

Mudanças e Permanências
na Produção da **Habitação
Social em Fortaleza**

Rérisson Máximo

Habitação Social



Presidente da República

Luiz Inácio Lula da Silva

Ministro da Educação

Camilo Sobreira de Santana

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO CEARÁ – IFCE

Reitor

Jose Wally Mendonça Menezes

Pró-Reitora de Pesquisa, Pós-graduação e Inovação

Joélia Marques de Carvalho

Pró-Reitora de Ensino

Cristiane Borges Braga

Pró-Reitora de Extensão

Ana Claudia Uchôa Araújo

Pró-Reitor de Administração e Planejamento

Reuber Saraiva de Santiago

Pró-Reitor de Gestão de Pessoas

Marcel Ribeiro Mendonça

EDITORA IFCE

Editor Executivo

Tiago Estevam Gonçalves

CONSELHEIROS NATOS

Ana Cláudia Uchoa Araújo

Cristiane Borges Braga

Joélia Marques de Carvalho

Sara Maria Peres de Morais

Tiago Estevam Gonçalves

CONSELHEIROS TITULARES

Alisandra Cavalcante Fernandes de Almeida	Nadia Ferreira de Andrade Esmeraldo	Rommulo Celly Lima Siqueira
David Moreno Montenegro	Auzuir Ripardo de Alexandria	Harine Matos Maciel
Paula Patricia Barbosa Ventura	Francisco Jose Alves de Aquino	Maria do Socorro de Assis Braun
Josefranci Moraes de Farias Fonteles	Sandro Cesar Silveira Juca	Sarah Mesquita Lima
Marcilio Costa Teixeira	Antonio Cavalcante de Almeida	Jose Eranildo Teles do Nascimento
Marieta Maria Martins Lauar	Beatriz Helena Peixoto Brandao	Igor de Moraes Paim
Barbara Suellen Ferreira Rodrigues	Joao Eudes Portela de Sousa	Nara Lidia Mendes Alencar
Sebastiao Junior Teixeira Vasconcelos	Juliana Zani de Almeida	Meire Celedonio da Silva
	Glauber Carvalho Nobre	Marilene Barbosa Pinheiro
		Wendel Alves de Medeiros

Mudanças e Permanências
na Produção da **Habitação**
Social em Fortaleza

Rérisson Máximo

Habitação Social

Fortaleza - CE
2026



Mudanças e permanências na produção da habitação social em Fortaleza.
Autor: Rérisson Máximo.

Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará – IFCE
Pró-Reitoria de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação – PRPI Editora IFCE – EDIFCE

As informações contidas no livro são de inteira responsabilidade dos seus autores.

EDITORA IFCE

Editor Executivo

Tiago Estevam Gonçalves

Editora Adjunta e Normalização

Sara Maria Peres de Moraes

Revisão

Marilene Pinheiro e Helton Bezerra Moreira

Projeto Gráfico e Diagramação

Phabrica de Produções:

Alecsander Coelho, Daniela Bissiguini, Érsio Ribeiro, Kauê Rodrigues,
Paulo Ciola e Rebeca Tonello

Capa: Conjunto Esperança, 1982. Fonte: Acervo de imagens da Caixa Cultural.

Contra-capas: Projeto do conjunto Novo Mondubim, 1980. Fonte: Acervo Técnico da Cohab/CE.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará
Editora IFCE - EDIFCE

G216m Máximo, Rérisson.
Mudanças e permanências na produção da habitação social em Fortaleza.
/ Rérisson Máximo. --. Fortaleza: EDIFCE, 2026.72 p. il. (Coleção Vozes)
200 p. il. - (Coleção Vozes)
E-book no formato PDF 6.000 KB
ISBN: 978-65-84233-10-2 (e-book)
ISBN: 978-65-84233-11-9 (impresso)
DOI: 10.21439/EDIFCE.111
1. Políticas habitacionais. 2. Moradia em Fortaleza. 3. Arquitetura e
Urbanismo. I. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará. II.
EDIFCE. III. Título.

CDD 363.5

Bibliotecária responsável: Sara Maria Peres de Moraes CRB N° 3/901



Contato

Rua Jorge Dumar, 1703 - Jardim América, Fortaleza - CE, 60410-426. Fone:

(85)34012263 /

E-mail: edifce@ifce.edu.br / Site: editora.ifce.edu.br.

Sumário

DEDICATÓRIA.....	7
AGRADECIMENTOS	9
PREFÁCIO.....	13
APRESENTAÇÃO	19
INTRODUÇÃO.....	21
Parte 1 – Habitação social no espaço urbano metropolitano de Fortaleza.....	25
Capítulo 1 - A produção habitacional no período pré-BNH.....	29
1. Notas introdutórias sobre a evolução urbana e as origens do problema habitacional em Fortaleza	29
2. Experiências iniciais do Estado na produção habitacional popular em Fortaleza	38
3. Urbanização, industrialização, favelamento e planejamento territorial	46
Capítulo 2 - Produção habitacional no período do BNH.....	53
1. Fundação do Serviço Social de Fortaleza e os primeiros conjuntos habitacionais	53
2. A construção de grandes conjuntos habitacionais	61
3. Outras ações habitacionais da COHAB	87
Capítulo 3 - A produção habitacional no período pós-BNH.....	93
1. Continuidade dos programas de mutirão habitacional	96
2. A realidade local na produção da habitação social em um contexto neoliberal	103
3. Rumos da municipalização das ações habitacionais	110
Capítulo 4 - A recente produção de habitação social em Fortaleza.....	121
1. Rumo à municipalização da habitação social em Fortaleza	122
2. Fundação de desenvolvimento habitacional de Fortaleza	125
3. A continuidade da atuação de outras esferas de governo na produção de habitação social em Fortaleza	130

Parte 2 – Mudanças e permanências na produção da habitação social 133

Capítulo 5 - Mudanças e permanências na produção das políticas habitacionais..... 137

1. Desconcentração das ações habitacionais 137
2. Paralelismo estatal da produção habitacional na capital 142
3. Propriedade privada como componente das políticas habitacionais 146
4. Restrição da população atendida pelas políticas habitacionais de moradia popular 150

Capítulo 6 - Mudanças e permanências na produção do desenho da moradia..... 155

1. Padronização e redução das unidades habitacionais 156
2. Verticalização e utilização de tipologias multifamiliares 169
3. Transformações morfológicas nas unidades habitacionais 174

Capítulo 7 - Mudanças e permanências na produção do espaço habitacional..... 179

1. Localização dos conjuntos habitacionais na cidade 179

Considerações finais: sobre as práticas e políticas na produção da habitação social em Fortaleza..... 185

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 192

SOBRE O AUTOR 198

DEDICATÓRIA

À dona Francisca e ao seu Antonio, sertanejos-migrantes e trabalhadores-educadores, pelos desmedidos esforços e incontáveis incentivos despendidos que me permitiram acreditar na educação como caminho para mudar o (meu e o nosso) mundo.

Aos queridos sobrinhos Miguel, Davi, Jorge e Pedro. Que vocês possam ocupar (e lutar por) cidades e universidades mais democráticas, justas, humanizadas e emancipadoras.

AGRADECIMENTOS

Algumas pessoas e instituições foram importantes para que este livro e a pesquisa de mestrado que o fundamenta fossem realizados e a elas expresso minha gratidão.

Agradeço ao professor João Marcos de Almeida Lopes, orientador da pesquisa que fundamenta este livro, pelos ensinamentos compartilhados, pelas contribuições feitas e pela compreensão oferecida diante de todos os contratempos que circundaram a elaboração da pesquisa. Agradeço ainda os demais membros da banca examinadora – a professora Eulália Portela Negrelos e o professor Luis Renato Bezerra Pequeno –, pela cuidadosa leitura e análise do trabalho e pelas valorosas sugestões feitas ao mesmo desde o exame de qualificação. Ao Renato, agradeço ainda pelo texto de apresentação deste livro, mas também pela amizade e pelas parcerias profissional, acadêmica e de militância desde as pesquisas e trabalhos de campo no Serviluz, em Fortaleza, e no Roçado e na chapada do Apodi, em Limoeiro do Norte, no interior cearense.

Expresso minha gratidão também ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo do Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, na figura de seus professores e funcionários, pelo gentil acolhimento ao longo de todo o período em que São Carlos foi minha segunda casa. Sou grato ainda à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES),

pelo auxílio financeiro ofertado, sem o qual seria impossível ultrapassar as divisas nordestinas e elaborar a pesquisa que fundamenta este livro.

Sou extremamente grato aos diversos profissionais que, através de seus depoimentos pessoais, contribuíram diretamente para a elaboração deste manuscrito: Luis Pacheco, Marcílio Pereira, Rafael Moura, Massillon Saboia, Marrocos Aragão, Renato Pequeno, Régis Freire,

Roberto Nildon, Roberto Cavalcante e Antônio Lavor. Agradeço ainda à Lucineide, pela ajuda na transcrição das entrevistas; à Neiliane, pela colaboração na busca documental e bibliográfica; e à Efigênia, pelo acesso ao acervo da Proafa. Sou grato ainda à Editora do IFCE pelo suporte na publicação do livro. Enfim, agradeço a todas as pessoas e instituições que, das mais diversas maneiras, contribuíram para a elaboração deste experimento.

“Se podes olhar, vê.

Se podes ver, repara”.

José Saramago - Ensaio sobre a cegueira.

PREFÁCIO

Fortaleza se destaca no cenário nacional como uma das mais desiguais cidades brasileiras, considerando suas condições de moradia. Trata-se do quarto maior município brasileiro em população absoluta, com mais de 2,4 milhões de habitantes. Chama atenção a sua condição como a mais densa capital brasileira no comando de uma região metropolitana composta por 19 municípios, que juntos totalizam mais de 3,9 milhões de pessoas.

Desde a segunda metade do século XX, estas iniquidades socioespaciais se manifestam por meio de diferentes formas de moradia, as quais progressivamente passam a se concentrar em determinadas localizações, distribuindo-se pelas frentes de expansão da cidade, definindo assim intensos padrões de segregação residencial e exclusão territorial. Por um lado, na porção leste de Fortaleza, destacam-se bairros verticalizados à beira-mar conectados ao eixo de segregação ao sudeste, se deslocando em direção a bairros onde predominam condomínios horizontais e loteamentos fechados e extravasando os limites político-administrativos da capital cearense.

Por outro lado, na porção oeste, prevalece o padrão urbanístico de loteamentos populares justapostos a conjuntos habitacionais de interesse social atendendo parcialmente às demandas da população de renda média-baixa e baixa, remanescendo ainda uma miríade de terrenos desocupados de dimensões díspares. Entretanto, sobre estas

partes, dissemina-se um intenso processo de favelização, reunindo centenas de favelas e comunidades urbanas, preenchendo espaços residuais, muitas vezes em situações de extrema vulnerabilidade socioambiental. Estas condições marginais, informais e precárias de moradia se deslocam a partir de Fortaleza em direção aos municípios vizinhos, evidenciando conexões espaciais do problema da moradia nas bordas conurbadas da metrópole.

No caso deste trabalho, ganha destaque a análise da distribuição espacial dos conjuntos residenciais decorrentes de políticas habitacionais de interesse social como alternativa para a leitura do processo histórico de estruturação urbana da região metropolitana de Fortaleza. Sob diversas formas, realizadas em tempos distintos, em diferentes localizações e intensidades, a produção cumulativa da habitação contribui para o melhor entendimento dos papéis, das responsabilidades e dos interesses dos agentes envolvidos, revelando por vezes parcerias e conluios, oposições e disputas, assim como os impactos perversos sobre as famílias atendidas ou atingidas.

Assim, a depender das condições de acesso às oportunidades que a cidade oferece, os deslocamentos promovidos por políticas habitacionais podem corresponder a verdadeiras violações do direito

à cidade. Neste sentido, importa compreender o impacto das novas localizações periféricas considerando o distanciamento, o isolamento, a guetificação, dentre outros problemas que atingem comunidades e famílias que tenham sido alvo de desterritorialização.

São estas questões que o arquiteto e urbanista Rérisson Máximo encarou, enquanto pesquisador, como desafio para elaborar sua dissertação de mestrado, na qual buscou analisar os conteúdos das políticas habitacionais de interesse social em termos de empreendimentos residenciais, as escolhas projetuais e as configurações urbanísticas resultantes nos espaços em que vieram a ser implementados.

Importante destacar que, na origem desta pesquisa, está a vivência de seu autor como morador por algumas décadas de um conjunto habitacional, quando pode perceber as mudanças na paisagem no seu lugar de moradia. Da mesma forma, nos seus deslocamentos diários em direção à universidade, passou a reconhecer as condições de desenvolvimento desigual que assolam Fortaleza. Ressalte-se ainda a experiência do autor com atividade de iniciação científica, por meio da qual pode compreender a importância dos estudos investigativos urbanos e geográficos para melhor entender as disparidades

do presente e assim poder melhor refletir sobre a formulação de políticas públicas, programas e projetos visando um futuro mais igualitário.

É por meio desta experiência vivida pelo autor no seu cotidiano e da sua sabedoria e obstinação na realização de estudos científicos que os resultados desta pesquisa de mestrado ganham contorno especial. Essa condição indica que se trata de um trabalho único, tendo em vista as reflexões ao longo dos trajetos realizados bem como do acúmulo vivenciado ao longo do tempo pelo pesquisador.

O livro se organiza em duas partes. A primeira traz um resgate histórico tendo o período do BNH como foco principal, sendo reconhecido como principal fase devido aos seus resultados quantitativos, à sua distribuição espacial e aos seus impactos urbanísticos considerando a realidade da região metropolitana de Fortaleza. O primeiro capítulo aponta as práticas iniciais vinculadas às instituições governamentais na produção habitacional, justamente quando o problema da favelização em Fortaleza começou a se agravar. Em seguida, no segundo capítulo o autor apresenta as diferentes estratégias de intervenção adotadas no período do BNH, explicitando as práticas de instituições públicas voltadas para o enfrentamento da favela como

forma de moradia a ser erradicada e as demais formas diretamente atreladas à provisão habitacional de interesse social, evidenciando-se a importância da Companhia Estadual de Habitação do Ceará por meio de grandes conjuntos habitacionais. Naquele período foram dez grandes conjuntos distribuídos em Fortaleza e nos municípios vizinhos Caucaia e Maracanaú, totalizando cerca de 42 mil moradias, reconhecidos como conjuntos-bairros dada a sua magnitude. Estes empreendimentos contribuíram sobremaneira com a definição de um padrão de segregação involuntária em frentes de expansão urbana incompletas, marcadas pelo atendimento deficitário às demandas sociais dos seus moradores, ainda que tenham sido conduzidos por instituições públicas.

O terceiro capítulo trata do período logo após a extinção do BNH, quando diante da ampla redução de recursos financeiros e do crescimento explosivo da favelização, os governos em suas diferentes esferas passaram a adotar políticas alternativas de produção habitacional tendo como estratégias a ampliação da inclusão dos movimentos sociais, a mudança no escopo dos projetos, a adoção do embrião e do regime de mutirão, a formulação de programas de lote urbanizado associados à cesta básica de materiais, dentre outras medidas emergenciais.

Resultou deste período a emergência da Caixa Econômica Federal como agente financeiro da política habitacional, quando a produção de pequenos conjuntos em regime de mutirão via sociedades comunitárias de habitação popular se contrapôs à construção simultânea de grandes conjuntos habitacionais periféricos. O capítulo se encerra com a indicação de elementos que caracterizam o processo de municipalização da política habitacional, dentre os quais: a adoção das áreas de risco como alvo principal, a presença de ONGs e da cooperação internacional, assim como a integração de Fortaleza ao programa Habitar Brasil/BID.

O resgate histórico trazido com esta primeira parte culmina com as ações empreendidas pela Prefeitura de Fortaleza através da Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (Habitafor). Grande parte dos resultados foram alcançados graças aos recursos proporcionados pelo programa Habitar Brasil/BID, assim como por meio de programas promovidos pelo Ministério das Cidades criado em 2003. Em princípio, tratava-se de uma nova fase da política habitacional municipal atuando em diferentes frentes e de forma multi-orientada, assim como buscando promover a associação entre as políticas urbana e habitacional por meio da inclusão

das Zonas Especiais de Interesse Social no plano diretor municipal. Contudo, verifica-se que progressivamente passou a predominar a retomada da produção de grandes conjuntos habitacionais periféricos, seja para provisão habitacional seja para o atendimento às demandas vinculadas ao déficit habitacional e que faziam parte do cadastro municipal.

Na segunda parte deste livro, o autor consegue de forma brilhante elaborar algumas sínteses mediante a discussão de algumas dinâmicas socioespaciais, reconhecendo o que ele denomina como mudanças e permanências na produção da habitação social em Fortaleza. No quinto capítulo a discussão gira em torno da política habitacional, ressaltando-se os seguintes pontos: a desconcentração graças à diversidade de agentes envolvidos como decorrência da própria descontinuidade das políticas; a concomitância da presença de instituições governamentais estadual e local em meio ao processo de municipalização; a opção pela propriedade privada nas políticas de provisão; e a seletividade das áreas de risco como recortes para obras de urbanização com a necessidade de reassentamentos em conjuntos habitacionais, nem sempre nas proximidades.

No sexto capítulo, Rérisson destaca as questões do projeto

habitacional, identificando dentre outras questões: a tendência à monotopia das políticas habitacionais, cada vez menos diversificadas e incapazes de atender aos anseios de seus beneficiários; a unicidade do uso residencial, a despeito da economia informal vigente dos bairros populares de onde boa parte dos moradores provém; e a redução da área das unidades habitacionais, a verticalização e o adensamento dos conjuntos mediante a utilização de blocos multifamiliares, via-de-regra atendendo às pressões do setor imobiliário e da construção civil e desconsiderando possíveis efeitos negativos na qualidade de vida dos moradores. Em resposta a estes problemas, o autor identifica algumas modificações de caráter morfológico inclusive promovidas pelos próprios moradores, como os acessos compartilhados, a subdivisão das unidades, a apropriação do entorno imediato no térreo, a auto-verticalização, a conversão de cômodos residenciais em espaços produtivos, dentre outros. Por último, no sétimo capítulo, o autor traz à tona a problemática da reiterada produção de conjuntos habitacionais periféricos como prática recorrente, assim como algumas tentativas de construção de conjuntos habitacionais nas proximidades das áreas de origem em caso de intervenções associadas à urbanização de favelas.

Os conteúdos trazidos neste livro têm amplo alcance intersetorial, considerando os possíveis grupos-alvo. Trata-se de uma obra cuja leitura é das mais fluidas, favorecendo a compreensão dos impactos da produção habitacional de interesse social na estruturação da cidade e da metrópole para aqueles afeitos aos estudos urbanos, não apenas da arquitetura e urbanismo, mas de muitas outras áreas correlatas. Da mesma forma, corresponde a leitura das mais recomendáveis para formuladores de políticas públicas, no sentido de realizar esforços para evitar a repetição de equívocos promovidos no passado recente.

Vale ressaltar que o pesquisador revela em sua obra habilidades singulares na adoção dos mais adequados procedimentos metodológicos, na completude dos levantamentos, na espacialização dos processos e na periodização proposta considerando a importância do Banco Nacional de Habitação. Isso resulta em uma leitura crítica da implementação de políticas habitacionais de interesse social considerando os aspectos inerentes às diferentes tentativas de enfrentamento, os padrões projetuais das habitações propostas e os resultados urbanísticos nos espaços onde os conjuntos vieram a ser implantados.

Ao analisar diferentes instituições públicas associadas a diferentes

políticas e seus respectivos programas, o arquiteto e urbanista Rérisson Máximo expõe os problemas vinculados à descontinuidade na gestão pública, à sobreposição de agentes públicos de diferentes esferas de governo, assim como a dissociação das políticas urbana e habitacional. Notadamente no caso dos programas atrelados ao BNH, o livro apresenta uma realidade de outrora quando as capacidades institucionais estaduais e locais eram bem diferentes do que se observa na atualidade.

Cabe ainda mencionar que muitas das questões referentes aos impactos de políticas habitacionais de interesse social pretéritas levantadas

pelo autor, apesar de vinculadas a Fortaleza e sua região metropolitana, poderiam ser reconhecidas em outras aglomerações urbanas brasileiras. Da mesma forma, ressalta-se que os diversos processos investigados neste livro, em suas mudanças e permanências, se colocam como relevantes referências para estudos investigativos sobre os produtos das políticas habitacionais mais recentes, como o Programa Minha Casa Minha Vida, o qual apesar de exaustivamente analisado, ainda traz em suas formas-conteúdo, uma série de problemas do passado.

