas um total de 8.819 unidades habitacionais, mas apenas 4.745 unidades foram efetivamente entregues às famílias, como podemos observar na tabela abaixo.

CONJUNTO HABITACIONAL	BAIRRO	UNIDADES HABITACIONAIS		PROGRAMA	MODALIDADE	ANO
		PREVISTAS	CONCLUÍDAS			
Planalto Universo I	Aeroporto	504	504	Habitar Brasil - BID	Reassentamento	2004
Anita Garibaldi	Barra do Ceará	20	20	–	Reassentamento	2006
Casa e Renda	Pici	20	20	OGU	Provisão	2007
Lagoa do Papicu	Papicu	488	92	PAC	Reassentamento	2007
Maravilha	Aeroporto/ Fátima/Tauape	462	462	Habitar Brasil - BID/PAC	Reassentamento	2007
Planalto Universo II	Aeroporto	144	144	Habitar Brasil - BID	Reassentamento	2007
Rosa Luxemburgo	São Bento	171	171	–	Reassentamento	2007
Sabiá	Passaré	56	56	Operações coletivas	Reassentamento	2007
Bárbara de Alencar I	Pici	104	104	OGU/PAC	Reassentamento	2008
Jana Barroso	Dendê	272	256	FGTS/OGU	Reassentamento	2008
Marrocos	Siqueira	147	57	SPU/OGU	Reassentamento	2008
Planalto Pici II	Pici	160	160	Pró-moradia	Provisão	2008
Socorro Abreu	Álvaro Weyne	62	62	Resolução 460	Reassentamento	2008
Rosalina	Parque Dois Irmãos	1.807	412	Pró-moradia e Pró-saneamento	Reassentamento	2008
Maria Tomásia	Jangurussu	1.128	1.126	Palafitas Zero/ OGU/FNHIS	Reassentamento	2009
Lagoa do Urubu	Floresta	188	48	PAC	Reassentamento	2010
Bárbara de Alencar II	Lagoa Redonda	284	100	PSH/PAC	Provisão	2010–2012
Maria José Gomes	Floresta	80	80	PAC	Reassentamento	2011
Vila do Mar I	Floresta	264	264	PAC	Reassentamento	2011
Vila do Mar II	Barra do Ceará	84	84	PAC	Reassentamento	2014
Vila do Mar III	Floresta	786	504	PAC	Reassentamento	2019
Campo Estrela	Jangurussu	440	19	PAC	Reassentamento	–
Preurbis Cocó	Passaré	816	0	PAC	Reassentamento	–
Urucutuba	Siqueira	332	0	Operações coletivas	Provisão	–
<b>TOTAL</b>		<b>8.819</b>	<b>4.745</b>			

Tabela 12: Resumo dos conjuntos produzidos pela Habitafor.

Fonte: Elaborado pela autora a partir da Habitafor (2020); Carneiro (2013) e Moura (2017).

A produção de HIS realizada pela Prefeitura, por meio da Habitafor, procurou atender prioritariamente a população que vivia em áreas suscetíveis à risco. Apesar de não ter seguido a ordem prioritária de atendimento elaborada pelo PEMAS, 83,4%<sup>151</sup> dos conjuntos tinha como modalidade de atendimento o reassentamento. E em relação ao número de unidades habitacionais produzidas para o reassentamento de família removidas, esse percentual ainda é mais expressivo, representando 94,1% do total de moradias entregues<sup>152</sup>.

Se, por um lado, a Prefeitura demonstrou uma preocupação maior e legítima com essa população, que vive a situação de maior precariedade habitacional do Município, por outro lado, desperdiçou a oportunidade de atender um número maior de famílias, quando deixou de entregar 4.075 unidades, cujos recursos já estavam aprovados, representando 46,2% do total. Em relação ao período em que foram concluídas e entregues, ainda no final da gestão de Juraci Magalhães, foram 504 unidades, correspondendo à 10,6%; 3.652 unidades entregues na gestão de Luizianne Lins (77%); e na de Roberto Cláudio 588 unidades (12,4%).

Relativamente à inserção urbana destes conjuntos, percebe-se o Maria Tomásia como o caso mais grave, pois, além de estar na periferia, em região limítrofe com Itaitinga, tinha, ainda, em 2015, praticamente 100% do seu perímetro contornado por vazios. O Rosa Luxemburgo, também, denota o mesmo quadro de inserção urbana, ambos agravados pelo fato de as comunidades que neles foram reassentadas estarem a mais de 10km de distância dos mesmos.

No mapa a seguir (Figura 87), observa-se uma localização predominantemente periférica dos conjuntos produzidos pela Habitafor, e, preponderantemente, situados no oeste, sudoeste e sul da cidade. Entretanto, Exemplares de conjuntos com melhor inserção urbana e que não estavam na região periférica da cidade, entretanto, também podem ser observados, embora estejam em menor número. Entre eles, podemos destacar os conjuntos Maravilha e Planalto Universo, situados próximos um do outro, nos bairros de Fátima e Aeroporto, respectivamente, assim como o Conjunto Lagoa do Papicu, único empreendimento situado à leste.

---

<sup>151</sup> Entre os 24 conjuntos planejados, 22 foram entregues integralmente ou parcialmente. Destes conjuntos, 19 eram para reassentamento de famílias removidas e somente três eram voltados para a provisão de moradias para famílias cadastradas.

<sup>152</sup> Entre as 4.745 unidades habitacionais produzidas e entregues pela Habitafor, 4.465 eram destinadas ao reassentamento de famílias e apenas 280 eram voltadas para o atendimento das famílias cadastradas.

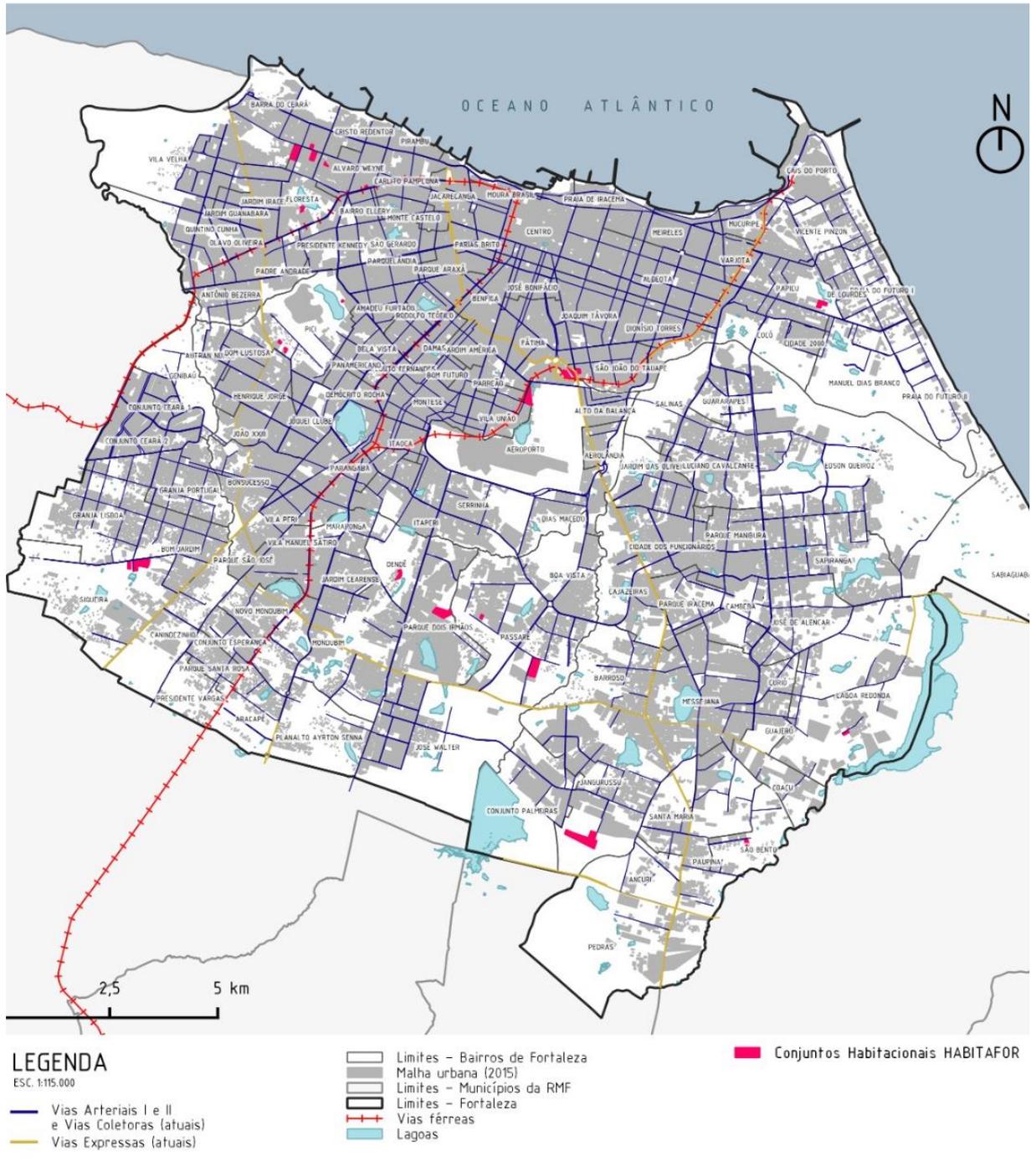


Figura 87: Espacialização dos conjuntos produzidos pela Habitafor a partir de 2005.  
Fonte: Elaboração própria sobre base cartográfica da Prefeitura de Fortaleza (FORTALEZA 2040).

No mapa ampliado, subdividindo o município em setor oeste e leste (Figura 88 e 89), identifica-se individualmente cada conjunto, tornando a avaliação do contato deste com a malha urbana em seu entorno mais imediata, mais precisa e personificada.

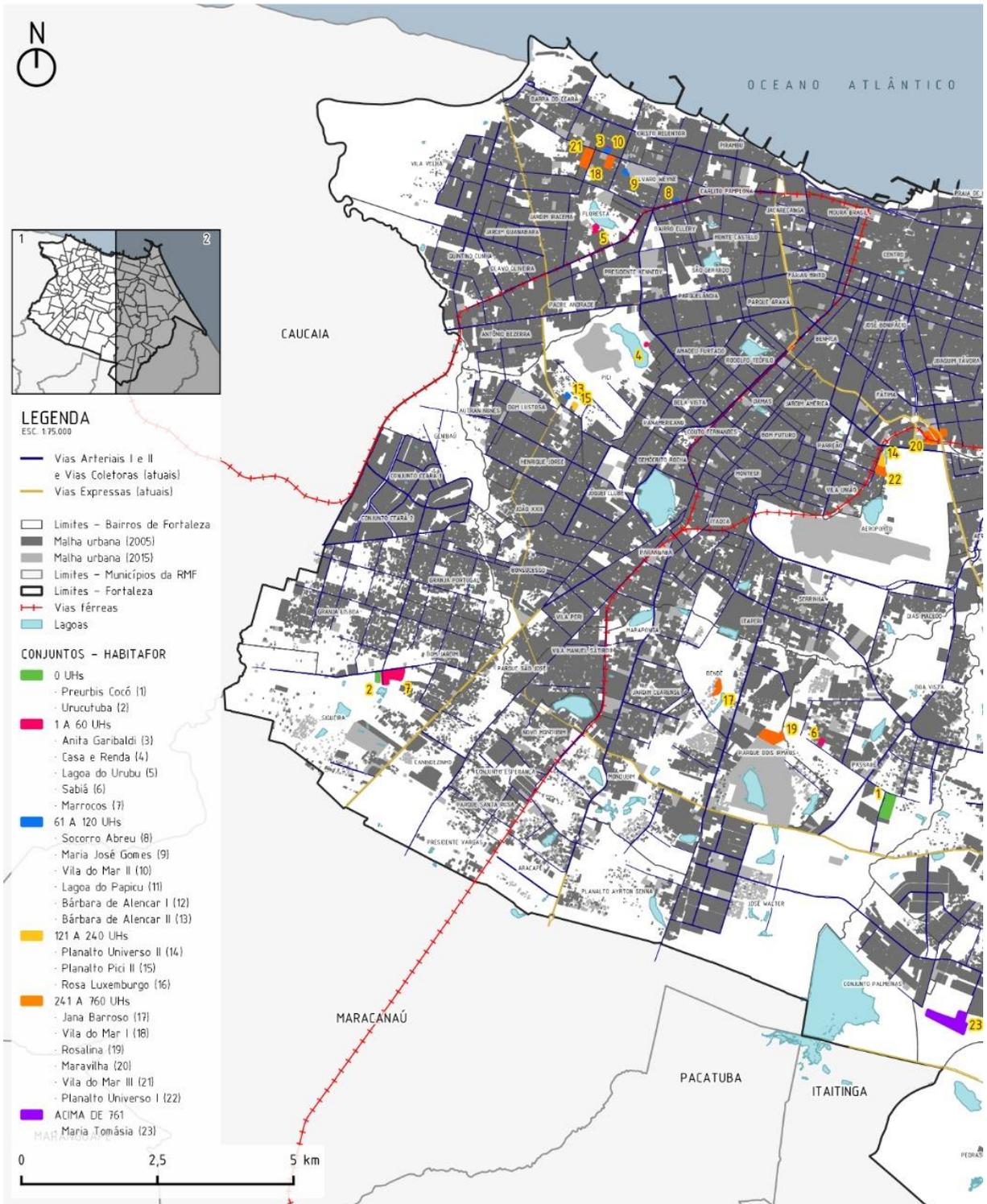


Figura 88: Espacialização dos conjuntos produzidos pela Habitafor a partir de 2005.  
Fonte: Elaboração própria sobre base cartográfica da Prefeitura de Fortaleza (FORTALEZA 2040).

Os conjuntos Vila do Mar I, II e III; Socorro Abreu; Anita Garibaldi; e Maria José Gomes estão completamente inseridos na malha urbana de 2005, e localizados em uma região bem dotada de infraestrutura e próxima do centro da cidade. Os conjuntos Casa e Renda e Lagoa do Urubu, apesar da proximidade com o centro (5,9km e 6,4km) estão às margens de lagoas, que limitam de certa forma a fluidez urbana. Já os conjuntos Maravilha e Planalto Universo I e II,

estão em região com infraestrutura adequada, considerada como ZOP 1 pelo PDP-FOR (2009), tendo como ponto negativo, a proximidade com a linha férrea em ambos e com a BR-116, no caso do Maravilha, que também dificultam a fluidez urbana.

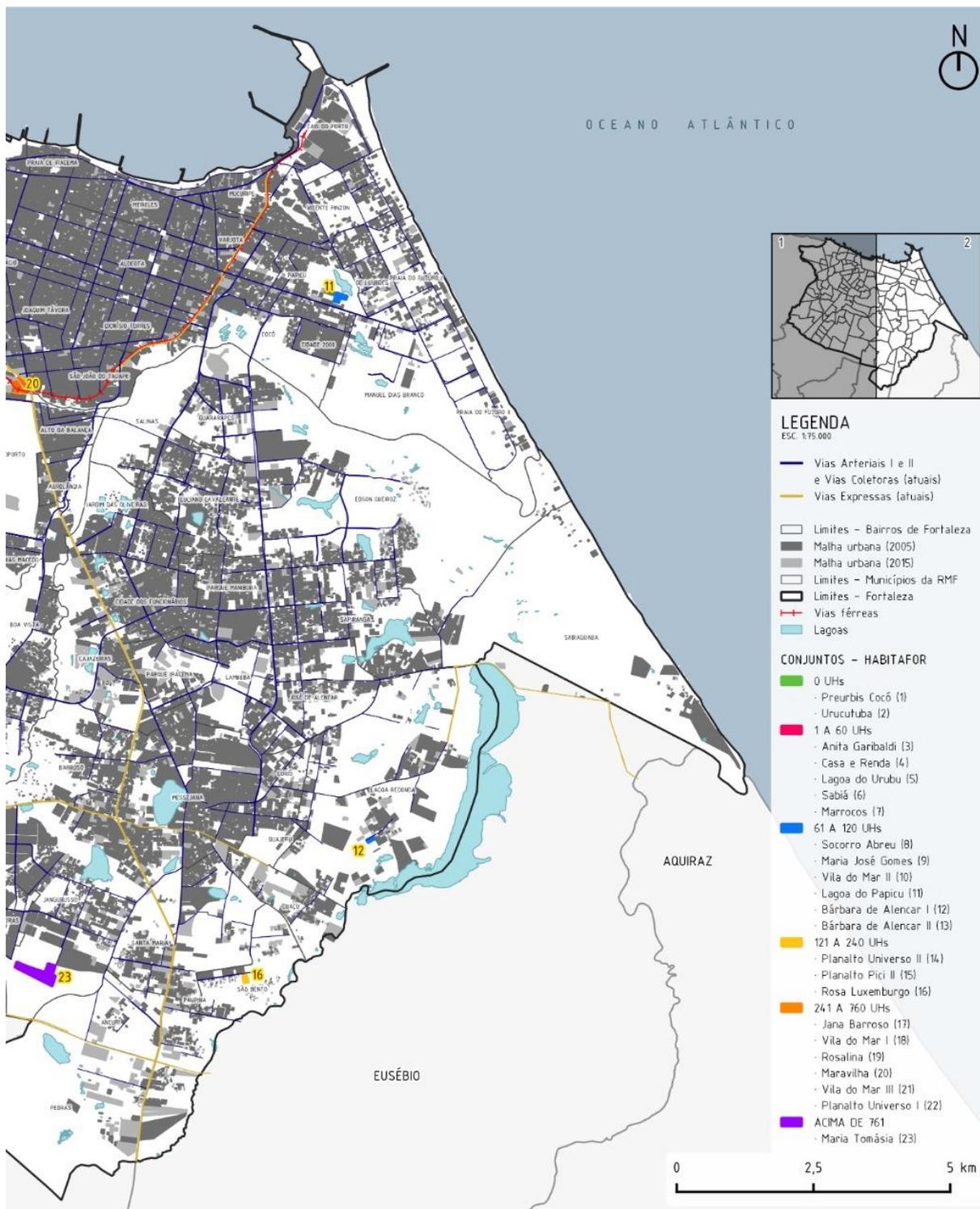


Figura 89: Espacialização dos conjuntos produzidos pela Habitafor a partir de 2005.

Fonte: Elaboração própria sobre base cartográfica da Prefeitura de Fortaleza (FORTALEZA 2040).

O conjunto Lagoa do Papicu também está em uma zona com infraestrutura adequada<sup>153</sup>, próximo do centro (7,4km), mas situado em uma área circundada por assentamentos precários. Os conjuntos Planalto do Pici I e II, estão a 8,4 km do centro, mas contornados por ocupação bastante rarefeita, da mesma forma que os demais conjuntos, que possuem um fator de agravamento da inserção urbana, pelo caráter periférico de suas localizações nos setores sudoeste, sul e sudeste, sobretudo os conjuntos Rosa Luxemburgo e Bárbara de Alencar II<sup>154</sup>, que estão inseridos em uma Zona de Ocupação Restrita (ZOR), caracterizada justamente pela insuficiência de infraestrutura e equipamentos públicos e existência de grandes vazios.

Com suporte nos investimentos do programa HBB no aprimoramento institucional, que culminou com a criação da Habitafor como órgão centralizador da política habitacional de interesse social, extinguindo os setores de habitação que conduziam a questão da moradia popular de forma desarticulada e clientelista, o Município de Fortaleza deu um grande passo em direção ao alinhamento das políticas habitacionais e urbanas - embora não tenha aproveitado completamente a conjuntura política favorável que favoreceu um fluxo permanente e significativo de recursos para a questão habitacional, como já foi abordado quanto ao número de unidades previstas em financiamento que não foram entregues à população. A Prefeitura, na gestão de Luizianne Lins, reconheceu a necessidade de intervenção em áreas de risco com projetos que contemplassem a urbanização, melhorias habitacionais e produção de novas moradias.

#### **5.4 A produção de HIS em Fortaleza pelo Governo do Estado**

Na gestão de Cid Gomes (2007-2010 e 2011-2014), o poder público estadual, passa a desempenhar um papel mais significativo em relação à produção habitacional de interesse social, sobretudo vinculadas às remoções, tais como: as áreas suscetíveis à risco nas margens do Rio Maranguapinho e Rio Cocó; o Projeto de Urbanização da favela do Dendê; o Projeto Vila do Mar<sup>155</sup> que depois foi repassado para a prefeitura e as obras do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT). Em parte, esses conjuntos só foram finalizados na gestão de Camilo Santana (2015-2018 e 2019-2022), que nos três últimos anos de Cid Gomes como governador,

---

<sup>153</sup> Zona de Ocupação Prioritária 2 (ZOP 2)

<sup>154</sup> O Bárbara de Alencar II acomodou as famílias que ocuparam através do Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MBL) um prédio do INSS no centro, após tomarem conhecimento da intenção do governo federal em reabilitar alguns destes edifícios para HIS. Outros dois edifícios também foram ocupados no centro pelo Movimento para obrigar a prefeitura a construir essas moradias no Centro, algo que não se realizou.

<sup>155</sup> O projeto Vila do Mar abordado anteriormente, nasceu como Projeto Costa Oeste, ainda no período de Lúcio Alcântara.

comandou a pasta da Secretaria das Cidades e foi lançado como candidato em 2014, com o seu apoio.

O Projeto Rio Maranguapinho foi concebido pela Secretaria das Cidades do Governo do Estado do Ceará, tendo como fonte de recursos o PAC 1 (OGU) e PAC 2 (PMCMV), totalizando R\$ 574.396.206 e do Tesouro do Estado R\$ 347.721.180, representando respectivamente 62,3% e 37,7% do orçamento geral da obra. O projeto é tido como a maior obra de intervenção urbana do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do Governo Federal, que abrange os Municípios de Fortaleza, Maranguape, Maracanaú e Caucaia. O projeto envolve as seguintes intervenções: a construção de barragem no Rio Maranguapinho para diminuir a faixa de inundações; desassoreamento e dragagem do rio; urbanização das margens com construção de vias paisagísticas, passeios, ciclovias, áreas de esporte e lazer (Figura 90); e reassentamento de famílias em HIS<sup>156</sup>.



Figura 90: Imagens de trechos já urbanizados do Projeto Maranguapinho.  
Fonte: Elaboração própria sobre imagens do *Google Earth* (acesso em 12/09/2020).

De acordo com a Secretaria das Cidades (2020), a barragem foi concluída em 2012 e 71% das obras de dragagem foram realizadas. Parte dos trechos de urbanização projetados foi concluída, outras se encontram em execução e, ainda, por iniciar obras. Com relação à entrega das casas para o reassentamento das comunidades removidas<sup>157</sup> das áreas de risco, parte delas foi realizada por meio de conjuntos construídos pelo próprio Governo do Estado e outras construídos pelo PMCMV, mas ainda não foram entregues todas as unidades previstas deste último (Figura 91).

<sup>156</sup> Informações obtidas no site da Secretaria das Cidades, disponível em: <https://www.cidades.ce.gov.br/>. Acesso em 20/09/2020.

<sup>157</sup> Entre as 25 áreas de risco que fazem parte do projeto (Capim São Miguel; Pantanal III / Genibaú; Alto do Bode / Beco do Cal; Do Cal (Autran Nunes); Nova Jerusalém; Dias Monteiro / Olaria / Vila Holanda; Favela Cuiabá; Porto Alegre; Donzelas; Goiânia; Chuí; Comunidade 8 de dezembro; Parque Jerusalém; Favela Genilse; Alto Alegre; Parque Vitória; Parque Jerusalém II; Do Cal / Bubu) 18 foram eliminadas.



Figura 91: Trecho do Rio Maranguapinho antes e depois da urbanização de uma das margens e algumas comunidades do entorno; exemplos de precariedade habitacional verificadas ao longo do rio.

Fonte: Elaboração própria sobre imagens do *Google Earth* (acesso em 12/09/2020) e fotos da Secretaria das Cidades (2020).

Na etapa de diagnóstico socioeconômico do projeto, foram identificadas 6.519 casas nos trechos de urbanização das margens do Rio Maranguapinho, sendo 1.100 unidades caracterizadas como precárias, apresentando algum tipo de vulnerabilidade de sua estrutura física, tais como: paredes em taipa, madeira e material aproveitado; piso de chão batido ou madeira; e coberta em alumínio, amianto ou material aproveitado. Em relação à renda familiar 33,3% ganham até um salário-mínimo, 41,1% entre um e dois SM, 15,6% entre dois e três SM, e o restante recebe acima de três SM ou não respondeu. Os dados comprovam que esta população, em sua maioria (90%), se enquadrava no perfil socioeconômico da Faixa 1 do PMCMV e no déficit habitacional.

O Projeto Cocó é bastante semelhante ao Maranguapinho quanto à origem dos recursos, ambos oriundos do PAC com a contrapartida do Governo do Estado e quanto às intervenções propostas, entre as quais se mencionam: construção de barragem para contenção das inundações; limpeza e dragagem do rio; urbanização das margens do Rio Cocó com a instalação de equipamentos sociais e a construção de unidades habitacionais para atender as famílias que precisam ser removidas, atingindo os bairros no trecho do rio entre Avenida Valparaíso e Sebastião de Abreu e entre a BR116 e Avenida Paulino Rocha. O reassentamento de 2.304 famílias previstas no projeto acontece nos conjuntos do PMCMV, especificamente o José Euclides Ferreira Gomes, com todas as unidades entregues e o Cidade Jardim I.

Entre os conjuntos produzidos apenas o Aldemir Martins apresentou a tipologia unifamiliar, adotando a casa geminada 2 a 2, com área total de 44m<sup>2</sup>, composta por dois quartos, sala cozinha, varanda e banheiro. A casa foi implantada em lote de aproximadamente 7,5m de frente por 20m de fundos, com área na frente, lateral e fundos, sendo entregue para as famílias sem muros dividindo o terreno.

Ao comparar com o conjunto Maria Tomásia, ambos situados no Jangurussu e vizinhos, ficam evidentes as melhores condições urbanísticas do Aldemir Martins em relação à largura de suas vias, que incluem tanto os passeios de cada lado como o leito carroçável. Da mesma forma que o lote do Maria Tomásia não atende à área mínima da legislação urbanística, as larguras de suas vias também não, fato esse igualmente observado nas quadras de unidades unifamiliares dos Conjuntos Rosalina e Rosa Luxemburgo (Figura 92).



Figura 92: Comparação da densidade de ocupação e largura da via entre Maria Tomásia e Aldemir Martins. Fonte: Elaboração própria a partir do *Google Earth* e *Google Maps* (acesso em 05/10/2020).

O Aldemir também apresenta a unidade geminada em apenas um dos lados da casa, e o terreno tem aproximadamente 150m<sup>2</sup>, permitindo futuras ampliações. As imagens de casas reformadas com um padrão construtivo superior, sugerem, inclusive, que algumas dessas unidades já foram comercializadas pelos beneficiários, provavelmente atraídos pela dimensão do lote e pelas características gerais da urbanização do conjunto (Figura 93).



Figura 93: Exemplos de unidades originais do Aldemir Martins e imóveis reformados. Fonte: Elaboração própria a partir do *Google Maps* (acesso em 05/10/2020).

A existência de uma varanda, embora pequena, também é um ponto a favor do conjunto, já que ela proporciona um espaço de transição entre os espaço público e o privado, além de fazer parte do repertório simbólico da moradia cearense. Nas unidades unifamiliares do Rosalina e Rosa Luxemburgo (Habitafor) também foram ofertadas varandas, apesar de menores.

O padrão de tipologia multifamiliar predominou nos conjuntos de HIS produzidos pelo Estado, em sua maioria utilizando três pavimentos e, basicamente, reproduzindo dois tipos de projetos arquitetônicos com algumas pequenas diferenças entre eles. Apenas o Dom Hélder Câmara se destaca com o acréscimo de mais um pavimento e o Yolanda Queiroz que, de maneira inédita nos conjuntos do Estado, traz a possibilidade de pontos comerciais (Figura 94).

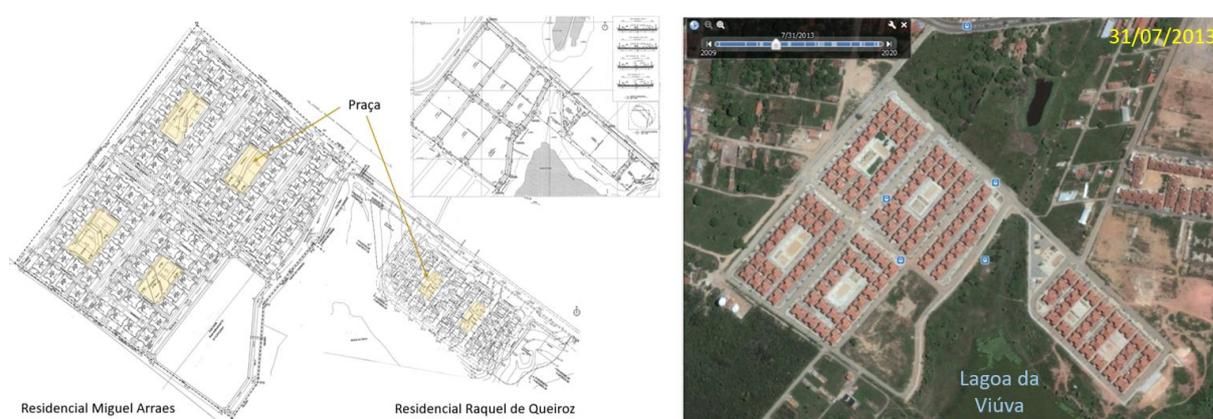


Figura 94: Plantas de implantação do Miguel Arraes e Raquel de Queiroz e a visão superior em 2013. Fonte: Elaboração própria com base em planta da Seuma (2020) e *Google Earth* (acesso em 05/10/2020).

Os conjuntos Miguel Arraes e Raquel de Queiroz foram pensados como um só em termos de projeto arquitetônico, onde os blocos de apartamentos de três pavimentos (padrão) foram organizados em volta de uma praça central com quadras e *playground* (Figura 94). A proposta trazia em sua concepção esse espaço comunitário como articulador das interações entre a comunidade e também dos fluxos entre os blocos, entretanto, a exemplo do que acontece nas áreas comuns voltadas para as ruas, esses locais estão sendo invadidos por ocupações irregulares realizadas pelos próprios moradores. As imagens do Miguel Arraes, recém inaugurado contrastam com sua atual situação (Figura 95).



Figura 95: Planta baixa do Miguel Arraes, imagens do conjunto recém inaugurado e imagens de 2020.  
Fonte: Elaboração própria a partir de planta e imagens (superior) da Secretaria das Cidades (2020) e imagens (inferior) do *Google Earth* (acesso em 05/10/2020).