Renato Pequeno.

APRESENTAÇÃO

Conjunto Esperança, periferia de Fortaleza, anos iniciais da década de 1980. Aquele empreendimento habitacional – localizado no sudoeste da capital cearense e construído exatamente quatro décadas atrás através da Companhia Estadual de Habitação do Ceará com financiamento do Banco Nacional da Habitação (BNH) – foi meu local de nascimento e, por quase três décadas, de moradia. Dentre as memórias daquele lugar estão as ruas de poeira e terra, apenas posteriormente pavimentadas, que serviram de campo de futebol improvisado e de espaço privilegiado para as disputas acirradas de pipa e bila; ou as valas escavadas para o sistema de drenagem e esgoto e os áridos vazios deixados entre os blocos que, por um algum tempo, funcionaram como parque de diversões de uma ruma de pivetes descalços.

A paisagem do bairro Conjunto Esperança por muito tempo foi marcada pela padronização de casas e apartamentos, precariedade de materiais e componentes construtivos das unidades habitacionais, malha rigidamente ortogonal, pelo confuso sistema de localização espacial com logradouros identificados por letras, pela aridez dos espaços livres, precariedade inicial das vias e da infraestrutura de saneamento, e também do comércio, dos serviços e do transporte público. Quase duas décadas depois – no começo dos anos 2000, dentro de uma universidade pública – é que todas essas condições e contradições, notadamente a localização periférica traduzida na longa distância percorrida de ônibus ou trem entre aquele conjunto e o bairro do Benfica, passaram

a fazer sentido para além da experiência imediata do cotidiano.

Como estudante de arquitetura e urbanismo da Universidade Federal do Ceará (UFC) foi possível compreender o papel do Estado enquanto agente produtor de (um certo tipo de) cidade através de políticas habitacionais. Foi possível entender ainda a racionalidade que explica a forma que aquele conjunto habitacional foi construído e depois apropriado por uma população pobre que, ao longo dos anos, foi modificando a aridez e a monotonia inicial daquele espaço. Esta passou a ser uma questão intrigante e importante, e que permeou a metade final da minha formação acadêmica, quando ocorreu uma inicial aproximação às práticas da pesquisa científica. Daí em diante as políticas habitacionais – sobretudo em Fortaleza – tornaram-se motivo de inquietações, perguntas, reflexões e formulações.

Como desdobramento, foi desenvolvida a pesquisa que resultou em dissertação de mestrado sobre as mudanças e permanências nas políticas habitacionais em Fortaleza, dando ênfase aos grandes conjuntos habitacionais construídos durante o regime militar (Máximo, 2012). O trabalho investigativo elaborado fez um resgate da produção estatal de moradia em Fortaleza em diferentes momentos da história, trazendo elementos mais robustos sobre os chamados ‘conjuntos-bairros’, marca principal de uma produção em

massa de moradias ocorrida sobretudo nos anos 1970 e 1980.

Ainda que tenha buscado investigar a produção estatal de moradias em Fortaleza até a primeira metade do século XXI, as análises ganharam maior robustez sobre o primeiro período em que, através da atuação estatal, se produziu massivamente moradias, contribuindo inclusive para expansão do espaço intraurbano da capital cearense, processo no qual o Conjunto Esperança está inserido. Assim, a pesquisa realizada no mestrado foi um primeiro olhar para trás, de um percurso acadêmico, profissional e pessoal sobre o problema da moradia na capital cearense.

Este livro é a versão reduzida e adaptada da dissertação de mestrado intitulada “Moradia, arquitetura e cidade: mudanças e permanências na produção da habitação social no espaço urbano metropolitano de Fortaleza”, defendida em 2012 no Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo do Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. O texto traz conteúdos que – diante do tempo percorrido desde a finalização da dissertação – certamente careceriam de ajustes e aprofundamentos, mas optamos por manter grande parte da estrutura e das informações originais. Agora publicado em livro, o manuscrito busca contribuir no entendimento do problema habitacional em Fortaleza.

INTRODUÇÃO

A atuação do Estado brasileiro na questão habitacional ocorreu de maneira diversa, seja na regulação, no fomento ou, ainda, na produção direta de moradias que, neste caso, tem como resultado formal de destaque os conjuntos habitacionais. Construídos em diferentes momentos históricos, eles ganharam significância com a atuação do Banco Nacional da Habitação (BNH) e do sistema financeiro a ele vinculado, quando foram construídos, justamente no período de mais intensa urbanização da história do Brasil, inúmeros e imensos conjuntos habitacionais nas periferias urbanas. Por vezes compreendendo bairros inteiros, os conjuntos habitacionais estão diretamente relacionados à maneira como se deu o processo de desenvolvimento urbano e crescimento territorial das cidades brasileiras.

Esse processo, mesmo apresentando variantes, continua presente nas grandes cidades brasileiras, como ocorre em Fortaleza. Acerca dessa problemática habitacional, o que se observa nos estudos acadêmicos sobre a habitação social, de maneira geral, são abordagens que tratam, com diferentes nuances, dos seus aspectos econômicos e políticos. Essa predominância pode ser justificada, dentre outras razões, pelo fato de a moradia popular se submeter a tais elementos, que condicionam sua produção. Não se pretende com este manuscrito, resgatar e discutir enquanto conteúdo principal o conhecimento teórico geral acumulado sobre a problemática habitacional urbana, em particular a brasileira. Parte-se da ideia de que esse conhecimento já

tem sido adequadamente abordado pela literatura específica. Optou-se por apresentar, de maneira geral, algumas informações consideradas relevantes sobre estas questões.

Pode-se afirmar ainda que as questões relacionadas à temática da habitação social têm muito a revelar sobre o processo de construção e urbanização das cidades brasileiras. Diversos trabalhos são de grande relevância para o resgate histórico dessa questão nos principais centros urbanos brasileiros, assim como para o conhecimento da história da moradia no País. A temática da atuação planejada do Estado no campo da moradia, representada essencialmente pelo BNH a partir de 1964, foi largamente abordada em diversas publicações do gênero, mas que focaram principalmente nas grandes cidades como São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre. Porém, em diversas outras cidades ainda é escassa a produção bibliográfica que aborda o papel e a concepção de habitações de cunho social pelo Estado. Buscou-se, com este livro, avançar no conhecimento acerca da habitação social em Fortaleza.

A contribuição desta publicação para o conhecimento sobre habitação social no Brasil ocorre na apresentação de um caso em particular – que nos permite, inclusive, aventar se os padrões nas formas de produção habitacional são exclusividade

do campo onde são realizadas as abordagens empíricas –, mais do que uma análise histórica do processo de produção da habitação social no Brasil, já exaustivamente tratada em inúmeras publicações. Correndo o risco de um certo ecletismo teórico e pragmatismo empirista, buscou-se registrar e sistematizar a produção, enquanto objeto relevante para o entendimento do processo de desenvolvimento urbano do espaço urbano metropolitano da capital cearense, e analisar as dinâmicas do processo de produção que resultam em mudanças e permanências. Cabe ressaltar que o caráter do estudo pode ter fragilizado algumas análises realizadas. Entretanto, acredita-se que essas incompletudes são plenamente compensadas pela abrangência e multiplicidade do seu conteúdo.

Diante desse contexto, Fortaleza foi tomada como objeto de estudo empírico para a realização da pesquisa que resultou nesse manuscrito e cujo objetivo foi analisar a produção de habitação social no seu espaço urbano metropolitano, através da identificação de mudanças e permanências que caracterizam esse processo, advindas de práticas e políticas distintas de provisão de moradia, tanto na forma como no tempo. Mesmo se tratando de um contexto urbano específico, o caso paradigmático de Fortaleza permite compreender como se processaram

essas mudanças e permanências e, posteriormente, contrastá-las com os processos atuais de produção de habitação social. Com caráter notadamente empírico, a análise da produção habitacional realizada buscou identificar e discutir alguns dos elementos que caracterizam a dinâmica das políticas de moradia popular, da arquitetura das unidades habitacionais e dos espaços que os conjuntos habitacionais configuram.

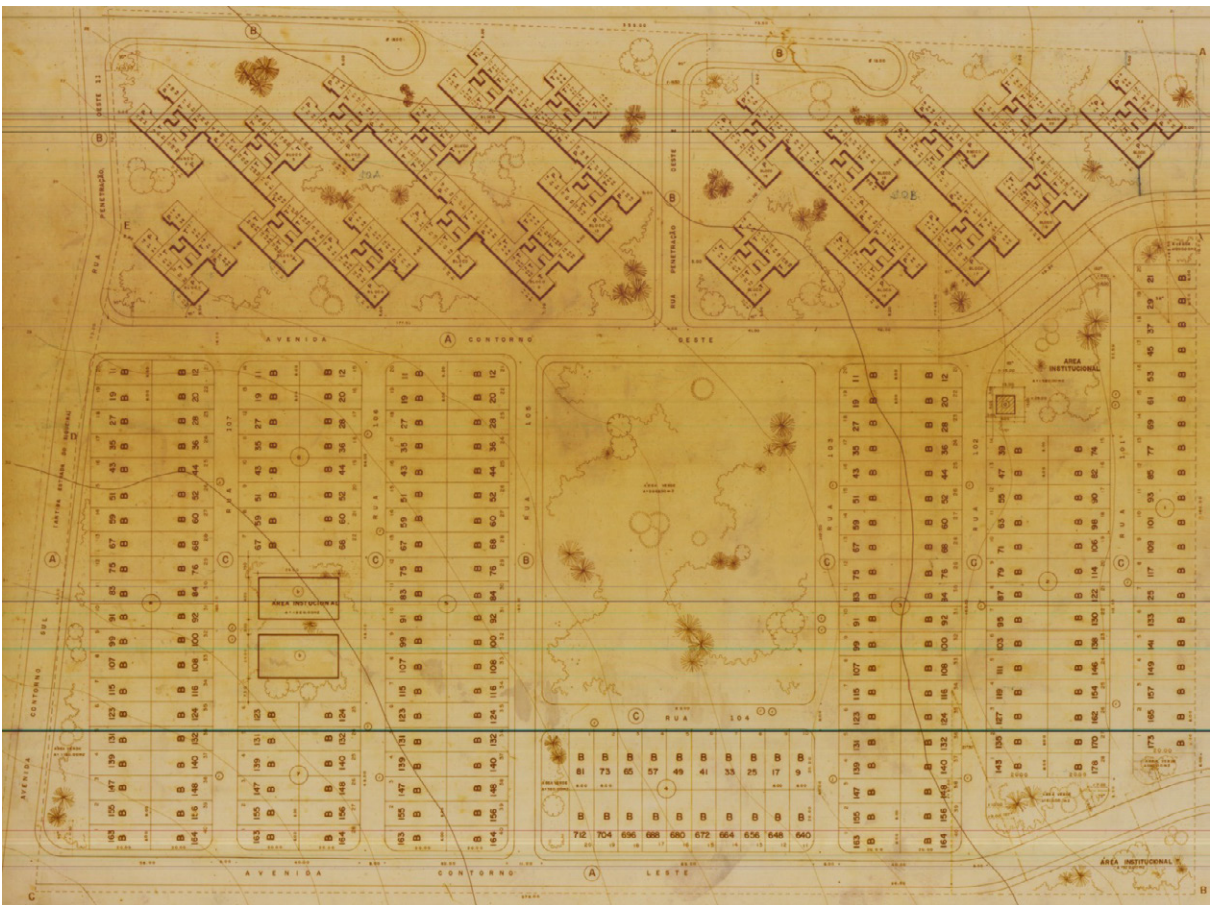
O livro está dividido em duas partes principais. Na primeira discute-se a “Habitação social no espaço urbano metropolitano de Fortaleza”, apresentando panorama histórico das políticas habitacionais – e dos projetos delas resultantes – presentes no espaço urbano metropolitano da capital cearense ao longo das últimas décadas. De caráter predominantemente empírico, esse conteúdo possui dois objetivos principais: relacionar as políticas habitacionais brasileiras com as particularidades da produção de moradia popular na capital cearense; e, principalmente, resgatar, registrar e expor importantes ações práticas e políticas de habitação social naquela cidade. Na elaboração desse quadro histórico, foi dada especial atenção à produção do BNH, justificada pela significância que essa produção, notadamente quanto aos seus aspectos quantitativos, representa para o quadro histórico da questão habitacional brasileira e, especificamente, para

Fortaleza, tanto é que o período de atuação daquele banco foi utilizado como marco temporal para a divisão dos momentos nos quais este panorama histórico foi organizado.

A segunda parte traz os principais resultados obtidos com o desenvolvimento da pesquisa que fundamentou o livro. Tomando o espaço urbano metropolitano de Fortaleza como recorte territorial, a produção habitacional como recorte temático e destacando os conjuntos habitacionais como objeto de análise, esta parte relaciona as discussões teórico-conceituais e a caracterização histórico-política e socioespacial empreendidas nos capítulos anteriores com as constatações identificadas. O conteúdo resultante provém notadamente de fontes primárias de informações, obtidas por meio de pesquisa documental, entrevistas e trabalhos de campo. Com caráter notadamente empírico, a análise da produção habitacional realizada buscou identificar e discutir elementos que caracterizam mudanças e permanências nas políticas de moradia popular, na arquitetura das unidades habitacionais e nos espaços que os conjuntos habitacionais configuram. É segundo essas três vertentes que esta parte está organizada. Ao final, como considerações finais, são formuladas algumas reflexões sobre práticas e políticas da produção de habitação social.

Parte 1

Habitação social no espaço urbano metropolitano de Fortaleza



Esta parte oferece uma visão histórica das políticas habitacionais implementadas no espaço urbano da região metropolitana de Fortaleza ao longo das últimas décadas. Possuindo caráter predominantemente empírico, busca estabelecer a relação entre as políticas habitacionais brasileiras e as especificidades da produção de moradia popular na cidade; e apresentar ações práticas e políticas relevantes voltadas para a habitação social na capital cearense. Para isso, a produção habitacional pelo BNH foi considerada como elemento estruturante, justificada pela importância que essa produção representa para a questão habitacional brasileira e, de modo particular, para Fortaleza.

Para a redação desta parte foram utilizadas, principalmente, fontes secundárias de informações. Castro *et al.* (1972), Fortaleza (1972; 1973), Ceará (1978), Cetrede (1981), Braga (1995), Martins (1995), Pequeno (2002; 2008; 2009) e Aragão (2010) são alguns dos estudos que abordam, em maior ou menor profundidade, a política e a produção habitacional em Fortaleza. Parte destes trabalhos são documentos oficiais que serviram de referência para a elaboração de políticas públicas

ou registraram ações estatais no setor. Outra parte se constitui de estudos acadêmicos que abordam com maior precisão aspectos políticos ou socioespaciais da moradia popular na capital cearense, sem se ater a elementos que caracterizam tal produção, conteúdo que este livro buscou abordar de maneira específica. Apesar da identificação daquelas publicações, vale a observação da relativa escassez de fontes documentais sobre a produção habitacional em Fortaleza¹.

O conteúdo desta parte do livro foi complementado com fontes primárias, especificamente no que se refere à produção do período de atuação da Companhia de Habitação do Estado do Ceará (Cohab-CE), da Fundação Programa de Assistência às Favelas da Região Metropolitana de Fortaleza (Proafa) e da Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional (Habitafor). Em menor grau, também contém elementos que caracterizam a recente produção de habitação social em Fortaleza. Como estratégia de pesquisa que fundamentou a escrita desta parte do livro, recorreu-se à pesquisa documental, à realização de entrevistas e ao trabalho de campo. Com

1. A pesquisa que fundamentou a escrita desse livro se juntava, em 2012, a outros estudos publicados naquele período, compondo um conjunto de trabalhos desenvolvidos por grupo de pesquisadores que buscavam avançar na temática da habitação social em Fortaleza. Dentre eles, pode-se destacar os trabalhos de Pequeno (2009), Pequeno e Freitas (2012) e Aragão (2010).

a pesquisa documental, foram coletados dados gerais – quantitativos e qualitativos – acerca da produção habitacional, e inventariados projetos de conjuntos habitacionais nos acervos técnicos das principais instituições que lidaram (em alguns casos, ainda lidam) com a construção de moradia popular na cidade. Com o trabalho de campo, foram realizados levantamentos fotográficos e entrevistas semiestruturadas com importantes sujeitos envolvidos no processo de produção habitacional.

Quatro capítulos compõem a parte 1 deste livro. O capítulo 1 discute ‘A produção habitacional no período pré-BNH’. Apresenta a habitação social produzida na primeira metade do século XX em Fortaleza por agentes estatais atuantes na questão habitacional antes da constituição do BNH, notadamente a Fundação da Casa Popular e os Institutos de Aposentadorias e Pensões. Neste item, optou-se por também inserir notas introdutórias sobre a evolução

urbana de Fortaleza, destacando elementos históricos importantes para a compreensão da dinâmica urbana e que permeiam o estudo da habitação e das políticas habitacionais naquela cidade. O capítulo 2 discute ‘A produção habitacional no período do BNH’ e descreve a produção habitacional vinculada ao BNH em Fortaleza e seu espaço urbano metropolitano, dando destaque para os conjuntos-bairros. Destaca-se também a produção da Proafa, através do Promorar, e dos mutirões habitacionais. O capítulo 3 aborda ‘A produção habitacional no período pós-BNH’ e apresenta a incipiente produção de moradias pelos governos municipal e estadual após o fechamento do BNH. O capítulo 4 analisa ‘A recente produção de habitação social em Fortaleza’² e mostra, ao final da primeira década do século XXI, as moradias produzidas pelas principais instituições públicas – municipais e estaduais – que tratam da questão habitacional no território fortalezense.

-
2. Este capítulo apresenta apenas preliminarmente conteúdo sobre a então produção habitacional que ocorria na capital cearense ao final da primeira década do século XXI e nos anos posteriores, momento em que a dissertação de mestrado que fundamenta o livro foi finalizada. Nesse sentido, a significativa produção habitacional que ocorreu no Programa Minha Casa Minha Vida não está contemplada, sendo considerada a produção realizada ou viabilizada através da Habitafor, da Secretaria das Cidades e da Caixa Econômica Federal.

Capítulo 1

A produção habitacional no período pré-BNH

“[...] Quem é rico mora na praia, mas quem trabalha não tem onde morar”³.

1. Notas introdutórias sobre a evolução urbana e as origens do problema habitacional em Fortaleza

1.1 Origens do problema habitacional na capital cearense

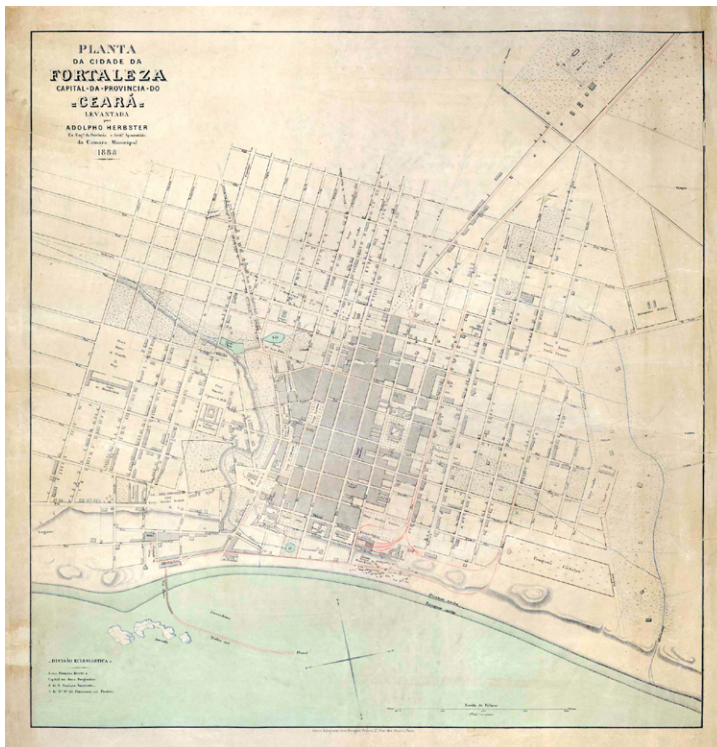
O Censo Demográfico de 2022 indicou que existem 2,4 milhões de habitantes em Fortaleza. Esses números posicionam a capital cearense como a quarta cidade mais populosa do País. Assim como ocorreu com outras grandes cidades brasileiras, Fortaleza passou por intenso crescimento populacional ao longo do século XX e, também por isso, compartilha o quadro de precariedade habitacional típico do Brasil urbano resultante de um histórico processo excludente e desigual de urbanização. Conforme apontam os censos demográficos oficiais, desde a primeira década do século XX até os anos 1970, Fortaleza apresentou incremento populacional, a cada decênio sempre superior a 50%, sendo que entre os anos 1940 e 1950 o aumento da população foi de 91%, ou seja, sua população quase dobrou em apenas uma década.

3. Trecho da música Pedras que cantam, composta por Dominginhos e Fausto Nilo, e gravada por Fagner em 1991. Em certo sentido, aponta para a dinâmica de diferenciação locacional segundo o recorte de renda em Fortaleza, onde bairros historicamente ocupados por camadas de maior renda estão próximos da faixa litorânea.

Esse intenso crescimento populacional resultou na ocupação desordenada da cidade e na intensificação dos problemas habitacionais na capital cearense que já se apresentavam, em outra escala, desde o final do século XIX. Estudos que abordam a evolução urbana da cidade³⁴, principalmente ao longo da primeira metade do século XX, indicam a existência de condições

precárias de moradia desde o final do século XIX. Sua origem está associada às condições climáticas adversas no interior, com longos períodos de regimes pluviométricos irregulares, e ao consequente processo migratório campo-cidade, mas que assumiu diferentes contornos e dimensões na medida em que a capital cearense cresceu, populacional e territorialmente.

Figura 01 – Planta da Cidade de Fortaleza (1888).



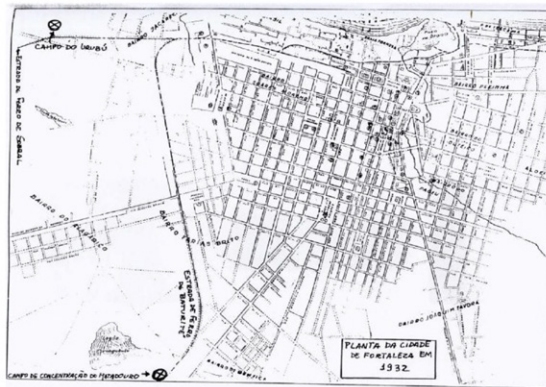
Fonte: Arquivo do Museu da Imagem e do Som.

4. Dentre esses estudos, pode-se destacar os trabalhos de Jucá (2003), Castro (1977) e Lemenhe (1991).

Gondim (2013) aponta que houve uma convergência de fatores de atração para a capital, combinados a fatores de expulsão das áreas rurais⁵, notadamente relacionados às secas intensas e prolongadas, resultado de condicionantes sociopolíticos e ambientais⁶. Foi nesse contexto que surgiram os primeiros núcleos de moradias e territórios precarizados na cidade e que, posteriormente, consolidaram-se como favelas e outras tipologias de assentamentos precários⁷. Nos estudos sobre a

evolução urbana de Fortaleza destacam-se como principais elementos históricos sobre a origem do problema habitacional na cidade a implantação de abarracamentos e campos de concentração destinados a abrigar os retirantes das secas e situados externamente ao perímetro urbano regulado pelo poder público (Rios, 2014; Garcia, 2006; Rios, 2001; Neves, 1995); e a existência de assentamentos precários nas faixas de praia e na periferia da cidade (Costa, 2017, Andrade, 2012; Jucá, 2003).

Figura 02 – Planta cadastral da cidade de Fortaleza, elaborada por Raimundo Girão em 1933



Fonte: adaptado de Rios (1998).

5. Segundo Gondim (2013), elas são periodicamente atingidas por crises econômicas, resultado dos conflitos entre a atividade agrícola comercial em grandes propriedades e das culturas de subsistência em minifúndios, com expressiva população sem acesso à terra, condição que é agravada pelo quadro climático adverso.
6. O êxodo rural também estava associado às condições fundiárias, à reduzida oferta de emprego e/ou à falta de acesso a equipamentos urbanos nos locais de origem dos retirantes.
7. Segundo Silva (1992), esse processo está ligado, em grande parte, aos deslocamentos de lavradores sem terra e pequenos proprietários em direção à cidade devido à rigidez da estrutura fundiária, que lhes impedia o acesso à terra e aos outros meios de produção, sendo intensificado nos períodos de estiagem prolongados.

Em 1877 uma grande seca resultou na intensificação do fluxo migratório do sertão para a capital cearense. Como medida de controle, o governo provincial construiu ‘alojamentos’ denominados abarracamentos, ação que esteve combinada com frentes de trabalho⁸ e medidas de disciplinamento (Garcia, 2006). Esses abarracamentos eram “[...] locais construídos para abrigar os emigrantes durante o período da seca em 1877 em Fortaleza e desativados no final de 1879, serviram a um desejo de controle espacial e social dessa população e foram levantados em locais específicos, tendo ainda uma ligação funcional com a cidade” (Garcia, 2006, p. 307). Como medida de caráter higienista⁹, eles foram localizados “[...] nos arredores da cidade, ou seja, fora do centro e, ‘coincidentalmente’, isso atendeu aos interesses e desejos do poder público, cujas pretensões era o ordenamento do espaço urbano e o afastamento da população emigrante do convívio com os cidadãos” (Garcia, 2006, p. 72).

Sobre esse aspecto, Garcia (2006, p. 77) indica ainda que “[...] os distritos foram sendo direcionados para regiões mais afastadas do centro da capital com intuito de tanto evitar a propagação de doenças, como o de impedir o convívio com a população migrante com os moradores da urbe”¹⁰. A chegada dos retirantes à cidade inclusive desencadeou um rápido crescimento populacional e ocasionou uma expansão habitacional (Garcia, 2006). Como apontam Montebello e Silva (2018, p. 66), “[...] a partir da seca de 1877 se instala, então, uma política populacional que se poderá resumir em três grandes gestos: os abarracamentos, o campo de concentração, na cidade e depois pelo interior do estado, acompanhando a estrada de ferro, e as frentes de trabalho”.

No começo do século XX houve outras secas severas, como a ocorrida em 1915. Naquele ano, como resposta ao intenso fluxo migratório de sertanejos em direção à Fortaleza e seguindo estratégia semelhante à

-
8. Segundo Rios (2014, p. 48), “[...] na seca de 1877 vários flagelados foram para Fortaleza, procurando escapar da fome e da sede. Contudo, nem todos os retirantes significavam um problema para a Capital. Muitos sertanejos representavam, também, uma mão de obra quase gratuita na construção e restauração de calçadas, calçamentos, casas, entre outras obras de melhoramento urbano”.
 9. Garcia (2006, p. 308) indica que “[...] os abarracamentos apareceram dentro desse cenário como um meio prático para ‘amenizar’ a situação dos ‘flagelados’ e, sobretudo, uma das maneiras encontradas pelo Governo Provincial de tentar controlar e resolver o estado calamitoso em que se deparava a cidade com a presença desses ‘indesejáveis”.
 10. Garcia (2006) cita como exemplos a construção, em 1878, dos abarracamentos do Mucuripe e da Via-férrea que facilitaram o deslocamento dos retirantes para os trabalhos na pedreira e na estrada de ferro.

adotada antes de controlar o acesso dos ‘flagelados da seca’ à capital, o governo estadual ergueu um primeiro ‘campo de concentração’, chamado Alagadiço e localizado na parte oeste da cidade. Diferente dos abaracamentos, dispersos pela cidade, a estratégia adotada era concentrar os migrantes, visando garantir que os retirantes, que chegavam em condições precárias, não se espalhassem pela cidade ou se fixassem próximos das classes de mais alta renda. Segundo Neves (1995, p. 97), o campo do Alagadiço chegou a abrigar “[...] ‘permanentemente mais de 8 mil pessoas’”, sendo desativado no mesmo ano.

Em 1932, a prática de manter a cidade dos ricos afastada (ou parcialmente afastada) da miséria resultou na construção de outros locais para o aprisionamento dos flagelados, bem como em frentes de trabalho e em políticas de emigração forçada para outros estados (Rios, 2014). Como resposta a esta seca, o poder público isolou parte dos sertanejos em sete Campos de Concentração, distribuídos em lugares estratégicos buscando “[...] garantir o encurralamento de um maior número de retirantes no Sertão do Ceará”¹¹. Desses, dois foram localizados em

Fortaleza: um no Otávio Bonfim e o outro no Campo do Urubu. Segundo Rios (2014, p. 22), essas áreas também foram construídas em lugares estratégicos: “[...] uma ficou às margens da Estrada de Ferro de Baturité e a outra próxima à Estrada de Ferro de Sobral. Mas, mesmo assim, vários retirantes conseguiram chegar às ruas dos bairros onde os ricos de Fortaleza residiam”. Estima-se que cerca de 1.800 tenham ocupado esses dois campos de concentração.

A localização desses dois campos de concentração nas proximidades de estações ferroviárias fez com que os trens despejassem “[...] os flagelados na parte da cidade que ficava mais próxima do mar, onde localizavam-se as últimas estações férreas de Fortaleza. Desse modo, muitos retirantes erguiam seus casebres nas proximidades da praia”. Mesmo com o retorno das chuvas e a oferta de incentivos governamentais para o retorno dos retirantes aos seus locais de origem, muitos permaneceram em Fortaleza (Rios, 2014, p. 31). Esses aspectos ajudam a entender o processo de constituição das primeiras favelas de Fortaleza, como os grandes assentamentos precários localizados na faixa litorânea. De acordo com Rios (2014, p. 31), “[...]

11. Neves (1995, p. 110) indica que “[...] a disposição dos campos pelo território do estado revela uma nítida preocupação estratégica em proteger a capital das invasões de flagelados”.

alguns estudos sobre o processo de favelização em Fortaleza assinalam os anos de 1932/33 como marcos na expansão da periferia de Fortaleza. [...] Nesse movimento, os retirantes deixaram de ser flagelados e passaram a ser favelados". O entorno do Campo de Concentração do Urubu, onde uma parte desse contingente populacional se fixou¹², foi ocupado por barracos e casas precárias nas dunas e à beira da praia, consolidando o Pirambu, atualmente o assentamento precário mais populoso de Fortaleza.

Conforme indicado, os problemas habitacionais em Fortaleza tiveram origem por volta do final do século XIX e início do século XX, antes do seu processo de industrialização. A cidade cresceu principalmente em função dos migrantes que buscavam habitação em áreas ainda não incorporadas à cidade, localizadas em sua periferia e com baixo valor de mercado. Esse processo de urbanização tomou maiores proporções depois dos anos 1950. De acordo com Costa (2005), a crise da agricultura cearense, a concentração fundiária e as grandes secas de 1951 e de 1958 provocaram, mediante intenso processo migratório, um incremento populacional de 90,5%

em Fortaleza entre os anos de 1950 e 1960. Desse processo decorre uma drástica mudança da paisagem da cidade, com a presença de flagelados em locais inadequados para sua permanência.

Silva (1992) destaca o surgimento de várias favelas no período, como o Cercado do Zé Padre (1930), Mucuripe (1933), Lagamar (1933), Morro do ouro (1940), Varjota (1945), Meireles (1950), Papouquinho (1950) e Estrada de ferro (1954). Em meados da década de 1950, “[...] calculava-se em 100.000 o número de pessoas que moravam em mocambos, mais ou menos um quarto da população da cidade” (Jucá, 2003, p. 54). Na década seguinte, agravou-se a problemática habitacional, com aproximadamente 154 mil pessoas ocupando as 11 principais favelas da cidade, número que corresponde a cerca de 30% da população fortalezense na época (Ceará, 1978, p. 61). Apesar do problema habitacional presente ao longo da primeira metade do século XX, o primeiro mapeamento de favelas em Fortaleza foi realizado apenas na década de 1960.

Em meados do século XX, Fortaleza apresentava, distribuídos ao longo de seu território, inúmeros

12. Dentre os fatores que explicam a permanência dos retirantes estão a proximidade com fábricas e, por conseguinte, uma maior oferta de emprego, além do desinteresse da área pelo setor imobiliário e o contexto local de segregação do restante da cidade.

territórios habitacionais ocupados por populações de baixa renda. Estes núcleos estavam localizados principalmente ao longo da faixa litorânea, em áreas de encostas de dunas, em faixas de reserva, próximas à rede ferroviária, em áreas marginais aos principais rios da cidade (Cocó e Maranguapinho) e, em alguns casos, em leitos de vias (Castro *et al.*, 1972). Ao analisar o processo de favelização em Fortaleza, Pequeno e Freitas (2012, p. 487) constataram que “[...] a ilegalidade urbana, quando associada às condições precárias de moradia, se coloca como um problema histórico da produção do espaço intraurbano da capital cearense”.

1.2 Crescimento urbano, distribuição populacional e favelamento

De maneira geral, a maior parte da população de Fortaleza, nas primeiras décadas do século XX, estava distribuída na área central – que também abrigava os prédios comerciais e, por conseguinte, a concentração da rarefeita atividade terciária – e no seu entorno imediato, assim como nos então distritos de Messejana, Parangaba e Antônio Bezerra, que

mais se assemelhavam a núcleos urbanos interioranos. Outra área que também abrigava o uso residencial era a Aldeota, naquele momento situada mais distante do centro e que se consolidava como o reduto da burguesia emergente¹³. Também existiam aquelas áreas habitadas predominantemente pela população de baixa renda, aglomerados com características que se aproximavam de favelas. Jucá (2003) elenca bairros e localidades ocupados por população mais pobre da época, a partir da década de 1930: Pirambu, Mucuripe, Cercado do Zé Padre, Lagamar, Morro do Ouro, Varjota, Meireles, Papouquinho, Estrada de Ferro, Morro do Moinho, Seminário, São João do Tauape, Alto da Balança, e Cajazeiras.

Essas áreas, em sua maioria, tiveram formação espontânea através de pequenos núcleos que gradativamente se transformaram em grandes assentamentos (Silva, 1992). As primeiras favelas de Fortaleza localizavam-se próximas ao centro da cidade e dos locais de trabalho de seus habitantes. Em geral, ocupavam terrenos – públicos ou privados – localizados em áreas de mangue, margens de

13. Antes da Aldeota, o bairro de Jacarecanga foi considerado, até a década de 1940, o bairro mais aristocrático da capital. Juntamente com o Benfica, eram tidos como tradicionais bairros das elites fortalezenses. Naquele momento, a Aldeota, apesar de ter iniciado seu crescimento, limitava-se ao final da linha dos bondes. Famílias de maior renda também moravam na Praia de Iracema, que mais tarde foi parcialmente destruída pelas obras do Porto do Mucuripe. Isso acarretou um avanço do mar e a destruição de parte das residências próximas à praia, favorecendo ainda mais a ascensão da Aldeota como pólo residencial das elites.

lagoas e rios e terrenos de marinha. Não se percebia nessas áreas obediência aos códigos legais de parcelamento e edificação ao passo que se empregavam materiais rústicos diversos nas construções. Dessa forma, caracterizavam-se pelas condições precárias de habitação e higiene, pela miséria abundante, pela ausência de serviços públicos e por constantes ameaças de despejos.

Depois de 1945, algumas localidades ainda se destacavam pela pobreza, algumas delas próximas à área central da cidade. O Arraial Moura Brasil¹⁴ estava localizado

entre o centro e o Pirambu. Seus moradores enfrentavam diversos problemas como acúmulo de lixo, avanço das marés – agravado com a construção do Porto do Mucuripe – e desabamentos. O Pirambu, onde foi localizado o campo de concentração do Urubu, um dos dois construídos em Fortaleza, era a continuação do Arraial Moura Brasil, e também apresentava problemas semelhantes. Às dificuldades já apresentadas, somava-se a questão da posse da terra, diante das frequentes ameaças de grileiros e de remoção, já que eram terrenos de marinha.¹⁵

Figura 03 – Carta da Cidade de Fortaleza e Arredores (1945).



Fonte: Serviço Gráfico do Exército.

14. De acordo com Jucá (2003), o Arraial Moura Brasil pode ser considerado uma das primeiras formas de pré-favelamento documentadas em Fortaleza.
15. Segundo Jucá (2003), calculava-se em seis mil o número de habitantes do Pirambu nessa época.

Esse cenário distanciava a realidade urbana da capital cearense de tempos anteriores, quando na cidade foram realizadas obras de infraestrutura urbana buscando o seu embelezamento (Ponte, 2001). Jucá (2003) ressalta que naquela época Fortaleza sofria de crescimento sem planejamento¹⁶, na medida em que

“[...] muitas áreas que deveriam ser reservadas à instalação de praças foram ocupadas sem nenhuma orientação básica. [...] O aumento populacional repentino de Fortaleza, entre 1940 e 1950, atingiu o percentual de 62,9% e ampliou-se para 98,0% de 1950 a 1960, constituindo a maior taxa de crescimento das capitais do Nordeste, explicita o súbito agravamento do problema habitacional, também alimentado pelas secas de 1951 e 1958” (Jucá, 2003, p. 75).

Foi nesse momento que começaram a se delinear também os movimentos sociais urbanos em Fortaleza, diretamente associados às duas grandes secas da década de 1950 e

do incremento do fluxo de migrantes vindos interior, que impulsionou a ocupação de novos espaços urbanos¹⁷.

Diante desse quadro urbano, as camadas populacionais mais empobrecidas criaram estratégias de sobrevivência na cidade. Segundo Jucá (2003, p. 01), “[...] o assistencialismo e o engodo governamentais fizeram-se presentes diante do impacto dos problemas vivenciados pela população pobre”. Havia a preocupação do poder público e das classes dominantes em isolar a pobreza da cidade, como uma forma de ‘resguardá-la’. Nesse sentido, as ações promovidas pelo Estado em face das necessidades da população ocorreram segundo um discurso populista assistencialista. Segundo Jucá (2003, p. 01), “[...] na medida em que aumentava o índice de casebres em áreas consideradas ‘marginais’, mais crescia a preocupação da sociedade civil no controle da ideologia alimentada, segundo a qual, era imprescindível afastar a pobreza dos espaços estratégicos disputados na cidade”.

16. As ações de planejamento na capital tiveram origem apenas no segundo quartel do século XX. Segundo Jucá (2003), na década de 1930 ocorreu a retomada de uma legislação urbana reguladora na capital, indicando a abertura de novas ruas que interligaram os bairros e a expressa recomendação do ajardinamento em algumas praças, medidas que favoreciam exclusivamente as classes dominantes da cidade.

17. Como aconteceu nas comunidades Pirambu, Lagamar e Verdes Mares. Em 1946 observaram-se ações reivindicatórias dos sindicatos por meio de greves dos trabalhadores e associações de moradores foram criadas. No Pirambu, formado em terras devolutas pertencentes à União, concentraram-se manifestações marcantes dos moradores de bairros pobres, organizada pelo Comitê da Defesa dos Moradores e por sua Sociedade Beneficente, com a realização de manifestação em 1956, contando com a participação de três mil moradores contra a ação dos grileiros (Jucá, 2003).

2. Experiências iniciais na produção habitacional popular pelo Estado em Fortaleza

2.1 Início da intervenção estatal no setor habitacional

No final do século XIX e começo do século seguinte, a capital cearense foi alvo de ações pontuais de produção de moradia popular. No entanto, elas aconteceram de maneira fragmentada e partiram quase sempre de iniciativas isoladas, quer do poder público, quer do setor privado. Este, por exemplo, promoveu a construção de vilas operárias que serviram para abrigar parcela dos trabalhadores do setor industrial. O exemplo mais significativo é o da vila erguida nas décadas de 1930 e 1940 por iniciativa da Fábrica de Tecidos São José no bairro de Jacarecanga. Segundo Andrade (1990), tratava-se de uma grande vila operária reunindo 247 habitações, entre casas e apartamentos, escola primária, restaurante, praça, escola de ofício, clube e campos de esportes. Ocupava 15 quadras, dispostas de forma mais ou menos ortogonal, com os lotes e as moradias apresentando tamanhos e formas diversas. As casas foram distribuídas em blocos de moradias semelhantes e possuíam uma ou duas salas, cozinha, banheiro, quintal e até três quartos. Os apartamentos – num total de 32, sendo 16 no térreo e 16 em pavimento superior – ocupavam duas quadras. Possuíam duas salas, dois

quartos, cozinha, despensa, banheiro, área de serviço e dependências para empregadas e, ao contrário das casas, eram dotados de um pequeno jardim frontal (Andrade, 1990).