Em relação ao aspecto urbanístico, tanto o Miguel Arraes quanto o Raquel de Queiroz estão inseridos em lotes circundados por vazios urbanos e em Zona de Requalificação Urbana 2 (ZRU 2), que se caracteriza pela precariedade de infraestrutura e carência de serviços urbanos, de equipamentos e espaços públicos. Estão também ao lado de uma Zona de Proteção Ambiental (ZPA), onde se encontra a Lagoa da Viúva, não se podendo edificar nada, pois é uma área destinada à preservação dos ecossistemas e dos recursos naturais, comprometendo a fluidez e a vitalidade urbana. Malgrado estar relativamente próximo das margens do Rio Maranguapinho, onde residiam os atuais moradores dos conjuntos, as características de sua inserção urbana, apesar de sanadas as questões da precariedade da moradia anterior, continuam a comprometer a sua qualidade de vida (Figura 96).



Figura 96: Vista aérea dos conjuntos Miguel Arraes e Raquel de Queiroz e entorno ao nível do observador.  
Fonte: Elaboração própria com base em imagem aérea da Secretaria das Cidades e imagens atuais no *Google Maps* (acesso em 05/10/2020).

Infelizmente, o nome escolhido para algumas das ruas ao redor dos conjuntos, tais como: Rua da Calmaria, Rua Pacífica, entre outros, não traduz o dia a dia violento e inseguro ao qual seus moradores estão submetidos, recebendo, até mesmo, da comunidade a denominação de

Carandiru<sup>158</sup>. Essa realidade é compartilhada por vários outros conjuntos de HIS na cidade, que muitas vezes levam os seus moradores à abandonarem seus imóveis em busca de lugares onde a vida de suas famílias não esteja sob constante ameaça.

O Conjunto Leonel Brizola situa-se na região limítrofe com Caucaia, em uma zona de conurbação com o Município, apresentando o entorno imediato contornado por edificações e por terrenos vazios em percentuais praticamente iguais. Apesar de sua maior distância do Rio Maranguapinho e do centro da cidade de Fortaleza e Caucaia, o conjunto oferece melhores condições de habitabilidade que o Miguel Arraes e Raquel de Queiroz, do ponto de vista da vitalidade urbana, possibilitando mais segurança aos seus moradores, não obstante estejam também em uma ZRU 2. Os materiais construtivos utilizados (tijolo cerâmico estrutural) são os mesmos dos anteriores, contudo a planta se mostra um pouco diferente, apresentando, ainda, dois quartos, banheiro, sala e cozinha com área de serviço conjugada (Figura 97).



Figura 97: Planta baixa do Leonel Brizola e imagens do mesmo recém inaugurado (2011) e de 2020.  
Fonte: Imagens e planta da Secretaria das Cidade (inferior) e do *Google Maps* (acesso em 05/10/2020)

Os conjuntos Dom Hélder Câmara e Alves Lima situam-se em ZEIS de Vazios, apesar de o projeto ser anterior à sua definição, e em ZOP 1 e ZRU 1, respectivamente, demonstrando que, no caso do Dom Hélder Câmara, ele não só cumpre a destinação da zona especial em que se insere, ao implementar HIS, mas está em uma área bem dotada de infraestrutura, equipamentos e serviços públicos. Em termos de projeto arquitetônico, ambos, aparentemente, utilizaram a mesma planta do Leonel Brizola, pois, apenas no caso do Dom Helder, foi acrescentado mais um pavimento. Este tem uma grande praça que separa o conjunto de blocos

<sup>158</sup> A reportagem do Diário do Nordeste em 28 de dezembro de 2013, relata a morte de um jovem de 15anos, baleado no Conjunto Miguel Arraes. Disponível em: <http://blogs.diariodonordeste.com.br/policia/assassinato/tres-assassinatos-no-territorio-da-paz-em-menos-de-12-horas/>

da Av. Tenente Lisboa, bem arborizada, que, além de proporcionar espaços de lazer para os moradores, com quadras, *playground* e outros, funciona como local de transição e amortecimento entre a via movimentada e barulhenta e as unidades habitacionais (Figura 98).



Figura 98: Praça em frente ao Conjunto Dom Hélder Câmara.  
Fonte: Elaboração própria com base no *Google Maps* (acesso em 05/10/2020).

Ao analisar as condições de preservação das áreas comuns públicas em ambos os conjuntos, nota-se uma profunda diferença, que, no caso do Alves Lima, contribui para a degradação dos espaços comunitários e acirramento dos conflitos entre a vizinhança. Localizando-se em regiões bem próximas, e cujos moradores - todos - são provenientes de remoções dos projetos Maranguapinho (Trecho I) e Vila do Mar, e se enquadram na faixa de renda de zero a três SM, resta saber quais são os fatores determinantes para essa distinção (Figura 99).



Figura 99: Visão superior e ao nível do observador dos conjuntos Dom Hélder Câmara e Alves Lima.  
Fonte: Elaboração própria com base no *Google Maps* e *Google Earth* (acesso em 05/10/2020).

O Conjunto Yolanda Queiroz faz parte das ações do Projeto Dendê e, segundo a Secretaria das Cidades, tem como finalidades a recuperação da faixa de Proteção do Mangue do Rio Cocó, execução de obras de infraestrutura (água, esgoto, drenagem, iluminação, praças) e abertura, alargamento e pavimentação das vias da Comunidade do Dendê, possibilitando a circulação de veículos. De acordo com o órgão, o conjunto foi construído para reassentar as famílias que precisaram ser removidas por estarem na Zona de Proteção Ambiental do Cocó, em condições de habitabilidade precárias e/ou coabitação, ou aquelas afetadas pelas obras de infraestrutura na Comunidade do Dendê. Além das famílias que foram reassentadas no novo conjunto, outras foram beneficiadas com obras de urbanização na comunidade e regularização fundiária. Estavam previstas também a realização de melhorias habitacionais em algumas moradias<sup>159</sup>.

O Projeto do Dendê representa um avanço em relação ao do Maranguapinho, ao prever o reassentamento de uma única comunidade em um mesmo conjunto, distante apenas 2,4km do local de origem, não quebrando os laços e vínculos existentes entre os moradores, e que em muitos casos favorecem uma vida condominial mais pacífica e amigável (Figura 101).



Figura 100: Planta de implantação do Yolanda Queiroz, vista aérea e relação com a comunidade do Dendê. Fonte: Elaborado pela autora a partir de planta da Seuma (2020) e imagens da Secretaria das Cidades (2020).

<sup>159</sup> O número de famílias beneficiadas com o Projeto do Dendê é bastante impreciso, com a divulgação de diferentes números pela ASCOM (Secretaria das Cidades), da mesma maneira, acontece com o número de famílias desapropriadas e indenizadas. Segundo a Secretaria das Cidades, a maior parte das famílias abrangidas pelas obras não possuíam a propriedade das terras, portanto não faziam jus à indenizações. Foi necessária a criação da Lei nº 8226, para amparar a indenização de um percentual dos terrenos para essas famílias, contudo a Secretaria ressaltou que as famílias que ocupavam a ZPA do Cocó, não seriam indenizadas. Informações obtidas no site do Portal do governo do Estado do Ceará, disponível em: <https://www.ceara.gov.br/2018/03/01/mensagem-que-viabiliza-desapropriacoes-indenizacoes-e-remocoes-das-familias-beneficiadas-com-o-projeto-dende-e-aprovada/>.

Apesar das polêmicas sobre o local escolhido para a implantação do conjunto relacionadas aos impactos no meio ambiente, este estava situado em área passível de edificação, uma Zona de Ocupação Moderada 2 (ZOM2), de acordo com o zoneamento definido pela Lei Nº 62/2009 do Plano Diretor Participativo. A ZOM 2 caracteriza-se pela presença de áreas com fragilidade ambiental e cuja ocupação está condicionada à ampliação dos sistemas de mobilidade e de implantação do sistema de coleta e tratamento de esgotamento sanitário. A imagem a seguir (Figura 100) esclarece esses limites e mostra as moradias removidas que ocupavam a área de ZPA.

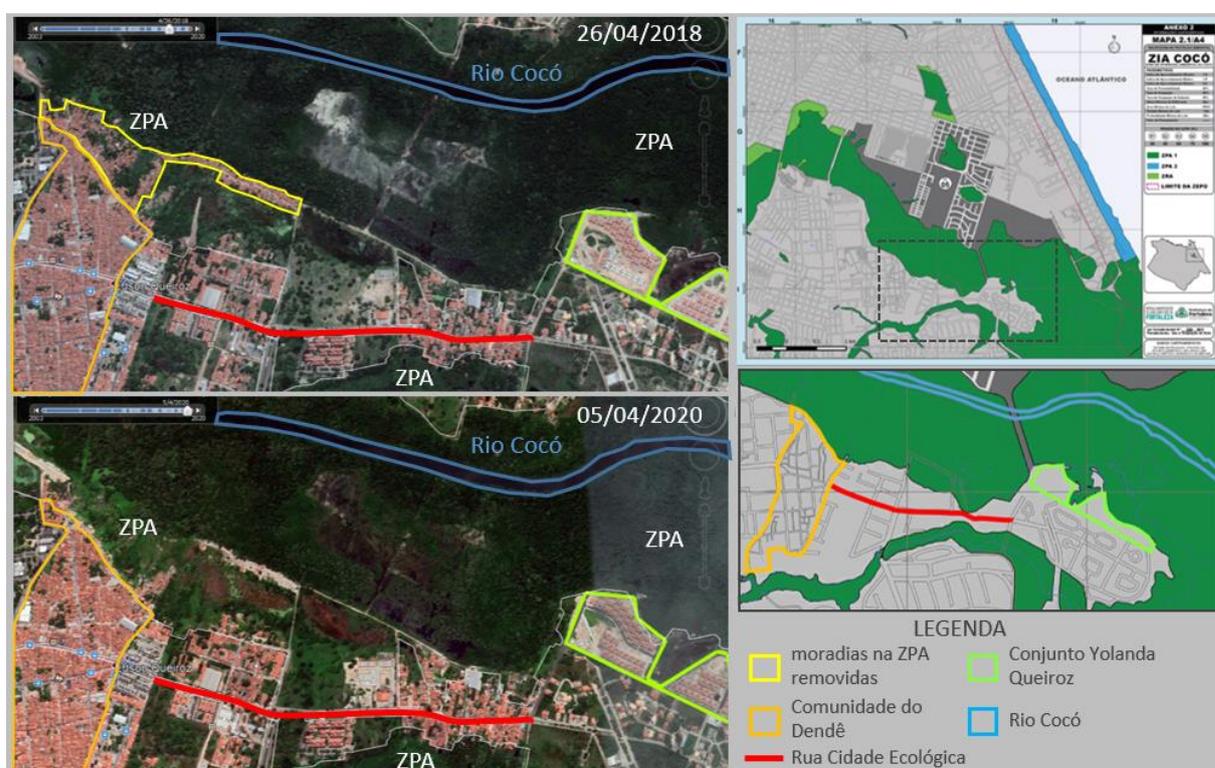


Figura 101: Planta de implantação do Yolanda Queiroz, sua relação com o entorno e com a comunidade do Dendê. Fonte: Elaboração própria com base em planta da Seuma (2020) e imagens da Secretaria das Cidades (2020).

O conjunto é o segundo maior em número de unidades (1.080), e se destaca dos demais, por incluir pontos comerciais no projeto, trazer uma diversidade maior de equipamentos de lazer nas áreas das praças de convivência do conjunto e pelo revestimento das paredes com pintura em cores diversas, atenuando a monotonia que seria gerada pela implantação de 86 blocos residenciais e 8 blocos de uso misto. Essa estratégia, além de possibilitar pequenos comércios capazes de suprir o abastecimento dos itens mais básicos para essa população, possibilita a geração de emprego e renda nessa comunidade, como um meio, inclusive, de viabilizar a permanência destes no local.

Em relação ao aspecto urbanístico deixa a desejar, pois não possui fluidez e vitalidade urbana, tendo em vista que situa-se circundado em mais de 50% do seu perímetro por uma ZPA (Cocó) e por uma ocupação bastante rarefeita no restante dos limites do conjunto (Figura 102).

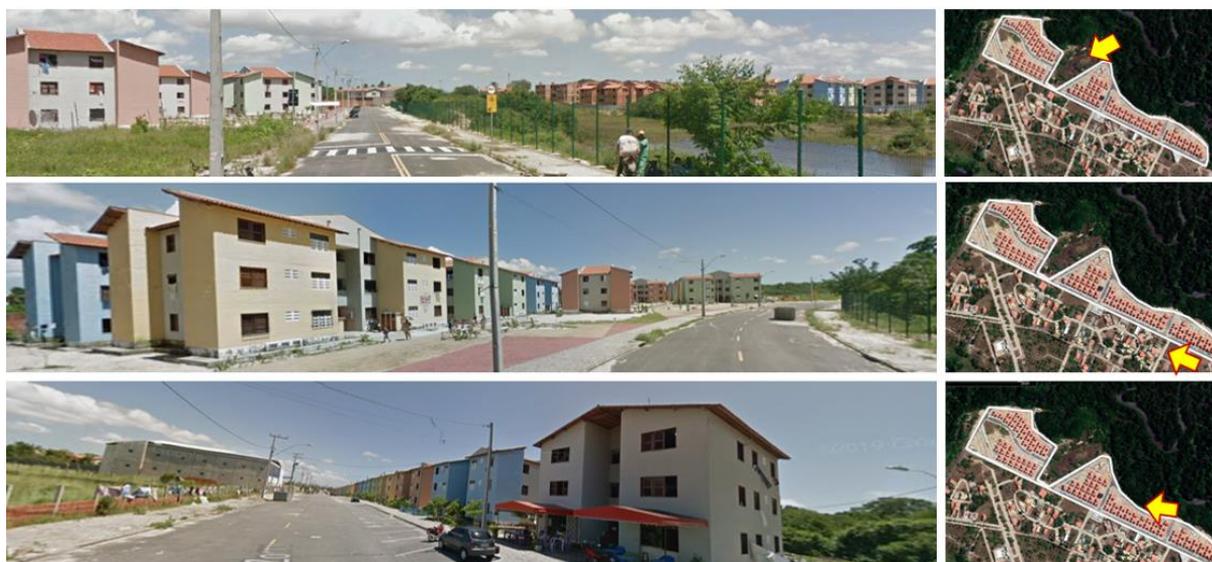


Figura 102: Imagens do Conjunto Yolanda Queiroz e seu entorno.

Fonte: Elaboração própria com base no *Google Maps* e *Google Earth* (acesso em 05/10/2020).

Segundo matéria do jornal *O Povo* (2019)<sup>160</sup>, alguns moradores estão insatisfeitos com o conjunto, e relatam que, antes podiam caçar e pescar na mata, plantar frutas, que eram meios de sobrevivência para muitos e agora não conseguem pagar água e luz, ocasionando o abandono de algumas casas ou a venda por preços irrisórios. Outro ponto polêmico em relação ao conjunto diz respeito a sua localização junto a uma ZPA. Para a construção do conjunto foram executadas ações de terraplanagem e compactação do solo, além do desmatamento de 177 árvores que envolveram a captura, coleta e transporte de animais nativos, provocando severas críticas do biólogo e membro titular do Conselho Gestor do Parque Estadual do Cocó, Gabriel Aguiar.

Em termos de projeto arquitetônico, o conjunto reproduz a mesma planta utilizada nos conjuntos Miguel Arraes, Rachel de Queiroz e Juraci Magalhães, com exceção dos blocos mistos, que tinham o projeto arquitetônico distinto. Estes, contudo, adotaram a implantação das praças no centro das quadras, circundadas por blocos, enquanto, no Yolanda Queiroz, elas estão distribuídas, sobretudo, nas bordas das quadras e voltadas para a ZPA. Outro diferencial está no acabamento das fachadas, que no Yolanda Queiroz recebeu pintura e nos demais foi escolhido o tijolo estrutural aparente (Figura 102).

<sup>160</sup> Disponível em: <https://www.opovo.com.br/jornal/2019/04/18/uma-nova-casa--a-mesma-floresta.html>



Figura 103: Visão superior e do nível do observador do Conjunto Juraci Magalhães

Fonte: Elaboração própria com base no *Google Maps* e *Google Earth* (acesso em 05/10/2020).

Ao todo, foram produzidos oito conjuntos de HIS diretamente pelo Governo do Estado nas duas últimas décadas, totalizando 5.316 unidades (Tabela 13), rompendo um longo período de inércia institucional no setor habitacional, após a extinção da COHAB.

Todos os conjuntos foram produzidos para reassentar famílias removidas de áreas que passaram por processos de urbanização. Os recursos utilizados em sua maioria eram do Orçamento Geral da União, através do programa PAC, exceto o Alves Lima e o Dom Helder Câmara que foram financiados pelo Pró-moradia.

CONJUNTO HABITACIONAL	TOTAL DE UHs	BAIRRO	RECURSOS	DEMANDA	CONCLUSÃO	TIPOLOGIA
Alves Lima	312	Cristo Redentor	Pró-moradia	Vila do Mar	2008–2009	Apto. 3 pav
Dom Helder Câmara	864	Carlito Pamplona	Pró-moradia	Maranguapinho/Vila do Mar	2009	Apto. 4 pav
Leonel Brizola	576	Granja Lisboa	OGU (PAC1)	Maranguapinho	2009–2011	Apto. 3 pav
Juraci Magalhães	336	Canindezinho	OGU (PAC1)	Maranguapinho	2011	Apto. 3 pav
Miguel Arraes	1.212	Siqueira	OGU (PAC1)	Maranguapinho	2012	Apto. 3 pav
Rachel de Queiroz	324	Siqueira	OGU (PAC1)	Maranguapinho	2012	Apto. 3 pav
Aldemir Martins	612	Jangurussu	OGU (PAC1)	Maranguapinho	2015	Casa geminada 2 a 2
Yolanda Queiroz	1.080	Edson Queiroz	OGU (PAC1)	Dendê/Cocó	2017	Apto. 3 pav
<b>TOTAL</b>	<b>5.316</b>					

Tabela 13: Resumo dos conjuntos produzidos pelo Governo do Estado no período de 2007 a 2020.

Fonte: Elaboração própria a partir da Secretaria das Cidades (2020).

A espacialização dos conjuntos produzidos pelo Estado indica que houve uma preocupação em implantá-los nas áreas próximas das comunidades de origem, contudo foram escolhidos terrenos em localizações que acentuaram a periferação (Figura 104). O Conjunto Aldemir Martins é uma exceção já que a maior parte das famílias beneficiadas eram originárias das margens do Rio Maranguapinho, distante cerca de 12 km<sup>161</sup>.

<sup>161</sup> Distância calculada tendo como base o centro do Aldemir Martins e o Rio Maranguapinho em sua menor distância. Não foi possível determinar a localização de origem exata das famílias reassentadas.

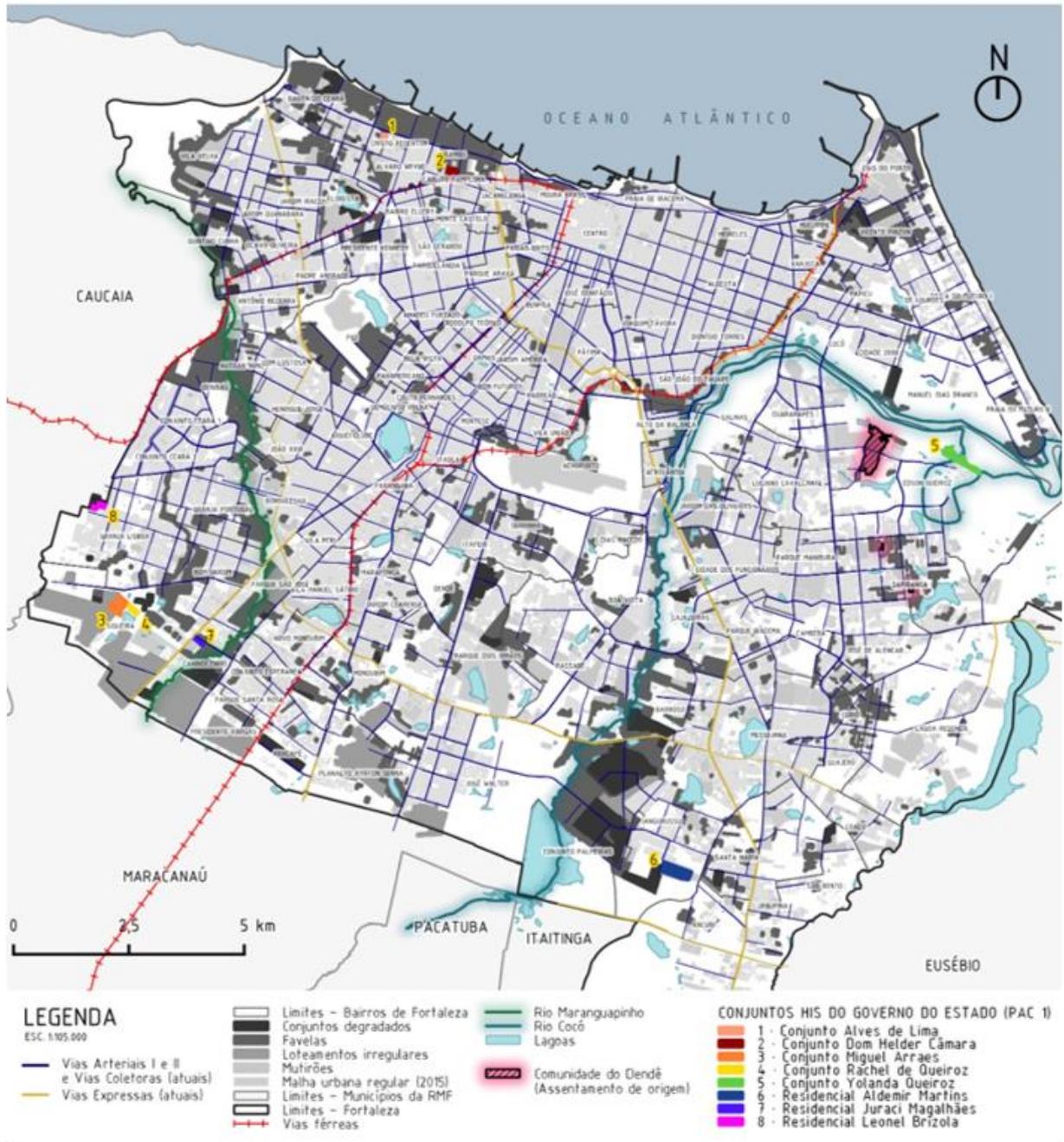


Figura 104: Espacialização dos conjuntos produzidos pelo Governo do Estado no período de 2007 a 2020. Fonte: Elaboração própria sobre base cartográfica da Prefeitura de Fortaleza (FORTALEZA 2040).

#### 5.4.1 A construção do VLT (Ramal Parangaba-Mucuripe) e seus impactos

Ao ser escolhida como uma das cidades que sediarão jogos da Copa do Mundo, Fortaleza se credencia a receber os recursos do PAC 2 do Governo Federal, no eixo de obras da Copa do Mundo de 2014, que poderiam ser utilizados na construção ou reforma de estádios, aeroportos, portos, terminais de passageiros, rede hoteleira e mobilidade urbana. Já no eixo Cidade Melhor do PAC 2, estavam disponíveis os recursos para obras de saneamento, pavimentação, prevenção de áreas de risco e também de mobilidade urbana (COSTA JÚNIOR,

2017). Com base no pretexto de implementação de obras necessárias para realização desse mega evento, associado ao interesse governamental de divulgar a cidade internacionalmente como destino turístico, tem início em Fortaleza a ação governamental de remoção de milhares de famílias, sobretudo para a implementação do VLT<sup>162</sup>.

A implementação do VLT Ramal Parangaba-Mucuripe baseou-se em uma demanda de 90 mil passageiros/dia<sup>163</sup>, que, segundo os estudos de Iacovini (2015), foi superestimada, primeiramente porque partia da hipótese de migração completa dos usuários de ônibus para o VLT que tinham linhas coincidentes ou parcialmente coincidentes, acrescidas da demanda do aeroporto e da rodoviária. Ainda segundo o autor, a única linha que possuía a rota mais parecida com o traçado do VLT realizava, em média, o transporte de 3.361 passageiros por dia. De acordo com informações da Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos (Metrofor), o VLT Parangaba-Mucuripe, que ainda não concluiu suas obras, funcionando em operação assistida<sup>164</sup>, em 2019, teve um aumento no número de usuários de 281% em relação à 2018, transportando 2,2 milhões de passageiros o ano todo<sup>165</sup>. Esse volume de passageiros daria em média 7.051 passageiros ao dia, considerando os dias de funcionamento do VLT ao ano, representando um número bem diferente daquele estimado pelo Governo. Ele pode ser ainda menor, pois esses usuários estão utilizando gratuitamente o VLT hoje, e não há garantias de que, ao iniciar a cobrança da tarifa, ele não opte por outro transporte.

O Observatório de Remoções, coordenado por Renato Pequeno, levantou entre 2009 e 2018 a existência de 309 ocorrências de ameaças de remoções, das quais se concretizaram 135, representando 43,69% do total que, em número absoluto, representava 18.341 famílias<sup>166</sup>. Os autores dessa ação estão distribuídos de forma equilibrada, sendo um terço pelo poder público, um terço pelo setor privado e o outro terço corresponde aos casos sem informação, portanto cerca de 6.113 famílias teriam sido removidas pelo Governo nesse período. Parte dessas

---

<sup>162</sup> Entre as comunidades afetadas pelo projeto do VLT, estão: Trilha do Senhor; Aldacir Barbosa; Dom Oscar Romero; São Vicente; João XXIII; Pio XII; Jangadeiros; Rio Pardo; Canos; Lagamar; Mucuripe; Vila União, Lauro Vieira Chaves e Caminho das Flores, todas existentes há mais de 50 anos (ROMEIRO e FROTA, 2015).

<sup>163</sup> Cálculo realizado por uma empresa de consultoria espanhola Eptisa, contratada pelo Governo do Estado

<sup>164</sup> Na operação assistida não há cobrança de tarifa e desde de 2018, o horário de funcionamento foi ampliado desde setembro de 2018, passando a funcionar de 6 da manhã às 13 horas e de 16h40 às 20h, de segunda à sábado. O VLT ramal Parangaba- Mucuripe está com 91,96% das obras concluídas. Informações obtidas em: <https://sites.seinfra.ce.gov.br/vlt/conheca-vlt.html>. Acesso em 16/09/2020.

<sup>165</sup> Matéria do Diário do Nordeste de 16/01/2020 intitulada: Uso do metrô e VLT cresce, mais transportes ainda aguardam integração. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/metro/uso-do-metro-e-vlt-cresce-mas-transportes-ainda-aguardam-integracao-1.2199025>

<sup>166</sup> Informações contidas no relatório: *O panorama dos conflitos fundiários no Brasil relativo ao ano de 2018*, desenvolvido no âmbito do Fórum Nacional de Reforma Urbana –FNRU, e realizado localmente pelo Laboratório de Estudos da Habitação (LEHAB) da UFC. Disponível em: <http://www.lehab.ufc.br/wordpress/lancada-a-publicacao-panorama-dos-conflitos-fundiarios-urbanos-no-brasil-em-2018/>. Acesso em 12/05/2020.

remoções estava ligada ao “pacote” de obras da Copa de 2014<sup>167</sup>. Para Romeiro e Frota (2015), as remoções geram a ruptura dos vínculos sociais, cuja ação governamental desconsidera as diretrizes da Política Urbana no que se refere à regularização fundiária e à urbanização dos assentamentos irregulares, assegurados como direito na Lei Orgânica do Município de Fortaleza.

A obra recebeu inúmeras críticas e questionamentos, tanto dos movimentos populares (Comitê Popular da Copa e o Movimento de Luta em Defesa da Moradia) como pela Academia, levando também a ações movidas pelo MPCE e o Tribunal Estadual de Contas (TCE). Essa articulação foi decisiva para mudanças no projeto, sobretudo a diminuição da Faixa de Domínio, o tamanho e a localização das estações e dos trilhos, diminuindo a quantidade de remoções, o aumento das indenizações e das opções de reassentamento. Inicialmente, foi oferecido para a população o reassentamento nos distantes conjuntos do Cidade Jardim I (José Walter) e Escritores (Paupina) e, posteriormente, foram ofertadas as alternativas na Cidade 2000, Vila União e Fátima, em terrenos bem próximos às comunidades da Lauro Vieira Chaves e Aldaci Barbosa. Além destas opções, foi incluído, também, o Residencial Alto da Paz (Cais do Porto) pelo PMCMV.

### **5.5 A incipiente e acanhada fase 1 do PMCMV em Fortaleza (2009-2011)**

Ao se analisar a grande demanda por habitação em Fortaleza e a perspectiva de grandes investimentos por parte do PMCMV no setor, a expectativa era de que o desempenho do programa em sua fase inicial atingisse as metas estabelecidas pelo Governo Federal, o que não se concretizou. Pelo contrário, os números alcançados pelo PMCMV nessa fase ficaram bem abaixo do esperado para o Estado do Ceará nas três faixas de Renda do Programa<sup>168</sup> (PEQUENO, 2013). O autor ainda aponta, em relação a Fortaleza, a possibilidade da aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade trazidos pelo recém aprovado PDP-FOR (2009), e o progresso alcançado na organização institucional, que alimentavam a crença de que a Prefeitura teria uma performance mais proativa, e acrescenta em relação ao poder do setor da construção

---

<sup>167</sup> Em número de remoções o VLT atingiu 2.185 imóveis, sendo 1.940 residências, sendo superado pelo BRT Transcarioca (RJ), que removeu 2.038 residências. Em todo o Brasil foram removidas 10.804 residências em razão da Copa de 2014 (BRASIL, 2014 *apud* IACOVINI, 2015), representado em uma única obra cerca de 18% do total de remoções.

<sup>168</sup> O Estado do Ceará tinha como meta para todas as faixas de renda do PMCMV a contratação de 51.644 unidades habitacionais. Passados três anos, a CEF recebeu propostas para 33.425 UHs, entretanto, somente 51% dessas foram contratadas, o que correspondeu à 33% da meta estabelecida (PEQUENO, 2013). Ao analisar a contratação apenas para a faixa 1 do PMCMV, o autor destaca a melhor performance do Estado, já que contratou 58,9% da meta estabelecida para as famílias com renda de zero a três salários mínimos.

civil “[...] na forma como se confunde com o próprio setor imobiliário, inclusive por conta de sua atuação junto ao Programa de Arrendamento Residencial, era de se esperar que houvesse maior eficiência do mesmo na captação e utilização dos recursos” (PEQUENO, 2013, p. 11).

Uma das causas apontadas para a produção acanhada do PMCMV nessa primeira fase do programa, estava no fato da produção de HIS pelo poder público do Município estar direcionada ao atendimento da demanda habitacional vinculada às áreas suscetíveis à risco da cidade e aos projetos de mobilidade urbana. De semelhante modo, o Governo do Estado estava envolvido com a produção habitacional, voltada para o reassentamentos de famílias que viviam às margens do Rio Maranguapinho, um dos corredores de degradação ambiental da cidade. Aliada a esses fatores estava a questão fundiária, pois, segundo os construtores, os terrenos que atendiam aos pré-requisitos de infraestrutura do programa, estavam situados em regiões cuja a valorização imobiliária inviabilizava a construção dentro dos parâmetros do financiamento (PEQUENO, 2013)

Ao estabelecer um comparativo em relação à produção do PMCMV, com os cinco municípios que produziram o maior número de unidades no Estado do Ceará, todos integrantes da RMF, percebemos algumas diferenças em relação à atuação de Fortaleza, apesar de sua superioridade numérica, em termos absolutos, com 5.995 unidades habitacionais, representando 0,84% do total de domicílios na cidade. Entre as unidades produzidas em Fortaleza, somente 48,3% foram direcionadas para a faixa 1 do programa, que era voltada para famílias com renda entre zero e três salários-mínimos, enquanto os demais municípios concentraram suas intervenções justamente nessa faixa, oscilando entre 99,5% e 100% de suas unidades (Tabela 14).

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO TOTAL	TOTAL DE DOMICÍLIOS	TOTAL DE UHs CONTRATADAS	% DOS DOMICÍLIOS	0 A 3 S.M.	% DO TOTAL DE UHs	3 A 6 S.M.	% DO TOTAL DE UHs	6 A 10 S.M.	% DO TOTAL DE UHs
FORTALEZA	2.452.185	710.066	5.995	0,84%	2.896	48,3%	2.748	45,8%	351	5,9%
CAUCAIA	325.441	89.175	4.960	5,56%	4.936	99,5%	24	0,5%	0	0,0%
MARACANAÚ	209.057	57.890	1.600	2,76%	1.600	100,0%	0	0,0%	0	0,0%
HORIZONTE	55.187	15.676	936	5,97%	936	100,0%	0	0,0%	0	0,0%
PACAJUS	61.838	17.587	658	3,74%	658	100,0%	0	0,0%	0	0,0%

Tabela 14: Distribuição da produção dos cinco municípios que mais contrataram unidades na fase 1 do PMCMV por faixa de renda.

Fonte: Elaboração própria com suporte em Pequeno (2013).

Quando comparada a Caucaia, a superioridade numérica de Fortaleza, não representa muito, tendo em vista o alcance do programa nessa cidade, que produziu 4960 unidades,

representando 5,56% do total de domicílios e com direcionamento de 99,5% para a faixa 1. Apesar do número mais reduzido de unidades absolutas, os três municípios restantes - Maracanaú, Horizonte e Pacajús - também tiveram uma atuação bastante semelhante a Caucaia, em relação ao percentual total de domicílios em cada município e o atendimento de 100% das moradias para a população de baixa renda. Pequeno e Freitas (2013) alertam, contudo, para a possibilidade de parte das unidades contratadas em Caucaia atender a demanda de moradores de Fortaleza, porquanto, segundo informações do construtor do maior empreendimento na cidade, cerca de 40% das unidades seriam designadas para o atendimento do cadastro de Fortaleza, reproduzindo o que aconteceu no período do BNH, quando foram construídos o Conjunto São Miguel e o Marechal Rondon, em região limítrofe dos municípios.

Em Fortaleza a atuação do PMCMV estava sob a coordenação da Habitafor, em seu papel bastante restrito, natural da atuação governamental do circuito de promoção privada, explicitado por Aragão (2010). Ao quadro de funcionários reduzido da Habitafor, cabia a realização do trabalho social, que se realizava antes ao visitar as famílias que seriam beneficiadas, durante, na entrega das chaves e depois na organização dos condomínios e orientações para a convivência em regime condominial. Portanto, o setor responsável pela política habitacional de interesse social não exercia nenhuma influência na qualidade arquitetônica e urbanística dos empreendimentos aprovados e muito menos na definição de suas localizações, apesar de contar com os instrumentos do Estatuto da Cidade que lhes poderiam favorecer melhores condições de inserção urbana<sup>169</sup> (PEQUENO e ROSA, 2016). O poder público local se contenta, porém, com a possibilidade de aumentar significativamente o número de unidades de HIS produzidas e selecionar as famílias para participar do programa.

Em 2009, a Habitafor realizou o cadastro das famílias interessadas em receber uma casa do PMCMV, e teve uma procura de mais de 90 mil pessoas. Segundo Roberto Gomes, então presidente da Fundação, esse número ultrapassava o déficit habitacional de Fortaleza calculado, e que nem todos os inscritos estariam aptos a participar do programa em razão dos critérios de renda máxima de até três salários-mínimos e não terem sido beneficiados com uma moradia pelo Estado ou Prefeitura anteriormente. A fala do responsável pela Habitafor, demonstrava

---

<sup>169</sup> Pequeno e Rosa (2016, p.196) destacam que a política urbana em Fortaleza tem sido pautada pela regulação dos instrumentos que propiciam a dinamização do mercado imobiliário de acordo, atendendo aos interesses, e por outro lado existe “[...] o engavetamento das zonas especiais de interesse social não havendo qualquer facilitação no acesso à terra urbanizada para empreendimentos habitacionais de interesse social.

que o próprio cadastramento não seguia os requisitos do programa, inscrevendo pessoas que poderiam não estar aptas a receber efetivamente a casa.

Outro episódio que levantou suspeitas sobre os critérios de seleção dos beneficiados estava relacionado com o Conjunto São Bernardo. O Diário do Nordeste, em fevereiro de 2013, relatou denúncias recebidas de que pelo menos 21 das 80 famílias beneficiadas, tinham ligação com ex-funcionários da gestão anterior e militantes partidários. Os fatos levaram a uma apuração interna na Habitafor, no início da gestão de Roberto Cláudio, que produziu um relatório, atestando que 32% das unidades tinham sido entregues a pessoas com ligação direta e indireta com a Habitafor, e que o serviço social não fazia análise socioeconômica das famílias a serem beneficiadas<sup>170</sup>. Após essas denúncias, a Habitafor adotou algumas medidas para evitar fraudes, realizando em 2014 um recadastramento e instituindo depois em 2015 o sistema de sorteio eletrônico, para garantir transparência e imparcialidade ao processo.

Até 2011 só haviam sido entregues, 352 unidades referentes aos conjuntos Turmalina e Santo Agostinho, levando muitos dos inscritos a desacreditar que seriam contemplados com uma moradia<sup>171</sup>, e, ao final da gestão de Luizianne Lins, das 2.896 UHs contratadas em 2009 e 2010 somente foram entregues 856 (Tabela 15), porém, em dezembro de 2012, foram contratadas 5.536 UHs para o Cidade Jardim I, sendo naquele momento o maior conjunto do PMCMV em todo o Nordeste.

CONJUNTO HABITACIONAL	NÚMERO DE UHs	ANO DE ENTREGA	BAIRRO	DISTÂNCIA AO CENTRO	TIPO DE CONDOMÍNIO
Turmalina	120	2011	Vila Velha	9,7 km	Fechado
Santo Agostinho	232	2011	Barra do Ceará	6,8 km	Fechado
São Bernardo	80	2012	Parque Dois Irmãos	9,9 km	Fechado
Monte Líbano	256	2012	Mondubim	13,5 km	Fechado
Independência I	168	2012	Granja Lisboa	13,6 km	Fechado
<b>TOTAL</b>	<b>856</b>				

Tabela 15: Resumo dos conjuntos do PMCMV (fase 1) entregues até 2012.

Fonte: Elaborado pela autora.

<sup>170</sup>O relatório da Habitafor apontando as irregularidades no episódio do Conjunto São Bernardo, levou o Ministério Público Federal a entrar com uma ação de improbidade administrativa contra 40 pessoas por fraude, segundo o Diário do Nordeste (21/02/2013 e 21/08/2013).

<sup>171</sup>Jornal Diário do Nordeste (27/05/2012), matéria intitulada: Em Fortaleza só foram entregues casas do Minha Casa Minha Vida para 352 das 90 mil famílias inscritas. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/negocios/em-fortaleza-so-foram-entregues-casas-do-minha-casa-minha-vida-para-352-das-90-mil-familias-inscritas-1.850552>.

Todos os conjuntos dessa fase foram realizados em condomínios fechados com muros e guarita, cujas unidades eram de dois quartos, distribuídas em blocos multifamiliares de dois pavimentos, incluído o térreo. Possuíam também vagas rotativas, um salão de festa, um pequeno *playground*, e unidades adaptadas. O projeto era praticamente o mesmo, sendo objeto apenas de algumas adequações em relação à distribuição dos blocos, de acordo com o terreno (Figura 105).

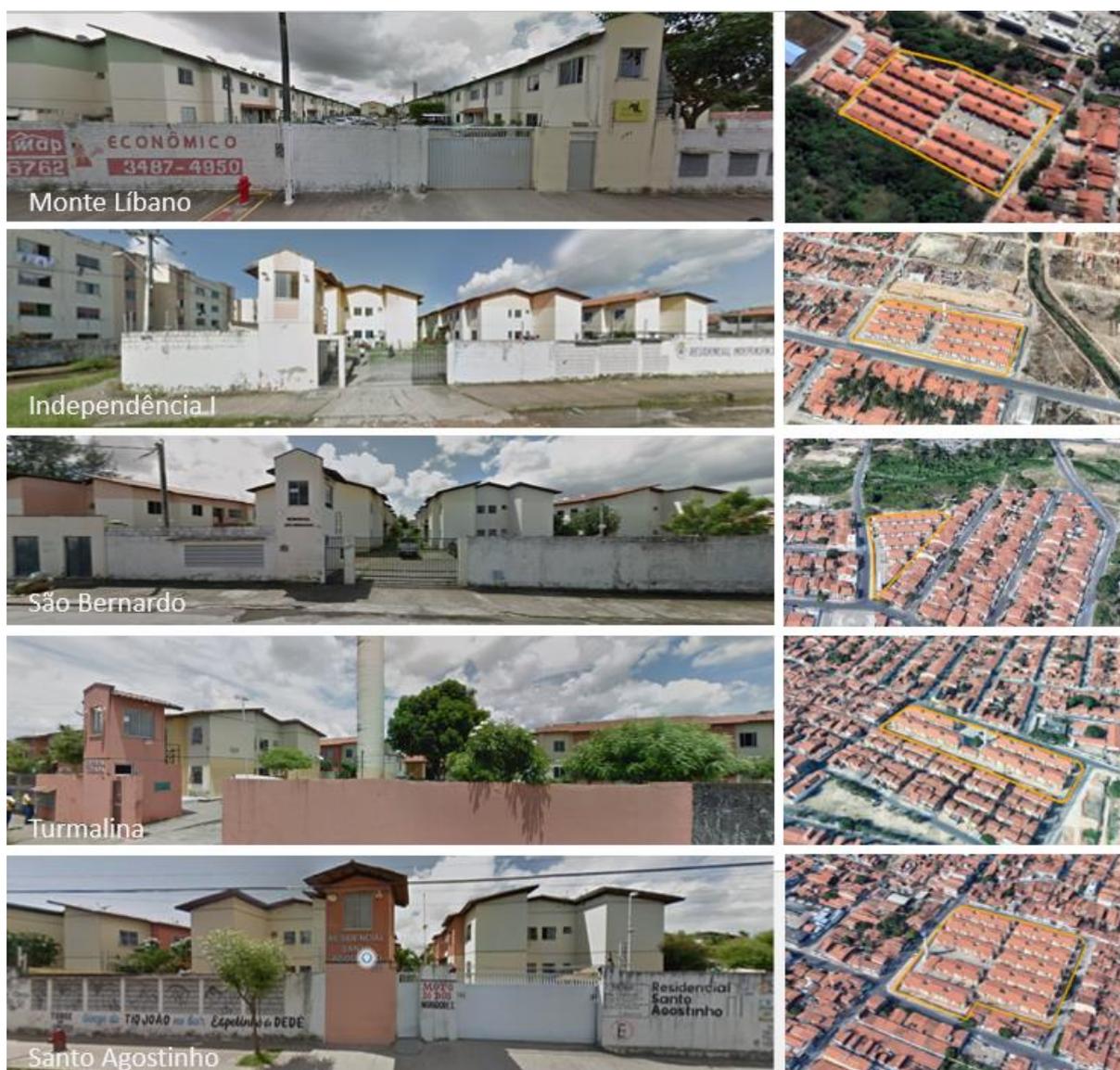


Figura 105: Imagens dos conjuntos da primeira fase do PMCMV (faixa 1) entregues até 2012.  
Fonte: Elaboração própria com base no *Google Maps* e *Google Earth* (Acesso em 09/09/2020).

Segundo Pequeno (2013), o Sinduscon-CE contratou alguns profissionais para formular projetos de referência que atendessem todas as exigências da CEF e racionalizassem a construção. Desse modo, seriam minimizados os custos da obra e dariam mais celeridade ao processo de aprovação do projeto.

Essa excessiva padronização, que também foi amplamente utilizada no período do BNH, não reconhece a diversidade das famílias que serão atendidas, nem as especificidades de cada local escolhido para o empreendimento, avançando em relação aos projetos do BNH apenas no tocante à oferta de unidades adaptadas, mas reproduzindo sua baixa qualidade arquitetônica e urbanística (Figura 106).

C

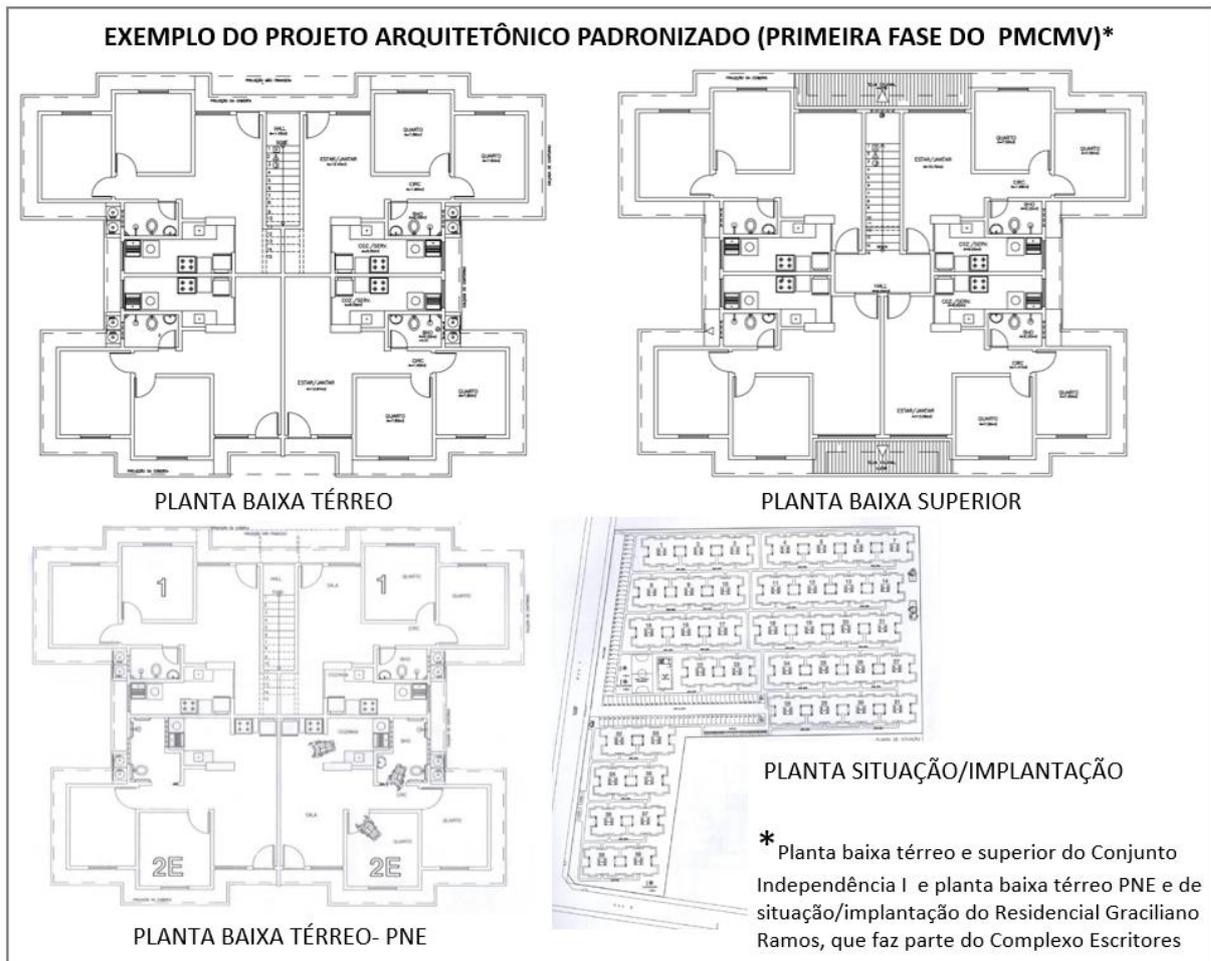


Figura 106: Plantas baixas do Conjunto Independência I e Residencial Graciliano Ramos (projeto padrão).  
Fonte: Construtora ECB Bezerra e Barros (2019, p.63 e 65).

A opção pela modalidade de condomínio fechado<sup>172</sup> permite o incremento de unidades por meio da intensificação do uso do solo. Quando, porém, esses conjuntos possuem um porte maior e estão implantados em contiguidade uns aos outros provocam a “[...]fragmentação

<sup>172</sup> Segundo Pequeno e Rosa, o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), que já vinha atuando desde 1990 e construiu 90 empreendimentos de pequeno porte na RMF, totalizando 11.226 unidades, também utilizou a tipologia de condomínio fechado em bairros periféricos e populares, contribuindo inclusive para o aumento do valor de terrenos infraestruturados.

socioespacial, causando impactos negativos nas relações sociais e mantendo famílias entremuros (PEQUENO, 2013).

A localização espacial dos empreendimentos do PMCMV é orientada segundo a faixa de renda do público-alvo, sendo mais periférica quanto menor for a renda. Segundo Pequeno e Freitas (2015), os terrenos mais bem infraestruturaados da cidade são reservados para a pequena parcela da população que ganha acima de dez salários-mínimos, fazendo com que a população que ganha entre três e dez SM seja empurrada para áreas mais distantes, em bairros denominados “emergentes”. Em uma espécie de efeito dominó, a população mais pobre, cuja a renda é inferior a três SM, não consegue ter sua demanda atendida dentro dos limites da cidade de Fortaleza, sendo empurrada para os municípios vizinhos. Essa realidade de aumento do valor dos terrenos favorecidos com infraestrutura leva o setor da construção civil a reivindicar a diminuição das exigências quanto aos serviços urbanos obrigatórios para a aprovação dos terrenos da faixa 1 do PMCMV, visando, sobretudo, aos bairros de requalificação urbana definidos pelo PDP-FOR, o que se concretizou, atendendo inclusive aos interesses de alguns movimentos sociais de moradia, que enxergavam nesses requisitos apenas uma barreira para a efetivação do acesso à moradia (PEQUENO, 2013).

O conjunto denominado Complexo Escritores (1920UHs) e o São Domingos (120UHs), apesar de terem sido contratados na primeira fase do programa, só foram entregues na gestão seguinte da Prefeitura. Eles são abordados de maneira mais detalhada neste trabalho no subcapítulo que trata da segunda fase do PMCMV.

No concernente à localização os conjuntos da primeira fase do PMCMV, estes seguem a lógica do circuito de promoção privada mencionado por Aragão (2010), que busca sempre garantir a maior lucratividade possível. Ao depararem a valorização dos terrenos infraestruturaados ainda disponíveis em Fortaleza, buscaram a periferização como estratégia para viabilizar o empreendimento.

Na produção inicial do PMCMV temos a localização de todos os conjuntos na porção oeste da cidade, reconhecidamente menos valorizada pelo mercado imobiliário que a porção leste da cidade. Ao analisarmos a localização individualmente dos conjuntos, percebe-se que o Independência I, o Monte Líbano e o Turmalina situam-se em zonas periféricas, próximas do limite municipal, estando os dois primeiros em área de ocupação dispersa. Já o São Bernardo está em zona intermediária, com entorno mais ocupado que os demais, e o Santo Agostinho é o que possui melhor inserção urbana dos cinco, estando a apenas 6,8km do centro (Figura 107).

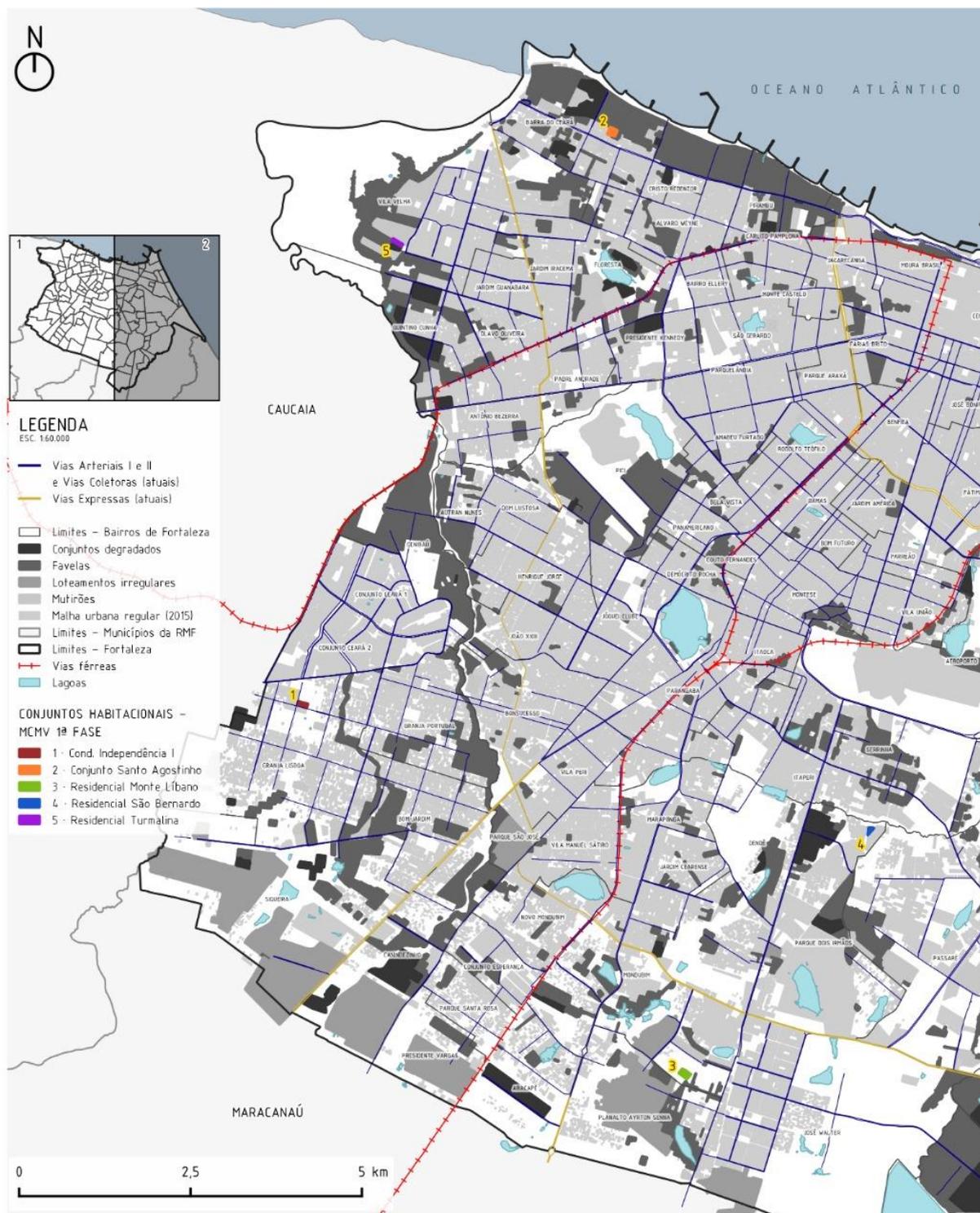


Figura 107: Espacialização dos empreendimentos do PMCMV (fase 1) em relação à malha urbana de 2015. Fonte: Elaboração própria sobre base cartográfica da Prefeitura de Fortaleza (FORTALEZA 2040).

### 5.5.1 A participação do Governo do Estado na dinamização do PMCMV

Desde da extinção da COHAB, o Governo do Estado vinha delegando a questão habitacional aos municípios, reduzindo a sua atuação no setor. Com a sinalização do aumento

de recursos para a HIS pelo Ministério das Cidades, em 2007<sup>173</sup>, ele decide criar a Secretaria Estadual das Cidades, que era organizada em coordenadorias, existindo duas somente para tratar a questão habitacional (PEQUENO e ROSA, 2016). A Coordenadoria de Projetos Especiais dirigia suas ações para o reassentamento de famílias removidas de áreas de risco ou que estivessem em locais de convergência das grandes obras de preparação para a Copa do Mundo de 2014, sobretudo as do VLT. Já a Coordenadoria de Habitação ficou com a responsabilidade de atuar no PMCMV, em suas diversas modalidades.

Na fase inicial do PMCMV, tanto o Governo do Estado como a Prefeitura estavam envolvidos nos projetos com recursos do PAC, na linha programática relacionada à urbanização de favelas em áreas de risco e aos projetos de mobilidade, influenciando o baixo desempenho do programa nesse período (PEQUENO e ROSA, 2016). Na segunda fase do PMCMV, o Governo do Estado passa a atuar diretamente, ao perceber que não estava aproveitando os imensos recursos ofertados para habitação pelo programa, tendo como ação imediata a formação de um comitê interinstitucional<sup>174</sup> para avaliar quais eram os obstáculos para a implementação do PMCMV em larga escala no Estado. Com amparo nas conclusões, foram realizadas as ações necessárias para dinamizá-lo e transformá-lo no principal instrumento de produção pública de moradias para as famílias de baixa renda. Segundo os autores, essas medidas procuravam tornar mais vantajosa a participação das construtoras, utilizando para tal o aporte de recursos do Estado para ampliação do valor por unidade habitacional e viabilizando junto às concessionárias de serviço público a implementação da infraestrutura necessária.

O Governo do Estado, ao participar do programa através de contrapartida financeira direta, viabiliza também a indicação de parte dos beneficiados com o empreendimento, direcionando essa demanda, principalmente, para o reassentamento das famílias removidas pelas grandes obras de urbanização dos rios Maranguapinho e Cocó e de urbanização do Dendê, e de mobilidade urbana (VLT) (NASCIMENTO, 2018). Novamente, a remoção de favelas de áreas valorizadas ou com potencial de valorização para o mercado imobiliário, como aconteceu com os conjuntos da FSSF, na época da construção da Leste-Oeste, estão no cerne da produção estatal da HIS, utilizando-se também da justificativa de obras essenciais para a mobilidade urbana. O Dendê, como área próxima do recém-inaugurado Centro de Eventos do Ceará e

---

<sup>173</sup> Período que coincide com o início do segundo mandato de Lula, do qual o então Gov. Cid Gomes era forte aliado.

<sup>174</sup> Participaram desse comitê o Governo do Estado, representado pela Secretaria das Cidades, a CEF e o Banco do Brasil que passou a operar o programa, as concessionárias de serviço público: CAGECE e COELCE e o SINSUSCON-CE (NASCIMENTO, 2018).

circundado por imensos terrenos vazios à espera de valorização, constituem exemplos disso. Já o projeto do Cocó, além desses fatores, configurava como importante obra para o incremento do setor turístico na capital, já que fazia parte do trajeto dos turistas do aeroporto para a zona hoteleira.

Um dos fatores que também impulsionou a produção do PMCMV, desde a segunda fase, foi a mudança das regras do programa, que limitavam o número de unidades por contrato em 500 unidades, na tentativa de evitar os erros do passado em relação aos conjuntos gigantescos do BNH – embora, ainda na primeira fase do programa, tenham sido criadas estratégias para burlar esse requisito, como foi verificado no Complexo Escritores, conforme discutido adiante.

### **5.6 O aumento do número de unidades na segunda e terceira fase do PMCMV**

Passada a primeira fase do PMCMV, que durou até 2011, quando foram contratadas 2.896 unidades e entregues apenas 856 até 2012, o programa inicia sua segunda fase com perspectiva de aumento expressivo no número de unidades, graças ao envolvimento do Governo do Estado, que articulou todos os setores envolvidos e passou a investir seus próprios recursos, como descrito anteriormente, além das mudanças ocorridas no programa em âmbito nacional. Somente em 2012, foram contratadas 5.776 unidades, referentes ao Cidade Jardim I (5.536) e ao Independência I (240).

O PMCMV já sinalizava, no início da segunda fase, o crescimento no número de unidades e no porte dos empreendimentos, sem que tenham sido sanados os problemas apontados por Pequeno e Freitas (2015, p.46) em relação à primeira fase, quando prevalecem os valores altos dos terrenos e permanece a não aplicação dos instrumentos de combate à especulação imobiliária por parte do poder público. E acrescentam: “[...]os interesses dos agentes ligados ao mercado imobiliário acabam prevalecendo sobre o interesse coletivo no processo de produção do espaço urbano acessível a todas as camadas da população”.

O PMCMV passou por várias reestruturações quanto a sua normatização, que foram modificando as regras de execução do programa, sendo aquelas ocorridas a partir da segunda fase, as mais significativas para as mudanças ocorridas no contexto local, a começar pelo aumento ocorrido em relação aos limites estabelecidos para todas as faixas de renda, ficando a faixa 1 em R\$ 1.600,00 e nos valores dos preços médios dos imóveis, que passaram de R\$42.000,00 para R\$55.000,00 (MENEZES, 2016). A autora destaca a mudança no limite para o tamanho do empreendimento, que inicialmente era de 500 unidades para condomínios abertos

e 300 para fechados, mas não se determinava nada relativamente à justaposição. Agora o limite passa para 5.000 unidades em empreendimentos contíguos, isto é, justapostos, podendo esse limite ser ampliado mediante autorização específica do Ministério das Cidades. Da mesma forma que foi caracterizado o que seria empreendimento contíguo<sup>175</sup>, também foram estabelecidas regras para a justaposição<sup>176</sup>.

As alterações mais importantes realizadas em 2011, pela Portaria n° 465, dizem respeito à exigência para empreendimentos acima de 500 unidades da realização do Relatório de Diagnóstico da Demanda por Equipamentos Públicos e Urbanos e a Matriz de Responsabilidades. O primeiro descreve quais são os equipamentos e serviços públicos existentes em um raio de 2,5km do empreendimento e sua capacidade de atendimento, os parâmetros de uso e ocupação do solo, a existência de fatores de risco e insalubridade, outros empreendimentos de HIS e etc. A Matriz de Responsabilidade, a partir das demandas apontadas pelo relatório, estabelece as ações necessárias para seu atendimento e o cronograma para cumprimento das medidas assumidas, e somente para empreendimentos a partir de 1.500 unidades é necessária a homologação desses documentos pelo Ministério das Cidades e pela instituição financeira responsável pela operação<sup>177</sup> (MENEZES, 2016).