Quanto ao poder público, Jucá (2003) destaca como uma de suas primeiras iniciativas a desapropriação, em 1948, de uma área à margem esquerda da avenida Bezerra de Menezes, no bairro São Gerardo, que seria loteada em 93 quadras e os lotes repassados a pessoas pobres que residissem há mais de um ano na capital e que não possuíssem outro imóvel ou morassem há mais de seis meses no local. Os lotes seriam vendidos pelo preço da desapropriação, sendo financiados em 120 prestações mensais. Previa-se ainda a instalação de água e esgoto na área e as casas seriam de um tipo padronizado, podendo ser construídas em tijolos ou taipa (Jucá, 2003). Posteriormente, a Prefeitura de Fortaleza acenou com outras iniciativas e recursos para aquisição de terrenos destinados a abrigar famílias carentes ou mesmo para auxílio na construção de suas casas. No entanto, muitas coisas ficaram apenas no campo do discurso.

Jucá (2003) descreve também as tentativas da Prefeitura de Fortaleza em angariar recursos para habitação no município. Buscava-se o

estabelecimento de parcerias com o Governo Federal. Por exemplo, em 1949, a Delegacia do Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários (IAPI) recebeu autorização para o financiamento de casas num valor total de oitocentos mil cruzeiros, quantia essa destinada apenas aos segurados daquele Instituto, ou seja, funcionários de outras autarquias – como o IPASE – também pleitearam o auxílio, porém a maioria não possuía recursos suficientes para adquirir as residências que seriam construídas. Naquele mesmo ano, quando parte da direção da Fundação da Casa Popular (FCP) visitou a capital cearense, foi feita a promessa de entrega de 70 casas a serem construídas num período de apenas 70 dias (Jucá, 2003). Destinadas ao IAPM, foram construídas 50 casas com três dormitórios, sala, cozinha, banheiro e varanda; e outras vinte casas com apenas dois quartos.

Os recursos da FCP eram provenientes da arrecadação da quota de 1% sobre o imposto intervivos em transações superiores a cem mil cruzeiros, de forma a proporcionar o montante necessário para atingir a meta de construir um milhão de casas populares. Cada estado que tivesse recolhido as taxas das quais eram responsáveis tinha o direito de empregar no seu território 70% do total obtido. Conseqüentemente, os estados mais populosos e de maior poder

econômico seriam os mais beneficiados, o que não era o caso do Ceará. Foi então criada, localmente, uma taxa adicional de 3% sobre o imposto cobrado à indústria e profissão, reservado à extinção dos mocambos em Fortaleza. O Poder Executivo ficou encarregado de organizar uma comissão que elaboraria as normas de orientação para a chamada Campanha de Extinção dos Mocambos. O montante arrecadado também foi utilizado para outras demandas locais. Sem recursos, a Comissão de Extinção de Mocambos durou pouco, existindo apenas formalmente.

Diante de toda essa conjuntura, até mesmo veículos de comunicação faziam críticas ao projeto ‘Casas Populares’. Notícia do Jornal O Povo de 1953, por exemplo, apontava a real amplitude do impacto das ações habitacionais da FCP: “[...] e como estas promessas de habitação popular, médica, acessível aos trabalhadores têm sido vãs, já ninguém acredita nesse gênero de assistência social, que se vai desprestigiando por converter-se raramente em realidade” (Jucá, 2003, p. 78-79). Até 1952, a Fundação da Casa Popular (FCP) pouco realizou, apesar do montante significativo de recursos recebidos para a construção de moradias.

Apenas em 1953 foram construídas 456 casas pela FCP, nas proximidades da avenida Osório de Paiva, no atual bairro do Henrique Jorge,

e que pode ser considerado o marco inicial da intervenção estatal no campo da produção habitacional em Fortaleza¹⁸. Esta foi a única intervenção da FCP em Fortaleza (Bonduki e Koury, 2014) e o conjunto habitacional foi construído exatamente no mesmo eixo onde localizavam os campos de alojamento do Benfica e Porangabussu e que também funcionavam como via de chegada de migrantes oriundos do sertão. O conjunto residencial distava cerca de doze quilômetros do centro da cidade, nos arredores do distrito do Mondubim. A localização da intervenção da FCP em Fortaleza estava intimamente ligada à necessidade de impedir a fixação dos retirantes à área central da cidade (Aragão, 2010). A estratégia seria conter a chegada desse contingente populacional a partir de uma política de habitação que fixasse os migrantes na franja periférica, reproduzindo a política adotada pelos abarracamentos e campos de concentração. De acordo com Jucá (2003), esta seria uma amostra das políticas públicas assistenciais à moradia, vigentes naquele momento, através da Fundação da Casa Popular. Assim como o Núcleo

Presidente Vargas¹⁹, as casas populares também eram classificadas como ‘casinhas de João-de-barro’ (Jucá, 2003), devido às suas reduzidas dimensões, em torno de 36 metros quadrados (Ceará, 1978). Possuíam quatro compartimentos pequenos, sem instalação elétrica e sem água encanada e, apesar das carências, não faltavam candidatos para a compra das residências (Jucá, 2003).

2.2 Conjuntos dos IAPs: exemplos de arquitetura sem cidade

A atuação do Estado nacional-desenvolvimentista na execução de políticas habitacionais em Fortaleza, assim como em outras capitais brasileiras, ocorreu inicialmente através da atuação da Fundação da Casa Popular. Contudo, apenas com os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs)²⁰, de concepção populista-corporativa, houve o início da intervenção estatal na produção direta de conjuntos habitacionais e no financiamento em escala de moradias para trabalhadores (Bonduki, 2004).

Aqueles institutos – órgãos governamentais vinculados ao Ministério do Trabalho e criados para diversas

18. O primeiro conjunto habitacional foi construído apenas na década de 1960, através da Fundação de Serviço Social de Fortaleza (FSSF).

19. Uma citação a esta ação é feita por Jucá (2003).

20. Além destes, destaca-se a atuação de outros agentes que atuaram no nível local - como a Companhia de Habitação do Estado do Ceará (CHEC) e a Fundação do Serviço Social de Fortaleza (FSSF) - e que também contribuíram para o incremento do estoque de moradias resultantes de ações do governo na capital cearense.

categorias profissionais com o intuito de organizar o setor previdenciário brasileiro – estavam inseridos no processo de reestruturação da política de seguro social no País a partir dos anos 1930 e ganharam importância justamente por também atuarem na produção e no financiamento habitacional, sobretudo, para a classe trabalhadora assalariada em ascensão. Os IAPs atuaram na construção de conjuntos habitacionais, desenvolvendo a primeira política habitacional promovida por instituições estatais, sendo responsáveis pela construção de vários conjuntos, alguns deles utilizando uma nova tipologia construtiva: os edifícios de apartamentos.

Em Fortaleza, entre as décadas de 1940 e 1960²¹, a atuação dos IAPs resultou na construção de dez conjuntos residenciais, que abrigavam um total de 1078 moradias, conforme Quadro 01. Diante desse número, se considerada a dimensão que o problema habitacional apresentava naquele momento na capital cearense, ou mesmo o que anos mais tarde representou a produção do BNH²², pode-se afirmar que a produção habitacional dos institutos previdenciários se constitui por ações bastante

reduzidas. Na sua maioria, são empreendimentos de pequeno porte, caracterizados pela construção de poucas unidades habitacionais. O maior empreendimento possuía 259 unidades habitacionais.

Sobre a quantidade de habitações construídas pelos IAPs, é necessário relativizar a conjuntura socioeconômica de Fortaleza naquele momento. A dinâmica econômica da capital cearense em muito se diferenciava do processo ocorrido no sudeste do Brasil. A intensidade da industrialização era menor e os problemas de ordem fiscal e financeira da administração local se apresentavam de maneira mais crítica do que nos núcleos urbanos mais industrializados. Pela pouca expressão da indústria na época, o estreito campo de trabalho formal na capital e o problema habitacional insurgente na cidade, a produção habitacional dos IAPs foi direcionada para associados de baixa renda. Vale lembrar que apesar dessa parcela da população ser considerada baixa renda, sua condição de estar inserida no circuito formal de trabalho dava certa distinção entre estes e uma massa pauperizada de trabalhadores que habitavam o município.

-
21. Apesar de o período considerar o ano de criação do sistema de financiamento e produção habitacional vinculado ao BNH, apenas em 1967 tem-se de fato o início de suas operações.
 22. Deve-se ressaltar, quando da análise comparativa do porte dos conjuntos habitacionais, tanto a dimensão do problema e mesmo a importância que esses empreendimentos tinham no momento de sua construção. Deve-se relativizar a quantidade e a dimensão dos conjuntos produzidos pelos IAPs em relação à produção do BNH.

Além da reduzida quantidade de unidades produzidas, cabe destacar outro ponto importante da atuação dos IAPs no Ceará: a concentração das ações em Fortaleza ou, em alguns casos, em municípios próximos e que mais tarde passaram a constituir a sua região metropolitana. Para garantir o baixo custo das unidades habitacionais, necessário para o equilíbrio financeiro dos créditos habitacionais, e um padrão mínimo de qualidade das unidades de forma a torná-las atrativas aos futuros compradores, a lógica de localização destes empreendimentos levou em consideração o preço da terra. Com isso, grande parte dos

empreendimentos foi construída para além da malha urbana, onde o valor da terra era mais baixo. Nos casos em que o conjunto foi implantado dentro da malha urbana, observou-se a proximidade com assentamentos precários onde mais uma vez a terra esteve associada à desvalorização imputada pelo caráter da vizinhança. Ressalta-se que a infraestrutura em Fortaleza era precária, os serviços urbanos estavam limitados à região central e, nas áreas onde os conjuntos dos IAPs foram situados, havia carência de infraestrutura urbana, principalmente em relação ao transporte público.

Quadro 01 – Conjuntos habitacionais construídos pelos IAPs em Fortaleza

conjunto/ localização	ano	instituição	tipologia	moradias
Sem identificação	1950-60	IAPB	Construção, ampliação e reforma casas	108
Vila dos industriários	1950	IAPI	Casas para aluguel com 42 m ² e 49 m ²	151
Parque Ibiapava Barra do CE	1950	IAPI	Apartamentos com 68 m ²	168
Mondubim	1955	IAPC	Apartamentos	50
Sem identificação	1956-60	IAP-CE	Casas	259
Mucuripe	1940	IAPETC	Casas para aluguel de 45 m ² a 60 m ²	50
Sem identificação	1950	IAPETC	Casas	15
Montese	1950	IAPM	Casas com 43 m ² e 51 m ²	70
Sem identificação/ diversos	1940-60	IAPF	Financiamento, construção e compra	147
Vila Valdemar Falcão	1940-60	IAPF	Casas	60
TOTAL				1078

Fonte: adaptado de Ceará (1978).

Ao analisar a mancha urbanizada da década de 1970, percebe-se que naquele momento, pelo menos três intervenções promovidas pelos institutos previdenciários ainda se encontravam fora dos limites da malha urbana e que outras três ainda podiam ser consideradas periféricas. Considerando que grande parte dos assentamentos populares se consolidou ao longo da linha férrea, nos setores oeste e sudoeste da cidade, a ação promovida pelos IAPs veio reforçar esta estrutura ao concentrar seus investimentos exatamente nestes eixos. Dentre os conjuntos habitacionais construídos pelos IAPs na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) pode-se verificar a constante periférica dessas localizações. Também se constata que eles se encontravam desconectados da infraestrutura de transporte da época e para além da área urbanizada.

Dentre os conjuntos construídos pelos institutos previdenciários em Fortaleza, dois deles merecem destaque pela tipologia construtiva adotada. Os conjuntos habitacionais Mondubim e Parque Ibiapava se constituem de edifícios de apartamentos, tipologia até então adotada em edifícios habitacionais voltados

às camadas de mais alta renda. Com estas ações foi inaugurada uma nova modalidade de construção de habitação social na capital cearense e que predomina na recente produção de habitação social em Fortaleza. Depois destes conjuntos de apartamentos dos IAPs construídos na década de 1950, apenas com o conjunto Esperança, entregue em 1982, é que aconteceu o retorno à verticalização da moradia popular.

O conjunto Parque Ibiapava foi construído em 1950 pelo Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários. Está localizado na zona oeste de Fortaleza, no bairro da Barra do Ceará, em trecho da cidade que concentrava a produção industrial da capital cearense naquele momento, daí a razão que justifica essa localização. Eram os trabalhadores industriais, assalariados, aqueles possíveis interessados na aquisição destas unidades habitacionais. Os 168 apartamentos entregues possuíam aproximadamente 68 metros quadrados de área e foram distribuídos em sete prédios de quatro pavimentos, cada um com 24 moradias. É daí que surge o nome pelo qual o Parque Itaipava é popularmente conhecido: ‘Sete Prédios’.

Figura 04 – Conjunto Parque Ibiapava construído pelo IAPI em Fortaleza em 1950



Fonte: Lehab/UFC e acervo de imagens do O Povo.

O conjunto habitacional Mondubim foi construído em 1955 pelo Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Comerciantes. Está localizado na parte sul de Fortaleza, no bairro do Mondubim, às margens do antigo terceiro anel viário de Fortaleza, que atualmente corresponde à avenida Presidente Costa e Silva ou Perimetral. Fica localizado em trecho periférico da capital cearense, com distância superior a quinze quilômetros do centro da cidade. Se observado o período em que o conjunto foi

construído, e mais ainda o público-alvo deste empreendimento – os comerciantes – fica evidente a ideia de periferização em troca de uma maior qualidade da moradia. Segundo relatos de antigos moradores, havia dificuldade de acesso ao centro e deslocamento para outras áreas da cidade. Em compensação, eles também afirmam que o conjunto possuía como atrativo a qualidade das habitações, a possibilidade de financiamento e a infraestrutura oferecida.

Figura 05 – Conjunto Mondubim construído pelo IAPC em Fortaleza em 1955



Fonte: Lehab/UFC e acervo de imagens do O Povo.

Os 50 apartamentos construídos possuíam aproximadamente 81 metros quadrados e foram distribuídos em cinco edifícios em formato ‘H’, cada um com três pavimentos, que comportam 10 moradias e quatro unidades comerciais. Dois aspectos chamam atenção quanto ao projeto do Conjunto Mondubim. Primeiro, os blocos em formato ‘H’, mas com as

duas lâminas não paralelas, orientadas de maneira a reduzir a incidência solar no período vespertino. Segundo, a qualidade dos apartamentos, que apresentam dimensões significativamente superiores aos padrões atuais de moradia popular e materiais, equipamentos e acabamentos de excelente qualidade, alguns em estado original até os dias atuais.

3. Urbanização, industrialização, favelamento e planejamento territorial

3.1 Urbanização sem industrialização

A questão habitacional em Fortaleza tem suas origens por volta do início do século XX, bem antes do processo de industrialização da cidade. A cidade cresceu em função dos migrantes que buscavam espaços para a habitação em áreas ainda não incorporadas à cidade, localizadas em sua periferia e com baixo valor de mercado. De acordo com Costa (2005), a crise da agricultura cearense, a concentração fundiária e as grandes secas de 1951 e de 1958 provocaram, mediante intenso processo migratório, um incremento populacional de 90,5% em Fortaleza. É desse processo que decorre uma drástica mudança da paisagem da cidade, com a presença de flagelados em locais inadequados para sua permanência.

O processo de urbanização da capital cearense tomou maiores proporções depois dos anos 1950. Naquele momento, Fortaleza se caracterizava por um intenso processo de urbanização que, assim como em outras partes do território brasileiro, não ampliava de forma adequada a oferta de serviços urbanos. Precários, eles apenas atendiam uma parte da cidade, já consolidada e ocupada por uma população

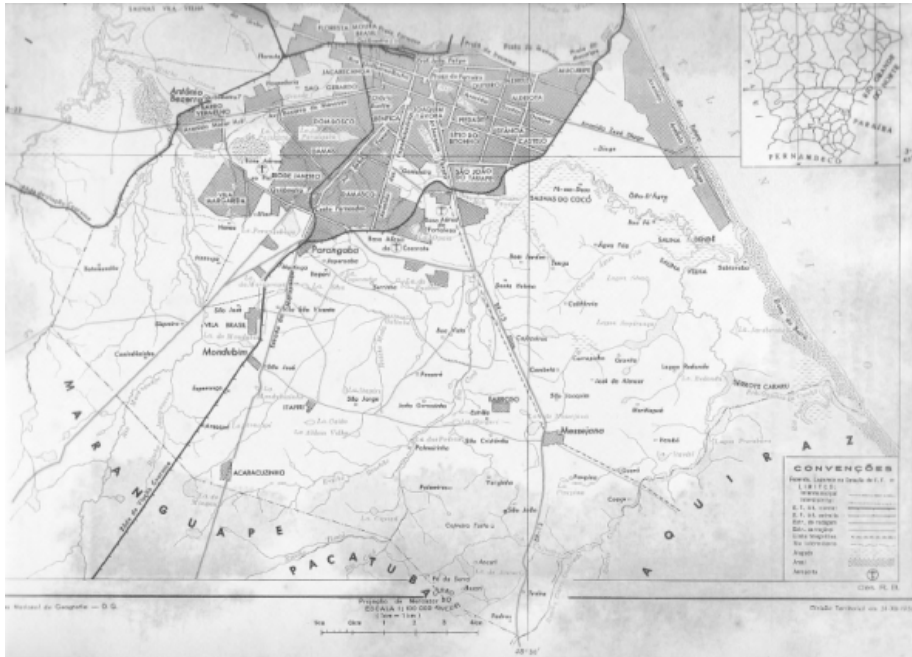
de mais alta renda. Tanto é que por volta da década de 1960, apenas 12% dos prédios tinham ligação à rede pública de água, somente 7% possuíam esgotamento sanitário e 50% eram servidos por iluminação pública (Ceará, 1978). O problema habitacional da população de baixa renda era significativa, com aproximadamente 154 mil ocupando as 11 principais favelas da cidade, número que correspondia a cerca de 30% da população da capital (Ceará, 1978).

Deve-se ressaltar, contudo, que Fortaleza não seguiu a mesma ordem das grandes metrópoles brasileiras quanto ao processo de industrialização. Na capital cearense, não foi a atividade industrial o principal indutor para o crescimento populacional da cidade. A intensificação da urbanização foi dinamizada pelo setor terciário da economia. Em Fortaleza, como outras capitais do Nordeste, a indústria desenvolveu-se graças aos incentivos da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) na década de 1960. Em nível estadual, as indústrias instalaram-se num primeiro momento em Fortaleza e, mais tarde, em municípios de sua região metropolitana como Maracanaú – onde fica o Distrito Industrial de Fortaleza – e Caucaia. Na capital, as indústrias

concentraram-se nas zonas oeste e sul da cidade, ao longo da Avenida Francisco Sá, nos bairros Antônio Bezerra e Parangaba, nas proximidades das rodovias e ferrovias. Ao leste, desenvolveu-se a zona industrial do Mucuripe (Costa, 2005).

Contudo, a cidade se expandiu antes e depois desse período de industrialização, pois, a despeito da precariedade das primeiras indústrias, o comércio em Fortaleza já possuía certa dinâmica e contribuiu com o processo de urbanização.

Figura 06 – Planta da divisão territorial de Fortaleza em 1956



Fonte: Enciclopédia de Mapas do Ceará.