Na primeira fase do PMCMV, segundo Pequeno e Rosa (2016), as construtoras locais assumiram a produção para a faixa 1, em razão do porte dos empreendimentos, apesar de algumas entrarem em processo de falência depois. Nas fases seguintes, com as modificações ocorridas no âmbito do PMCMV, em relação ao porte dos empreendimentos e ampliação das metas e recursos para o programa, houve uma hegemonia de grandes construtoras nacionais vindas de outras capitais, que possuíam expertise maior em relação à produção de empreendimentos de grande porte, que passaram a predominar também nesta fase. Esta foi, também, uma estratégia para diminuir os riscos de suspensão dos contratos e da paralisação das obras<sup>178</sup>, haja vista que as construtoras locais enfrentavam mais obstáculos para comprovar sua

---

<sup>175</sup> A contiguidade é caracterizada quando: "a menor distância, em linha reta, do ponto do perímetro da sua poligonal mais próxima ao perímetro da poligonal de outro empreendimento for igual ou inferior a 1.000 metros". (BRASIL, 2013b *apud* MENEZES, 2016, p. 50).

<sup>176</sup> Torna-se obrigatório a destinação de área para a implementação de equipamentos públicos necessários ao atendimento da nova demanda a partir de 1000 unidades, e, em 2013, a exigência passa a ser para empreendimentos a partir de 500 unidades

<sup>177</sup> A partir da segunda fase o Banco do Brasil passa a operar também o programa, participando de dois grandes empreendimentos na cidade de Fortaleza, o Cidade Jardim II (5.968) e o Alameda das Palmeiras (4.992).

<sup>178</sup> A empresa contratada para a construção do conjunto denominado Escritores (Paupina) entrou em processo falimentar, depois a CEF negocia com outras construtoras a conclusão das obras, ficando cada construtora com a realização de um condomínio (Pequeno e Rosa, 2016). O mesmo episódio aconteceu com o Cidade Jardim I, levando a conclusão de somente 2.944 unidades, cerca 53% do total, restam ainda 2.592 unidades a serem concluídas.

viabilidade econômica e financeira ante à magnitude desses empreendimentos, conduzindo, assim, a oligopolização da produção de HIS local.

Quanto à priorização do atendimento da faixa 1 pelo PMCMV, não existem mudanças em relação à primeira fase do programa, permanecendo como a faixa de renda familiar com o maior número de contratações. Segundo Menezes (2016), as contratações de empreendimentos para a faixa de zero a três SM, que é justamente a de maior prevalência no déficit habitacional local, na RMF, correspondem a 81,7% da produção total, englobando todas as faixas do programa.

Em sua pesquisa, a autora analisou a contratação do PMCMV em cada município integrante da RMF, de 2009 a 2015, por faixa do programa. Analisando os seus números e comparando-os com o de Pequeno (2013), constata-se que Fortaleza permanece com a superioridade numérica absoluta em relação aos demais municípios, representando 64% do total de unidades para todas as faixas do PMCMV produzidas pela RMF, e, quando se examina esse percentual relativo apenas para a faixa 1, sua participação cai para 60,5%. Em relação a sua evolução da fase 1 para a 2 e 3, temos um aumento de 493% no total de unidades produzidas para todas as faixas e 790%, ao se considerar apenas a faixa 1 do programa (Tabela 16). Ao todo, foram produzidas 35.538 unidades em Fortaleza, sendo 25.777 para a faixa 1, 6.422 para a faixa 2 e 3.339 para a faixa 3, representando respectivamente 72,5%, 18,1% e 9,4% do total de unidades (MENEZES, 2016). Até 2011, de acordo com Pequeno (2013), esses percentuais estavam distribuídos em Fortaleza, por faixa: 48,3% para a faixa 1, 45,8% para a faixa 2 e 5,9% para a faixa 3. Os números revelam uma forte migração dos empreendimentos da faixa 2, sobretudo para a faixa 1, e, em menor escala, para a 3.

PMCMV (FORTALEZA)	POPULAÇÃO TOTAL	TOTAL DE DOMICÍLIOS	TOTAL DE UHs CONTRATADAS	% DOS DOMICÍLIOS	0 A 3 S.M.	% DO TOTAL DE UHs	3 A 6 S.M.	% DO TOTAL DE UHs	6 A 10 S.M.	% DO TOTAL DE UHs
FASE 1	2.452.185	710.066	5.995	0,84%	2.896	48,3%	2.748	45,8%	351	5,9%
FASE 1, 2 E 3	2.452.185	710.066	35.538	5,00%	25.777	72,5%	6.422	18,1%	3.339	9,4%

Tabela 16: Síntese da produção do PMCMV em Fortaleza até 2015 e a distribuição por faixa de renda.  
Fonte: Elaborado pela autora a partir de Pequeno (2013, p. 6) e Menezes (2016, p.118).

Esses números revelam que as medidas da dinamização do PMCMV do Governo do Estado, e sua maior aproximação com a nova gestão da Prefeitura, firmando parcerias em relação à instalação de equipamentos e serviços públicos, surtiram efeito pelo menos do ponto de vista da expansão do volume de unidades produzidas. O aumento dos recursos e mudanças nas regras do programa, também, contribuiram para a melhoria da performance de Fortaleza do

ponto de vista quantitativo, embora o qualitativo ainda deixe a desejar. Este aspecto é abordado, individualizadamente – isto é, para cada conjunto – em passagem posterior deste ensaio.

No *ranking* da produção habitacional do PMCMV para a faixa 1, os três municípios da RMF que mais se destacaram em quantidade de unidades produzidas na fase 2 e 3 do programa permanecem os mesmos e em igual ordem aos da fase anterior, respectivamente, Fortaleza, Caucaia e Maracanaú. A maior parte dos empreendimentos destes municípios se localizam nas regiões limítrofes entre eles, demonstrando a permanência e intensificação do processo de conurbação.

### **5.7 A atuação da Habitafor no contexto de crescimento do PMCMV (faixa 1)**

No período de 2009 até 2012, a atuação da Habitafor na produção de HIS acontecia em dois eixos distintos e independentes, que eram a produção por intermédio do PMCMV e a produção direta pelo órgão - embora ambas tenham sido financiadas por recursos federais, o papel do órgão na primeira tenha sido reduzido ao trabalho social e a definição das famílias beneficiárias.

No segundo momento do PMCMV, e após a mudança do grupo político que comandava a Prefeitura de Fortaleza, houve uma mudança significativa no âmbito das ações desenvolvidas pela Habitafor, sobretudo em relação à produção de moradias, delegando essa missão exclusivamente ao programa. Houve uma abdicação da provisão habitacional direta do órgão, que vinha sendo realizada na gestão anterior, vinculada, principalmente, a intervenções em áreas suscetíveis à risco, promovendo a urbanização e o reassentamento das famílias removidas. Apesar das fragilidades observadas nessa atuação, mormente relacionadas com a interrupção de algumas obras e a não conclusão de conjuntos, não se pode negar a atuação voltada para as comunidades mais vulneráveis do ponto de vista habitacional.

Na gestão de Roberto Cláudio, a produção da HIS fica a cargo do PMCMV, inclusive com a conversão de empreendimentos financiados pelo PAC para ele, como relatado anteriormente em relação ao Conjunto Vila do Mar III. A diminuição das ações da Habitafor, já que a elaboração do projeto e a construção do empreendimento ficam sob a responsabilidade do setor privado, conduziu a desestruturação de sua equipe técnica. O quadro de funcionários e o orçamento da Habitafor foram bastante reduzidos, passando de R\$117.484.346,00 em 2012, para R\$17.010.532,00 em 2016 e o número de funcionários de 310 para 194, no mesmo período (MOURA, 2017), representando uma redução orçamentária de 86% e de funcionários de 37%.

Para o Município aderir ao SNHIS e acessar os recursos do FNHIS, uma das prerrogativas definidas pelo PLANHAB era a elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza (PLHIS), que foi iniciado em 2010 pela equipe técnica da Habitafor e finalizado somente em 2013, mudando uma prática recorrente, que era a terceirização dos diagnósticos referentes à realidade da questão urbana da cidade. Santos (2013, p.499) afirma que essas análises eram feitas superficialmente, com suporte em dados pré-existentes e que muitas vezes não retratavam, coerentemente, a realidade. E destaca “[...] a forte relação do PLHISFor com as linhas programáticas do PLANHAB e os avanços institucionais da escala nacional no sentido de buscar a a integração entre as políticas urbana e habitacional”.

O PLHIS estabelecia um conjunto de objetivos, diretrizes e metas que deveriam ser alcançadas até 2023, mediante uma série de linhas e sublinhas de ação e programas, priorizando a atuação vinculada à urbanização e regularização fundiária em assentamentos considerados mais precários<sup>179</sup>, sobretudo os inseridos em ZEIS definidas pelo PDPFor (2009). Além disso, levantou e especializou os vazios urbanos, indicando quais tinham preferência para aquisição e constituição de um banco de terras e quais os instrumentos do Estatuto da Cidade deveriam ser utilizados para sua viabilização. O PLHIS não foi, entretanto, convertido em lei, tampouco executado (ALDIGUERI, 2017). A sua concretização poderia mudar os rumos do PMCMV quanto a sua inserção urbana, tendo em vista que a autora afirma existirem em 2010, 22.507.675 m<sup>2</sup> de área de vazios propícios para a construção de HIS e, de acordo com o PLHIS, nessa área, poderiam ser construídas até 512.131UHs, representando quase sete vezes o déficit habitacional dos assentamentos precários levantados pelo PLHIS, que é de 74.607 moradias.

Entre os programas habitacionais da Habitafor está o Programa de Locação Social (PLS) que consiste em um auxílio mensal de R\$420,00 para pessoas em situação de vulnerabilidade social, atingidas por desastres naturais, vítimas de violência doméstica, portadoras de enfermidades graves, entre outros. Esse benefício, contudo, dura no máximo dois anos e o programa tem apenas 1.250 vagas. Outro programa é o de melhorias habitacionais<sup>180</sup>, que está disponível apenas para famílias que possuam casa própria, de uso exclusivamente residencial e

---

<sup>179</sup> Segundo Aldigueri (2017), aos assentamentos precários foram admitidas tipologias além das favelas, tais como: conjuntos habitacionais degradados, loteamentos clandestinos e irregulares, mutirões, cortiços.

<sup>180</sup> As melhorias habitacionais atuam principalmente em banheiros, que são construídos e/ou reparados com a instalação de *kits* sanitários (chuveiro, lavatório, vaso, revestimento e piso cerâmico), mas não atuam em moradias precárias que não tenham a posse legal ou não estejam em processo de regularização fundiária (Habitafor)

tenham renda até três SM<sup>181</sup>, sendo realizado muitas vezes em conjunto com a regularização fundiária.

Na gestão de Roberto Cláudio, um passo importante foi dado em relação a transparência e a impessoalidade no processo de seleção das famílias para o PMCMV, que foi a aplicação do sorteio eletrônico, adotando os seguintes critérios para elegibilidade das famílias: residir em áreas de risco ou insalubres, desabrigadas; participantes do PLS (aluguel social), em coabitação ou em densidade excessiva por cômodo; que tenham mulheres responsáveis pela unidade familiar ou que possuam algum membro com doença crônica incapacitante. Um funcionário da Habitafor relatou, entretanto, que o cadastro ainda precisa ser melhor organizado, pois existem casos em que mais de um membro da mesma família estão cadastrados.

### **5.8 O retorno dos grandes conjuntos periféricos de HIS no âmbito do PMCMV**

A escolha dos beneficiários do PMCMV acontece por intermédio dos entes federativos - Estado do Ceará e Prefeitura de Fortaleza. O primeiro garante sua participação na distribuição das unidades através de contrapartidas financeiras, utilizando recursos do próprio orçamento, e, assim, viabiliza parte das unidades necessárias para reassentar as comunidades removidas pelas obras do VLT e dos grandes projetos de urbanização do Rio Maranguapinho, Rio Cocó e Comunidade do Dendê. Já a Prefeitura atende a demandas fechadas de reassentamento, como no caso do Projeto Vila do Mar, e a chamada demanda espontânea, de que fazem parte os cadastrado na Prefeitura, selecionados desde de 2015 por sorteio eletrônico.

Entre os 22 empreendimentos listados (Tabela 17), apenas o Cidade Jardim I foi parcialmente entregue, restando 2.592 unidades com previsão de entrega até 2022, e o Alto da Paz II, que está em fase de conclusão, devendo ser entregue até o final de 2020. Ao todo foram concluídas e entregues 23.087 unidades, das quais 2.552 estão em empreendimentos tipo condomínio fechado (com muros e guarita), representando 11% do total. A maioria destes empreendimentos foi contratada ainda na fase 1 do programa, exceto o Riacho Verde I e II contratados em 2013, e todos possuem porte pequeno e médio, não ultrapassando 352 unidades. Desde 2012, quando foi contratado o maior empreendimento do PMCMV em Fortaleza (Cidade Jardim I), passa a predominar a tipologia de condomínio aberto, que prevalece inclusive em residenciais de médio porte, como o Heloneida Studart, o Ana Facó e o Alto da Paz II.

---

<sup>181</sup> Informações obtidas no site da Habitafor em 20/06/2020

CONJUNTO HABITACIONAL	NÚMERO DE UHs	ANO DE ENTREGA	BAIRRO	DISTÂNCIA AO CENTRO	TIPO DE CONDOMÍNIO
São Domingos	120	2013	Jangurussu	13,3 km	Fechado
Independência II	240	2014	Granja Lisboa	13,6 km	Fechado
Cidade Jardim I*	2.944	2014–2018	José Walter	13,5 km	Aberto
Carlos Drummond de Andrade	144	2016	Paupina	15,3 km	Fechado
Castro Alves	264	2016	Paupina	15,2 km	Fechado
Graciliano Ramos	312	2016	Paupina	15,0 km	Fechado
Jorge Amado	168	2016	Paupina	15,5 km	Fechado
José de Alencar	272	2016	Paupina	15,3 km	Fechado
Machado de Assis	352	2016	Paupina	15,4 km	Fechado
Monteiro Lobato	216	2016	Paupina	15,4 km	Fechado
Rachel de Queiroz	192	2016	Paupina	15,5 km	Fechado
Alameda das Palmeiras	4.992	2016–2018	Pedras	18,6 km	Aberto
Riacho Verde I	144	2017	Siqueira	14,8 km	Fechado
Riacho Verde II	128	2017	Siqueira	15,1 km	Fechado
José Euclides Ferreira Gomes	2.992	2017	Jangurussu	15,7 km	Aberto
Condomínio Ana Facó	288	2018	Siqueira	15,6 km	Aberto
Condomínio Heloneida Studart	288	2018	Siqueira	15,6 km	Aberto
Luiz Gonzaga	1.760	2019	Jangurussu	16,3 km	Aberto
Maria Alves Carioca	192	2019	Granja Lisboa	13,8 km	Aberto
Cidade Jardim II	5.968	2019	José Walter	15,6 km	Aberto
Alto da Paz I	1.111	2020	Cais do Porto	7,0 km	Aberto
Alto da Paz II**	0	Em conclusão	Cais do Porto	6,8 km	Aberto
<b>TOTAL</b>	<b>23.087</b>				

\*2.944 UHs entregues até 2018; restavam 2.592. / \*\* Previsão de entrega de 317 UHs até o final de 2020.

Tabela 17: Síntese dos empreendimentos do PMCMV (faixa 1) entregues a partir de 2013 (Fase 2 e 3).  
Fonte: Elaborado pela autora a partir do Ministério das Cidades (2018) e Secretaria das Cidades (2020).

### 5.8.1 Os conjuntos contíguos denominado *Complexo Escritores*

O Complexo Escritores, na verdade, é formado por empreendimentos independentes e construídos por sete construtoras diferentes, cuja contratação ocorreu ainda em 2010. Sua denominação resulta da localização justaposta de todos e pelo fato do nome de cada residencial ter sido uma homenagem a um escritor brasileiro. Ao todo, o complexo possui 1920 unidades residenciais, distribuídas em oito condomínios fechados com muros e guarita, utilizando-se da tipologia multifamiliar, de dois pavimentos, e planta-padrão utilizada nos demais empreendimentos da fase 1 do PMCMV (Figura 108).



Figura 108: Vista superior do Complexo Escritores e vista ao nível do observador da R. Antero de Quental.  
Fonte: Elaboração própria com base no *Google Earth* e *Google Maps* (acesso 21/09/2020).

A maneira como foram implantados os conjuntos, de modo contíguo e fechados por muros, buscava contornar o limite de unidades por empreendimento exigido na primeira fase do programa, que não determinava nenhuma regra em relação à justaposição de empreendimentos, fatores que foram alterados na fase seguinte do PMCMV. Os conjuntos possuem em média um perímetro murado de cerca de 485m, com um único contato visual com a rua, na entrada de cada condomínio, o que impossibilita os “olhos na rua” defendidos por Jacobs (2007). A autora revela, por meio desta expressão, a necessidade da vitalidade urbana, proporcionada pela circulação de pedestres e a sua interação com as edificações. Somente por intermédio da ocupação intensa e diversificada dos espaços públicos é que a cidade ganha vida e torna-se mais segura.

Dentro do Complexo Escritores, existem integrantes de organizações criminosas, que foram sorteados ou que se apropriaram de imóveis vazios<sup>182</sup>. De acordo com o relato dos moradores, eles mantêm a ordem, impedindo brigas entre vizinhos, assaltos na região, ou qualquer evento que possa gerar a vinda da polícia ao local. O grupo que se intitula Comunidade Pôr do Sol (CPS) é o comando na região. Ele não é subordinado a nenhuma facção e adota uma posição de neutralidade em relação às rivalidades, não permitindo a presença de nenhuma outra facção no conjunto (BARROS, 2019). O autor, na condição de pesquisador e morador, revela que a maioria está satisfeita com a moradia, e relata como fatores de descontentamento a distância do condomínio em relação aos empregos e demais equipamentos e serviços, a má qualidade do transporte público, haja vista que só existe uma linha de ônibus circulando no

<sup>182</sup> Esses imóveis pertenciam à famílias sorteadas, que não vieram tomar posse na entrega das chaves das unidades, muitos por não terem tomado conhecimento que tinham sido beneficiadas.

entorno, que, além da frequente superlotação, ainda se dirige, primeiramente, para o terminal da Messejana, obrigando todos os usuários a pegarem pelo menos duas conduções.

Cada condomínio possui salão de festas com copa, lavabo e depósito, vagas de estacionamento descobertas, *playground*, campinho gramado de futebol. Cada bloco de apartamentos possui oito unidades, sendo quatro por andar, cujas áreas variam de 42.68m<sup>2</sup>, 43.28m<sup>2</sup>, 40.75m<sup>2</sup> e 41.97m<sup>2</sup>. Em todos os condomínios foram ofertadas unidades adaptadas (Figura 109).



Figura 109: Imagens internas do Graciliano Ramos, inscrição da CPS na entrada do Complexo e vista aérea do Raquel de Queiroz.

Fonte: Imagem do Raquel de Queiroz da Construtora Sumaré e demais imagens em Barros (2019).

### 5.8.2 Os conjuntos de médio porte fechados

Os conjuntos que apresentam a modalidade de condomínio fechado, com muros e guaritas, são uma continuação da tendência verificada na primeira fase, que adotou um projeto padrão, tendo em vista que o São Domingos foi contratado em 2010, o Independência II em 2012 e o Riacho Verde I e II em 2013. O São Domingos, inclusive, adota a mesma planta dos demais empreendimentos da primeira fase, com uma verticalização ainda restrita a dois pavimentos. O Independência II inaugura um padrão de verticalização maior, com quatro pavimentos, que se tornará hegemônico para os demais empreendimentos que virão depois dele (Figura 110).

Outra aspecto de ordem prática na adoção de condomínios fechados, diz respeito ao crescimento das despesas para manutenção do condomínio, que crescem com o pagamento de um porteiro ou zelador, haja vista o fato que muitos já expressam dificuldade para pagar, até mesmo, a prestação da habitação junto ao órgão financeiro.



Figura 110: Vista ao nível do observador da entrada do Independência II, Vista superior do Independência I e II e da via que separa ambos.

Fonte: Elaboração própria com base no *Google Earth* e *Google Maps* (acesso 21/09/2020).

O Independência II foi implantado em terreno contíguo ao Independência I, construído na primeira fase, ambos contornados por vazios urbanos ainda em 2014, e às margens do Riacho Siqueira. Entre as três vias que passam paralelas aos conjuntos, somente a Rua Coronel Fabriciano tem continuidade, ao passo que as outras duas ruas, 23 de Junho e Senador Menezes Pimentel, não têm saída. O mesmo acontece com a Rua Domingos Alves Ribeiro, onde fica a entrada para o Conjunto São Domingos. Esses fatores contribuem para a falta de segurança no deslocamento diário dos moradores, sobretudo na condição de pedestres.

Os conjuntos Riacho Verde I e II apresentam situação semelhante em relação ao seu entorno imediato, contornado por grandes vazios e em relação à continuidade de parte das vias que também são interrompidas no final deles. Em relação ao projeto arquitetônico, apresentam o mesmo programa da maioria, isto é, planta com dois quartos, sala, banheiro, e cozinha e serviço conjugadas, se destacando pela área de 54m<sup>2</sup>. Quanto a plasticidade dos blocos, os conjuntos Riacho Verde I e II também denotam um melhor resultado (Figura 111).

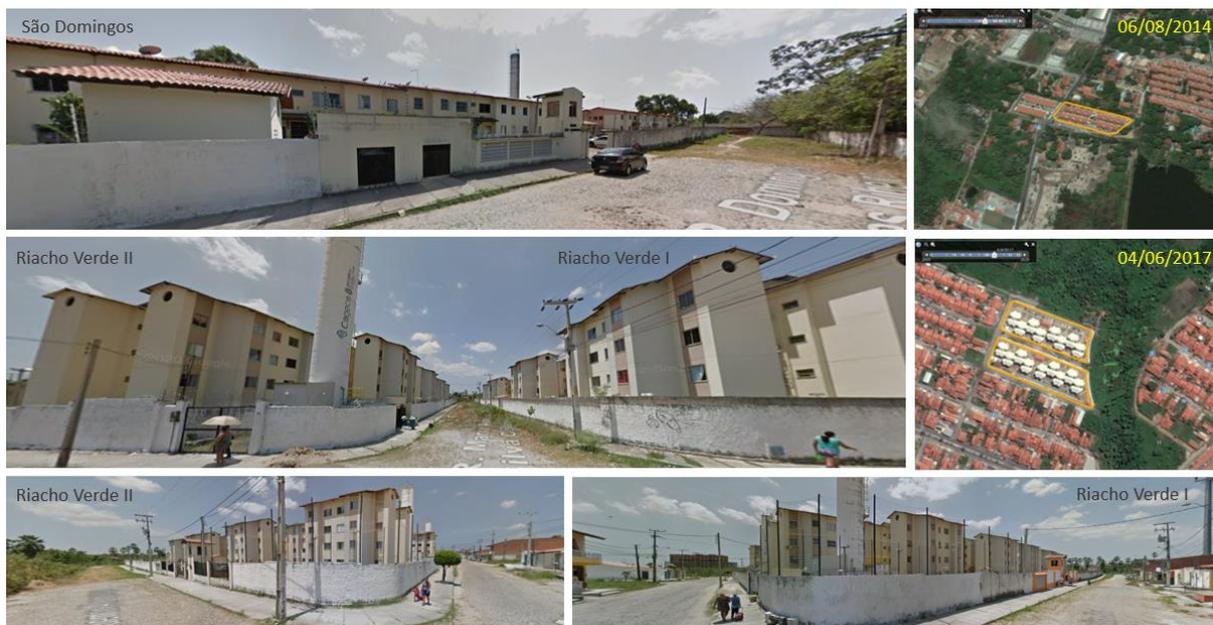


Figura 111: Vista superior e ao nível do observador dos conjuntos São Domingos e Riacho Verde I e II.  
 Fonte: Elaborado pela autora a partir do *Google Earth* e *Google Maps* (acesso 21/09/2020).

A justaposição de conjuntos fechados agrava ainda mais a situação de segregação espacial a eles imputada por sua localização periférica. Se, no primeiro momento, o condomínio cerrado por muros pode dar ao morador uma falsa sensação de segurança, que se dissipa na rotina diária de ir e vir, percorrendo as vezes mais de 200m de muros que impedem o contato e as trocas com a cidade.

### 5.8.3 O Cidade Jardim I e o Cidade Jardim II

O Cidade Jardim I (CJI) e o Cidade Jardim II (CJII) foram contratados em datas distintas, e por meio de várias construtoras, mas serão abordados em conjunto por estarem localizados na mesma região. Apesar disso, se pontuam as especificidades de cada um.

O CJI reinaugura a construção de grandes conjuntos de HIS, o que é verificado, somente, no período do BNH. Até sua divulgação, o maior conjunto de HIS da cidade era o Miguel Arraes, que, mesmo considerando a sua contiguidade com o Raquel de Queiroz, somava 1.536 unidades, ambos construídos pelo Governo do Estado. Portanto, o CJI, com suas 5.536 unidades, torna-se até aquele momento o maior empreendimento do PMCMV em Fortaleza e o segundo do Brasil, sendo superado apenas pelo Viver Melhor I e II em Manaus, com 8.895 moradias.

O retorno dos conjuntos-bairros, significa, novamente, construir uma cidade dentro da cidade, ou seria mais apropriado falar em cidade dormitório, já que o conjunto não possui os atributos de uma verdadeira cidade. Não por acaso, a oferta de grandes glebas, com valores de mercado adequadas ao PMCMV, na sua faixa de moradia popular, situa-se no setor de expansão sul da cidade, justamente entre os grandes conjuntos de HIS do passado, como o José Walter, o Conjunto Palmeiras, o São Cristovão e o João Paulo II. Para Nascimento (2018), isso configura o retorno das estratégias de homogeneização social e degradação ambiental, que provocam a fragmentação urbana ao desconsiderar o entorno.

A responsável pela construção do empreendimento foi a construtora local Fujita Engenharia LTDA, que apesar de ter construído outros grandes conjuntos de HIS na época do BNH, como o Nova Metrópole em Caucaia e o Jereissati, em Maracanaú, não consegue concluir a obra, entrando em processo de falência, o que levou a uma série de processos jurídicos que paralisaram a obra. Foram entregues até 2018, somente 2.944 unidades e restam 2.592 unidades com previsão de entrega até 2022.

A realidade de abandono dessas unidades inacabadas foi noticiado pela imprensa local<sup>183</sup>, que além do acúmulo de entulho e lixo, invasão do mato ainda comprometem a segurança dos moradores do CJI e do entorno, já que bandidos tem usado o local como esconderijo (Figura 112).



Figura 112: As unidades inacabadas do Cidade Jardim I a vistas partir de diferentes pontos do conjunto. Fonte: Elaboração própria com base no *Google Maps* (acesso 21/09/2020) e G1/Globo (CE).

Outro aspecto grave em relação ao CJI e CJII é sua completa dissociação da política urbana, já que ambos estão situados preponderantemente em ZOR, e o poder público, como agente regulador do uso e ocupação do solo, deveria ser o primeiro a combater o descumprimento do planejamento urbano sustentável para a cidade, que determinava a inibição da expansão nesse setor. Além disso, uma ZPA que abrange o Riacho Guarani e as lagoas da

<sup>183</sup> Matéria do G1 (CE) intitulada: Obras abandonadas do Minha Casa Minha Vida criam “bairro fantasma” em fortaleza. Disponível em: <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2019/03/10/obras-abandonadas-do-minha-casa-minha-vida-criam-bairro-fantasma-em-fortaleza.ghtml>

Aldeia Velha e Açude Montenegro, dividem os módulos do CJI, assim como dois braços do riacho também passam pelo CJII, o que pode levar também a futuras situações de degradação ambiental. O desrespeito com a legislação urbana da cidade e com o meio ambiente foi ainda mais grave no CJII, tendo em vista que o mesmo invadiu a ZPA em suas duas margens (Figura 113).



Figura 113: Relação do Cidade Jardim I e II com as zonas de ocupação e preservação ambiental.  
Fonte: Elaborado pela autora a partir do *Google Earth* (acesso 21/09/2020) e PDPFor (2009).

Além das unidades habitacionais, no CJI, estava prevista a construção, no projeto, de espaços de lazer e convivência, tais como: 13 quadras poliesportivas, 115 *playgrounds*, quatro campos de futebol, 42 salões de festa e três pistas de *skate*, que pela observação da pesquisa, até agora não foram concretizadas. O Governo Estadual, quando da contratação, se responsabilizou pela infraestrutura, viabilizando as redes de abastecimento de água, luz, uma escola de ensino fundamental, três creches e uma Unidade de Pronto Atendimento (UPA) 24 horas (Diário do Nordeste, 2012)<sup>184</sup>. Os equipamentos de serviço de educação e saúde, apesar de construídos pelo Estado, seriam administrados pela Prefeitura. Quanto às escolas e à UPA, até o presente momento não foram cumpridos os compromissos assumidos, sendo verificada apenas dois centro de educação infantil no CJII (Prof. Carlos Roberto Martins Rodrigues e Maria Leticia Mota Moreira), que além de estarem a 1.6km do ponto mais próximo do CJI, já atendem a expressiva demanda de 5.968 famílias que moram no neste conjunto.

Nessa nova “cidade” construída pelos dois empreendimentos, também não foi verificado nenhum outro equipamento, tampouco foram vistos serviços públicos essenciais para o

<sup>184</sup> Matéria de 08 de Dezembro de 2012, intitulada de *Estado terá o maior contrato do MCMV no NE*. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/negocios/estado-tera-maior-contrato-do-mcmv-no-ne-1.32760>

atendimento dessa população que hoje é de 8.912 famílias nos dois conjuntos, mas atingirá, até 2022, 11.504 famílias, equivalente a 39.573 pessoas<sup>185</sup>. Somente no bairro do José Walter já existiam 27.652 pessoas, e passará para 67.225 quando todas as unidades do CJI forem entregues, significando um aumento de 143% da população na área, sem que tenham sido tomadas as medidas, até agora, para suprir a demanda acrescida por serviços públicos.

As condições de reprodução da vida urbana se tornam ainda mais difíceis para os moradores do CJI e CJII, pelo fato de não terem sido pensados nem incluídos nos empreendimentos espaços destinados para o comércio e serviços, em razão da própria arquitetura normativa do PMCMV. Isto levou os moradores a descumprirem essa exigência, como estratégia de sobrevivência, tanto em relação à geração de renda do pequeno comerciante e prestador de serviço, como para suprir as necessidades básicas dos moradores por esses serviços. Essas atividades de comércio e serviço são desenvolvidas pelos residentes do conjunto, tanto no âmbito físico de suas unidades, quanto em espaços de uso comum e público, sobretudo ocupando as áreas verdes ociosas.