3.2 Rumos da estruturação do espaço urbano metropolitano de Fortaleza

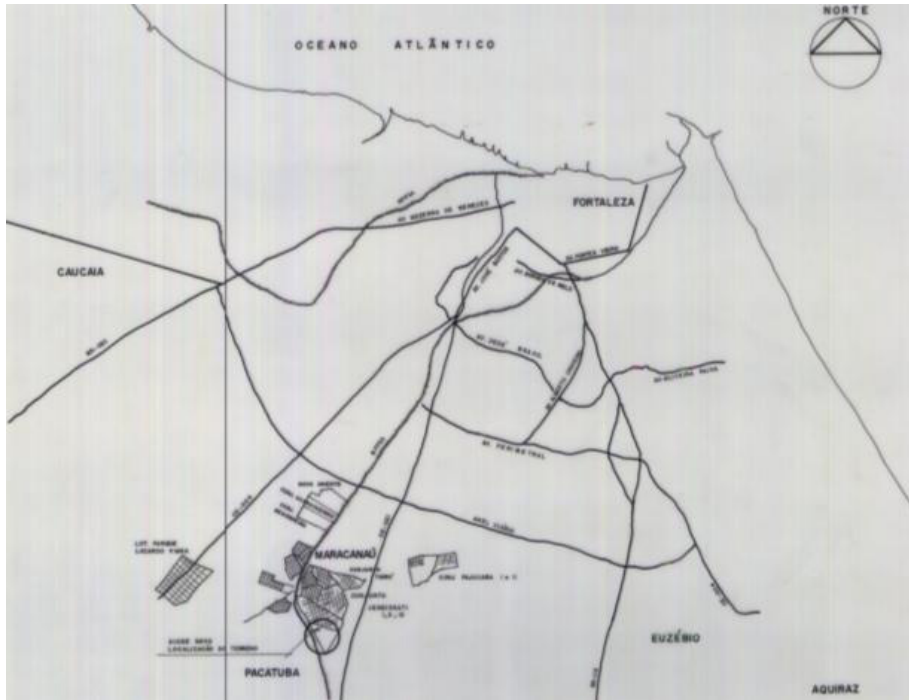
No que se refere à estruturação do espaço urbano metropolitano de Fortaleza, podem ser destacados três elementos principais que, de forma conjunta, ainda que não

necessariamente integrados, possibilitaram a conformação do que hoje se apresenta como a Região Metropolitana de Fortaleza: os espaços destinados à produção industrial; o sistema viário principal; e os núcleos habitacionais construídos pelo poder público sob a forma de grandes conjuntos. A expansão

territorial alcançada durante o processo de estruturação daquele espaço foi, em grande parte, resultado

direto da atuação do Estado em torno destes três elementos²³.

Figura 07 – Mapa esquemático da RMF localizando alguns conjuntos construídos pelo BNH



Fonte: Acervo Técnico da Cohab-CE.

De acordo com Gondim (1987, p. 01), “[...] o processo histórico de formação da estrutura urbana de Fortaleza evidencia a atuação do Estado como agente político e

econômico da produção do espaço urbano, no contexto de um capitalismo periférico dominado pelos interesses de grupos comerciais e agrários”. Em outras palavras, Pequeno

23. Outros importantes elementos que poderiam ser destacados, dentro do processo de estruturação do espaço urbano metropolitano de Fortaleza são os edifícios institucionais da administração pública, com destaque para o Centro Administrativo Virgílio Távora, sede de muitos órgãos do governo estadual; e equipamentos de grande porte como o Shopping Iguatemi e a Universidade de Fortaleza. Contudo, apontam-se aqueles que mais se relacionam às questões tratadas diretamente por este texto.

(2009, p. 01) também reforça o papel do Estado nesse processo ao afirmar que “[...] *as políticas públicas, desde a década de 1970 e 1980, propiciaram a construção de rodovias, a melhoria do sistema de transporte, a implantação de projetos turísticos, industriais e conjuntos habitacionais, financiados pelo Estado*”.

Em um primeiro momento, o avanço dos limites do que era então considerado como espaço urbano da capital cearense se deu em consequência, sobretudo, do fluxo migratório campo-cidade, verificado principalmente até a década de 1940, momento quando começaram a se constituir as primeiras favelas e que passaram a abrigar parcela expressiva da população migrante. Dessa maneira, até o final dos anos 1950 e início da década seguinte, o lugar da habitação para a classe trabalhadora foi sendo definido de maneira relativamente dispersa ao longo do território da cidade. Apesar de haver um destaque da zona oeste de Fortaleza - pela predominância de um proletariado em crescimento, de certa forma associado aos equipamentos industriais tradicionalmente implantados naquele setor - diversas outras áreas foram ocupadas por assentamentos populares.

Fortaleza, sendo o centro urbano concentrador dos investimentos e de capitais, do aparelho burocrático estadual e também dos principais fluxos migratórios, seguia as mesmas determinações que o Estado brasileiro assumira naquele momento. O poder público buscava fortalecer o setor produtivo, normalmente sem se preocupar com as condições de reprodução da força de trabalho, que se concentrava nos grandes centros urbanos. Essa preocupação, de certa forma apareceu somente no final da década de 1960 e início dos anos 1970, quando foram institucionalizadas as regiões metropolitanas brasileiras, dentre elas a de Fortaleza, e elaborados planos territoriais, já como ação de planejamento adotada dentro do Sistema Financeiro da Habitação, através do Serfhou²⁴.

Como resultado desta ação planejadora, foi então elaborado, em 1972, o Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza (Plandirf). A partir do diagnóstico elaborado por este plano, propôs-se a integração regional mediante diretrizes segundo as quais o Estado buscaria resolver os problemas identificados através de políticas consideradas

24. A Região Metropolitana de Fortaleza foi instituída pelo Decreto Federal 10.243 de 02/05/1973, estando inserida no mesmo processo de institucionalização das outras regiões metropolitanas, quando o Estado se propõe a dispor sobre o território através do planejamento urbano.

fundamentais: emprego, renda e migração; agropecuária regional; viária e política habitacional. O plano previa, dentre outros aspectos, a redução das disparidades urbano-regionais, com o objetivo de descentralizar os fluxos migratórios concentrados em Fortaleza. Contudo, é a política habitacional que fornece elementos para entender por que e como a periferia de Fortaleza foi se constituindo também por meio de conjuntos habitacionais de grande porte que configuraram - naquele momento, ou posteriormente - verdadeiros bairros que, em alguns casos, se apresentavam maiores que algumas cidades do interior do Ceará.

A política de produção de habitações na periferia não foi particularidade de Fortaleza. Ela foi posta em prática por todo o país, tendo como suporte o SFH e o BNH, no âmbito federal, e as companhias de habitação, no âmbito estadual. Isso não ocorreu por acaso, sendo fruto do processo de reprodução social pelo qual o país estava atravessando, quando se punha como exigência que o Estado atuasse nos espaços urbanos de forma mais sistemática. Buscava-se “[...] *viabilizar e garantir para a classe trabalhadora e do proletariado em crescimento a reprodução das condições de vida nas cidades, o que, em última instância, significava a redefinição dos espaços urbanos por*

conta dos novos patamares alcançados pela acumulação capitalista” (Martins, 1995, p. 01).

A necessidade, portanto, de uma política voltada para o espaço urbano, teve na política habitacional uma de suas âncoras. Escolhida como parte central para o desenvolvimento urbano da década de 1970, a questão habitacional foi encarada como fundamental diante do processo de urbanização que o país alcançava. Trazia-se para a discussão a problemática da habitação que adquiria relevância à medida que as periferias carentes dos serviços de infraestrutura urbana se expandiam. Nesse processo de estruturação da Região Metropolitana de Fortaleza, cujo plano de fundo foi dado pelos diagnósticos elaborados pelo Plandirf, a política habitacional teve inegável destaque, uma vez que não apenas estava submetida à política de desenvolvimento metropolitano, como se constituía num dos pilares fundamentais da reorganização espacial de Fortaleza. O Plandirf colocava como diretrizes a definição e expansão da área urbana, a hierarquização da rede viária básica, e a formalização do uso do solo urbano, explicitando os zoneamentos, identificando os aspectos de localização, dimensão e caracterização das áreas de diferentes usos (Fortaleza, 1972).

A organização espacial metropolitana previa, portanto, programas no sentido de viabilizar a funcionalidade e a integração do desenvolvimento urbano. Neste momento foram planejados para Fortaleza os chamados corredores de adensamento. Em um primeiro instante, foram construídos corredores viários como as avenidas José Bastos, Osório de Paiva, João Pessoa e Aguanambi – todas seguindo a orientação centro-bairro -, que tinham como objetivo viabilizar a integração das áreas periféricas à área central. Posteriormente, ocorreu a implantação do corredor da avenida Bezerra de Meneses, principal saída para a BR-222 e que se constituiu em um dos importantes corredores viários para Caucaia, um dos municípios que concentrou grandes conjuntos habitacionais. Destacase ainda a construção da avenida Leste Oeste, como importante eixo viário de ligação entre a zona industrial, a oeste, e a zona portuária, a leste. Esses projetos de construção de novas vias (ou de ampliação ou remodelação daquelas existentes) foram usados como justificativa

pelo poder público municipal para realização dos programas de desfavelamento em Fortaleza.

Associadas à política habitacional, o planejamento metropolitano contemplava também uma política de desenvolvimento de áreas industriais. Na segunda metade dos anos 1970, a produção de grandes conjuntos habitacionais na periferia de Fortaleza por parte do governo federal ocorreu notadamente no quadrante sudoeste da cidade, onde já se localizava o primeiro distrito industrial do Ceará, construído em 1964, precisamente no então distrito de Maracanaú (Cetred, 1981). Vale ressaltar ainda a presença dos eixos ferroviários Norte-Sul, que liga Fortaleza à região do Cariri, via Baturité, e Leste-Oeste, que liga a capital cearense à região de Sobral. Se num primeiro momento funcionaram como ramal para o transporte de cargas, esses ramais ferroviários passaram também a ter a função de transporte de passageiros, de forma que passaram a estar associados aos projetos dos grandes conjuntos habitacionais construídos na periferia fortalezense.

Capítulo 2

Produção habitacional no período do BNH

1. Fundação do Serviço Social de Fortaleza e os primeiros conjuntos habitacionais

1.1 Primeiras ações de desfavelamento em Fortaleza

Como já mostrado anteriormente, Fortaleza apresentava, distribuídos ao longo de seu território, inúmeros aglomerados habitacionais ocupados por populações de baixa renda. Estes núcleos estavam localizados principalmente ao longo da faixa litorânea do município, em áreas de encostas de dunas, em faixas de reserva, próximas à rede ferroviária, em áreas marginais aos principais rios da cidade - o Cocó e o Maranguapinho - e, em alguns casos, em leitos de vias (Castro *et al.*, 1972). No início dos anos 1960, diante da situação de precariedade habitacional, a administração municipal, através da Fundação do Serviço Social de Fortaleza (FSSF), começou a desenvolver projetos e estudos de planejamento e de assistência social para a população de baixa renda e que resultaram em ações de desfavelamento - termo utilizado na época - das áreas centrais da cidade. Esses programas, de acordo com os documentos oficiais publicados pelo próprio poder público (Fortaleza, 1973), tinham metas bastante ambiciosas: remoção dos núcleos favelados existentes que, em 1971, eram 73, com 63 mil moradias que abrigavam população de 223 mil habitantes (Castro *et al.*, 1972).

Os primeiros programas de desfavelamento, conduzidos pela FSSF e traduzidos no reassentamento das famílias em outras áreas através de conjuntos habitacionais, datam do final da década de 1960. Esses programas, nesse primeiro

momento, estiveram associados à abertura ou urbanização de importantes vias da capital cearense ou à implantação de equipamentos urbanos. O marco inicial da atuação da FSSF na promoção de habitação é a construção, em 1966, do conjunto habitacional Santa Luzia do Cocó, no bairro Água Fria.

Contudo, o exemplo inicial do que seria a tônica do programa de desfavelamento é a intervenção na Favela do Trilho I, situada entre as avenidas Pinto Martins e Borges de Melo, que foi a primeira favela removida pela Fundação de Serviço Social de Fortaleza. A remoção se deu para a construção do Terminal Rodoviário de Fortaleza e a urbanização de sua principal via de acesso, a Avenida Borges de Melo (Cetrede, 1981). Das 313 famílias que ocupavam esta favela, 121 foram transferidas para o conjunto Alvorada, localizado no setor centro-leste da cidade, no Parque Água Fria. O conjunto Alvorada consistia em um programa de reassentamento através de lotes urbanos financiados pela FSSF. Em 1972, foi iniciada a retirada de outras favelas em áreas centrais de Fortaleza, como aquelas situadas na avenida Estados Unidos, na avenida Senador Machado e no Alto da Piçarra. Parte das famílias que ocupavam esses núcleos habitacionais também foram transferidas para o conjunto Alvorada.

O projeto de construção da Avenida Leste-Oeste, ligando a zona portuária do Mucuripe à zona industrial da Barra do Ceará - os dois limites extremos ao norte da capital cearense -, removeu outras favelas localizadas ao longo do trecho da avenida, como parte do bairro Pirambu e do Arraial Moura Brasil, áreas próximas à zona central de Fortaleza e tradicionalmente ocupadas por uma população de baixa renda. Grande parte da população moradora desses núcleos foi reassentada no conjunto Marechal Rondon, localizado a aproximadamente 14 quilômetros de distância do centro da capital, já nos limites do município de Caucaia, integrante da Região Metropolitana de Fortaleza.

As famílias que ocupavam essas áreas impactadas por obras viárias e de infraestrutura urbana foram transferidas para locais distantes dos centros de emprego e precariamente equipados. Esse deslocamento não só afetou as oportunidades de emprego, como acarretou aumento do custo e tempo consumido em transporte. O conjunto Marechal Rondon, situado no limite com Caucaia, é emblemático do processo que depois vai ser a lógica da política habitacional em Fortaleza, e que também ocorreu em outros centros urbanos brasileiros: a ocupação da periferia através de grandes conjuntos habitacionais.

1.2 Programa Integrado de Desfavelamento

Diante do agravamento do problema habitacional em Fortaleza, sobretudo a partir das décadas de 1960 e 1970, e tomando como referência as primeiras ações de desfavelamento implementadas pela FSSF, o poder público municipal elaborou um programa orientado para a intervenção no conjunto de favelas e assentamentos precários que existiam distribuídos ao longo do território da capital cearense. O Programa Integrado de Desfavelamento da Cidade de Fortaleza constituía-se como importante instrumento político que, associado a outras ações, orientou algumas das principais ações habitacionais em Fortaleza, nas décadas de 1970 e 1980 (Fortaleza, 1973).

Esse programa apresentava dois principais objetivos. Primeiro, propôs “[...] projetos de desfavelamento, através de ‘ação corretiva’ das zonas marginais, quando se evidencia como necessária a remoção de seus ocupantes” (Fortaleza, 1973, p. 01). Segundo, estabeleceu “[...] medidas de ação preventiva, ou seja, de recuperação dos núcleos cuja erradicação não será necessária e que, inclusive, apresentam alto potencial de renovação urbana” (Fortaleza, 1973, p. 01). Estas ações de desfavelamento estavam associadas diretamente a outro

conjunto de intervenções urbanas na cidade, sobretudo no que se refere à reestruturação viária a partir do alargamento ou criação de novos eixos de circulação de veículos, como já visto antes. O programa foi orientado a partir da experiência adquirida nos dois projetos já desenvolvidos: os conjuntos Alvorada e Marechal Rondon.

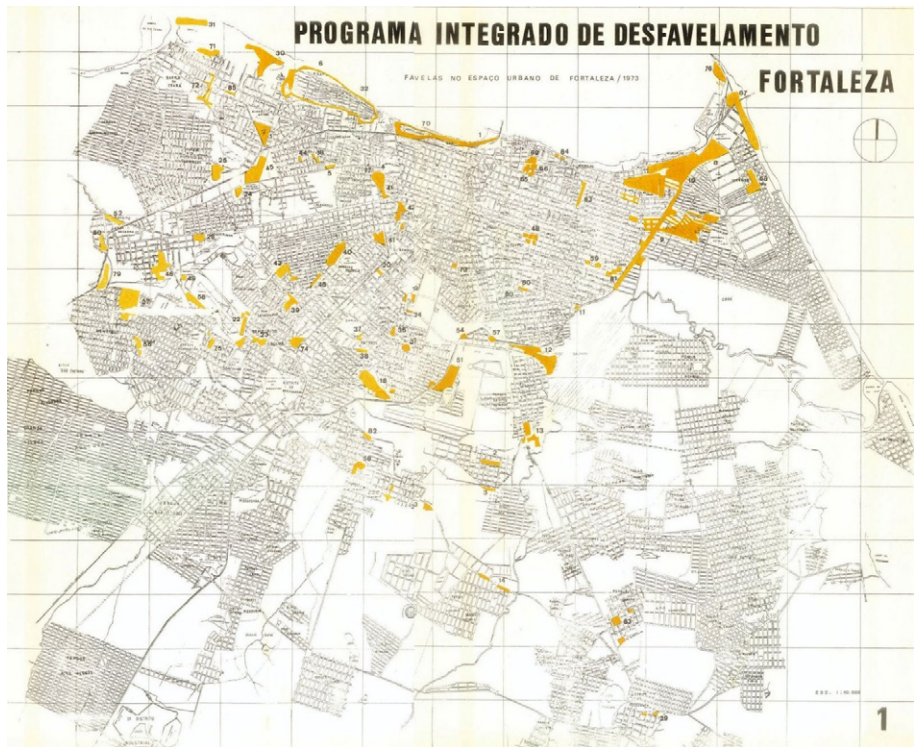
Conforme o estudo preliminar do programa, a população removida seria orientada, através de um plano urbanístico operacional, a ocupar outras áreas da cidade, onde deveriam ser implantados projetos de “[...] nucleamentos para desfavelados, integrados ao crescimento de Fortaleza e às suas condições sociais e econômicas, semelhantes aos atuais projetos experimentais – Marechal Rondon e Alvorada” (Fortaleza, 1973, p. 01). Segundo o mesmo documento, a intenção de tal política seria, tendo como público-alvo as populações marginalizadas, “[...] integrá-las, gradativamente, ao processo de urbanização, de maneira a oferecer-lhes condições de utilizarem, também, os benefícios oferecidos pelo progresso da cidade” (Fortaleza, 1973, p. 01).

Na prática, isso não foi o que realmente aconteceu, pelo menos com aquelas favelas que foram removidas e sua população reassentada nos conjuntos habitacionais

construídos na periferia. Ainda que se tratando de um estudo preliminar, o documento que apresenta o Programa Integrado de Desfavelamento da Cidade de Fortaleza aponta, através de mapas, informações importantes. Primeiramente, espacializou 83 favelas e assentamentos precários então existentes em Fortaleza, conforme pode ser visto na Figura 08. Também destacou e espacializou

os núcleos selecionados como prioritários para o desfavelamento. O documento também apontou algumas áreas nas quais os projetos de desfavelamento seriam desenvolvidos, como observado na Figura 09. Estas áreas identificadas como locais para abrigar a população removida das favelas - ou, pelo menos, grande parte delas - foram utilizadas para a construção dos grandes conjuntos habitacionais do BNH.

Figura 08 – Mapa de localização das favelas em Fortaleza no ano de 1973

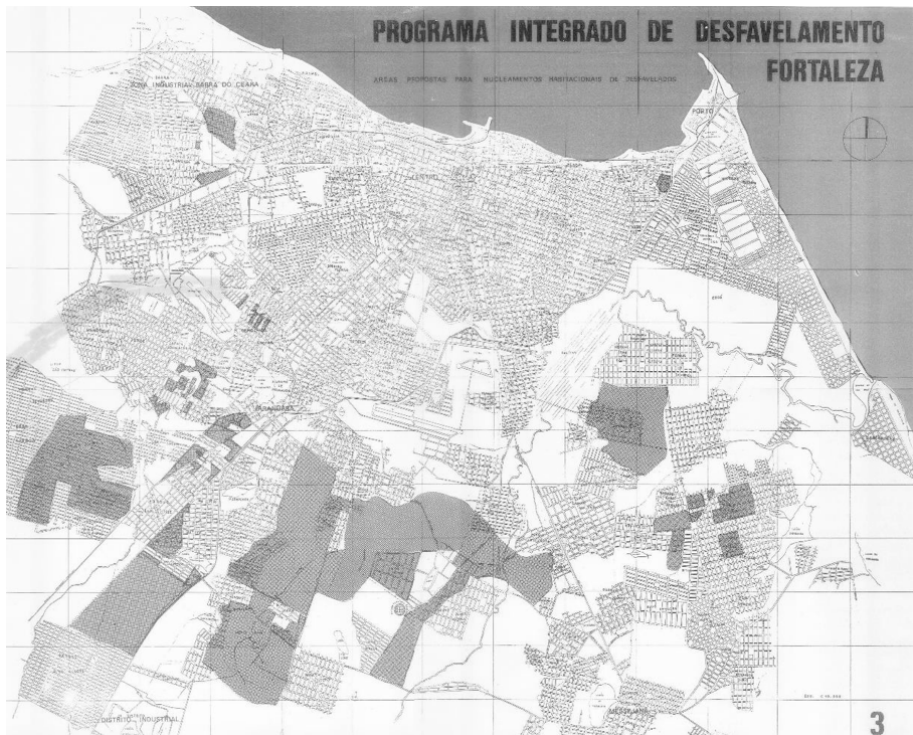


Fonte: Fortaleza (1973).

Com o passar do tempo, os moradores de algumas das favelas que eram alvo de intervenção dentro do programa de desfavelamento, beneficiando-se de uma conjuntura política mais favorável, passaram a buscar a permanência no local, como aconteceu com a favela da José Bastos, no final da década de 1970. Apesar de não permanecerem no local, essa resistência foi um dos fatores que levou o governo a modificar

a sua política habitacional, criando, em 1979, um órgão voltado principalmente para a urbanização de favelas, a Fundação Programa de Assistência às Favelas da Região Metropolitana de Fortaleza (Proafa). Dentre seus programas, destaca-se a urbanização das favelas do Lagamar e de Santa Teresinha, onde se deu a construção de conjuntos habitacionais, também de porte significativo, conforme será visto adiante.

Figura 09 – Mapa das áreas propostas para os Nucleamentos Habitacionais de Desfavelados



Fonte: Fortaleza (1973).

1.3 Conjuntos habitacionais construídos pela Fundação do Serviço Social de Fortaleza

Os conjuntos habitacionais construídos pela FSSF apresentam características que explicitam momentos importantes da ação do Estado na construção de moradias populares na década de 1960. No total foram construídos cinco conjuntos, totalizando 2742 unidades habitacionais. Inicialmente, ainda antes da criação do BNH, a FSSF atuou na implementação do que pode ser considerado o primeiro conjunto habitacional de Fortaleza. Entregue em 1963, possuía 126 unidades e estava localizado no Pirambu, mesmo nome do conjunto, que também era chamado de 'Ajuda Mútua', em associação

direta com o método empregado na sua construção - o sistema de mutirão - ainda bem diferente do que seria experimentado no final dos anos 1980. Segundo Aragão (2009), “[...] o Governo do Estado selecionava um grupo de famílias que queriam - eles, com braços próprios -, construir suas casas, sem saber qual era a sua e só depois é que havia sorteio”. De acordo com documentos do próprio governo, esta foi a ação pioneira no combate ao déficit habitacional, viabilizada através de parceria entre a FSSF e a Companhia de Habitação do Ceará (CHCE), que dois anos mais tarde foi incorporada ao sistema Financeiro da Habitação, recebendo o nome de Companhia Estadual de Habitação do Ceará (Cohab-CE).

Quadro 02 – Produção habitacional por entidades independentes do SFH em Fortaleza (1969-1978)²⁵

CONJUNTO	ANO	UHs	INSTITUIÇÃO	LOCALIZAÇÃO
Pirambu (Ajuda Mútua)	1963	126	CHEC/FSSF	Pirambu, Centro
Santa Luzia do Cocó	1969	294	FSSF	Aldeota Sul
Alvorada	1971	310	FSSF	Aldeota Sul
Marechal Rondon	1972	1280	FSSF	Granja Portugal
Palmeiras	1974	732	FSSF	Messejana
TOTAL		2742		

Fonte: adaptado de CEARÁ (1978)

25. Outro conjunto de 100 unidades foi construído em Caucaia, em 1977, através de convênio com a Superintendência Nacional do Abastecimento (Sunab).

Os outros quatro empreendimentos resultaram da parceria entre o poder público municipal – através da FSSF – e o BNH, com o financiamento das habitações. Estas ações aconteceram no final da década de 1960 e começo dos anos 1970, momento em que o BNH apontava para uma reorientação de suas ações. De menor porte, os conjuntos Santa Luzia do Cocó e Alvorada possuíam, cada um, em torno de 300 unidades habitacionais. Contudo, os destaques da produção habitacional intermediada pela FSSF são os conjuntos Marechal Rondon e Palmeiras. E esse destaque acontece por estes conjuntos apresentarem duas características comuns: a grande quantidade de moradias em um mesmo empreendimento e a localização periférica na cidade, aspectos que estarão presentes nas ações empreendidas pelo BNH ao longo das décadas de 1970 e 1980.

1.4 Ascensão dos movimentos sociais urbanos

Na década de 1960, com o crescimento do número de favelas e o interesse por parte do Estado de remoção desses aglomerados para a periferia da cidade, iniciaram-se conflitos entre moradores e o Estado que, em geral, giravam em torno da posse da terra para moradia. Nesse período, destacam-se movimentos sociais urbanos que buscavam prioritariamente o direito à habitação, seguido pelas

demais necessidades como educação, saúde, acessibilidade, dentre outros.

Segundo Souza (2006, p. 154), “[...] os casos das favelas do Pirambu, Lagamar e José Bastos são exemplos da dimensão conflituosa entre a população favelada e o Estado, e do fortalecimento dos movimentos sociais urbanos a partir destas lutas”. Fortaleza vivenciou diversas mobilizações organizadas pelas associações de bairro, com apoio de outras entidades, que visavam à permanência em seus locais de moradia, com a implantação de serviços básicos ou a realocação e habitação digna de famílias que viviam precariamente nas favelas da cidade. Esses movimentos, no entanto, silenciaram em meados da década de 1960, em razão da ditadura militar.

1.5 O início das grandes intervenções estatais na habitação

Até os anos 1960, as experiências habitacionais estatais na capital cearense poderiam ser caracterizadas como atividades assistemáticas, desenvolvidas por intermédio de entidades como os institutos previdenciários. As políticas setoriais no campo da moradia popular ocorriam de forma isolada, sendo pouco eficazes no equacionamento ou na redução da carência habitacional, segundo registro em documentos oficiais (Ceará, 1978). A partir de

1964, as políticas habitacionais passaram a acontecer de forma mais sistemática, tendo como centro o sistema financeiro-habitacional do qual fazia parte o BNH. A criação deste banco possibilitou o financiamento de moradias em grande escala, tomando a forma dos grandes conjuntos habitacionais que, segundo Silva (1992), influenciaram na estruturação do espaço urbano metropolitano de Fortaleza, inclusive recriando focos de concentração demográfica.

Se em princípio o BNH e seu órgão executor local - no caso, a Cohab-CE - investiram na construção de pequenos e médios empreendimentos, a partir de 1968 eles optaram pelas grandes obras (Cetrede, 2003). Foi assim que, ao longo da década de 1970, foram sendo construídos os primeiros grandes conjuntos habitacionais em Fortaleza, com destaque para os conjuntos José Walter e Ceará, localizados na periferia da capital. Esses conjuntos eram destinados principalmente para uma classe de renda intermediária, capaz de adquirir um financiamento habitacional de longo prazo por meio da Cohab-CE (Souza, 2006). De fato, a implantação dos conjuntos via BNH, durante o período da ditadura militar, trouxe consigo a divulgação do ideário patrimonialista da 'casa própria'. Segundo Braga (1995, p. 73),

“[...] no discurso de criação do BNH (1964), sublinhava-se, como prioritário, a efetivação de uma política de habitação, em que mecanismos e instrumentos utilizados pelo Estado tivessem repercussão, transformando a demanda efetiva com relação aos trabalhadores de baixos salários, integrando-os assim, ao mercado e garantindo-lhes o direito à moradia”.

Os núcleos ocupados predominantemente por moradias populares – como cortiços e favelas – eram tidos pelo Estado como focos de tensão permanente e ambientes propícios à insatisfação e à revolta. Os conjuntos habitacionais resultantes dos programas de moradia eram utilizados como base de legitimação do regime militar ditatorial, pois miravam a transformação do indivíduo que passou a ser possuidor de sua moradia em um aliado da ordem (Bonduki, 2004). Após 1964, a habitação passou a ser considerada inclusive um dos eixos importantes da política social no Brasil. O BNH exerceu função importante também na dinamização de setores da economia com a construção civil, atendendo principalmente aos interesses dos industriais e à especulação imobiliária. Tanto é que grandes vazios urbanos entre a zona central de Fortaleza e os conjuntos foram sendo valorizados após a implantação de infraestrutura e serviços urbanos, contribuindo para a redefinição da malha urbana da cidade.

Mesmo com a construção em massa desses grandes conjuntos - principal ação empreendida pela Cohab-CE - a maior parte da população habitante do território fortalezense continuou excluída dos trechos mais urbanizados da cidade, em virtude dos altos preços dos terrenos e das habitações (Costa, 2005). Em paralelo, também a partir da década de 1970, foram observadas algumas mudanças com relação à distribuição e concentração de favelas em Fortaleza. A própria política de des-favelamento estatal, desenvolvida também nesse período, contribuiu com esse processo, na medida em

que removeu as favelas do centro e dos trechos dos bairros nobres, realocando as populações nas periferias urbanas, locais desprovidos de infraestrutura e de equipamentos sociais (Souza, 2006). Naquela época, o número de favelas na cidade cresceu consideravelmente, chegando a um total de 73 áreas, de acordo com dados da Superintendência de Desenvolvimento do Estado do Ceará (Sudec). Como resultado, Fortaleza se expandiu para as zonas oeste e sul, principalmente em face da implantação dos conjuntos habitacionais, dos loteamentos periféricos e das autoconstruções.

2. A construção de grandes conjuntos habitacionais

“[...] política de desenvolvimento urbano como a criação de instrumentos e meios de atuação estratégica para se lograr, no menor espaço de tempo e com custos mais reduzidos, a estruturação regional e das cidades [...], visando à incorporação de maior contingente populacional aos benefícios da urbanização” (Fortaleza, 1973, p. 01).

O trecho acima expõe claramente a visão da política habitacional praticada em Fortaleza, assim como em sua região metropolitana, nas décadas de 1970 e 1980. A “incorporação de maior contingente populacional aos benefícios da urbanização” foi posta como principal diretriz no atendimento às

demandas habitacionais decorrentes, sobretudo, do rápido incremento populacional que acontecia na capital e nos municípios vizinhos. Foi essa visão da produção em massa de moradia que deu suporte à construção dos grandes conjuntos periféricos.

Em Fortaleza, a atuação do poder público no setor habitacional está representada, em um primeiro momento, pelas obras realizadas pela Fundação de Serviço Social de Fortaleza (FSSF). No período entre os anos de 1969 e 1978, a FSSF construiu quatro grandes conjuntos habitacionais, totalizando 2322 unidades habitacionais. Esta produção estava associada diretamente aos

programas de desfavelamento que eram postos em prática pelo poder público local. Ainda que os conjuntos resultantes destas ações apresentassem um menor número de unidades por empreendimento ou mesmo a localização nos próprios locais das favelas que eram reassentadas, havia um indicativo da lógica de produção em grandes quantidades e da localização periférica, como aconteceu com o conjunto Marechal Rondon, implantado no limite sudoeste de Fortaleza, próximo de Caucaia, e com o Conjunto Palmeiras, na periferia sul, fazendo divisa com Maracanaú.

Nesse período, contudo, os grandes conjuntos habitacionais para a

população de baixa renda, não necessariamente proveniente de favelas, foram construídos principalmente pela Cohab-CE, órgão estadual e agente executor vinculado ao SFH. A dimensão dessa produção habitacional pode ser observada se considerada a quantidade de unidades habitacionais dos dez maiores conjuntos. Esse número corresponde a quase quarenta e dois mil domicílios. Fazendo-se uma estimativa pelo índice médio de ocupação por domicílio, que, na época, era de seis moradores, chega-se ao valor equivalente a 19,2% da população total de Fortaleza no ano de 1980, o equivalente a 1/5 da população da cidade (Máximo, 2019).

Quadro 03 – Maiores conjuntos habitacionais construídos na RMF pelo BNH

CONJUNTO	MUNICÍPIO	UNIDADES HABITACIONAIS	CONCLUSÃO
José Walter	Fortaleza	4774	1969-1973*
Ceará	Fortaleza	8669	1977-1981*
Industrial	Maracanaú	1276	1979
Esperança	Fortaleza	2039	1981
Acaracuzinho	Maracanaú	1976	1982
Timbó	Maracanaú	2900	1983
Jereissati	Maracanaú	11334	1984-1987*
Planalto Caucaia	Caucaia	1264	1984
Araturi	Caucaia	2230	1985
Nova Metrópole	Caucaia	5537	1985-1989*
TOTAL		41999	

*Conjuntos construídos em diferentes etapas, identificando datas de entrega da primeira e última.

Fonte: Máximo (2019).

São exatamente estes dez grandes núcleos habitacionais que são considerados neste texto como conjuntos-bairros. Além das características já apresentadas para os grandes conjuntos habitacionais produzidos pelo Banco Nacional da Habitação, os conjuntos-bairros apresentam, como aspecto que os distinguem, a sobreposição quase que absoluta entre a área projetada e a divisão político-administrativa adotada pelas administrações municipais atualmente²⁶. Sobre este aspecto, Pequeno (2002), em seu estudo sobre o processo de desenvolvimento e degradação do espaço urbano em Fortaleza, já apontava estes conjuntos habitacionais como uma das categorias de tecido urbano presentes da cidade. Destacam-se ainda a disponibilidade de infraestrutura de saneamento ambiental e de equipamentos sociais como elementos que caracterizam esses núcleos habitacionais enquanto conjuntos-bairros, conceito que será tratado mais adiante.

Afora a capital cearense, os municípios da Região Metropolitana de Fortaleza nos quais se concentram o maior número de

conjuntos habitacionais são Caucaia e Maracanaú, justamente aqueles escolhidos para a implantação de distritos industriais naquele momento. Os grandes conjuntos, construídos para abrigar os trabalhadores que ocupariam as áreas industriais, foram dispostos estrategicamente nas proximidades desses distritos, bem como próximos às linhas férreas. São exatamente estes dois elementos presentes na estrutura do espaço urbano metropolitano de Fortaleza - os distritos industriais e a rede ferroviária - que vão orientar a localização dos conjuntos-bairros.

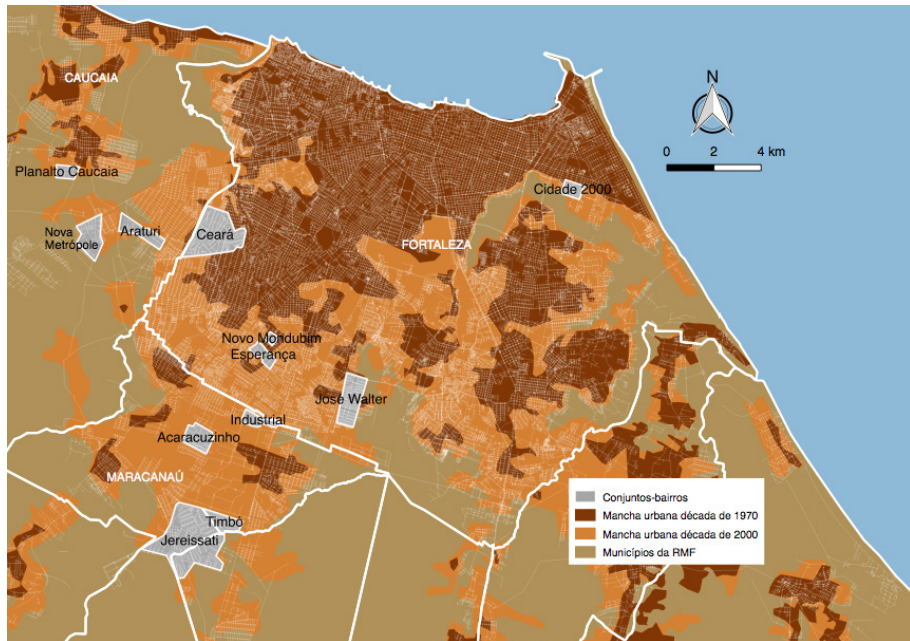
A partir da década de 1960, ocorreu um processo de expansão do espaço urbano metropolitano de Fortaleza, quando começou a ocupação de bairros mais afastados do centro da capital, localizados notadamente no quadrante sudoeste, tais como Quintino Cunha, Henrique Jorge, Granja Portugal, Bom Jardim, Parque São José, Itaperi e Dias Macedo; e de loteamentos periféricos localizados em Antônio Bezerra, Mondubim, Messejana e parte de Caucaia, entre os rios Maranguapinho e Ceará

26. Existem outros conjuntos apresentando características que também os distinguem como conjuntos-bairros, mas que não serão abordados neste livro.

(Gondim, 1987). Contudo, foi a localização destes conjuntos-bairros, orientada pelos elementos anteriormente citados, que se constituiu como fator importante para a

consolidação da expansão periférica de Fortaleza e crescimento territorial dos municípios de Caucaia e Maracanaú, integrantes da região metropolitana.

Figura 10 – Mapa de localização dos conjuntos-bairros na Região Metropolitana de Fortaleza



Fonte: elaboração própria.

Figura 11 – Imagem aérea do conjunto José Walter, construído pelo BNH em Fortaleza

Fonte: Lehab/UFC e acervo de imagens do O Povo.

O Conjunto José Walter, construído no distrito de Mondubim e tendo sido entregue, sua última etapa, em 1973, pode ser considerado o primeiro conjunto-bairro implantado em Fortaleza. Chamado de Núcleo Habitacional Integrado, justamente pelas suas características – disponibilidade de equipamentos sociais e infraestrutura urbana que ofereciam um certo grau de independência, mais do que o entorno imediato que da cidade como um todo –, o José Walter contribuiu para o crescimento vertiginoso daquele distrito, cuja

população quase triplicou entre os anos de 1970 e 1980, passando de 66.618 para 192.945 habitantes (Gondim, 1987). A localização de conjuntos habitacionais também contribuiu para o crescimento populacional dos municípios da periferia metropolitana. Nesse período, a população de Maracanaú mais do que duplicou, passando de 15.685 em 1970 para 37.834 habitantes em 1980, e a de Caucaia apresentou um crescimento de 72% na mesma década, aumentando de 54.754 para 84.108 habitantes (Gondim, 1987).

Figura 12 – Projeto do Conjunto José Walter, construído pelo BNH em Fortaleza



Fonte: acervo técnico da Cohab-CE.

Em Fortaleza, os conjuntos foram distribuídos espacialmente na periferia, ocupando grandes glebas onde o valor da terra era menor²⁷. A implantação desses conjuntos habitacionais de grande porte como o Conjunto Ceará, localizado no setor sudoeste da cidade, propiciou a conurbação com Caucaia, município onde também foram implantados outros grandes conjuntos, Araturi, Planalto Caucaia e Nova Metrópole. Na parte sul de Fortaleza, em grande trecho de seu setor periurbano, outros grandes conjuntos habitacionais, como o Esperança, proporcionaram a integração da malha urbana entre Fortaleza e Maracanaú. Neste

município, os conjuntos foram localizados no entorno do seu distrito industrial. Destacam-se os conjuntos Industrial, Jereissati e Acaracuzinho.

Segundo Pequeno (2002), estes conjuntos apresentam inclusive uma clara diferença nos padrões socioambientais, em relação aos bairros vizinhos, devido à implantação de redes de infraestrutura urbana, condição que difere dos loteamentos periféricos que vieram a complementar o tecido urbano entre os dois municípios. Esses conjuntos habitacionais localizados nos municípios de Caucaia, Maracanaú e Pacatuba e em áreas periféricas e não urbanizadas, resultaram em

27. Uma exceção foi a construção do conjunto habitacional Cidade 2000, no início dos anos 1970. Com a expansão para leste, partindo-se da Aldeota, foi construído “[...]um conjunto popular em um bairro não popular” (Costa, 1988). Sua implantação era necessária para a expansão naquela direção e a consequente valorização do solo em todo o entorno daquela área da cidade, com grandes obras de aterramento de lagoas e terraplenagem (com remoção de dunas), e implantação de outras obras de infraestrutura.

pressões sobre o poder público local para implantação de redes de infraestrutura, equipamentos sociais e transportes, induzindo a expansão territorial de Fortaleza na direção oeste e sudoeste (Pequeno, 2002).

2.1 Conjuntos-bairros: a produção habitacional em massa

O Conjunto José Walter é considerado o primeiro conjunto-bairro construído no espaço urbano metropolitano de Fortaleza. Está localizado ao sul da cidade, às margens do então terceiro anel viário da capital, ramal rodoviário que mais tarde, com a expansão territorial da capital cearense, se tornaria a avenida Perimetral. Esta localização é, inclusive, emblemática da lógica de periferização então adotada na implantação destes projetos habitacionais. Foram construídas 4774 unidades habitacionais, entregues em quatro etapas, entre os anos de 1969 e 1974.

Por conta dessa grande quantidade de moradias, na época da sua inauguração, foi considerado um dos maiores conjuntos habitacionais populares da América Latina. Além das unidades habitacionais, inseridas em lotes de mesma dimensão e variações tipológicas associadas apenas ao número de dormitórios, o projeto do conjunto contemplava uma gama de 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. Alguns destes equipamentos foram construídos apenas após a entrega das casas e outros ficaram apenas no projeto. Atualmente, o José Walter é um dos bairros oficiais de Fortaleza.