Em decorrência desse uso irregular, recentemente, foram demolidos vários quiosques no CJII instalados nas áreas verdes do conjunto, que funcionavam como mercadinhos, padarias, peixaria e bares que atendiam a comunidade, apesar dos protestos da população. Em nota, a Habitafor esclareceu que embora haja envolvimento da Prefeitura e do Estado, por meio de parceria, o empreendimento tem projeto determinado pelo PMCMV, e que a ação tem por objetivo evitar a ocupação irregular dessas áreas, preservar o meio ambiente e permitir o acesso das concessionárias para a manutenção dos serviços essenciais no conjunto. Segundo a Habitafor, existe uma negociação em desenvolvimento entre a Prefeitura, Estado, Banco do Brasil, bem como de lideranças comunitárias do local para determinar uma área onde essas atividades possam ser realizadas<sup>186</sup> (Figura 114).

---

<sup>185</sup> Número estimado pela média de moradores, por domicílio ocupado, do Município de Fortaleza, que, segundo IBGE (2010) é de 3,44.

<sup>186</sup> Informações obtidas em matéria do G1 (CE) em 03/ 07/ 2020, intitulada: *Moradores do Cidade Jardim II protestam contra demolição de quiosques de vendas*. Disponível em: <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2020/07/03/moradores-do-cidade-jardim-ii-em-fortaleza-protestam-contrademolicao-de-quiocques-de-vendas.ghtml> (acesso em 12/10/2020).



Figura 114: Imagens das reportagens sobre a demolição dos quiosques no Cidade Jardim II.  
Fonte: G1/ Globo (CE).

Malgrado as inúmeras semelhanças com a produção de HIS do PMCMV e do BNH em relação à falta de infraestrutura, criação de frentes de expansão periférica, construção de conjuntos bairros etc, este último apresentou uma distinção significativa, que foi a previsão de edificações voltadas para a atividade comercial, que propôs em alguns conjuntos a função mista na própria unidade, como verificado no Conjunto José Walter. Segundo Ferreira (2012), a criação de grandes conjuntos habitacionais monofuncionais, isto é, somente de uso residencial, deve ser vetada, e incentivada neles a diversidade de usos, atividades e grupos sociais, onde a presença de pontos comerciais pode até gerar renda para as despesas condominiais e de manutenção por meio da sua locação.

A sede da Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (CHESF), ao leste o CJI, pela sua grande extensão, se configura como uma grande barreira para a fluidez urbana, em seu entorno, que, por sua vez pode ensejar mais vulnerabilidade dos moradores no quesito segurança.

Quanto ao projeto arquitetônico, observa-se a excessiva padronização constatada no conjuntos habitacionais do BNH, com a reprodução em larga escala de única tipologia, representada por edifício multifamiliar com planta em “H”, com quatro pavimentos e quatro unidades por andar, totalizando 16 apartamentos por bloco. Os apartamentos possuem área de 43m<sup>2</sup>, divididos em sala, banheiro, dois quarto e cozinha/ serviço (Figura 115).

Um percentual das unidades, cerca de 5% seriam entregues adaptadas, o que não caracterizou a acessibilidade, pois, segundo a construtora Fujita (*apud* Nascimento, 2018), não havia diferenciação entre as plantas baixas, apenas a inclusão de barras de apoio nos banheiros. Isso representou um retrocesso na acessibilidade, que, como vimos anteriormente, tinha sido incorporada nos projetos do PMCMV de menor porte.



Figura 115: Plantas baixa e de implantação do Cidade Jardim I e vista aérea do conjunto.

Fonte: Elaboração própria com base em imagens da Cartilha do Projeto Ramal Parangaba-Mucuripe (VLT) e Secretaria das Cidades (2020).

Não obstante, possuam o mesmo nome, o CJI e CJII não possuem a mesma planta baixa, onde este último apresenta uma área um pouco maior, com 44m<sup>2</sup> distribuídos nos mesmos ambientes. De igual maneira, foram ofertados equipamentos de lazer, como quadras, *playgrounds* e salão de festas. Em relação aos problemas de fluidez urbana, afirma-se que permanecem os mesmos, com a grande parte do perímetro do conjunto contornado por imensos vazios, ocasionando também a interrupção das vias do conjunto. Como relatado anteriormente, pontos comerciais edificadas em áreas verdes do conjunto, foram demolidos em junho de 2020, mas, tanto no CJI como CJII, foi identificada a apropriação de espaços comuns construídos pelo programa para uso comercial, sobretudo os salões de festa e as lixeiras, que, pela sua dimensão, puderam ser utilizadas para outro fim, gerando problemas quanto a correta destinação dos resíduos (Figura 116). As dimensões das quadras e os longos percursos sugerem o uso de veículos, o que não é compatível com a realidade da maioria dos moradores, que fazem necessariamente esses percursos como pedestres.

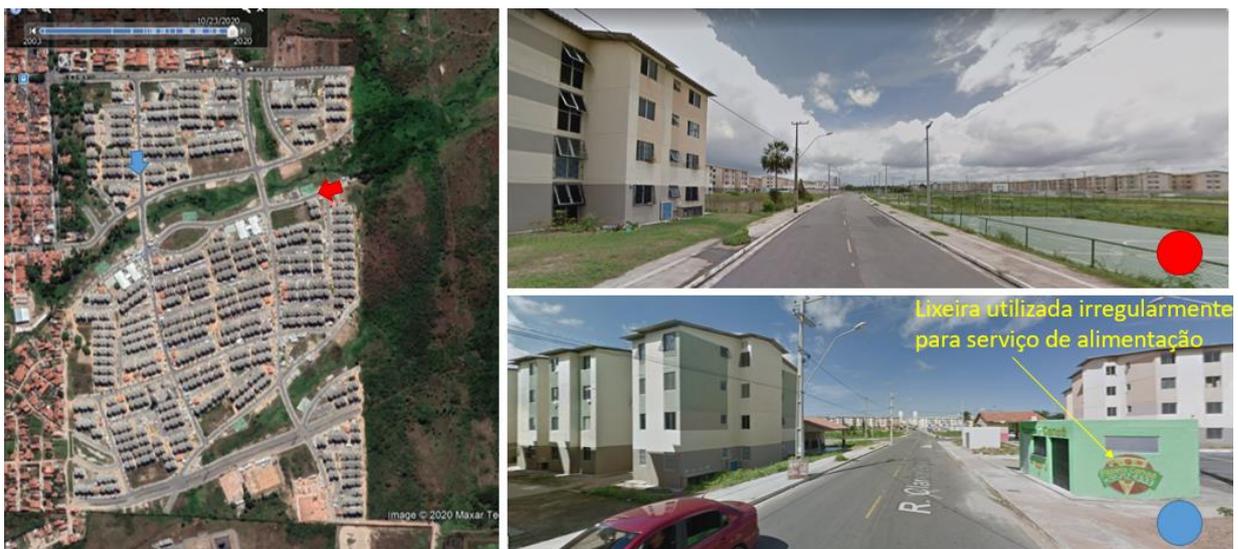


Figura 116: Vista superior do Cidade Jardim II e imagens do conjunto ao nível do observador.

Fonte: Elaboração própria com base no *Google Earth* (acesso em 22/10/2020).

#### 5.8.4 Residencial Luiz Gonzaga e o José Euclides: um conglomerado conjuntos

O Residencial José Euclides Ferreira Gomes e o Residencial Luiz Gonzaga estão distanciados um do outro por apenas 235m, entre eles estão outros dois conjuntos de HIS construídos pela Prefeitura de Fortaleza, o Maria Tomásia (2009) e o Patativa do Assaré (2004). Ao norte do Luiz Gonzaga está o Residencial Aldemir Martins (2015), construído pelo Governo do Estado do Ceará e ao oeste do José Euclides está o Conjunto Palmeiras (1973), construído pela FSSF/BNH. Esses conjuntos, embora construídos por diferentes agentes e programas, em épocas distintas, guardam entre si, o fator primordial que os une, o padrão periférico e segregacionista de sua localização, em região limítrofe com o município de Itaitinga (Figura 117).



Figura 117: Vista superior dos conjuntos de HIS contíguos ao Luiz Gonzaga e ao José Euclides.  
Fonte: Elaborado pela autora a partir de imagens do *Google Earth* (acesso em 22/10/2020).

O Luiz Gonzaga inaugura na cidade o PMCMV Entidades, com um contrato inicial de 3.520 famílias, configurando o maior nesta modalidade no Brasil. Somente, porém, foram concluídas 1.760 unidades, entregues em 2019, não tendo sido possível obter informações sobre o restante das unidades, se ainda serão construídas e qual o prazo.

Esse empreendimento foi viabilizado por meio de parcerias entre a Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza, responsável por 496 unidades, as ONGs Habitat para a Humanidade – Brasil, responsável por 624 e CEARAH Periferia, que responde por 640. Outras associações comunitárias também participaram, mas não como responsáveis pela gestão, como Sociedade Unidos do Curió, Associação Parque Jerusalém e Associação Novo Paraíso. Em conjunto, todas agrupam as demandas habitacionais de 100 entidades representativas dos bairros de Fortaleza. Fonseca e Costa (2018) relatam as dificuldades burocráticas enfrentadas pelas entidades à frente

do projeto, principalmente para cumprir as exigências do programa e agilizar os procedimentos técnicos institucionais junto à Prefeitura, mas destacam a parceria alcançada com ela e com o Governo do Estado, desde a fase inicial (Pré-Contrato) até a execução da obra, como fundamentais para sua concretização. Depois das mudanças ocorridas pós-*impeachment* Dilma Rousseff, ocasionando uma interrupção do canal de comunicação entre a Secretaria Nacional de Habitação e os movimentos sociais, foi fundamental a atuação da Habitafor como interlocutora e defensora do projeto junto ao Ministério das Cidades.

Como estratégia para promover a participação das comunidades oriundas de áreas da cidade e de estimular o estabelecimento de vínculos entre elas, que iram facilitar sua convivência no conjunto, foram realizadas diversas reuniões, encontros e atividades (FONSECA e COSTA, 2018). A gestão ficou a cargo das entidades, contudo para a execução da obra, foram contratadas diferentes construtoras, e, segundo as autoras, era necessária uma capacitação técnica e financeira que as entidades responsáveis não tinham, e disposição para administrar um canteiro de obras e seus problemas.

O Luiz Gonzaga possui 110 blocos (Figura 118), com quatro pavimentos e quatro apartamentos por andar com área de 47m<sup>2</sup>, possuindo varanda, sala, dois quartos, banheiro e cozinha/serviço. Como equipamentos de uso comum foram construídos salões de festa, área de lazer, pista de *skate* e quadra poliesportiva (SECRETARIA DAS CIDADES, 2020).



Figura 118: Vistas aéreas e ao nível do observador do Luiz Gonzaga em fase de conclusão.

Fonte: Elaboração própria com base na rede social (facebook) do prefeito Roberto Cláudio (Disponível em: <https://www.facebook.com/prefeitorobertoaudio/videos/695274234181647>).

Apesar de ser o único exemplar do PMCMV Entidades, o Luiz Gonzaga representa uma grande conquista para as entidades que há anos atuam no fortalecimento das comunidades e na promoção do acesso à moradia. Mesmo diante das regras e análises excessivamente burocráticas da CEF na visão de Fonseca e Costa (2018), de maneira inédita em um empreendimento do PMCMV e nos demais edifícios multifamiliares analisados na pesquisa, conseguem inserir nas unidades elementos típicos da casa cearense, a varanda e armadores, fruto da escolha participativa das comunidades no projeto. Talvez o diferencial mais significativo do PMCMV Entidades resida no fato de a conquista da moradia ser fruto da organização dessas comunidades e de sua luta por concretizar um direito constitucionalmente previsto, mas frequentemente negado para a população pobre.

Mesmo um empreendimento que parte da iniciativa dos futuros beneficiários, a escolha do terreno esbarra no alto valor das terras infraestruturadas, tornando o padrão de periferização semelhante aos demais conjuntos do PMCMV, e que demonstra aproximadamente 50% de seu perímetro contornado por grandes vazios e nos outros 50% restantes possui interface com outros conjuntos de HIS (Figura 119).

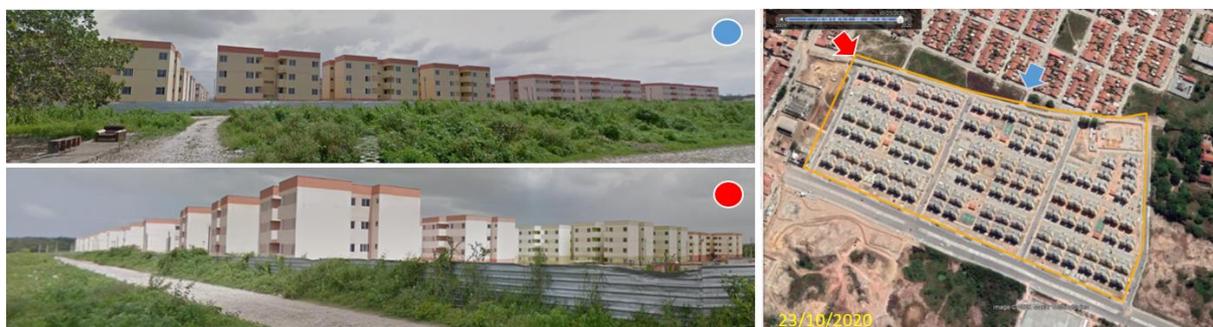


Figura 119: Vistas ao nível do observador do Luiz Gonzaga em fase de construção.  
Fonte: Elaboração própria com base no *Google Maps* (acesso em 12/10/2020).

O José Euclides, ao todo, contemplou 2.992 famílias oriundas das áreas suscetíveis à risco às margens dos rios Maranguapinho e Cocó, que foram removidas para as obras de urbanização que nelas aconteceram. Além de atender essa demanda do Governo do Estado, outras famílias são provenientes de demanda fechada da Prefeitura, também ligadas a áreas de risco e obras de urbanização.

Os blocos do conjunto também possuem planta em “H”, com quatro Pavimentos e quatro apartamentos por andar, entretanto a implantação da maioria dos blocos os associou de dois em dois, mas conservando o acesso pelas escadas de forma independente. Quanto aos ambientes, o

apartamento segue o modelo padrão: sala, banheiro, dois quartos e cozinha/serviço (Figura 120).



Figura 120: Vistas ao nível do observador do José Euclides e visão superior de alguns blocos.

Fonte: Elaboração própria com base no *Google Maps* (acesso em 12/10/2020)

O custo total da obra foi de R\$ 206,4 milhões, onde 188,4 milhões são oriundos do Governo Federal e 17,9 milhões como contrapartida do Governo do Estado, o que significa que cada unidade saiu por R\$68.983 mil para os cofres públicos. Como os empreendimentos da faixa 1 do PMCMV, possuem subsídios de 90% do valor, os 10% restantes são pagos em 10 anos pelo beneficiário, que não pode nem vender nem alugar o imóvel durante esse período. Foi verificada, entretanto, em apenas um *site* de vendas<sup>187</sup> a oferta de apartamentos no José Euclides, com valores que variam de R\$13.000 a R\$17.000. Não é possível afirmar os motivos da venda desses apartamentos por valores tão baixos, que correspondem a cerca de 25% do valor subsidiado. Além disso, uma vez tendo sido beneficiado com uma moradia pelo Governo, essa família não poderá ter jamais outro imóvel por intermédio de programas governamentais.

A imprensa noticia, com frequência, expulsões de famílias no José Euclides por uma facção criminosa, que, segundo os moradores, forçavam os jovens a se filiarem ao grupo e ameaçavam de morte as famílias se elas não desocupassem o imóvel. Em dezembro de 2019, 38 mandados de reintegração de posse foram cumpridos pela polícia. A Procuradora da República Nilce Cunha, responsável pelo caso, revela que em breve mais 14 mandados serão expedidos, mas declara que, mesmo com a ação judicial, muitas famílias não retornam ao conjunto, com medo de represálias dos criminosos, fazendo as vezes até o distrato com a CEF<sup>188</sup>.

Essa realidade descrita no José Euclides também sucede em vários outros conjuntos de HIS, onde moradores abrem mão de um sonho, às vezes de uma vida inteira, que é o da casa

<sup>187</sup> Disponível em: <https://ce.mgmoveis.com.br/vendo-ou-troco-por-veiculo-apartamento-no-residencial-jose-euclides-ferreira-109761564>

<sup>188</sup> Reportagem do G1/ Globo (CE). Disponível em: <https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2019/12/11/operacao-recupera-38-residencias-do-minha-casa-de-familias-que-haviam-sido-expulsas-por-faccoes-no-ceara.ghtml>

própria, por não conseguirem viver sobre a pressão do medo e da violência vivenciada no dia a dia dessas famílias.

Outra situação recorrente dos conjuntos do PMCMV, também verificada no José Euclides, é a ocupação irregular das lixeiras comuns dos blocos, dos salões de festa e dos espaços de circulação comum, verificando-se, inclusive, a customização e a instalação de aparelhos de ar condicionado nos locais destinados ao lixo dos moradores (Figura 121).



Figura 121: Ocupações irregulares dos espaços de uso comunitário do José Euclides.  
Fonte: Elaboração própria com base no *Google Maps* (acesso em 12/10/2020).

### 5.8.5 O Conjunto Alameda das Palmeiras o mais periférico de todos

O Conjunto Palmeiras é o empreendimento do PMCMV mais distante do centro de Fortaleza, cerca de 18,6 km, e está completamente desconectado da malha urbana, situado ao sul do 4º Anel Viário, distando do mesmo cerca de 2,1km. Possui 4.992 unidades de 44,48m<sup>2</sup> de área, distribuídas em 185 blocos de 4 pavimentos. Cada unidade possui sala, dois quartos, banheiro e cozinha/serviço. Os espaços comuns são constituídos por de área de lazer para crianças, salões de festa, quadras esportivas e academia da terceira idade. (Figura 125).

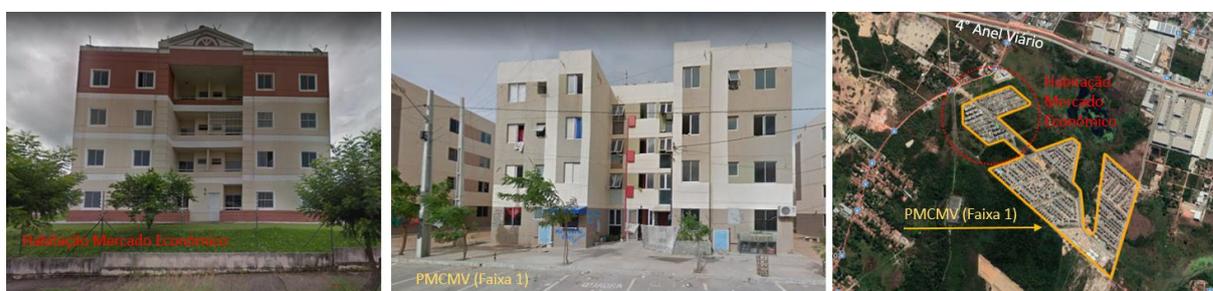


Figura 122: Ocupações irregulares dos espaços de uso comunitário do José Euclides.  
Fonte: Elaboração própria com base no *Google Maps* (acesso em 12/10/2020).

No Alameda das Palmeiras foram identificadas dois Centro de Educação Infantil, um ao lado do outro, obrigando as crianças que moram nos blocos mais distantes a percorrerm

aproximadamente 830m, quando estes equipamentos poderiam estar distribuídos equilibradamente no conjunto. A Unidade de Atenção Primária à Saúde, único serviço de saúde disponibilizado no conjunto também fica vizinho às escolas. Equipamentos também fundamentais para o atendimento da população como o CRAS e delegacias não são ofertados no Alameda das Palmeiras.

O isolamento do conjunto (Figura 123) e o caráter monofuncional, característicos do padrão habitacional do PMCMV, tornam o Alamedas das Palmeiras o pior caso de inserção urbana do programa verificado na pesquisa. A própria Prefeitura reconhece os influxos negativos da dissociação da habitação dos demais elementos que conformam uma cidade ao ofertar ônibus contratados especialmente pra transportar as crianças do conjunto para as escolas.



Figura 123: Vistas internas do Alameda das Palmeiras e vista do conjunto a partir do 4º Anel Viário.  
Fonte: Elaborado pela autora a partir de imagens do *Google Maps* (acesso em 12/10/2020).

### **5.8.6 O Alto da Paz I e o Alto da Paz II: e os riscos de gentrificação**

Os residenciais Alto da Paz I e II merecem um destaque especial pela sua implantação em uma área de valorização imobiliária crescente, único caso do PMCMV situado na região leste da cidade, próxima dos serviços e das oportunidades de emprego e a apenas 7,0 km do centro da cidade.

Antes de detalhar os aspectos do projeto arquitetônico e urbanístico, se faz necessário retroagir no tempo, e esclarecer o contexto que envolveu a realização desse empreendimento. De acordo com Brasil (2016), em 2009, durante a gestão de Luizianne, foi criado o Projeto Aldeia da Praia, que vislumbrava uma série de intervenções urbanísticas que demandariam um grande número de reassentamentos. Entre as ações do projeto, estava a criação de uma via paisagística e calçadão na orla, que conectaria a Beira-mar e Praia do Futuro, zonas consideradas estratégicas para o turismo. A autora ressalta que o projeto era conflitante com a proposta de zoneamento elaborada pela própria gestão, já que se tratava de ZEIS de ocupação (Tipo 1). A comunidade do Titanzinho e do Serviluz não foram consultadas na elaboração do projeto, e posicionaram-se, desde o início, contra o número de remoções e o terreno escolhido<sup>189</sup> para o reassentamento das famílias. Apesar do descontentamentos da população atingida, o terreno escolhido pelo projeto para o reassentamento foi adquirido pelo governo de Luizianne, mesmo existindo outras alternativas<sup>190</sup> que contemplavam os interesses da comunidade.

O Projeto Aldeia da Praia não avançou além da aquisição do terreno, sendo retomado na gestão de Roberto Cláudio, quando sofre algumas poucas alterações, que conseguem diminuir o número de remoções. Nesse meio tempo, o terreno adquirido foi ocupado pela Comunidade Alto da Paz, que desejava com essa ação ser incluída no projeto habitacional (BRASIL, 2016), entretanto, a Prefeitura não conseguiu negociar uma saída pacífica para o conflito, resultando na ação de reintegração de posse obtida por ela e executada de forma violenta na desocupação do terreno, desalojando várias famílias, que ficaram sem ter para onde ir.

Segundo O Povo<sup>191</sup>, 530 famílias viviam no local, e, em fevereiro de 2014, foram removidas através de ação policial truculenta. A reportagem traz relatos de moradores que alegam terem participado de várias reuniões com a Habitafor, antes do momento da remoção e estarem cientes do fato, enquanto existem moradores que afirmam nunca terem sido contatados. O fato é que a Habitafor alegou que o terreno pertence à Prefeitura, e seria necessária a remoção.

---

<sup>189</sup> O terreno apesar de estar cerca de apenas 1,75Km de distância, fica no Morro Santa Teresinha, o que dificultaria tanto o acesso ao mar como aos transportes e serviços públicos, agravados pela rivalidade existente entre a comunidade Serviluz e a do morro, que comprometeria a segurança das famílias. Além disso, o terreno estava na ZIA Praia do Futuro, que na minuta do PDPFor determinava o índice de aproveitamento básico e máximo como 1,0, mas que na aprovação foi alterado para 2,0, permitindo a construção das moradias necessárias (BRASIL, 2016)

<sup>190</sup> Existiam terrenos livres ou subutilizados inseridos na própria ZEIS, e além destes, uma ZEIS de vazios (tipo 3) que ficava ao lado do Serviluz (BRASIL, 2016)

<sup>191</sup> Informações obtidas em uma série de reportagens do jornal O Povo. Disponíveis em: <https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2020/05/15/residencial-alto-da-paz-deve-ser-entregue-no-final-de-junho--diz-prefeitura.html> ; <https://www20.opovo.com.br/app/opovo/cotidiano/2014/10/25/noticiasjornalcotidiano,3336844/conjunto-residencial-deve-ser-entregue-ate-abril-de-2016.shtml> e <https://www20.opovo.com.br/app/opovo/politica/2014/05/31/noticiasjornalpolitica,3259448/tres-meses-apos-remocao-violenta-nada-de-obras-no-alto-da-paz.shtml>

Para evitar o despejo, foi realizado um levantamento social no local, que estabeleceu um acordo com 328 famílias, para desocuparem pacificamente o terreno em troca de unidades habitacionais que seriam construídas no próprio local. O terreno foi ocupado a partir de 2010, segundo as imagens do *Google Earth*, que também mostram que as ocupações ocorreram de forma gradativa até 2014 (Figura 124).



Figura 124: Evolução da ocupação no terreno do Alto da Paz I e II, após a remoção e com as edificações.  
Fonte: Elaborado pela autora a partir de imagens do *Google Maps* (acesso em 12/10/2020).

Ainda em 2019, com as obras adiantadas do Alto da Paz, o MPCE realizou uma audiência pública com os moradores do Titanzinho sobre o Projeto Aldeia da Praia que propunha a criação de calçadão com quiosques, áreas de lazer, obras de drenagem e esgotamento sanitário, entre outros. A Prefeitura alegava a necessidade de remoção das famílias, por estarem em área de risco, contudo não apresentou nenhum laudo da Defesa Civil que respaldasse essa justificativa. O MPCE defendia a possibilidade de realização de intervenções alternativas que viabilizassem a permanência dos moradores no local, e acreditava que a obra tinha como objetivo maior a “liberação do espaço”<sup>192</sup> e, por tratar-se de ZEIS, a lei impõe “a permanência das famílias e também a regularização urbanística e fundiária do entorno”. Como resultado da audiência, foi solicitado pelo MPCE que a Secretaria Municipal de Infraestrutura (Seinf) realizasse consulta

<sup>192</sup> Segundo a fala de Giovana de Melo Araújo (promotora da 9ª Promotoria de Justiça de Fortaleza) em reportagem do jornal O Povo em 21/05/2019. Disponível em: <https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2019/05/21/moradores-da-comunidade-titanzinho-se-manifestam-contra-remocoes-na-area-em-audiencia-publica.html> <https://www.opovo.com.br/noticias/fortaleza/2019/05/21/moradores-da-comunidade-titanzinho-se-manifestam-contra-remocoes-na-area-em-audiencia-publica.html>

pública com 2/3 da população afetada e uma versão do projeto sem nenhuma remoção dos moradores, além de indicar que a ZEIS do Cais do Porto fosse regulamentada com prioridade<sup>193</sup>.

Apesar das remoções terem ocorrido em 2014, as obras do alto da Paz só se iniciam efetivamente em 2017, sendo as primeiras casa entregues em 2019, referentes às unidades do Alto da Paz I, no total de 1.111 unidades. Entre as famílias que receberam a nova moradia estão as famílias removidas do próprio terreno e que assinaram primeiro o acordo com a Habitafor, moradores do Serviluz removidos para as obras de urbanização (Aldeia da Praia), das lagoas do Papicu e Gengibre e outras comunidades do entorno. Quando o Alto da Paz II for concluído, com 317 unidades, receberá as famílias removidas pelas obras do VLT (demanda do Estado)

O Alto da Paz I é constituído por 70 blocos de 16 unidades (quatro pavimentos e quatro apartamentos por andar), enquanto que o Alto da Paz II possui 20 blocos, sendo os mesmos os únicos empreendimentos do PMCMV que trouxeram a possibilidade de unidades com três quartos, além de unidades de dois quartos. Ao todo serão 1076 unidades de 48m<sup>2</sup> (2Q) e 352 de 58m<sup>2</sup> (3Q)<sup>194</sup>. Entre estas, 56 unidades são adaptadas e existem 359 vagas de veículos rotativas (Figura 125). A possibilidade de acomodar famílias mais numerosas, significou um grande avanço em relação à padronização tipológica das unidades praticada nos demais conjuntos do PMCMV, não reconhecendo a diversidade familiar que existe entre as famílias que são beneficiadas com o programa.

A implantação adotada no terreno procurou obter o máximo de unidades, dispondo dos blocos agrupados dois a dois e em fileiras. Entre as fileiras de blocos, a distância é de aproximadamente 7 m, o que compromete a privacidade das unidades. Porém as famílias que serão sorteadas com as unidades voltadas para o perímetro externo do lote, serão beneficiadas com a belíssima vista do mar. As áreas de lazer também são reduzidas, sendo observados na pesquisa somente *playgrounds* infantis (Figura 126). Em relação à tecnologia construtiva, o Alto da Paz I utilizou a alvenaria estrutural enquanto que o Alto da Paz II utilizou paredes de concreto.

---

<sup>193</sup> Em relação À mudanças no projeto a representante da Seinf afirma que os recursos obtidos para o projeto têm cláusulas contratuais ainda da época da apresentação do projeto na gestão anterior que dificultariam alterações no mesmo (O POVO, 2019). Com a realização da consulta a população disse não ao projeto, e segundo o núcleo de comunicação da Habitafor, o prefeito Roberto Cláudio desiste do projeto Aldeia da Praia.

<sup>194</sup> As informações foram obtidas no site da Câmara Municipal de Fortaleza. Disponível em: <https://www.cmfor.gov.br/2020/07/27/familias-farao-vistoria-e-assinatura-de-contrato-do-residencial-alto-da-paz-a-partir-de-segunda-27/>

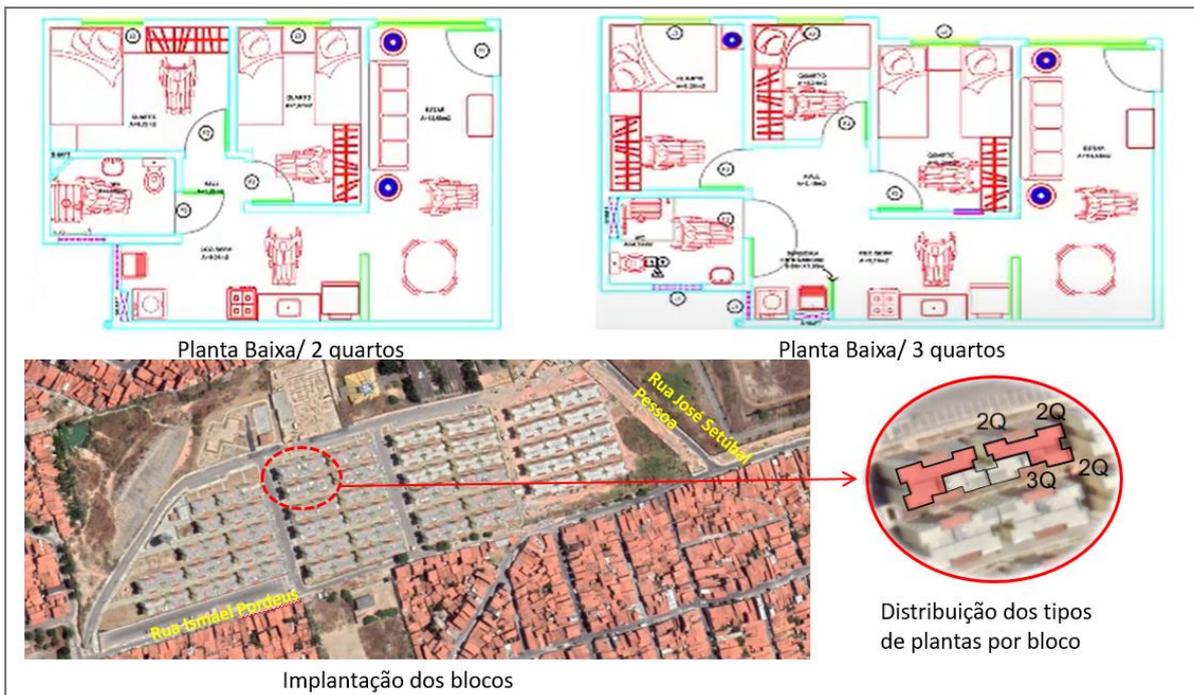


Figura 125: Plantas Tipo do Alto da Paz I e II e visão superior da implantação adotada nos mesmos.  
 Fonte: Elaborado pela autora a partir de imagens em <https://www.youtube.com/watch?v=22CAIpuV1Nc> e imagem do *Google Earth* (acesso em 12/10/2020).