O Conjunto Ceará, inicialmente chamado Confiança (Castro *et al.*, 1972), é o maior conjunto-bairro construído em Fortaleza. Foi implantado no setor sudoeste da cidade, no limite com Caucaia e em trecho próximo a outros grandes conjuntos, como o Araturi. Chama-se o Ceará de conjunto-bairro, mas, na verdade, pelo porte que apresenta, ele compreende dois bairros, oficialmente adotados pela Prefeitura de Fortaleza, assim chamados: Conjunto Ceará 1 e Conjunto Ceará 2. Compreende uma área de aproximadamente 390 hectares e previa, segundo o projeto, abrigar uma população entre 70 mil e 80 mil habitantes. Foram construídas 8669 unidades habitacionais entregues em 4 etapas no período de 1977 a 1981. Estas unidades habitacionais foram construídas com lotes iguais de dez por vinte metros, possuindo variações tipológicas associadas ao número de dormitórios. Assim como o José Walter, o Conjunto Ceará também previa, em seu projeto, uma série de equipamentos sociais tais como escolas, posto de saúde, correios, centro social, delegacia, centros comerciais, igrejas e praças de esporte.

Figura 13 – Imagem aérea de trecho do Conjunto Ceará, construído pelo BNH, em Fortaleza



Fonte: Lehab/UFC e acervo de imagens do O Povo.

Localizado também na parte sul de Fortaleza, próximo ao limite com o município de Maracanaú e ao lado da via férrea que liga Fortaleza a Baturité, o Conjunto habitacional Esperança é outro conjunto-bairro. Existiu inclusive uma estação de trem com mesmo nome do conjunto e que servia de acesso ao precário sistema de transporte ferroviário de passageiros utilizado pelos moradores, posteriormente transformado em ramal metroviário. Foram construídas 2039 unidades habitacionais, entregues em etapa única, no ano de 1981. Além das habitações, foram construídos alguns importantes equipamentos como escolas - quatro no total, que inclusive passaram a atender a demanda dos moradores dos loteamentos

adjacentes ao conjunto -, centros comerciais, posto de saúde, delegacia policial, e instalações esportivas, como quadra e campo de futebol. Estes equipamentos localizam-se numa espécie de centro de bairro, dividindo as duas áreas com predominância do uso residencial. Estas áreas possuíam características bem distintas definidas pela tipologia habitacional: uma composta por blocos residenciais multifamiliares de dois pavimentos e outra compreendida por unidades habitacionais térreas, unifamiliares e isoladas no lote. O Conjunto Esperança, apesar de menor em extensão que outros conjuntos-bairros, também é oficialmente uma unidade administrativa da prefeitura de Fortaleza.

Figura 14 – Conjunto Esperança, construído pelo BNH em Fortaleza



Fonte: acervo do autor.

Figura 15 – Conjunto Novo Mondubim, construído pelo BNH em Fortaleza

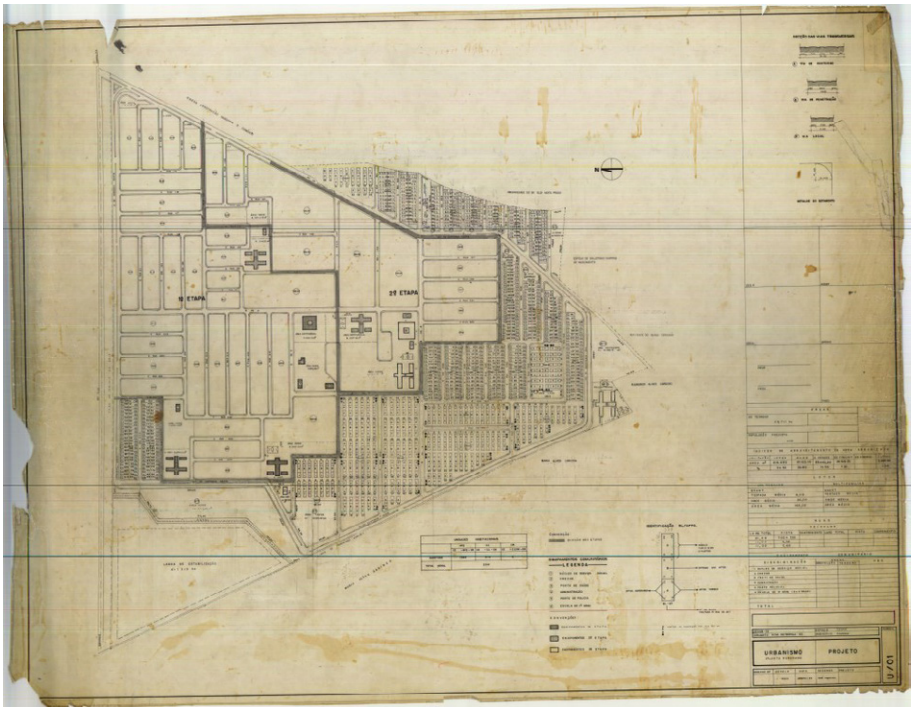


Fonte: Lehab/UFC e acervo de imagens do O Povo.

O conjunto Novo Mondubim está localizado na parte sul de Fortaleza, próximo ao limite com Maracanaú e vizinho ao Conjunto Esperança. O seu nome remete diretamente ao novo morar, diferente do padrão do então distrito de Mondubim. De menor escala que outros conjuntos da época, foram construídas 720 unidades habitacionais, entregues em etapa única, no ano de 1981. Além das habitações, foram previstos, no núcleo central do conjunto,

a construção de alguns equipamentos como praça e posto de saúde. Assim como o Esperança, divide-se em duas áreas com predominância do uso residencial e com características bem distintas definidas pela tipologia habitacional: uma parte composta por blocos residenciais multifamiliares de dois pavimentos e outra compreendida por unidades habitacionais térreas, unifamiliares e isoladas no lote.

Figura 16 – Projeto do Conjunto Nova Metrópole, construído pelo BNH em Caucaia



Fonte: acervo técnico da Cohab-CE.

Localizado ao oeste de Fortaleza, no município de Caucaia, o Conjunto Habitacional Nova Metr pole foi entregue em três etapas, sendo a primeira no ano de 1984 e a última em 1989. No total, o conjunto previa 5537 unidades habitacionais, distribuídas nas diferentes etapas. Assim como outros conjuntos da época, o Nova Metr pole apresentava além das habitações, alguns equipamentos como praça, posto de saúde, serviço social, e posto policial. Assim como o Esperança e o Novo Mondubim, divide-se em duas áreas com predominância do uso residencial e

com características bem distintas definidas pela tipologia habitacional: uma parte composta por blocos residenciais multifamiliares de dois pavimentos e outra compreendida por unidades habitacionais térreas, unifamiliares e isoladas no lote. Diferencia-se daqueles pela predominância, territorial e numérica, das unidades habitacionais em blocos de apartamentos multifamiliares. Além dos listados anteriormente, os outros empreendimentos considerados conjuntos-bairros são o Acaracuzinho, o Industrial, o Jereissati, o Planalto Caucaia e o Araturi.

Figura 17 – Imagem aérea do conjunto Industrial, construído pelo BNH em Maracanã



Fonte: Lehab/UFC e acervo de imagens do O Povo.

Figura 18 – Espaços livres não ocupados no Conjunto Ceará



Fonte: Biblioteca do Curso de Arquitetura e Urbanismo da UFC.

Figura 19 – Vista aérea do Conjunto Ceará



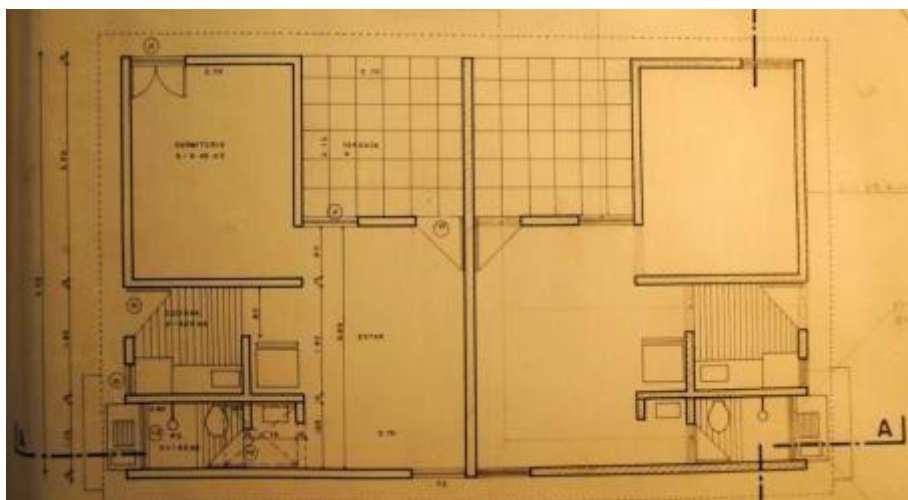
Fonte: Biblioteca do Curso de Arquitetura e Urbanismo da UFC.

Figura 20 – Unidades habitacionais recém-entregues no Conjunto Ceará



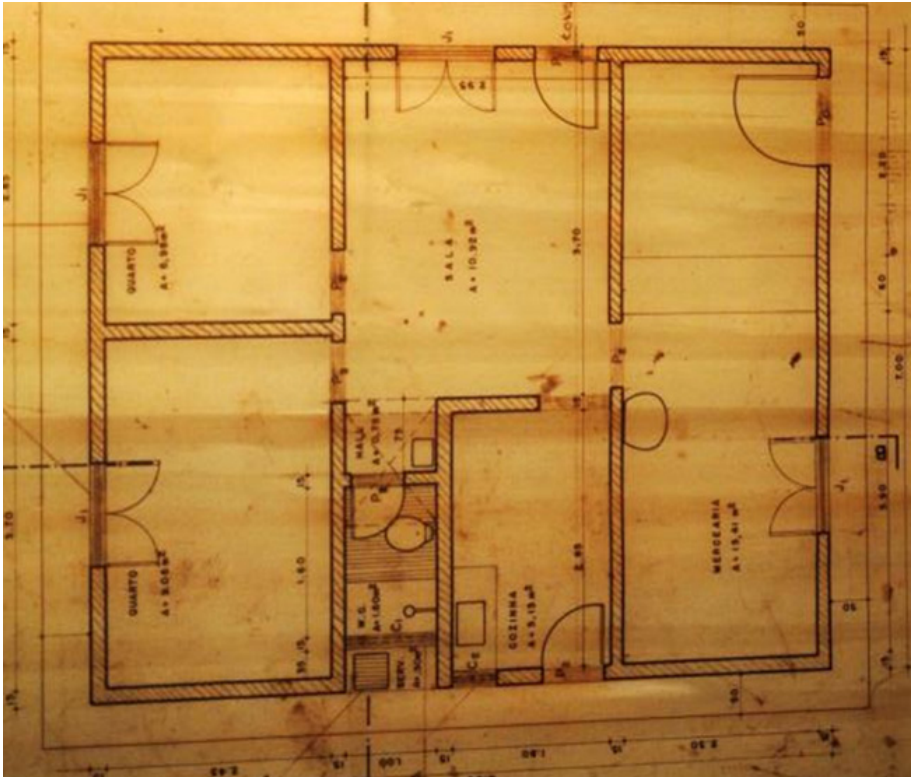
Fonte: Biblioteca do Curso de Arquitetura e Urbanismo da UFC.

Figura 21 – Planta baixa de unidade geminada do Conjunto Acaracuzinho, em Maracanaú



Fonte: acervo técnico da Cohab-CE.

Figura 22 – Planta da unidade habitacional mista do Conjunto Acaracuzinho, em Maracanaú



Fonte: acervo técnico da Cohab-CE.

2.2 Mudanças de rumo do BNH em Fortaleza: Promorar e conjuntos construídos pela Proafa

O Plano Nacional de Habitação Popular (Planhap), criado em 1973 e que objetivava a redução do déficit habitacional por meio de programas habitacionais voltados às camadas mais pobres, marcou o início da tendência de mudança nas ações do

BNH com relação à habitação popular. A partir desse momento, surgiram medidas visando ajustar o financiamento habitacional estatal às condições do mercado popular, na busca de reduzir os problemas de solvência presentes nos empreendimentos até então comercializados pelo BNH. Dentre essas ações, destaca-se a criação do Programa de Erradicação da Sub-habitação (Promorar).

Este programa tinha por finalidade, através da construção de novas moradias, a erradicação de habitações desprovidas de condições mínimas de salubridade, além do estímulo ao desenvolvimento comunitário e da melhoria da infraestrutura urbana. O Promorar era o único programa que atuava no próprio espaço onde se localizavam as chamadas sub-habitações (Finep, 1983), permitindo a permanência das populações beneficiadas nas áreas ocupadas²⁸. O Promorar, assim como os outros programas intermediados pelo Planhap, beneficiou famílias de baixa renda. Contudo, deve-se relativizar o reduzido nível de renda dessa população já que, se o financiamento de casas era destinado à população de renda entre um e cinco salários mínimos, a renda média das famílias que adquiriram as casas era de 3,5 salários, não atingindo assim as camadas realmente de mais baixa renda (Ceará, 1978).

O Promorar tinha como meta erradicar as sub-habitações, assim chamadas por estarem desprovidas de condições mínimas de

habitabilidade. O programa promovia a urbanização de favelas, sem a remoção dos moradores e com a construção de novas moradias em regime de mutirão. A transferência para os conjuntos habitacionais implicou a melhoria das condições de habitação daquela parcela da população que teve acesso às casas. Contudo, as dificuldades de adaptação econômica, social e cultural criadas pela nova condição de moradia gerava novas despesas que antes não existiam – prestações e contas de água, de luz, e impostos –; somadas aos baixos salários e ao alto índice de desemprego e instabilidade no trabalho, geraram desafios para aquelas pessoas cuja principal alternativa era o retorno às favelas.

2.3 As particularidades da implementação do Promorar em Fortaleza

Dentro do contexto nacional de implementação do Promorar, Fortaleza apresentou uma situação peculiar. Também em 1979 foi criada pelo Governo do Estado do Ceará a Fundação Programa de Assistência às Favelas da Área Metropolitana de

28. Havia também o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (Profilurb), criado em 1975. Ele buscou oferecer uma alternativa habitacional, dentro do SFH, àquela população excluída dos programas tradicionais disponibilizados através das companhias estaduais de habitação, fornecendo melhoria nas condições de saneamento e infraestrutura básica e reservando ao mutuário a responsabilidade de construir sua habitação de acordo com as suas disponibilidades financeiras e prioridades individuais (Andrade e Azevedo, 1982). Buscava-se, ainda que no discurso oficial, barrar o processo de favelização que caracterizava o rápido processo de urbanização vigente nas grandes cidades brasileiras.

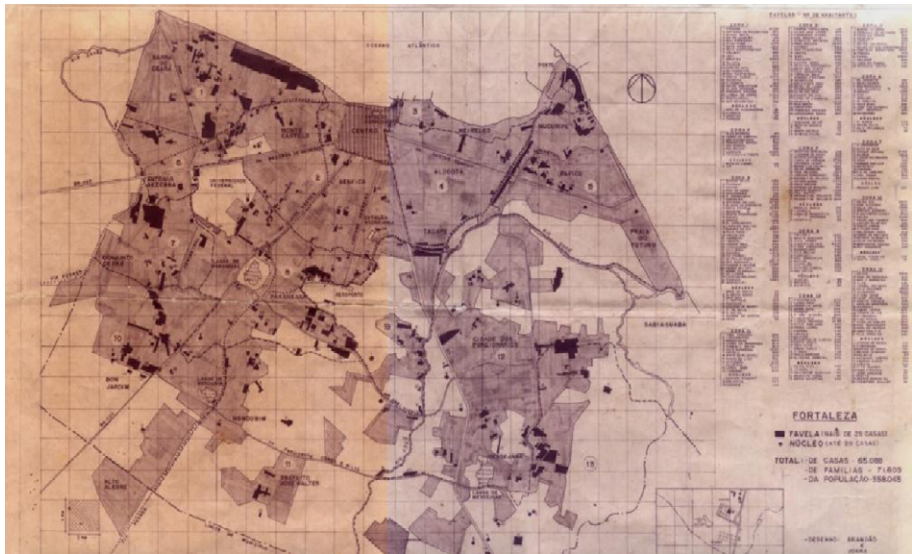
Fortaleza (Proafa)²⁹, tendo por função executar aquele programa na capital cearense, condição que difere do que ocorreu na maior parte dos outros estados. Nestes, utilizando-se a estrutura já em funcionamento, foram as companhias habitacionais que atuaram como agentes promotores e financeiros das iniciativas vinculadas ao Promorar. Já no Ceará, foi criado um órgão específico, com status e estrutura de Secretaria de Estado. Pereira (2011) assim descreve a estrutura montada para o funcionamento da Fundação:

“[...] a Proafa tinha toda uma estrutura de engenharia, com vários arquitetos, desenhistas, engenheiros civis. O quadro funcional dela era dividido em diretoria de obras e diretoria social. E essa diretoria de obras tinha todo um corpo técnico funcionando como se fosse uma construtora. Tinha toda essa estrutura. Era muita gente, era muita coisa. A outra diretoria era a de desenvolvimento social. O nome era esse. Que aí tinha essa parte. Era o grande grupo das assistentes sociais, sociólogos, pedagogos. Era esse o pessoal que entrava nas comunidades, nas favelas, e iam conversar com as famílias. Eram eles que faziam toda aquela

abordagem inicial. Visitavam família por família, elaboravam cadastro por cadastro e participavam também das reuniões comunitárias, muitas vezes noturnas, com todo aquele grande grupo de pessoas”.

A criação da Proafa ocorreu em virtude de uma conjuntura política local, específica e favorável. Naquele momento, havia uma convergência de fatores sociopolíticos que levaram à criação de um organismo local direcionado especificamente para a execução do Promorar. Segundo Braga (1995) um desses fatores foi a preocupação cada vez mais manifesta do poder público (prefeitura e governo estadual, este último com maior destaque) com o acelerado crescimento do número de favelas. Outro fator foi a expansão dos movimentos sociais em bairros populares, não necessariamente periféricos, a partir do final dos anos 1970, os quais, através de lutas concretas e em alianças com outros setores da sociedade civil organizada, manifestavam seu potencial de aglutinação política. Naquele momento, começo da década de 1980, a população que morava em áreas de favela na capital cearense já correspondia a aproximadamente 24% do total da população da cidade.

29. A Proafa foi desativada durante o Governo Tasso Jereissati (1987-1990). Suas atribuições foram assumidas pela Secretaria Estadual da Ação Social, que absorveu grande parte dos técnicos remanejados. A fundação foi extinta oficialmente em setembro de 1990.

Figura 23 – Mapa do levantamento de favelas realizado pela Proafa (1984)

Fonte: Ceará (1991).

Há de ressaltar que a criação de uma instituição especificamente para administrar os recursos do BNH através do Promorar decorreu, em grande parte, do prestígio pessoal que o então governador Virgílio Távora possuía naquele momento com figuras políticas de atuação nacional, dentre as quais Mário Andreazza, então Ministro do Interior. Entre eles haviam interesses convergentes, notadamente no que se refere a pretensões para ocupação de cargos políticos de maior escala (Braga, 1995). E foi por conta disso que a Proafa e suas ações de assistência social – nas quais a moradia estava incluída e tinha destaque importante – funcionaram como instrumentos de aproximação do Estado com parcela

da população urbana que habitava áreas precárias, fazendo com que aquele órgão ganhasse importância significativa – para algo que tratava de um setor específico, a habitação – dentro da estrutura administrativa do governo estadual.

O suporte político ofertado pelo então governador Virgílio Távora funcionou como base local para a possível candidatura de Mario Andreazza para a presidência da república e resultou na convergência de um montante considerável de recursos federais para a execução do Promorar no Ceará (Braga, 1995). As ações habitacionais serviram, sobretudo, para o estabelecimento de vínculos com as massas urbanas

proletarizadas, gerando espaços para consolidar os interesses políticos nas duas principais esferas de poder do período, federal e estadual. Convém destacar que durante todo o período de vigência do Promorar (1979-1986), não houve participação da Prefeitura Municipal de Fortaleza na sua implementação, diferentemente do ocorrido em outras capitais, sendo o governo estadual o único executor.