Figura 126: Imagens aéreas do Alto da Paz I e imagens internas do conjunto.  
 Fonte: Câmara Municipal de Fortaleza.

### 5.9 A espacialização dos conjuntos do PMCMV para faixa 1 (fase 2 e 3)

A localização dos conjuntos produzidos na fase 2 e 3 do PMCMV (faixa 1), percebemos a exacerbação da periferação, principalmente nos eixos de expansão sudoeste, sul e sudeste, em regiões limítrofes com os demais municípios da RMF. Os conjuntos do sul e sudeste tem a sua inserção urbana agravada pela vizinhança de grandes áreas de vazios, que em alguns casos como o Alameda das Palmeiras atinge todo o seu perímetro (Figura 127).

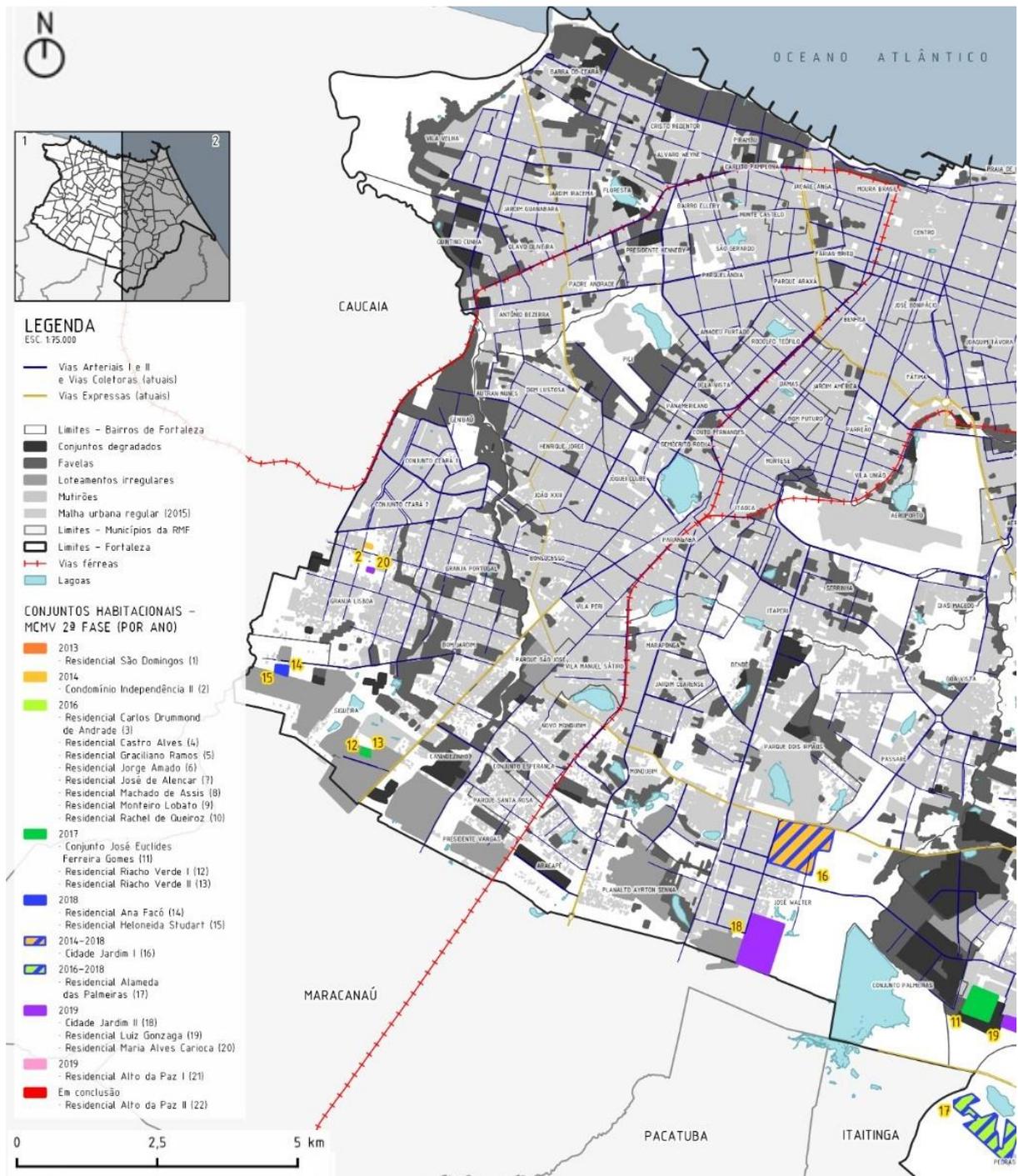


Figura 127: Espacialização dos conjuntos do PMCMV (faixa 1) produzidos nas fases 2 e 3 (Oeste).  
Fonte: Elaboração própria sobre base cartográfica da Prefeitura de Fortaleza (FORTALEZA 2040).

Somente os empreendimentos do Alto da Paz I e II são uma exceção ao padrão periférico que dominou nessa fase do PMCMV. Embora situado no leste da cidade, em localização próxima ao centro e no alto de um morro com vista privilegiada do mar, tanto do lado da Beira Mar como da Praia do Futuro, está circundado por habitações consideradas precárias, o que torna a região menos valorizada para o mercado imobiliário formal (Figura 128).

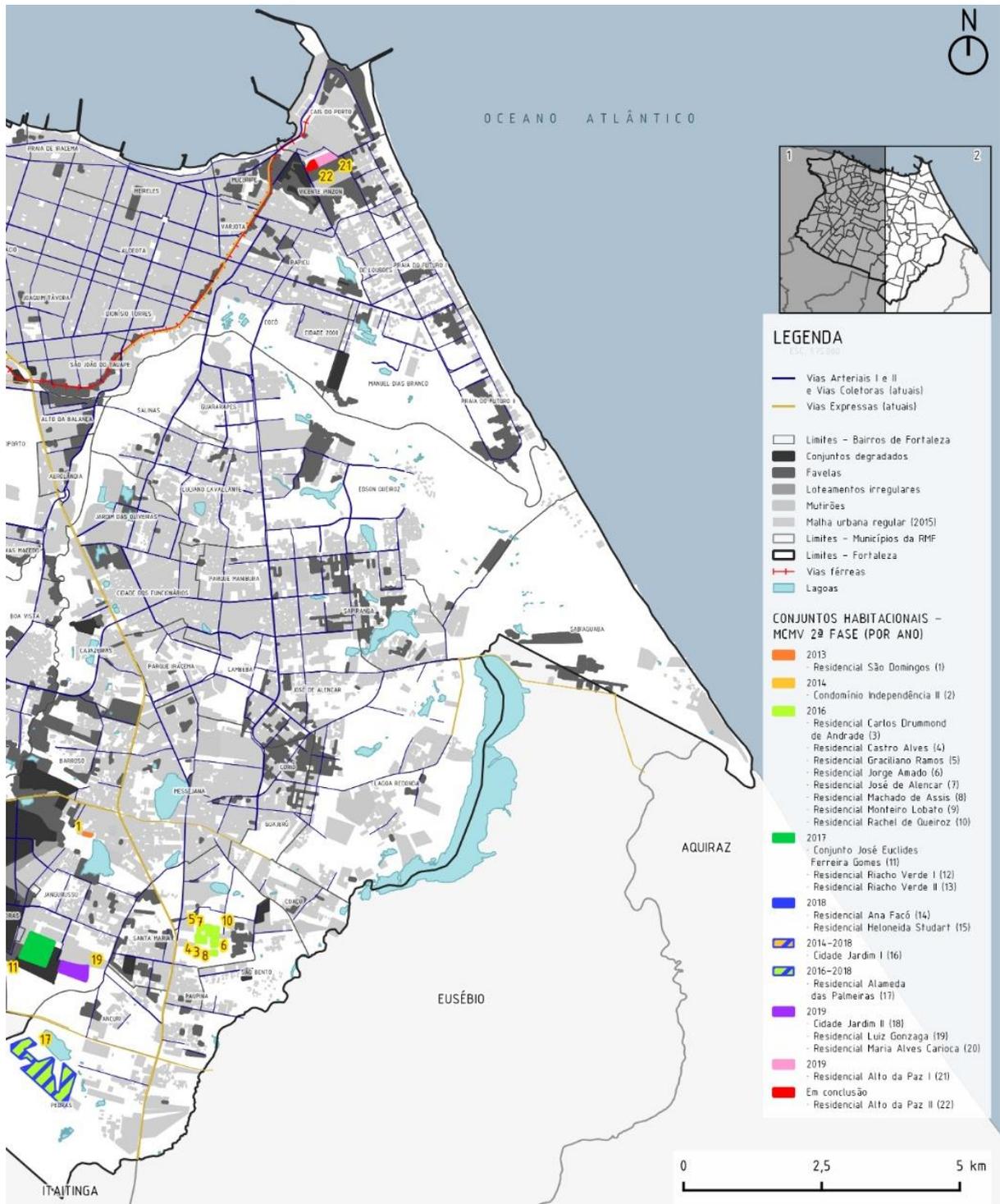


Figura 128: Espacialização dos conjuntos do PMCMV (faixa 1) produzidos nas fases 2 e 3 (Leste).  
Fonte: Elaboração própria sobre base cartográfica da Prefeitura de Fortaleza (FORTALEZA 2040).

### 5.10 Considerações Preliminares

Grande parcela dos conjuntos habitacionais desse período foi financiada pelo PAC, lançado pelo Governo Federal em 2007, que segundo Aragão (2010) atropelou os processos de planejamento que vinham ocorrendo em diversos setores, direcionando os investimentos públicos na política urbana como parte integrante do programa e, conseqüentemente, tendo uma certa preferência quanto à liberação dos recursos. As ações do PAC no campo da política habitacional tiveram como agente operador a CEF, e estavam subordinadas não ao Ministério das Cidades, mas ao Ministério da Casa Civil, comandado por Dilma Rouseff.

Tanto o Governo do Estado como a Prefeitura de Fortaleza tiveram uma produção bastante significativa neste recorte temporal, desempenhando um protagonismo maior nas decisões referentes ao projeto arquitetônico e urbanístico dos conjuntos habitacionais produzidos com os recursos provenientes do PAC 1, associando esta produção, em ambos os casos, à projetos de urbanização de favelas, situados sobretudo em áreas suscetíveis à risco. No caso da Prefeitura de Fortaleza, não fica claro os motivos de escolha das áreas de intervenção, já que não foi seguido a lista de prioridades estabelecida no PEMAS. Quanto ao Governo do Estado, o seu maior projeto de urbanização com recursos do PAC, o Maranguapinho, demandou a construção de vários conjuntos, que não estavam restritos somente à cidade de Fortaleza, sendo construídos mais quatro conjuntos nos municípios de Caucaia, Maracanaú e Maranguape.

Quanto à qualidade arquitetônica e urbanística dos projetos, merece destaque alguns conjuntos produzidos pela Prefeitura de Fortaleza, por meio da Habitafor, como Lagoa do Papicu<sup>195</sup>; Maravilha e em especial, o Vila do Mar I, II e III. Esses conjuntos estavam associados à remoções de algumas favelas, priorizando o seu reassentamento em zonas próximas, e que no geral, mostraram-se melhor inseridos no tecido urbano. Além disso, apresentaram diversidade de tipos de planta baixa em um mesmo empreendimento, atendendo melhor as distintas realidades familiares e trouxeram pontos comerciais para o conjunto, que possibilitam a geração de emprego e renda para os moradores.

A Prefeitura de Fortaleza, contudo, também entregou conjuntos de baixa qualidade arquitetônica e urbanística, com destaque para o Maria Tomásia, que além de possuir uma área da unidade e do lote bastante diminuta, encontrava-se totalmente periférico e desconectado do

---

<sup>195</sup> O Lagoa do Papicu faz parte da lista de conjuntos que não foram completamente concluídos e entregues, mas possuía uma intenção projetual de louvável qualidade.

tecido urbano, sem mencionar o significativo número de unidades habitacionais previstas e contratadas em projeto que não foram entregues.

Os programas que se destacaram em relação ao número de unidades habitacionais produzidas, o PAC e o PMCMV, ambos comprometidos com o crescimento econômico por meio da dinamização da indústria da construção, foram criados alheios à política urbana e habitacional que estava sendo construída pelo Ministério das Cidades, atropelando inclusive a implementação do SNHIS e do FNHIS, haja vista os programas mobilizarem grandes recursos públicos para moradias fora da alçada deles, e, conseqüentemente, sem a participação e o controle social<sup>196</sup>.

A produção de HIS pelo PMCMV em Fortaleza, quando comparada a do PAC, se mostrou ainda mais dissociada das políticas urbanas e habitacionais, sobretudo em relação às metas elaboradas pelo PLANHAB, na esfera federal, e o PLHIS, na esfera local, haja vista a arquitetura do programa, que delegava a iniciativa privada o equacionamento do déficit habitacional da população de baixa renda, reduzindo, significativamente, o papel do Governo do Estado e Prefeitura Municipal como condutores da política urbana e habitacional local. O que se verificou da atuação do PMCMV no município, assim como no restante do Brasil, foi a construção de conjuntos habitacionais desvinculados das ações voltadas para o ordenamento urbano, como mobilidade, infraestrutura, oferta de equipamentos e serviços públicos, cultura e lazer, entre outros.

Ainda que grandes recursos públicos tenham sido investidos, por meio do PAC e do PMCMV em Fortaleza, não se percebem mudanças em relação ao padrão segregacional existente, ao contrário, o que se verificou foi um agravamento dessa realidade, ao anexar ao tecido urbano da cidade novas áreas periféricas, onde se verifica a monofuncionalidade espacial e a intensificação da densidade populacional, reforçando a guetificação nessas zonas.

---

<sup>196</sup> Para aderir ao SNHIS era necessário efetivar os mecanismos de democratização da gestão da política urbana por meio das Conferências, do Conselho das Cidades, do Conselho Gestor do FNHIS e dos Conselhos Locais.

## 6 ANÁLISE DA PRODUÇÃO DE HIS EM FORTALEZA: RECORTE TOTAL

O presente capítulo está diretamente e exclusivamente vinculado ao terceiro e último objetivo específico da pesquisa, que estabelece a análise comparativa dos conjuntos de HIS produzidos e agrupados em quatro recortes temporais: antes de 1964; de 1964 a 1986; 1987 a 2004; e 2005 a 2020, investigando pela perspectiva dos padrões de inserção urbana e do número de unidades produzidas em relação ao quantitativo de domicílios em cada período.

Neste capítulo final, são comparados alguns aspectos quantitativos e qualitativos acerca da habitação produzida pelo Poder Público em cada um dos períodos previamente determinados. Essa comparação direta, sobretudo aquela referente ao número de unidades produzidas, possui, é claro, alguns limitantes em relação ao rigor científico de uma dissertação de mestrado, haja vista que esses resultados obtidos em cada período estavam submetidos a contextos totalmente distintos. Como estratégia para atenuar essa fragilidade do trabalho, recorreu-se a uma abordagem descritiva da produção em cada período, de maneira mais detalhada, com a finalidade de traçar um panorama social, político e econômico geral de cada época, inclusive, assumindo os riscos de ter um trabalho muito extenso.

Para essa análise quantitativa não foram considerados as unidades produzidas pelo INOCOOP, no período do BNH, pois eram conjuntos voltados para o segmento econômico. De semelhante modo, não foram incluídos os mutirões realizados pela Prefeitura e pelo Estado, pois, além do caráter pontual e pulverizado dessa produção, não foram encontradas as todas as informações necessárias nos órgãos responsáveis. Por outro lado, a participação da mão de obra das famílias no mutirão reduziu significativamente os custos da moradia, implicando em menos investimentos públicos por unidade produzida que os demais conjuntos.

Nos outros capítulos, foi feito um esforço de síntese da produção de HIS em termos quantitativos (número de unidades produzidas) pelo Estado ou Prefeitura, que são totalizados por período e confrontados com a população total do Município de Fortaleza e o quantitativo de domicílios ocupados. Os dados demográficos utilizados representam o levantamento do censo efetuado mais próximo ao fim de cada período - 1960; 1991; 2000 e 2010 - assim definidos para retratar a situação populacional de maior crescimento. Os valores percentuais relativos ao número de pessoas beneficiadas e de unidades produzidas procuram estabelecer de maneira mais plausível essa análise comparativa, dado que o déficit habitacional calculado pela Fundação João Pinheiro (FJP), disponível desde 1995, ao longo do tempo, mudou significativamente a sua metodologia de cálculo.

## 6. 1 Balanço geral da Produção de HIS: mudanças e permanências

Ao todo a pesquisa levantou 102 conjuntos habitacionais, sem contar com os produzidos para o segmento econômico e os mutirões, assim distribuídos: dez no primeiro período; 21 no segundo; 16 no terceiro e 55 no quarto e último. O predomínio do número de conjuntos no último período, mais que o dobro do segundo colocado, não implica a superioridade numérica absoluta proporcional deste em relação ao número de unidades produzidas, nem em termos relativos ao percentual de famílias beneficiárias e ao universo total da população, em que a atuação do BNH, se mostra mais expressiva, como está demonstrado na tabela abaixo (Tabela 18). Já o período dos IAPs e da FCP, reafirmam o pouco alcance de sua política habitacional para a população pobre, presumida no início do trabalho. O período desde a extinção do BNH à criação dos programas que alavancaram recentemente a produção de HIS no quarto período demonstra que a política habitacional não era prioridade para as distintas escalas do Poder Público dessa época, sobretudo aquela voltada para a produção de novas moradias. Os números revelam que o porte dos conjuntos do período do BNH são bem maiores que os demais, sendo alcançado em parte apenas por alguns empreendimentos da segunda fase do PMCMV.

PERÍODO (CENSO)	UNIDADES	TOTAL DE DOMICÍLIOS	POPULAÇÃO TOTAL	PESSOAS POR DOMICÍLIO	BENEFICIÁRIOS	PERCENTUAL DE BENEFICIÁRIOS
Antes de 1964 (1960)	1.143	92.128	514.818	5,59	6.387	1,24%
1964 a 1986 (1991)	27.631	391.080	1.765.794	4,52	124.759	7,07%
1987 a 2004 (2000)	13.590	526.079	2.141.042	4,07	55.309	2,58%
2005 a 2020 (2010)	33.985	711.470	2.452.185	3,45	117.134	4,78%

Tabela 18: Síntese quantitativa da produção de HIS em Fortaleza por período entre 1938 e 2020.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados demográficos do IBGE (1960,1991,2000 e 2010).

Os números mencionados anteriormente, claramente, não encerram todas as particularidades relevantes que compõem o item moradia, e como diz o ditado popular, quantidade não implica qualidade, neste capítulo foi exercitada uma leitura simplificada desse aspecto, em termos, sobretudo, urbanísticos, tendo como alvo a análise da inserção urbana. Esta, igualmente, não pretende firmar convicções irrefutáveis, haja vista o tamanho da amostra e a impossibilidade de estudos mais detalhados de cada conjunto, sendo utilizada principalmente como instrumento de comparação do grau de conexão destes com o tecido urbano.

A espacialização de todos os conjuntos levantados na pesquisa<sup>197</sup>, exceto os do INOCOOP, em mapa único, demonstra que, embora pertençam a períodos e contextos históricos diferentes, a moradia popular construída pelo Poder Público para a população mais pobre continua se concretizando na periferia distante, reforçando a conurbação com os

<sup>197</sup> No mapa estão espacializados os conjuntos construídos em regime de mutirão pela Prefeitura e Estado, que foram alcançados pela pesquisa e descritos no quarto capítulo do trabalho.

municípios vizinhos da RMF, intensificando a ocupação de bairros sem infraestrutura adequada e caracterizados por uma ocupação dispersa. Revela, igualmente a circunstância há pouco mencionada, um cinturão periférico praticamente contínuo nas bordas da cidade, dedicado à população mais pobre da cidade, que parte do seu lado oeste - no Pirambu<sup>198</sup>, maior aglomerado subnormal do Ceará e um dos maiores do Brasil - até o sudeste, onde estão os bairros Lagoa redonda e Sapiranga. Desde esse ponto, o cinturão de pobreza se dilui, recompondo-se no setor leste da cidade, limitado aos bairros Cais do Porto e Vicente Pinzon, em região historicamente ocupada, desde o início do século XX, pela população mais pobre (Figura 129).

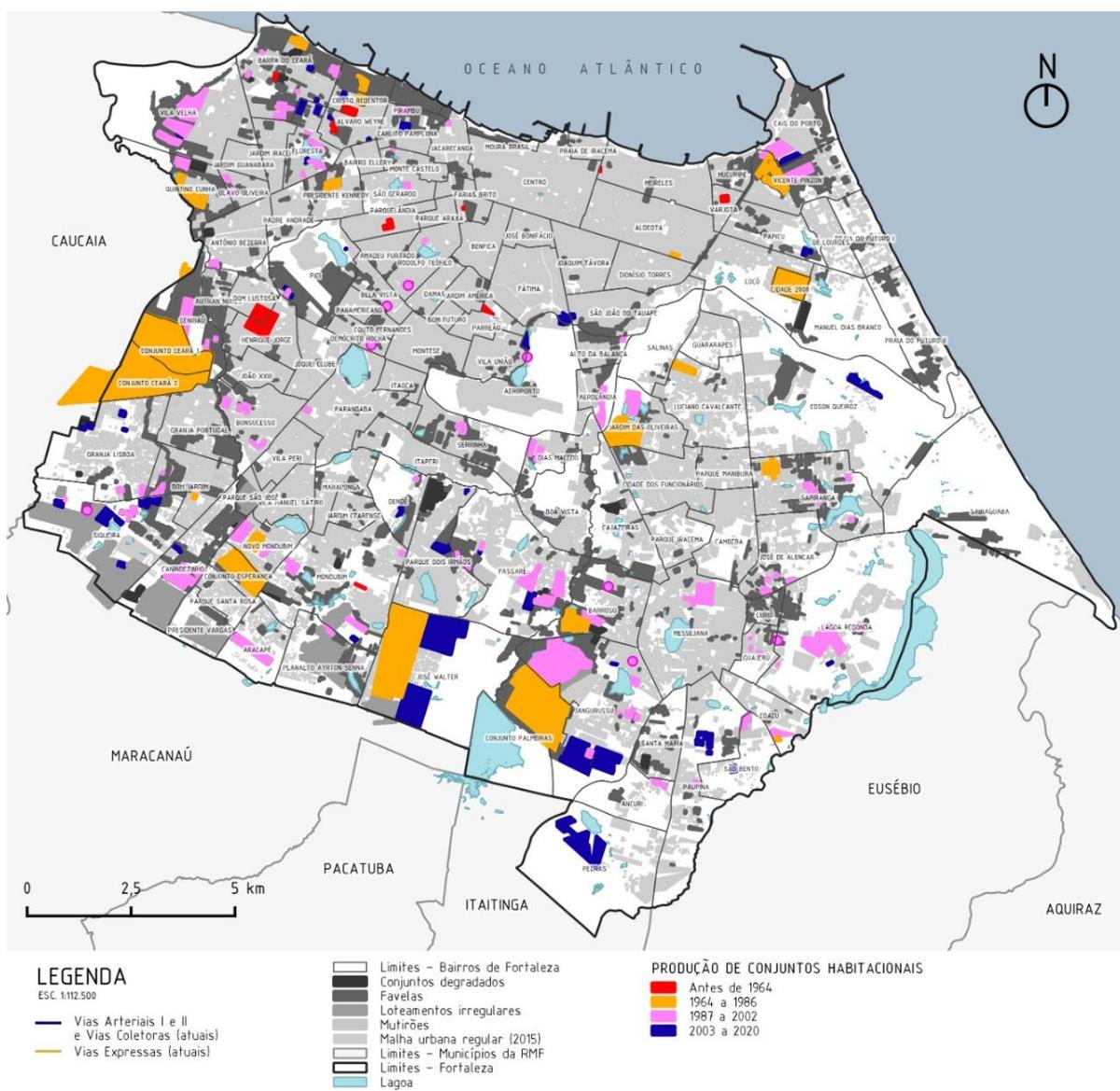


Figura 129: Espacialização dos conjuntos de HIS produzidos em Fortaleza entre 1938 e 2020.  
 Fonte: Elaboração própria sobre base cartográfica da Prefeitura de Fortaleza (FORTALEZA 2040).

<sup>198</sup> O Pirambu reúne 10,8% das favelas de Fortaleza, que corresponde ao total de 11.630 mil domicílios, onde vivem 42.878 moradores, sendo constituído por várias comunidades presentes em distintos bairros, de acordo com dados do IBGE (2010).

A produção mais recente da HIS, reunida no quarto período, que compreende os conjuntos produzidos com os recursos do PAC e do PMCMV, muitos de grande porte - como os conjuntos-bairros do BNH- foram implantados em terrenos contínuos onde já existiam conjuntos de HIS mais antigos, como foi o caso dos conjuntos Palmeiras, Patativa do Assaré, Aldemir Martins, Maria Tomásia e José Euclides, descritos no capítulo anterior (Figura 117). Agravando as características de monofuncionalidade, homogeneização espacial do tecido urbano e de grupos sociais, marcado pela qualidade arquitetônica e urbanística medíocre, que só intensificaram a segregação urbana que havia no local.

Em relação à tipologia arquitetônica adotada, verifica-se o predomínio da unifamiliar nos dois primeiros períodos e da multifamiliar nos dois seguintes. Entre as 76.349 mil unidades habitacionais, 38.988 são do tipo multifamiliar, 31.712 do tipo unifamiliar e 5.649 adotaram no mesmo conjunto os dois padrões (unifamiliar e multifamiliar), correspondendo à 52%, 41% e 7% do total respectivamente (Gráfico 2).

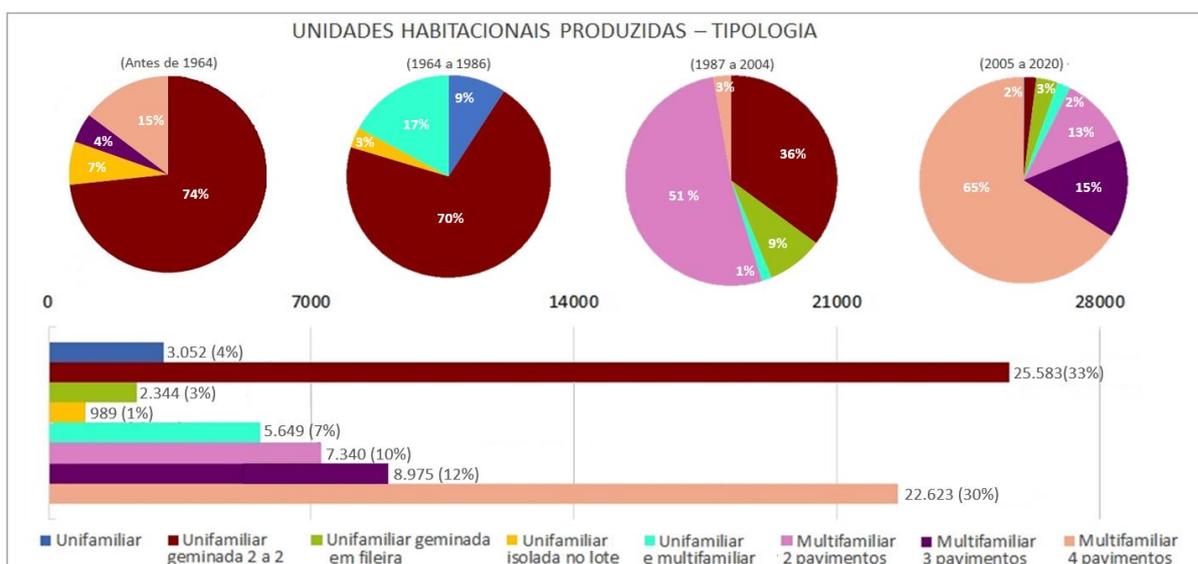


Gráfico 2: Distribuição percentual das tipologias unifamiliar e multifamiliar e suas variações por período e distribuição numérica absoluta e percentual em todo o recorte temporal.

Fonte: Elaboração própria.

A distribuição dos tipos está diretamente ligada ao valor das terras e à sua disponibilidade, mostrando-se, inicialmente, o padrão residencial unifamiliar mais viável nos dois primeiros períodos, predominando a tipologia unifamiliar geminada em apenas um dos lados (2 a 2), que reduzia o custo construtivo de cada unidade. A redução de custos influenciou da mesma maneira a quantidade insignificante de unidades isoladas no lote (1,29%), que, do ponto de vista arquitetônico, reproduz melhores condições de conforto lumínico, térmico e acústico. O padrão

multifamiliar começa a superar o unifamiliar no terceiro período, após a extinção do BNH, iniciando, paulatinamente, o processo de verticalização, utilizando-se, sobretudo, do edifício de dois pavimentos. O padrão unifamiliar ainda existe de maneira significativa, neste período, praticamente desaparecendo no seguinte. No último período, observa-se o predomínio absoluto da tipologia multifamiliar (92,5%), consolidando a verticalização com uso do edifício de quatro pavimentos. Esta mudança reflete o expressivo aumento do valor dos terrenos no decorrer do tempo, agravado, recentemente, pela dinamização do mercado imobiliário com o PMCMV. A oferta reduzida de terrenos que atendem às exigências do programa quanto à infraestrutura urbana, diferentemente do período do BNH, também influenciou o predomínio da verticalização.

Ao analisar a materialização espacial das políticas habitacionais para a população mais pobre de Fortaleza, compreende-se um pouco da história do desenvolvimento da própria cidade e da lógica social que a delineou. A chave para sua apreensão está nas relações humanas que se estabelecem a partir de um determinado lugar que, por sua vez, norteia essas relações. Na perspectiva de Santos (1987, p.81) a percepção humana do mundo se constitui desde o lugar que ocupa. E acrescenta que “[...]o homem não vê o universo a partir do universo, o homem vê o universo desde um lugar.”

Para ilustrar essa realidade ligada diretamente aos conjuntos de HIS e fornecer outra dimensão de leitura acerca da produção da moradia popular, reconhecendo indícios das oportunidades e instrumentos disponíveis para essa população, em termos de desenvolvimento humano e melhoria da qualidade de vida, os conjuntos foram espacializados no mapa do Índice de Desenvolvimento Humano<sup>199</sup> por bairro de Fortaleza (Figura 130), construído mediante suas três dimensões: IDH Educação; Longevidade; e Renda. Sabendo das limitações do IDH, que não esgota todos os aspectos do desenvolvimento humano, e não define o pior ou o melhor lugar para se viver, como ressalta o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), ele será apenas mais um instrumento de análise comparativa dos períodos a que se propõe este capítulo e um indicativo das condições de reprodução da vida urbana nos conjuntos. Ressalta-se que o mapa demonstra o IDH calculado com base no Censo de 2010, e que grande parte dos conjuntos nele reunidos foram construídos antes disso, entretanto, a análise da interposição deles assume que na maioria dos casos onde os conjuntos estão inseridos em IDHs

---

<sup>199</sup> O IDH congrega três dimensões fundamentais do desenvolvimento urbano: a oportunidade de viver uma vida longa e saudável e obter o conhecimento necessário para a construção de uma vida melhor, sendo portanto, um índice-chave dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas.

baixos, não existia à época da construção dos conjuntos condições melhores que as de hoje, ao contrário, existiam condições mais graves, como foi relatado nos capítulos anteriores. Outro ponto, diz respeito à violência urbana, cujos piores índices estão em bairros de IDH baixo, como denota O jornal O Povo (2019)<sup>200</sup>, que estabelece uma ligação entre eles.

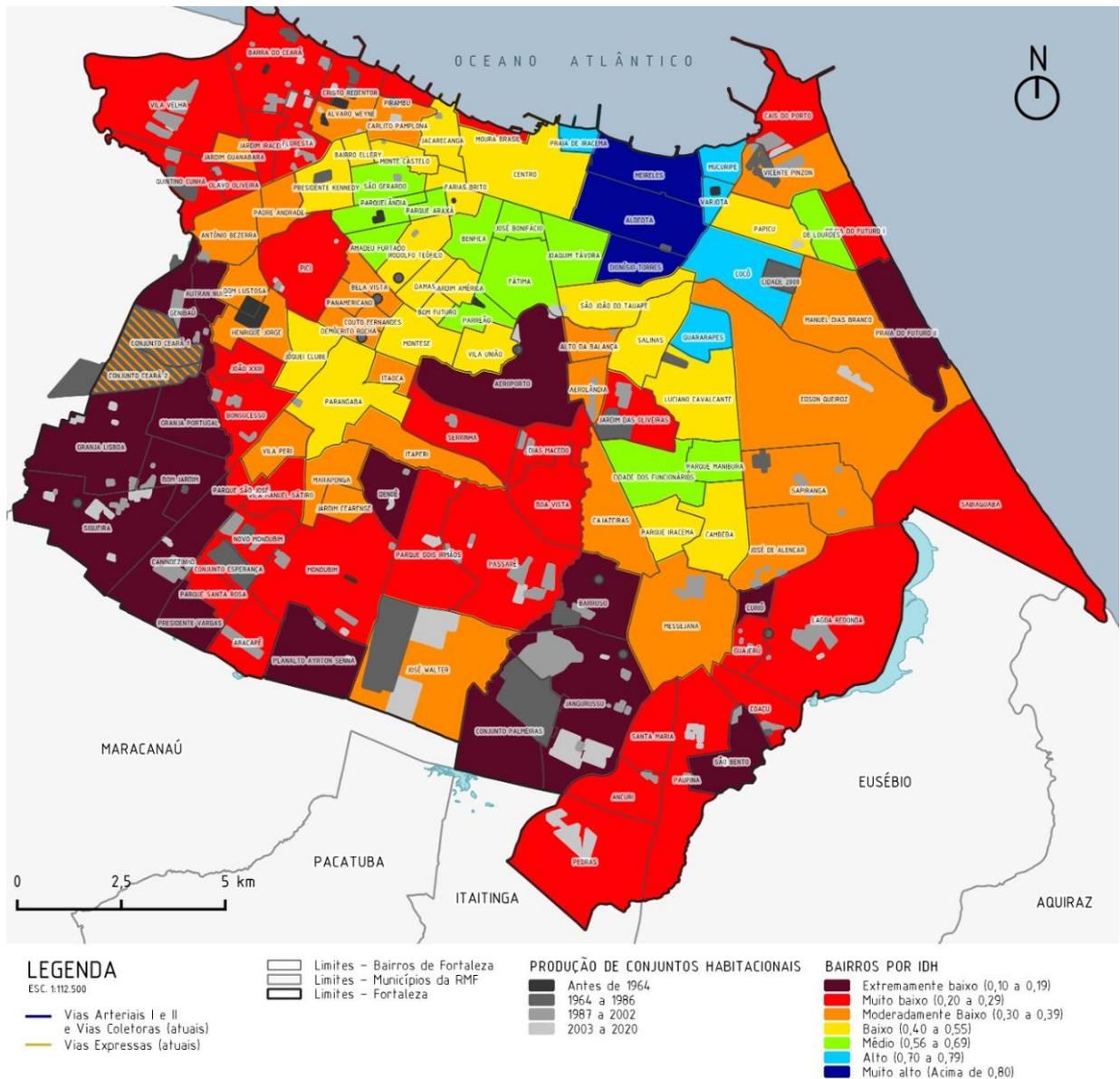


Figura 130: Espacialização dos conjuntos de HIS produzidos em Fortaleza de acordo com o IDH do bairro.  
Fonte: Elaboração própria sobre mapa do IDH por bairro de Fortaleza (Anuário do Ceará 2020-2021)<sup>201</sup>.

<sup>200</sup> Entre as duas macroáreas com o menor número de homicídios estão nove dos dez bairros com o IDH mais elevado de Fortaleza (Meireles, Aldeota e Mucuripe), e, por outro lado, os que tiveram o maior número de homicídios são justamente os bairros que estão entre os dez piores IDHs. Nas duas Áreas Integradas de Segurança (AIS) mais violentas em 2019, estavam Parque Presidente Vargas, Canindezinho, Genibaú, Siqueira, Planalto Ayrton Sena que são o 2º, 3º, 4º, 5º e 7º piores IDHs da cidade, segundo matéria do jornal O Povo em 30/04/2019. (Disponível em: <https://www.opovo.com.br/jornal/reportagem/2019/04/29/bairros-com-melhor-idh-tem-menos-homicidios.html>. Acesso em 20/09/2020).

<sup>201</sup> Disponível em: <https://www.anuariodoceara.com.br/indice-bairros-fortaleza/>. Acesso em 05/08/2020.

O mapa revela que, em sua maioria, os conjuntos estão situados em bairros com IDH extremamente baixo (0,10 a 0,19) ou muito baixo (0,20 a 0,29), com uma parte também bastante significativa inserida no moderadamente baixo (0,30 a 0,39), sem distinções relevantes entre os três últimos períodos analisados. Entre os conjuntos do primeiro período, entretanto, constata-se alguns exemplares inseridos em bairros de médio, alto e muito alto IDH. No entanto, trata-se de produção habitacional dos anos de 1940 e 1950, com reduzido número de unidades por empreendimento, cujas características pertinentes ao IDH de hoje, não refletem o contexto vivido à época e nem retratam as dificuldades enfrentadas pelos moradores, quando da construção de alguns destes conjuntos, como o caso da Vila Antônio Ferreira Filho (Estivadores). Os demais conjuntos deste período estão posicionados em regiões de IDH muito baixo e moderadamente baixo, e o maior conjunto, o Casa Popular (FCP), está inserido nos bairros Dom Lustosa e Henrique Jorge, que possuem IDH de 0,32 e 0,34 respectivamente. O Conjunto Mondubim, o mais desconectado da malha urbana, está posicionado em região com IDH de 0,23. Destaca-se, porém, que nenhum conjunto deste período se encontra em zona de IDH extremamente baixo, o que, por si só, já demonstra uma melhor situação deste, hoje em dia, em relação aos demais recortes temporais, considerando as transformações ocorridas no decorrer do tempo.

Os conjuntos habitacionais localizados nas franjas periféricas da cidade, totalmente desconectados do tecido urbano, conforme relatado no decorrer deste ensaio acadêmico, produzem impactos imediatos na vida dos moradores recém chegados, mas que são passíveis de perdurar por toda a vida, comprometendo inclusive as futuras gerações que ali habitarão. Os impactos da periferização produziram efeitos mais danosos para os moradores nos dois primeiros períodos avaliados, que coincidem com - expressivo crescimento populacional, abertura de novas fronteiras de expansão da cidade, maior precariedade de infraestrutura e serviços públicos, sobretudo de transportes. Os conjuntos do terceiro e quarto período, igualmente distantes do centro, possuíam, em geral, uma oferta maior de transporte público que os dois primeiros, por outro lado, padecem do aumento do tempo de deslocamento casa-trabalho, ocasionado pelo aumento da distância a ser percorrida e pelos congestionamentos, além da superlotação, gerada pelo significativo crescimento da demanda.

O acesso a terras bem infraestruturadas constitui um dos entraves para a produção de HIS, sendo, portanto, importante analisar como o padrão de periferização, *pro rata temporis*, tem se mantido ou é alterado. Para a análise da inserção urbana foram adotados critérios simples e facilmente aplicáveis, dado o grande universo da amostra investigada, estabelecidos por meio

de dois parâmetros: i) a distância do centro do conjunto ao centro urbano da cidade e ii) se estão parcialmente, totalmente ou não inserido na malha urbana. Nenhuma dessas análises pretende esgotar todos os componentes que devem caracterizar ou não a inserção urbana de um conjunto habitacional, mas estabelecer indícios de sua condição urbanística.

A distância ao centro foi incluída como um parâmetro importante, pois ainda hoje as oportunidades de emprego formal na cidade de Fortaleza se concentram nessa região, como mostra o mapa elaborado pelo Plano Fortaleza 2040 (Figura 131). O maior volume de empregos da cidade está no centro, 119.003 postos de trabalho, superando a soma dos bairros Meireles (52.984) e Aldeota (41.473), respectivamente, segundo e terceiro lugar em número de postos.

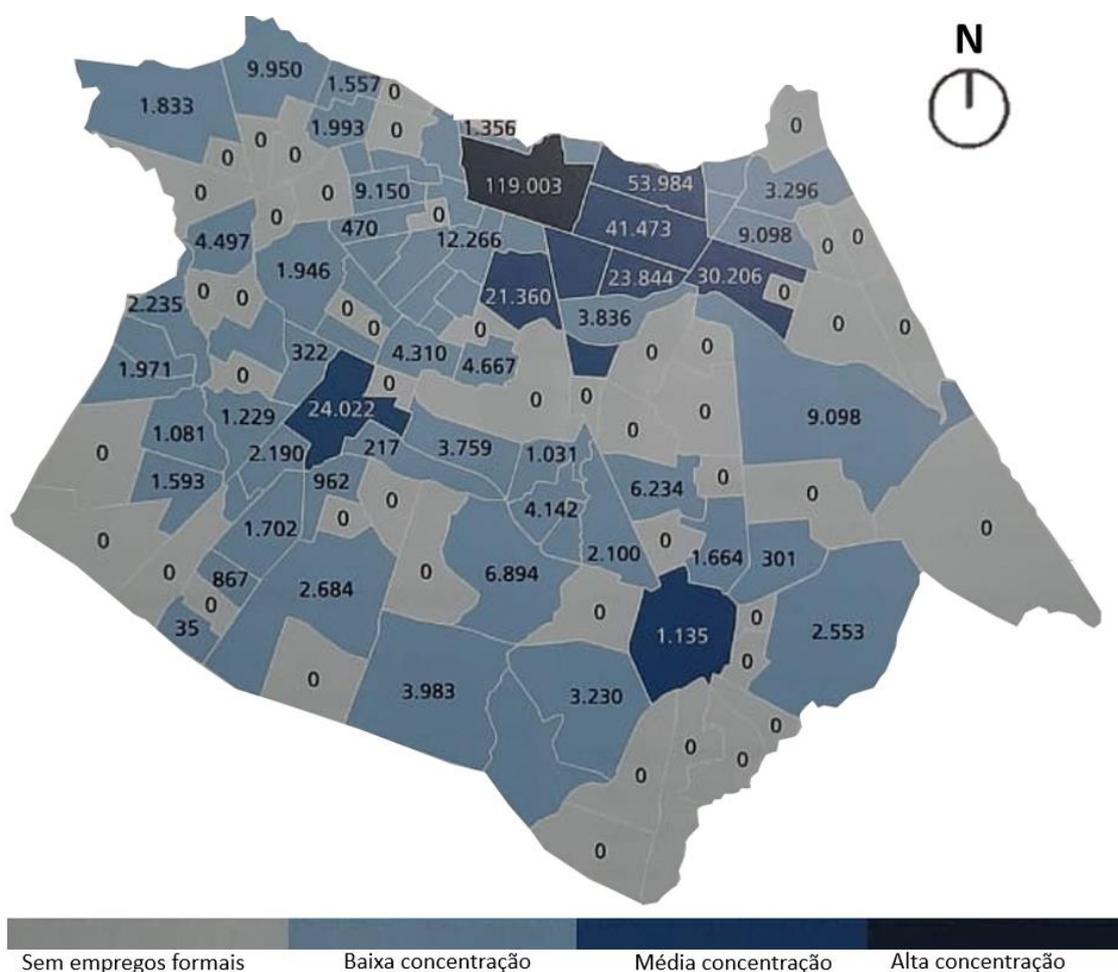


Figura 131: Mapa da distribuição dos empregos formais em Fortaleza em 2013.

Fonte: Volume 1 do Plano Fortaleza 2040 (2016, p.80).

Em sentido oposto, percebe-se que os bairros que não possuem nenhum emprego formal ou baixa concentração deles são justamente aqueles que concentram o maior número de conjuntos e unidades de HIS. O Mondubim possui 76.044 habitantes<sup>202</sup>, sendo o mais populoso

<sup>202</sup> Dados do IPECE (2012). Disponível em: [https://www.ipece.ce.gov.br/wpcontent/uploads/sites/45/2018/09/Ipece\\_Informe\\_42\\_outubro\\_2012.pdf](https://www.ipece.ce.gov.br/wpcontent/uploads/sites/45/2018/09/Ipece_Informe_42_outubro_2012.pdf)

da cidade, e possui somente 2.684 empregos formais, o Jangurussu com um número expressivo de conjuntos de HIS, possui 50.479 habitantes e 3.230 empregos formais. Esses dados ratificam o que era suposto inicialmente nesta pesquisa, isto é que, grande parte dos moradores dos conjuntos periféricos está sujeita diariamente a longos deslocamentos para o trabalho, transformando esses locais em conjuntos dormitórios.

Em sua preocupação genuína com as cidades que estão sendo construídas, sobretudo a partir do PMCMV, e seus desdobramentos na vida da população urbana, Ferreira (2012, p.67) propõe alguns parâmetros que balizem a construção de conjuntos habitacionais dentro do que ele denominou “boa urbanização” e acrescenta que: “[...] à má inserção urbana se diferencia de acordo com o porte e dinâmica da cidade: estar localizado na franja de uma cidade de pequeno porte pode implicar melhor condição de acessibilidade do que na franja de uma cidade-dormitório de grande região metropolitana”. O autor estabelece escalas distintas para os parâmetros recomendados, sendo a maior concernente à inserção urbana, que relaciona o conjunto à cidade e ao bairro onde está localizado e escolhe os seguintes parâmetros de qualidade nesse tópico – i) infraestrutura urbana e serviços urbanos; ii) localização e acessibilidade; e iii) fluidez urbana. Com suporte no que Ferreira (2012) conceitua como boa localização, acessibilidade adequada e fluidez urbana e em algumas das ferramentas de avaliação de Rolnik (2014), foram elencados alguns critérios e subcritérios para definir a condição de inserção urbana dos conjuntos. Eles foram adaptados livremente e resumidos no quadro a seguir (Figura 132), que explicita a metodologia de análise da inserção urbana utilizada neste ensaio.

TIPO DE INSERÇÃO	CRITÉRIO	SUBCRITÉRIO
<b>Totalmente inserido</b>	Quando o entorno imediato, isto é, adjacente ao conjunto estiver circundado por edificações correspondendo a mais de 80% do seu perímetro, no período de conclusão da obra. <b>Precisa atender ao critério e pelo menos um subcritério. Se três ou mais subcritérios forem atendidos, deve passar para o nível Parcialmente inserido.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Presença de muros contornando o perímetro do conjunto.</li> <li>✓ Presença de ocupação esparsa no entorno do conjunto, abrangendo uma área circundante de 2km de raio.</li> <li>✓ Presença de pelo menos um vazio urbano na proximidade (distância de 500m), que possua: o dobro da área do conjunto com até 100 Uhs; a mesma área para conjuntos com até 1000 UHS e a metade da área para conjuntos acima de 1000 UHS.</li> </ul>
<b>Parcialmente inserido</b>	Quando o entorno imediato, isto é, adjacente ao conjunto estiver circundado por edificações entre 25% e 75% do seu perímetro, no período de conclusão da obra. <b>Precisa atender ao critério e pelo menos um subcritério. Se três ou mais subcritérios forem atendidos, deve passar para o nível Sem inserção.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Descontinuidade da malha viária com a presença de duas ou mais vias do conjunto interrompidas.</li> <li>✓ Ausência de paradas de ônibus em um raio de 1 Km do centro do conjunto, se este for aberto, e da porta de entrada se for murado.*</li> <li>✓ Ausência de creches e escolas de ensino infantil em um raio de 1 Km do centro do conjunto, se este for aberto, e da porta de entrada se for murado.*</li> </ul>
<b>Sem inserção</b>	Quando o entorno imediato, isto é, adjacente ao conjunto estiver circundado por edificações correspondendo a menos de 25% do seu perímetro, no período de conclusão da obra. <b>Precisa atender ao critério e pelo menos um subcritério</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Ausência de Unidade de Atenção Primária a Saúde (UAPS) em um raio de 1,4 Km do centro do conjunto, se este for aberto, e da porta de entrada se for murado.*</li> </ul> <p>* Subcritério adaptado das ferramentas de análise da inserção urbana de Rolnik (2014)</p>

Figura 132: Quadro elucidativo da metodologia de análise da inserção urbana.

Fonte: Elaboração própria a partir de Ferreira (2012) e Rolnik (2014).

Na primeira coluna estão elencados os três níveis de inserção urbana, definidos para caracterização dos conjuntos. Na segunda coluna, estão esclarecidos os critérios adotados, componentes primordiais para a caracterização inicial da inserção urbana. Primeiramente, verifica-se o enquadramento do conjunto segundo a existência ou não de edificações contíguas ao perímetro do mesmo, estabelecendo a sua caracterização inicial. Na terceira coluna estão descritos os subcritérios que determinam se o conjunto permanece ou não com a caracterização estipulada pela segunda coluna (critérios), ou seja, ele precisa atender à pelo menos um desses subcritérios para continuar no nível inicialmente enquadrado, e se atender à três ou mais fatores listados, a situação da inserção urbana se agrava, e o conjunto é enquadrado no nível inferior subsequente. Esses subcritérios possuem o mesmo peso em relação à caracterização do conjunto, sendo igualmente importantes para determinar se a inserção urbana definida pelo critério se mantém ou se modifica.

Utilizando a metodologia descrita anteriormente, todos os conjuntos levantados na pesquisa foram caracterizados quanto a sua inserção, e o resultado está demonstrado no gráfico abaixo (Gráfico 3), que também esclarece a distribuição da unidades no percurso do tempo.

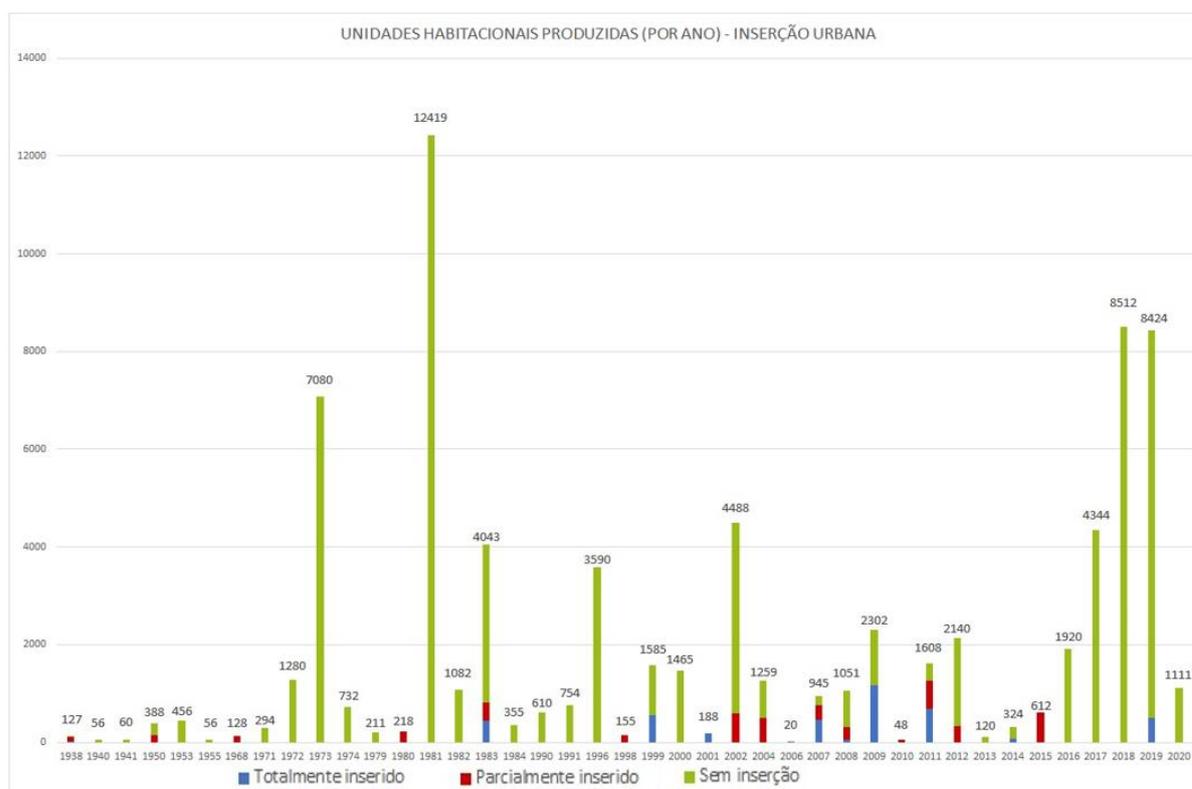


Gráfico 3: Distribuição das unidades habitacionais por ano em relação à sua inserção urbana.  
Fonte: Elaboração própria.

Evidencia-se um padrão de inserção urbana hegemônica em todos os períodos, revelando que, independentemente dos programas habitacionais do Poder Público para a habitação social,

dos momentos políticos, sociais ou econômicos o lugar destinado à população pobre permanece o mesmo, a periferia distante e desconectada do tecido urbano contínuo.

A melhor situação de inserção urbana aparece na produção realizada em 2009, com o maior percentual de unidades em conjuntos totalmente inseridos, equivalendo a praticamente 50% do total de unidades, e correspondem aos conjuntos produzidos pelo Governo do Estado do Ceará, a saber: Dom Hélder Câmara (864 UHs) e Alves Lima (312 UHs), distantes do centro da cidade, respectivamente 3,7 km e 5,3 Km.

A pior situação apontada no gráfico, coincide com os anos em que houve maior produção de unidades, 1981 e 2018, que nessa ordem tiveram produzidas 12.419 e 8.512 mil unidades, ambos fazem parte de recortes temporais distintos, correspondendo, respectivamente, à atuação do BNH e do PMCMV. Quanto à 1981, está compreendido na produção deste ano, o maior conjunto já produzido no município de Fortaleza, o Conjunto Ceará, com 8.669 unidades, distante 12,4 km do centro. O Conjunto Esperança também está incluído nesse ano, contribuindo com 2.083 mil unidades e distante 13,1 km do centro. Fazem parte da produção de 2018, somente conjuntos produzidos pelo PMCMV, que são: Cidade Jardim I (2.944 UHs); Alameda das Palmeiras (4.992) e os Ana Facó e Heloneida Studart, que são vizinhos e entregaram 288 unidades cada um. A localização distante do centro da cidade, agrava ainda mais o quadro de não inserção urbana desses conjuntos que estão à 13,5 km, 18,8 km e 15,6 km do centro, respectivamente.

Quanto ao número total de unidades produzidas por ano, o gráfico revela o que os números totais por períodos já apontavam e esclarece apenas como essa distribuição aconteceu por período, se de forma mais regular ou não. Observa-se que no primeiro (antes de 1964) e no terceiro recorte temporal (1987-2004), tem-se uma produção relativamente equilibrada, tendo em mente que só foram elencados nesse gráfico os anos em que houve produção habitacional. Até 2005<sup>203</sup>, ano em que nenhuma unidade habitacional foi produzida, existiram alguns anos em que não foi concluído nenhum conjunto, entretanto, a partir de 2006, todos os anos apresentaram conjuntos de HIS concluídos, apesar desse mesmo ano ter sido entregue somente o Conjunto Casa e Renda com 20 unidades.

---

<sup>203</sup> Corresponde ao primeiro ano do mandato de Luizianne Lins, em sua primeira passagem como prefeita de Fortaleza, o que pode esclarecer melhor o fato, tendo em vista que demanda um certo tempo em se organizar a máquina administrativa em relação à um novo projeto de governo, da mesma forma que a construção e a entrega de conjuntos requer um certo tempo para ser realizada.

Ao analisar também a distância dos conjuntos habitacionais ao centro, observa-se uma exacerbção da periferização nos períodos referentes à produção habitacional do BNH e do PMCMV, com uma tendência de agravamento neste último, com o 8.761 mil unidades em conjuntos com distância igual ou superior a 16,1 km (Gráfico 4).

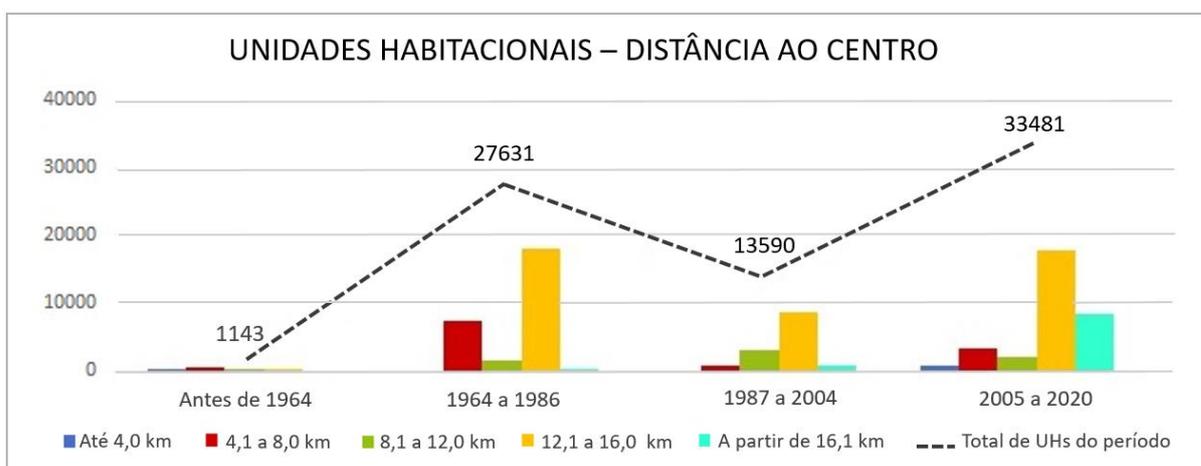


Gráfico 4: Distribuição das unidades habitacionais por período e em relação à sua distância ao centro.  
Fonte: Elaboração própria.

Estes conjuntos estão situados em regiões com IDH extremamente baixo ou muito baixo, com poucas oportunidades de emprego formal, levando seus moradores a longas e cansativas jornadas para o trabalho. Somente no bairro Jangurussu, que ocupa a nona pior posição do IDH (0,172) dos bairros de Fortaleza, estão 3.498 mil unidades, referentes aos conjuntos Maria Tomásia, Aldemir Martins e Luíz Gonzaga. Se incluirmos o Conjunto José Euclides (PMCMV), que se localiza no mesmo bairro e está à 15,7 km do centro, teremos o total de 6.490.

A pior situação entre todos os conjuntos da amostra é o Residencial Alameda das Palmeiras, que está à 18,6 km, em zona limítrofe com o Município de Itaitinga, também distante 14 km do centro urbano deste. Ele evidencia, do mesmo modo, a abertura de novas zonas de expansão urbanas e o agravamento da periferização, assim como ocorreu no período do BNH, entretanto, é necessário destacar que naquele momento não estavam disponíveis os instrumentos do Estatuto da Cidade para enfrentar a especulação imobiliária e nem existia o mesmo arcabouço institucional criado a partir do Governo Lula, com o Ministério das Cidades<sup>204</sup>, SNHIS e FNHIS.

<sup>204</sup> O Ministério das Cidades foi extinto com a edição da Lei Nº 13.844, de 18 de Junho de 2019, como uma das ações do Presidente Jair Messias Bolsonaro que marcaram uma profunda inflexão das políticas urbanas em curso. Essas mudanças tiveram início ainda no Governo de Michel Temer, que assume após o impeachment de Dilma, mas se consolidam no de Bolsonaro com o abandono das políticas redistributivas, encerramento dos canais de participação democrática e uso seletivo da política de austeridade fiscal sobre os gastos sociais.

## CONCLUSÃO

A produção periférica dos grandes conjuntos habitacionais em Fortaleza, exigiu do Poder Público, grandes investimentos em infraestrutura, equipamentos públicos e reestruturação e expansão da malha viária, configurando, assim, uma interferência direta sobre o mercado de terras, valorizando grandes extensões de áreas vazias entre o perímetro urbanizado da cidade e as novas fronteiras criadas na periferia.

Essa política habitacional baseada no binômio moradia popular e periferia, guardando algumas peculiaridades de cada época e gestão governamental, tem se mostrado como a tônica das ações públicas nesse setor, dissociando a moradia dos demais aspectos que a conformam, como mobilidade, saneamento, oferta de serviços públicos e equipamentos urbanos, emprego e renda, entre outros.

Esse desmembramento entre política de desenvolvimento urbano e política habitacional, verificado nas estratégias adotadas para o enfrentamento do déficit de moradias para a população de baixa renda, acaba por trazer benefícios para um pequeno grupo de cidadãos, sobretudo, para os grandes proprietários de terras e empresários do setor imobiliário. Grande parcela da população, principalmente os mais socioeconomicamente vulneráveis, no entanto, vivencia os efeitos negativos do crescimento desequilibrado da cidade, à mercê da produção capitalista do espaço.

Os planos diretores demonstraram no decurso da pesquisa, que estiveram muitas vezes mais alinhados com os interesses do mercado imobiliário em intensificar o uso do solo das zonas mais valorizadas da cidade, do que estabelecer um ordenamento urbanístico que diminua as desigualdades sociais e promovam, efetivamente, o acesso equitativo aos equipamentos e serviços públicos. As ZEIS que foram delimitadas no PDP-FOR em 2009, passada mais de uma década, não foram regulamentadas e pouco se avançou no sentido de sua materialização, juntamente com os outros instrumentos do Estatuto da Cidade, capazes de enfrentar a especulação imobiliária e transpor o grande obstáculo da produção habitacional para a população mais pobre, que é o acesso a terras infraestruturadas e mais bem inseridas na cidade.

O padrão periférico de inserção urbana da HIS vem se reproduz-se à extensão de décadas, com pouquíssimas mudanças, e totalmente interligado ao desenvolvimento urbano dispersivo de Fortaleza, submetido a ordem capitalista, onde, primeiramente, se constroem grandes conjuntos habitacionais periféricos, literalmente no “meio do nada”, e depois vai gradativamente investindo grandes recursos públicos para viabilizar as condições mínimas de

sobrevivência para os primeiros moradores, verdadeiros “pioneiros e desbravadores”. Enquanto isso, vazios urbanos localizados em regiões muito bem estruturadas, permanecem sem cumprir a sua função social, à espera de mais valorização ano após ano.

Nesse processo perverso de apropriação e produção capitalista do espaço urbano, os moradores desses conjuntos sofrem com as agruras da falta de infraestrutura, transportes, equipamentos e serviços públicos, que, com o passar dos anos ou décadas, até a chegada da expansão do tecido urbano, tem finalmente o seu local de moradia inserido parcial ou totalmente na malha urbana, sem implicar com isso que as mudanças na infraestrutura urbana e melhoria dos serviços públicos, promovam transformações significativas na qualidade de vida destes. Mesmo com o surgimento das características inerentes à cidade, que em muitos casos transformaram depois esses conjuntos distantes e apartados do restante da cidade em bairros de Fortaleza, muitos moradores continuam submetidos a longas jornadas de deslocamento para o trabalho.

Constatando o crescimento, a pulverização e a dimensão dos assentamentos informais em Fortaleza associados ao caráter único das necessidades habitacionais da população mais carente, torna-se evidente que soluções governamentais centralizadas de produção de moradias não responderam adequadamente à grandeza e pluralidade da demanda, sobretudo aquela proveniente das camadas mais empobrecidas.

Os distintos programas de remoção de favelas ao longo do tempo associados às grandes obras de estruturação viária da cidade, ou, mais recentemente, a construção do VLT, revelam uma face tangível da segregação, que retira antigas comunidades de setores valorizados ou em processo de valorização, impulsionado inclusive por estas obras e sua “higiene social”. Aqueles que ainda conseguem permanecer, sob intensa luta e resistência dentro de grupos mais organizados, ainda ficam sujeitos aos perigos do processo de gentrificação.

A questão da HIS é bastante complexa e exige de todos, governo e sociedade, um enorme esforço para equacioná-la. As políticas habitacionais implementadas pelo Poder Público em suas três esferas - União; Estado e Município - não conseguiram até agora abranger todas as dimensões necessárias do habitar, mas fica claro a urgência em se adotar novas posturas em relação à produção da moradia popular, incluindo-a como parte integrante de uma verdadeira política de desenvolvimento urbano, submetendo-a a premissas que garantam a justa e equilibrada distribuição dos benefícios da cidade para todos os cidadãos.

## SUGESTÃO DE TRABALHOS FUTUROS

Durante o desenvolvimento deste ensaio, profundas mudanças morfológicas foram observadas nos conjuntos levantados, cujas imagens aqui trazidas corroboram com essa afirmação. Em alguns casos, é perceptível uma mudança que revela, não somente, a ampliação da moradia, mas, também a sua melhoria quanto aos materiais empregados, contudo essa constatação de progresso foi verificada, pontualmente, e quase sempre, em conjuntos situados em bairro de maior valorização. Como não fazia parte dos objetivos deste ensaio, aprofundar os aspectos dessas transformações, as observações trazidas são percepções iniciais, realizadas de maneira subjacente, que requerem investigação científica mais profunda.

Nos bairros mais empobrecidos, são verificáveis, com certa constância, alguns aspectos recorrentes nas alterações constatadas. Entre elas está a subdivisão de lotes no caso das tipologias unifamiliares e na verticalização, indicativas de estratégias de sobrevivência quanto à geração de uma renda extra proveniente de aluguel ou simplesmente para absorver o crescimento da família, sem fazer remissão às residências que cederam parte de suas áreas para a abertura de pequenos comércios. Muitas dessas intervenções se mostram precárias quanto à segurança edilícia e às condições de habitabilidade. No caso dos conjuntos unifamiliares, percebe-se uma ocupação de quase 100% do lote, analisadas através das imagens do *Google Earth*, transformando casas que eram geminadas em apenas um dos lados em casas agora geminadas em ambos, e onde foram abolidos os quintais.

Os conjuntos multifamiliares, que em tese pelo projeto arquitetônico não comportariam ampliações, se mostraram igualmente suscetíveis à reformas, se distinguindo delas pelo caráter de maior degradação da estrutura física e das relações sociais, haja vista o avanço dessas construções sobre os espaços públicos e semi-públicos. Fato esse verificado, inclusive, em conjuntos produzidos mais recentemente, no último recorte temporal, que inclui até os empreendimentos do PMCMV, muito mais restritivos e controlados. Nestes foram verificadas aberturas de pequenos comércios no interior de unidades térreas e apropriação ilegal de edificações de uso coletivo como lixeiras e salões de festa. Muitos desses pequenos comércios e serviços, instalados nos conjuntos do PMCMV, revelam não somente a necessidade de uma fonte de renda para o morador, mas também o suprimento de itens e serviços, negados para uma população que chega a ter mais de cinco mil famílias.

A questão das modificações nos conjuntos verificadas na pesquisa, sobretudo nas tipologias multifamiliares, suscitam futuras pesquisas acerca das suas motivações, tais como:

de que modo são conciliadas essas alterações entre os moradores, tendo em vista que ocupam de forma ilegal e inapropriada espaços considerados de uso coletivo e até mesmo público; se essas estratégias fazem parte de práticas arraigadas nessa população, que muitas vezes é oriunda de ocupações irregulares ou simplesmente surgem da imensa diversidade familiar existente, cujas necessidades únicas demandam a adaptação da moradia.

Estudos neste sentido podem revelar quais os padrões tipológicos seriam mais adequados para a habitação de interesse social, tendo em vista a enorme diversidade familiar existente, o aumento do número de membros, as necessidades de geração de renda, entre outros.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACCIOLY, Vera Mamede. Mobilidade e expansão urbana na Região Metropolitana de Fortaleza: da concentração a dispersão urbana. In: COSTA, Maria Clélia Lustosa; DANTAS, Eustógio Wanderley Correia (orgs). **Vulnerabilidade socioambiental na região metropolitana de Fortaleza**. Fortaleza: Edições UFC, 2009.

AMORE, Caio Santo. “Minha Casa Minha Vida” para iniciantes. In: AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. **Minha Casa... E a Cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados Brasileiros**. 1ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

ANDRADE, Margarida Julia Farias de Salles. **Onde moram os operários... vilas operárias em Fortaleza: 1920-1945**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) Universidade Federal da Bahia, UFBA, Salvador, 1990.

\_\_\_\_\_. **Fortaleza em perspectiva histórica: poder e iniciativa privada na apropriação e produção material da cidade (1810-1933)**. Tese (Doutorado - Área de Concentração: História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo) - FAUUSP– São Paulo, 2012.

ALMEIDA, Nilton Melo. **Os ferroviários na cartografia de fortaleza: rebeldes pelos caminhos de ferro**. Dissertação (Mestrado em História) Universidade Federal do Ceará, UFC-Fortaleza, 2009.

ALMEIDA, Caliane Christie Oliveira de. **Habitação social no nordeste: a atuação das CAPs e dos IAPs (1930-1964)**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), Instituto de Arquitetura e Urbanismo de São Carlos, Universidade de São Paulo -IAU-USP, São Carlos, 2012.

ARAGÃO, Thêmis Amorim. **Influência das Políticas Habitacionais na Construção do Espaço Urbano Metropolitano de Fortaleza: Histórias e Perspectivas**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional), Universidade do Rio de Janeiro – UFRJ, Rio de Janeiro, 2010.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. **Intervenção do Estado e Setor Privado: o Modelo Brasileiro de Política Habitacional**. Espaço & Debates, São Paulo, v. X, n.31, p. 21-36, 1990.

BALBIM, Renato; KRAUSE, Cleandro; LIMA NETO, Vicente Correia. **Para além do Minha Casa Minha Vida: Uma política de habitação de interesse social?** Texto para Discussão, No. 2116, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília-2015

BALTHAZAR, Renata Davi Silva. **A permanência da autoconstrução: um estudo de sua prática no Município de Vargem Grande Paulista**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) Universidade de São Paulo, 2012. Disponível em: <[https://teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-02072012-132335/publico/dissertação\\_renata.pdf](https://teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-02072012-132335/publico/dissertação_renata.pdf)>. Acesso em: 17 de Dez. de 2018.

BARBOSA, Anna Emília Maciel. **Questão da habitação: territórios, poder e sujeitos sociais no Conjunto Vila Velha, Fortaleza, Ceará.** Dissertação (Mestrado Acadêmico em Geografia) - MAG da Universidade Estadual do Ceará – UECE, 2009.

\_\_\_\_\_. **Reestruturação socioespacial em Fortaleza e suas implicações na habitação.** 2016. 206 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal do Ceará- UFC, Fortaleza, 2016.

BARREIRA, Irllys Alencar Firmo. Movimentos urbanos, estado e política social: dinâmica da reprodução e do conflito. In: BRAGA, Elza M. F. e BARREIRA, Irllys A. F. (Org.). **A política da Escassez: Lutas Urbanas e Programas Sociais Governamentais** (111 – 123). Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 1991

BARROS, Argelânia da Costa; MAUPEOU, Samuel Carvalheira. **As contradições do desenvolvimento urbano: entre o discurso inclusivo e a prática excludente.** Fronteiras & Debates, Macapá, v. 2, n. 2, 2015. Disponível em: <https://periodicos.unifap.br/index.php/fronteiras/article/view/2783>. Acesso em 21 Fev. de 2020.

BARROS, Paulo Henrique da S. Barros. **O programa minha casa minha vida: narrativas de moradores como instrumento de análise de uma política pública – um estudo a partir do Residencial Complexo dos Escritores, Fortaleza-CE.**

BONDUKI, Nabil Georges. **As origens da habitação social no Brasil.** Análise Social, vol. XXIX (127), 1994 (3.º), p. 711-732. Disponível em: < <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223377539C9uKS3pp5Cc74XT8.pdf> >. Acesso em 14 de março de 2018.

\_\_\_\_\_. **Origens da Habitação social no Brasil, Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria.** 4 ed. São Paulo: Estação Liberdade/Fapesp, 2004.

\_\_\_\_\_. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula.** Arq.urb Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, n. 1, p. 70-104, 2008. Disponível em: <[https://www.usjt.br/arq.urb/numero\\_01/artigo\\_05\\_180908.pdf](https://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf)>. Acesso em: 18 de Dez. de 2018.

\_\_\_\_\_. **Do projeto moradia ao programa Minha Casa, Minha vida.** Teoria e Debate,82:p.8-14, 2009 [Online]. Disponível em:<<https://teoriaedebate.org.br/2009/05/01/do-projeto-moradia-ao-programa-minha-casa-minha-vida/>>. Acesso em: 18 de Mar. de 2018

BOTEGA, Leonardo da Rocha. **A política habitacional no Brasil (1930-1990).** Periódico de Divulgação Científica da FALS, Santa Maria: REVELA, 2008.

BRANDÃO, Fátima Regina Lopes Brandão. **A elaboração do saber nas lutas pela moradia.** Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Ceará, 2001. Disponível em: < <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/3076> >. Acesso em: 17 de Dez. de 2019.

BRAGA, Elza Maria Franco; BARREIRA, Irllys Alencar Firmo (coord.) **A Política da Escassez, Lutas Urbanas e Programas Sociais Governamentais**. Fortaleza. Fundação Demócrito Rocha, 1991.

BRAGA, Elza Maria Franco. **Os labirintos da habitação popular (conjunturas, programas e atores)**. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 1995.

BRASIL, Amíria Bezerra. **A ineficácia das ZEIS: um problema de legislação ou uma questão político-social? O caso de Fortaleza**. Tese (Doutorado - Área de Concentração: Habitat), FAUUSP, São Paulo, 2016.

BRASIL, Amíria Bezerra; CAVALCANTI, Emanuel Ramos. **Daqui não saio, daqui ninguém me tira: trajetória de resistências do Grande Pirambu, Fortaleza (CE)**. In: XVI Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional 2015. Belo Horizonte/MG. Anais... Belo Horizonte/MG: ENANPUR, 2013.

CASTRO, José Liberal de. **Cartografia urbana da Fortaleza imperial e as plantas de Adolfo Herbster**. In Fortaleza - a administração Lúcio Alcântara – março/1979 a maio/1982. Fortaleza, PMF, 1982.

\_\_\_\_\_. **Contribuição de Adolfo Herbster à forma urbana da cidade da Fortaleza**. In: Revista do Instituto do Ceará. Fortaleza: tomo CVIII, 1994, p.43-90.

\_\_\_\_\_. As comemorações do 13 de Abril. In: CHAVES, Gylmar; VELOSO, Patrícia; CAPELO, Peregrina. **Ah, Fortaleza!** Fortaleza: Terra da Luz Editorial, 2006.

CARDOSO, Adauto Lucio; ABIKO, Alex Kenya. Até a década de 1960, as políticas habitacionais...{introdução}**Procedimentos de Gestão Habitacional para População de Baixa Renda**. Porto Alegre: Antac, 2006. (Coleção Habitare, v. 5).

CARNEIRO, Sarah Bastos de Macedo. **Estudo sobre as condições de sustentabilidade urbana nos espaços comuns em conjuntos habitacionais de interesse social em Fortaleza-CE**. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Tecnologia, Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil: Estruturas e Construção Civil, Fortaleza, 2013.

COSTA, Maria Clélia Lustosa. **Cidade 2000: expansão urbana e segregação espacial em Fortaleza**. Dissertação (mestrado). Universidade de São Paulo, São Paulo, 1988.

CUNHA, E. M. P; ARRUDA, A. M. V; MEDEIROS, Y. (Org.). **Experiências em Habitação de Interesse Social no Brasil**. Brasília: Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação, 2007. Disponível em: <<http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/80/titulo/AssistenciaTecnica%2CumDireitode106TodosConstruindoumaPoliticaNacionalExperienciasemHabitaacaodeInteresseSocialnoBrasil>>. Acesso em: 26 de Fev. de 2018

DANTAS, Eustógio Wanderley Correia; SILVA, José Borzacchiolo da; COSTA, Maria Clélia Lustosa. **De cidade à metrópole: (trans)formações urbanas em Fortaleza**. Fortaleza: Edições UFC, (Coleção Estudos Geográficos, 3), 2009.

DRAGO, Felipe. **Autogestão na Produção Habitacional: Programa Crédito Solidário, entre a institucionalização e confronto político**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2011. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/55896>>. Acesso em: 16 de Jun. de 2019

DUTRA, Walkiria Zambrzycki. **Entre a produção habitacional estatal e as moradias precárias: uma análise da popularização da casa própria no Brasil**. *Configurações - Revista de Sociologia*, 10 | 2012, p.151-164. Disponível em: <<http://journals.openedition.org/configuracoes/1487>>. Acesso em: 17. Jul de 2019.

FERNANDES, Adelita e BARREIRA, Irllys. A Gestão do “Popular” na Experiência de Poder Municipal. In: BRAGA, Elza M. F. e BARREIRA, Irllys A. F. (Org.). **A política da Escassez: Lutas Urbanas e Programas Sociais Governamentais** (111 – 123). Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 1991

FERREIRA, João Sette Whitaker. **Produzir Casas ou Construir Cidades? Desafios para um Novo Brasil Urbano: parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos**. São Paulo: Editora FUPAM, 2012.

FONSECA, Débora de Barros Cavalcanti; COSTA, Hilda. **As dores e as alegrias de trabalhar como “ONG” com as favelas no Brasil: o caso do CEARAH Periferia**. In: III Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas, Urbafavelas, Salvador -BA, 2018

FORTALEZA. **Lei Complementar nº 62, de 02 de fevereiro de 2009**. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Fortaleza e dá outras providências. Fortaleza, Diário Oficial do Município de Fortaleza nº 14.020, 2009.

\_\_\_\_\_. **Plano Local De Habitação De Interesse Social De Fortaleza (PLHISFor)**. Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza – HABITAFOR, 2012.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional no Brasil 2015**. Belo Horizonte: FJP, 2018.

GONDIM, Linda Maria de Pontes. **O Dragão do Mar e a Fortaleza pós-moderna: cultura, patrimônio e imagem da cidade**. São Paulo: Annablume, 2006.

\_\_\_\_\_. **À sombra do BNH: a nova política habitacional em Fortaleza-CE (2005-2011)**. O público e o privado - Revista do PPG em Sociologia da Universidade Estadual do Ceará (UECE), Fortaleza, n. 21, p. 147-165, Janeiro/Junho 2013.

GUROVITZ, Hélio. **O pai de um República que envelheceu**. Matéria da Revista Época em 02/04/2017, Editora Globo, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <https://epoca.globo.com/politica/noticia/2017/04/o-pai-de-uma-republica-que-envelheceu.htm> l>. Acesso em 03 de Novembro de 2020.

IACOVINI, Victor. Mobilidade urbana, transportes e VLT Parangaba/Mucuripe: histórico, conceitos, conflitos e impactos sócio-espaciais. In: COSTA, Maria Clélia Lustosa; PEQUENO, Renato; PINHEIRO, Valéria. (Org). **Fortaleza: impactos da copa do mundo 2014**. Fortaleza: Expressão Gráfica, 2015; p. 251-295

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 1960**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010

\_\_\_\_\_. **Censo demográfico 1991**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010

\_\_\_\_\_. **Censo demográfico 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010

\_\_\_\_\_. **Censo demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010

INSTITUTO PÓLIS. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Coord. Raquel Rolnik. Brasília: Câmara de Deputados, 2001

IPECE – INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ. **Anuário estatístico do Ceará 2012**. Fortaleza: Ipece, 2012.

JACOBS, Jane. **Morte e Vida de Grandes Cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

JUCÁ, Gisafran Nazareno Mota. **Verso e reverso do perfil urbano de Fortaleza (1945-1960)**. São Paulo: Annablume, 2003.

LOPES, João Marcos de Almeida; RIZEK, Cibele Saliba. O mutirão autogerido como procedimento inovador na produção da moradia para os pobres: uma abordagem crítica. In: CARDOSO, Adauto Lucio; ABIKO, Alex Kenya (Orgs). **Procedimentos de gestão habitacional para população de baixa renda**. Porto Alegre: Antac, 2006. (Coleção Habitar, v. 5)

NASCIMENTO, Raquel Martins do. **A retomada da construção dos grandes conjuntos e a consolidação da frente de expansão sul em Fortaleza-CE: o caso do residencial Cidade Jardim I**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura, Urbanismo e Design) Universidade Federal do Ceará, UFC- CE, 2018

MARICATO, Ermínia. **A produção capitalista da casa e da cidade** (organizadora) 2. ed. São Paulo, SP: Alfa Omega, 1979

\_\_\_\_\_. **Metrópole na Periferia do Capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência.** Estudos Urbanos, Série Arte e Estudos Urbanos, SP: Hucitec, 1996

\_\_\_\_\_. **Habitação e cidade.** 7. ed. São Paulo: Atual, 1997

\_\_\_\_\_. Política Urbana e Habitação Social: um assunto pouco importante para o Governo FHC. **Revista Praga**, São Paulo: HUCITEC, v. 1, n. 6, p. 67-78, 1998. Disponível em: <[http://labhab.fau.usp.br/biblioteca/textos/maricato\\_politicaurbanafhc.pdf](http://labhab.fau.usp.br/biblioteca/textos/maricato_politicaurbanafhc.pdf)>. Acesso em: 12/01/2020.

\_\_\_\_\_. **Conhecer para resolver a cidade ilegal.** In: Leonardo Basci Castriota (org.). Urbanização Brasileira – Redescobertas. Belo Horizonte: Ed. C/Arte, 2003, p. 78-96. Disponível em: [http://labhab.fau.usp.br/biblioteca/textos/maricato\\_conhecercidadeilegal.pdf](http://labhab.fau.usp.br/biblioteca/textos/maricato_conhecercidadeilegal.pdf). Acesso em: 09 de Dez. de 2018.

\_\_\_\_\_. **Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação.** Cadernos Metrópole (PUCSP), v.21, p.33-52, 2009.

MATOS, Fábio de Oliveira e VASCONCELOS, Fábio **Perdigão - O litoral de Fortaleza e o planejamento urbano na primeira metade do século XIX a partir das plantas de Silva Paulet e Simões de Farias.** Revista Brasileira de Cartografia, Rio de Janeiro, v. 63, n. 4, p. 489-499, 2011. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/52535>>. Acesso em: 12 de Mar. de 2020.

MÁXIMO, Francisco Rérisson C. C. **Moradia, arquitetura e cidade: mudanças e permanências na produção da habitação social no espaço urbano metropolitano de Fortaleza.** Dissertação (mestrado) - Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Carlos, 2012. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/102/102131/tde-17062013-154840/pt-br.php>>. Acesso em: 12 de Mar. de 2020.

\_\_\_\_\_. **Os conjuntos-bairros e a expansão do espaço intraurbano de Fortaleza.** Risco Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (Online), v. 17, n. 1, p. 47-63, 30 jun. 2019. Disponível em: < <https://doi.org/10.11606/issn.1984-4506.v17i1p47-63>>. Acesso em: 13 de Jun. de 2020.

MAXIMO, Rérisson; LOPES, João Marcos de Almeida. **Produção habitacional e expansão periférica do espaço urbano metropolitano: a construção dos conjuntos-bairros em Fortaleza.** In: XV Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional 2013. Recife/PE. Anais... Recife/PE: ENANPUR, UFPE, 2013.

MELO, Marcus André B.C. **Políticas públicas e habitação popular: continuidade e ruptura, 1979-1988.** Revista de Urbanismo e Arquitetura, Vol. 2, No 1 (1989) 37-59, Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/rua/article/viewFile/3066/2198>. Acesso em: 25 Maio de 2020.

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

MONTEIRO, Sandra Paula Evaristo. **Projeto vila do mar no grande Pirambu: avanços e retrocessos.** Dissertação (Mestrado em Geografia), Universidade Federal do Ceará – UFC, Fortaleza, 2018.

MORORÓ, Mayra Soares de Mesquita; PEQUENO, Luis Renato Bezerra; CARDOSO, Daniel Ribeiro. **Habitação progressiva autoconstruída: caracterização morfológica com uso da gramática da forma.** *Arquiteturarevista*, vol. 11, núm. 2, julho-dezembro, 2015, p. 76-92 Universidade do Vale do Rio dos Sinos São Leopoldo, Brasil

MOTTA, Luana Dias. **A questão da habitação no brasil: políticas públicas, conflitos urbanos e o direito à cidade.** Universidade Federal de Minas Gerais. 2010. Disponível em: <https://docslide.com.br/documents/motta-luana-a-questao-da-habitacao-no-brasil.html> Acesso em: 24 de Abr. de 2018.

Moura, Rafael Costa de. **Habitação social em Fortaleza-CE pós Ministério das Cidades: análise das intervenções promovidas pelo governo municipal.** Dissertação (Mestrado - Área de Concentração: Habitat) – FAUUSP, São Paulo, 2017.

MOUTA, Limária Araújo. **Conjunto Esperança: estética, consumo e ascensão social em Fortaleza (1980-2010).** Dissertação (Mestrado), Universidade Estadual do Ceará – UFC, Fortaleza, CE, 2012.

OLÍMPIO, Marise Magalhães. **A construção de um lugar: trajetórias e experiências dos primeiros moradores do Conjunto Habitacional Prefeito José Walter.** In: XVI Encontro Regional da ANPUH- RIO- Memória e Patrimônio. Rio de Janeiro/RJ, 2010.

OLIVEIRA, Francisco de. **O vício da virtude: autoconstrução e acumulação capitalista no Brasil.** *Novos estud. - CEBRAP*, São Paulo, 2006. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010133002006000100005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010133002006000100005&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 17 de Nov. de 2018.

COSTA JUNIOR, Pedro Wilson Oliveira da. **“ESPERANDO, ESPERANDO”: Segregação e subalternidade nas remoções habitacionais na implantação do VLT em Fortaleza.** Tese (Doutorado em Sociologia) Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Brasília, UNB, Brasília, 2017

PEQUENO, Renato. **Políticas habitacionais, favelização e desigualdades sócio-espaciais nas cidades brasileiras: transformações e tendências.** *Scripta Nova - Revista 176 Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Barcelona, v. XII, n. 270 (35), 01 agosto 2008. ISSN 1138-9788. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/275.htm>. Acesso em 20 de Dez. de 2019.

\_\_\_\_\_. **Minha Casa, Minha Vida em Fortaleza: novas periferias?** XV Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 15., Recife. Anais... Recife: ANPUR, 2013. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/11243>>. Acesso em 18 de Mar. de 2019.

PEQUENO, Renato; FREITAS, Clarissa Sampaio. **Desafios para implementação de Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza.** Cadernos Metrópole, São Paulo, v. 14, n. 28, pp. 485-505, jul/dez 2012. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/14819>. Acesso em 16 de Mar. de 2020.

\_\_\_\_\_. Programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza: primeiros resultados. In: CARDOSO, A. L. (Org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

PEQUENO, Renato; ROSA, Sara Vieira. **O Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Fortaleza-CE: análise dos arranjos institucionais.** Cad. Metrop., São Paulo, v. 18, n. 35, p. 191-216, Abril, 2016. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S223699962016000100191&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S223699962016000100191&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 21 Fev. de 2019.

PINA et al. **Rotinas e Orientações para Autoconstrução: em busca da sustentabilidade social.** In: I Conferência Latino-Americana de Construção Sustentável. X Encontro Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído, São Paulo, 2004.

ROLNIK, Raquel. **Ferramentas para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do MCMV.** Chamada MCTI/CNPq/MCidades nº 11/2012, nov. 2014

ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. **As armadilhas do pacote habitacional.** Le Monde Diplomatique Brasil, São Paulo, 2009. Disponível em: <<https://diplomatie.org.br/as-armadilhas-do-pacote-habitacional/>>. Acesso em 11 Fev. de 2019.

RIBEIRO, Edaléa Maria. **A Política de Habitação Popular no Brasil em tempos de Globalização Neoliberal.** Universidade Federal do Maranhão. Programa Pós-Graduação em Políticas Públicas. III Jornada Internacional de Políticas Públicas. 2007.

ROMEIRO, Paulo Somlanyi; FROTA, Henrique Botelho. Megaprojetos de impacto urbano e ambiental em Fortaleza/CE e São Paulo/SP. In: ROMEIRO, Paulo Somlanyi; FROTA, Henrique Botelho **Megaprojetos de impacto urbano e ambiental: violação de direitos, resistência e possibilidades de defesa das comunidades impactadas.** Colaboração de Nelson Saule Junior e Stacy Natalie Torres da Silva – São Paulo: IBDU, 2015.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos. In: AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz. **Minha Casa... E a Cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados Brasileiros. 1ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. **O Espaço do Cidadão**. São Paulo: Nobel, 1987.

\_\_\_\_\_. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998**. Texto para discussão nº 654. IPEA. Brasília, 1999. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_0654.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0654.pdf). Acesso em 16 de jun. de 2020.

Santos, Elizete de Oliveira. **Interfaces entre a Política Habitacional e o Plano Diretor Participativo na MetrÓpole Fortaleza-CE**. *Soc. & Nat.*, Uberlândia, v. 25, n. 3, p. 485-501, Dec. 2013.

SILVA, J. B. da. **Quando os incomodados não se retiram**: uma análise dos movimentos sociais em Fortaleza. Fortaleza: Multigraf Editora, 1992.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 2ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

TURNER, John F.C. **Housing by people: towards autonomy in building environments**. Londres: Marion Boyars. 1976.

VIANA, Carlos Negreiros. **Thomaz Pompeu de Souza Brasil: o homem de empresas**. Revista do Instituto do Ceará, 2006. Disponível em: < [https://www.institutodoceara.org.br/revista/Revapresentacao/RevPorAno/2006/01\\_Artigos/11-ThomazPompeu.pdf](https://www.institutodoceara.org.br/revista/Revapresentacao/RevPorAno/2006/01_Artigos/11-ThomazPompeu.pdf) >. Acesso em: 06 de Jun. de 2020.

VIANA, M. D. **A história do Conjunto Ceará**: suas lutas e conquistas. Monografia (Especialização em Teoria e Pesquisa em História) – Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 1996.

VIANA, Flávio Gondim. **A cidade de Fortaleza e suas raízes industriais: ensaios sobre formação urbana e patrimônio industrial**. Dissertação apresentada ao curso de Mestrado Interinstitucional do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie com a Universidade de Fortaleza, 2014. Disponível em: <<http://tede.mackenzie.br/jspui/handle/tede/2787>>. Acesso em: 06 de Fev. de 2020.

VIDAL, Fernando Edmundo Chermont. **A Autoconstrução e o Mutirão Assistidos como Alternativa para a Produção de Habitação de Interesse Social**. Dissertação de Mestrado em Arquitetura e Urbanismo. Universidade de Brasília- DF, 2008

VIEIRA, Geovana Alves Rocha. **Estudo sobre as transformações nas tipologias arquitetônicas em conjuntos habitacionais de interesse social em Fortaleza-CE: 2003-2012**. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Tecnologia, Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil: Estruturas e Construção Civil, Fortaleza, 2013.

WERNA, Edmundo (org). **Pluralismo na Habitação**. São Paulo, Annablume, 2001.

ZYLBERSZTAJN, Breno Eitel. **John F. C. Turner: vida, obra sua contribuição para a revisão da política habitacional nos anos 1970.** Dissertação (Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018. Disponível em:< <http://tede.mackenzie.br/jspui/handle/tede/3753>>. Acesso em: 30 de Ago. de 2019.