Esse processo resultou na criação da Proafa que atuou em Fortaleza, no âmbito do Promorar, entre os anos de 1979 e 1986, durante os governos Virgílio Távora e Gonzaga Mota. Tanto a experiência dos conjuntos habitacionais quanto os próprios técnicos da FSSF que foram levados para a Proafa serviram de referência inicial para o desenvolvimento das atividades setoriais em habitação daquela fundação (Pereira, 2011). Segundo Braga (1995), aquela fundação buscava criar mecanismos para incluir a população residente em habitações subnormais no programa de financiamento e proporcionar aos favelados mudanças do padrão de vida, melhorando a casa e os serviços de infraestrutura urbana, de modo a permitir a renovação da área da favela, em seus aspectos físicos e social. A Proafa objetivava também realizar nas favelas atividades de desenvolvimento comunitário, fazendo com que a transferência para as novas unidades habitacionais se realizasse de forma organizada, possibilitando

às famílias a participação nas decisões. Segundo Pereira (2011), o objetivo da Proafa

“[...] era a urbanização de favelas. Na medida onde fosse possível, as pessoas permaneceriam no mesmo local. Geralmente eles compravam uma área grande que fosse capaz de absorver comunidades de outras localidades, não só do grupo de moradores que ocupavam a favela”.

Nos próprios documentos que apresentavam a Proafa estavam expostos claramente o conteúdo ideológico do governo estadual acerca de suas intenções quanto ao setor habitacional, a saber, a associação das ações habitacionais a serem postas em prática como resposta aos desdobramentos do processo de desenvolvimento urbano e industrial. De acordo com o documento que apresenta a Proafa, “[...] sua concepção básica orienta-se pela adoção de mecanismos capazes de proporcionar a essa parcela populacional os benefícios oriundos do desenvolvimento industrial urbano, além de fornecer elementos ao poder público para o estabelecimento de medidas que venham a emprestar consistência e eficácia à nova política habitacional do governo” (Ceará, 1991, p. 01). De maneira geral, ela propunha articular esforços e recursos de forma a proporcionar melhores condições de vida à população moradora em habitações subnormais. Havia diferenças nas formas

de atuação daquela fundação em relação à Cohab-CE. Segundo Pereira (2011), essa diferença estava, a princípio, no público-alvo das ações, pois

“[...] a Cohab atendia uma população e a Proafa atendia outra. [...] O objetivo da Proafa era o desfavelamento. Não era bem o caso de urbanização de favelas. Eles pegavam aquelas pessoas ali, no mesmo local onde moravam. A maioria das pessoas já residia naquela favela, então ela era destruída e era feito um conjunto em cima dela. Teve apenas uma única experiência que foi o Campo do América, que a gente trabalhou também, que lá ninguém mexeu, só em algumas casas e outras. Lá [no Campo do América] foi feita apenas a titulação das casas”.

2.4 Desfavelamento sem relocação: uma nova postura diante do problema habitacional

Ainda que superficialmente, e predominantemente através do discurso oficial, a criação do Promorar trouxe à tona algumas críticas às ações de moradia popular que vinham sendo postas em prática pelo governo estadual capitaneadas pelo governo federal. No caso específico de Fortaleza – e que não se diferenciava do observado naquele momento

no restante dos principais centros urbanos do país – o que se via em ações anteriores era a expulsão dos moradores de favelas localizadas em áreas centrais para setores periféricos da cidade de Fortaleza ou mesmo de sua região metropolitana.

Braga (1995) aponta que a transferência da população das favelas para a periferia da cidade constituía inclusive uma recomendação do plano urbanístico municipal vigente que, nas áreas liberadas, previa construir avenidas e outros equipamentos urbanos de maior parte. No interior desses projetos habitacionais, estavam também presentes os interesses dos especuladores imobiliários que, através dos investimentos públicos em infraestrutura naquelas áreas, beneficiavam-se pela valorização dos terrenos próximos aos setores-alvo de projetos de urbanização (Braga, 1995).

A estratégia anteriormente adotada foi então alterada - ainda que parcialmente³⁰ - com a implementação do Promorar pela Proafa. Uma das características que marcou a forma de atuação desta fundação foi a preocupação em buscar manter as famílias no mesmo local onde elas já moravam, em contraponto à relocação que se dava para os grandes conjuntos construídos pela FSSF e pela Cohab-CE. Ainda que tenha havido

30. Braga (1995) afirma que o programa era posto como inovador simplesmente por considerar como público-alvo a população moradora de favelas. De fato, não foram percebidas mudanças efetivas nos objetivos que apontava.

transferência, estas se davam para áreas próximas às anteriormente ocupadas (Braga, 1995; Pereira, 2011; Sabóia, 2011). A própria Proafa, nos documentos oficiais que a apresentavam, apontava como sendo seu objetivo principal o de

“[...] atender a população residente em áreas de favelas, [...] trabalhando no sentido de proporcionar a essa população meios que lhe permitam elevar o seu nível de vida através da atuação em dois campos básicos, que se

caracterizam pela natureza dos programas que os compõem. O primeiro deles, no campo socioeconômico, englobando aqueles que se preocupam com os aspectos materiais da sobrevivência, tais como: habitação, ocupação e renda e saúde. O segundo, o campo político, compreende programas que representam tentativas de organização das comunidades como forma de viabilizar uma maior participação das mesmas nas ações para elas desenvolvidas” (Proafa, 1987, p. 01).

Quadro 04 – Classificação das favelas identificadas pela Proafa

FAVELA	CLASSIFICAÇÃO	NÚMERO DE FAMÍLIAS
Lagamar	1º	2664
Papouco	22º	2440
Farol	35º	2000
Mela-Mela	36º	2000
Entrada da Lua	30º	1300
Demais 32 favelas	-	7147
TOTAL		17.551

Fonte: adaptado de Braga (1995).

A partir do universo de favelas em Fortaleza³¹, a Proafa definiu uma escala de prioridades de médio e curto prazos para o processo de intervenção nas áreas faveladas:

áreas total ou parcialmente sujeitas a alagamento; terrenos baixos e com características de solos favoráveis a alagamentos no período de chuvas; terrenos cuja situação não permitia

31. A Proafa adotou diferentes procedimentos técnicos nas ações de erradicação de favelas. Preliminarmente, foram definidas as áreas de intervenção. A Proafa realizou em 1980 uma pesquisa, que revelou a existência de 216 aglomerados subnormais, com 64.381 famílias, totalizando, aproximadamente, 321.906 pessoas, número que equivalia a 24% da população fortalezense.

a saída de águas acumuladas; e terrenos permeáveis devido à altura do lençol freático, ocasionando uma situação de insalubridade. A partir da seleção inicial dos núcleos de favelas, estes foram classificados e ordenados, definindo-se as primeiras favelas objeto de intervenção estatal.

Foram considerados como critérios para seleção, classificação e ordenação, o risco ambiental (alagamento e contaminação), as características físicas (condições de habitabilidade e densidade) e a previsão de projetos urbanos para a área. A Proafa definiu como meta, para o período de 1980 a 1983, a construção de 11 mil moradias. Entretanto, apenas 5.626 novas moradias foram produzidas, atingindo um percentual pouco superior à metade do inicialmente previsto (Braga, 1995). Esses dados são reveladores da pouca expressividade quantitativa do Promorar em Fortaleza.

2.5 Diversidade de conjuntos habitacionais construídos pela Proafa

Ao longo dos sete anos em que atuou no setor habitacional, a Proafa construiu cinco grandes conjuntos habitacionais³². Segundo Braga (1995), nesses empreendimentos foram assentadas 5.626 famílias provenientes de 20 das 216 favelas

identificadas em Fortaleza no ano de 1980 através de levantamento realizado pela própria fundação. Esse total de moradias construídas equivale a pouco mais da metade da meta prevista para o período entre 1980 e 1983, que era de 11 mil unidades habitacionais.

Com o fim do governo Virgílio Távora, reduziu-se a atuação da Proafa. Ações da gestão Gonzaga Mota (1983-1987) foram pouco significativas, sobretudo no que diz respeito à moradia popular. A partir de 1983, a Proafa construiu somente o conjunto Planalto das Goiabeiras, passando a atuar através apenas de projetos específicos de assistência social. Esse esmaecimento do papel da Proafa está associado à alteração da conjuntura sociopolítica que favoreceu a sua criação. Houve redução dos investimentos realizados no campo da moradia popular, quando comparados com aqueles do governo anterior, notadamente pelo distanciamento político entre o novo gestor estadual e o poder central. Houve ainda a descontinuidade dos trabalhos sociais empreendidos pela então primeira-dama, que não deu prosseguimento, com a mesma intensidade, à matiz clientelista que marcou a prática de sua antecessora (Braga, 1995).

32. A Proafa também realizou outras ações de assistência social, com a construção de conjuntos de menor porte.

Quadro 05 – Conjuntos habitacionais construídos pela Proafa através do Promorar

CONJUNTO	TIPO DE INTERVENÇÃO	UNIDADES HABITACIONAIS	CONCLUSÃO
São Francisco	Transferência	991	1981
Santa Terezinha (I e II)	Transferência	1022	1981/1982
João Paulo II	-	352	1982
Planalto das Goiabeiras	Transferência	1013	1983
Tancredo Neves	Transferência	2156	1983
São Vicente de Paula	Reurbanização	444	1983
TOTAL		5626	

Fonte: adaptado de Braga (1995) e Mesquita *et. al* (2000).

Depoimentos de técnicos da Proafa (Pereira, 2011; Sabóia, 2011) ratificam as informações trazidas no estudo de Braga (1995) e no documento oficial que apresenta as ações da fundação (Proafa, 1973), quando aqueles apontam para uma diferenciação quanto à forma de produção dos conjuntos habitacionais pela Proafa em relação à Cohab-CE. Um dos aspectos que chama atenção é a experimentação do processo de construção de conjuntos habitacionais no sistema de ajuda mútua. Pereira (2011), expondo a experiência do Conjunto João Paulo II, descreve como se dava o processo de construção desses conjuntos via sistema de mutirão:

“[...] o João Paulo II foi o último conjunto da Proafa [...] e o primeiro conjunto de mutirão feito aqui no Ceará. Falo de mutirão mesmo, onde quem fazia mesmo eram os moradores [...], pra baratear

o custo. Os conjuntos anteriores eram entregues todos rebocados, com piso, com cerâmica, com azulejo, todo direitinho. No João Paulo II, a sistemática foi outra completamente diferente. O João Paulo II inovou pelo aspecto do mutirão. Trabalhou a comunidade toda [...]. As pessoas construíam no fim de semana. Durante a semana elas pagavam outras pessoas pra construir. Normalmente era pra ser o próprio morador, como a grande maioria fez. E outra coisa que também foi diferente no João Paulo II, na primeira parte dele, não existia projeto pra casa. Tinham os projetos dos equipamentos: das escolas, da creche. Existia apenas o projeto da implantação, da urbanização, definindo onde iam ficar os lotes. Agora as casas, eram as pessoas que faziam do jeito que queriam. Chegou ao ponto de a gente [os técnicos da Proafa] projetar a casa na beira do lote. Casa por

casa. Nós perguntávamos: ‘Como é que o senhor quer a sua casa?’. As pessoas respondiam: ‘Quero uma com dois quartos’, ou então ‘Quero uma com um quarto e um banheiro’. Esse era o mínimo que a pessoa podia adquirir, que era um vão, um compartimento, e um banheiro. E nesse sistema a gente chegou a fazer umas 340 casas. Mas a confusão ficou grande demais porque as pessoas iam querendo ampliar as casas, na medida em que viam que podiam fazer do jeito que quisesse, da dimensão que quisesse, dentro daquele lote, aí as pessoas foram aumentando as pretensões e a gente foi perdendo o controle sobre esse processo, desse material que ia saindo. Era muito complicado. Aí a gente fez um parâmetro de oito casas, um modelo de oito casas”.

Além da construção por mutirão, merece destaque o prenúncio de um processo participativo na condução das decisões quanto à forma resultante do conjunto. Pereira (2011), descrevendo como esse processo foi iniciado, afirma que:

“[...] não era aquela coisa que você chegava impondo nada não. E essa história de hoje em dia que alguns governos aí falam de projeto participativo, de discutir com a comunidade, isso daí sempre houve na Proafa. Nunca ninguém chegou com o projeto pronto e dissemos: ‘Pronto,

a gente vai fazer isso daqui, e pronto e acabou-se!’. [...] Sempre os projetos eram iniciados com reuniões preliminares com as comunidades. A gente chegava, se apresentava, e dizia qual seria o propósito do projeto. E aí na sequência era apresentado o projeto e a comunidade aprovava. Tudo era feito de comum acordo”.

No entanto, os próprios técnicos não possuíam domínio do processo participativo e as consequências foram a alteração da maneira como se dava essa participação ao longo da construção. Sobre isso, Pereira (2011) afirma:

“[...] nós paramos com essa estória de cada um fazer do jeito que quisesse e limitou a oito tipos de plantas. As esquinas eram um tipo e no meio havia outros. [E então nós dizíamos] ‘Pronto, você pode escolher uma dentre estas opções aqui’. Desse jeito, ficou certa a quantidade de material que cada um tirava, porque daquele jeito anterior ficava uma coisa contabilmente muito louca. Era quase impossível o controle da quantidade de tijolos, calcular o preço que a pessoa ia pagar pelo serviço, da mão-de-obra. Era coisa de gente doida, aquilo dali. Mas foi uma experiência muito legal, porque o conjunto de casas já foi crescendo sem ter aquela cara de conjunto habitacional, porque não era tudo padronizado. Muita

gente queria a planta igual a da casa em que moravam na favela, com os problemas de distribuição dos espaços, os quartos sem janela. Os responsáveis por apresentar esses projetos, projeto de arquitetura mesmo, a forma como o conjunto e as casas iam ser construídos, junto às comunidades eram os próprios técnicos da Proafa. [...] Isso era feito nas reuniões comunitárias. As pessoas participavam, davam palpites, sugeriam coisas. Por exemplo, as casas. Tinham vários tipos de casas. Digamos assim: casa A, casa B, casa C e casa D. Eram modelos padrão, adotados pela Fundação. Aí quando foi feito o Conjunto João Paulo II, que foi o último conjunto e nesse momento a política do sistema habitacional mudou, acabou-se aquela história do BNH, mudou tudo.

Nesses conjuntos, o Estado com o seu papel assistencialista esteve presente na construção dos equipamentos sociais, com destaque para os centros comunitários que foi um equipamento constante em todos os conjuntos construídos. Segundo Pereira (2011),

“[...] todo conjunto tinha esse Centro Comunitário. Era esse o local pra prestar os serviços de atendimento social. E, além disso, tinha a estória do pagamento que era feito lá, tinha um encaminhamento lá. Na verdade, no final

terminava caindo na Cohab, pra eles pagarem. Mas o encaminhamento, isso passava tudo por lá”.

Nem todos os conjuntos foram construídos no regime de mutirão. Alguns deles, como o São Francisco e o Lagamar – exatamente os maiores – seguiam os procedimentos adotados pelos grandes conjuntos realizados pela Cohab-CE: regime de empreitada, grandes construtoras responsáveis pela execução e entrega das unidades prontas. Acerca das diferenças entre as maneiras como eram construídos os conjuntos da Proafa, Pereira (2011) discorre que

“[...] nos conjuntos de mutirão, eles [os beneficiados] pagavam o material. O trabalho deles era uma forma de pagamento porque a unidade saía mais barata. Mas eles pagavam o material de construção. A Proafa cedia apenas o lote. Os outros conjuntos [construídos pela Proafa] eram construídos por construtoras. E então as construtoras tinham o lucro delas. Mas as pessoas chegavam e encontravam sua casa pronta. Não tinha mais nada pra fazer. Aqui [no Conjunto João Paulo II] não, aqui elas tinham que começar cavando, das fundações. E eles mesmos levantaram [a casa], e fizeram tudo. E aí eles só pagavam o material de construção. O financiamento deles era só de material”.

Figura 24 – Vista aérea do Conjunto Tancredo Neves (ou Novo Lagamar)



Fonte: Lehab/UFC e acervo de imagens do O Povo.

Figura 25 – Vista aérea de trecho do Conjunto Santa Teresinha



Fonte: Lehab/UFC e acervo de imagens do O Povo.

Figura 26 – Vista aérea do Conjunto São Francisco



Fonte: Lehab/UFC e acervo de imagens do O Povo.

Figura 27 – Unidades habitacionais recém-construídas do Conjunto São Francisco



Fonte: Lehab/UFC e acervo de imagens do O Povo.

3. Outras ações habitacionais da Cohab-CE

Além dos conjuntos-bairros executados pela Cohab-CE e dos conjuntos da FSSF e da Proafa, a presença do BNH em Fortaleza também esteve associada à construção de mutirões habitacionais e empreendimentos voltados para uma parcela da população de maior renda. No entanto, dentro do universo extremamente significativo da produção habitacional via BNH em Fortaleza, estas ações têm reduzida sua relevância no que se refere ao aspecto quantitativo.

3.1 Programas alternativos e mutirões habitacionais

A Cohab-CE, além da produção de conjuntos habitacionais, atuou na construção de unidades habitacionais em regime de mutirão. Através do Programa de Financiamento de Casas em Mutirão (Ficam), e contando também com recursos do BNH, foram construídas, entre 1979 e 1986, um total de 802 unidades habitacionais em Fortaleza e em sua região metropolitana (Mesquita *et al.*, 2000).

Deve ser ressaltada a dificuldade encontrada em obter informações

acerca dessa produção, muitas vezes desconhecida até por parte dos técnicos e quase nunca mencionada nas rarefeitas publicações acerca desta temática. Logo após o fim do BNH, essa prática predominou em Fortaleza, através do Programa Nacional de Mutirões Habitacionais, executados pela Cohab-CE.

3.2 Conjuntos habitacionais dos Inocoop

Outra ação habitacional decorrente do financiamento habitacional do BNH em Fortaleza foram os conjuntos residenciais construídos pelos Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais (Inocoop). Estes institutos também utilizavam recursos do SFH, mas direcionavam o estoque produzido para o chamado mercado econômico.

No Ceará, o Inocoop tinha um caráter regionalizado. Atendia também aos estados do Piauí e do Maranhão, e sua produção esteve vinculada ao Instituto Previdenciário do Estado do Ceará (IPEC), concentrando-se principalmente na capital, Fortaleza, mas também sendo observadas ações em outros municípios, inclusive naqueles pertencentes à

Região Metropolitana, como em Maracanaú. Mesmo que, de modo geral, estas organizações não objetivassem a apropriação do lucro de localização e, às vezes, nem mesmo o lucro de comercialização, tinham como público-alvo preferencial uma população de renda intermediária, de faixas salariais acima daquelas para as quais os conjuntos habitacionais construídos pela Cohab-CE se direcionavam. Em razão desse fato, não foram considerados como habitação social.

De maneira geral, ao observar os resultados formais da produção habitacional por meio do Inocoop em território cearense, percebe-se que, apesar das cooperativas habitacionais direcionarem suas ações para o público de renda média, o tamanho do terreno e a planta da casa construída pelas cooperativas se aproximavam das casas construídas pela Cohab-CE, ainda que

os mutuários pagassem prestações mais altas. Isso porque, esses agentes públicos produziram habitações de baixo custo, para fazer frente à capacidade de pagamento dessa parte da sociedade.

A grande diferença estava na localização destes empreendimentos que, associado ao modelo periférico de expansão, desencadeou um processo de seletividade e estratificação social, criado pelos próprios agentes, segundo as especificidades do próprio SFH. O Inocoop implantou seus conjuntos em áreas mais bem localizadas – ainda que em alguns casos, situados em regiões periféricas -, atendendo a uma classe de maior renda. As ações foram pulverizadas na cidade, daí inclusive a dificuldade da localização destes conjuntos. No total, foram construídas cerca de 6200 unidades habitacionais pelo Inocoop no Ceará.

Quadro 06 – Conjuntos construídos pelos Inocoop em parceria com o IPEC

CONJUNTO	UHs	CONJUNTO	UHs
Jardim Alvorada	384	Planalto Messejana	46
Jardim dos Sítios	12	Residencial Arvoredo	142
Misericórdia	82	Residencial Bom Jardim	14
Morada do Sol	410	Residencial Lago Azul	410
Morada dos Bosques	610	Residencial Messejana	120
Nova Alvorada	224	Residencial Juá	64
Parque Atlântico	192	Solar dos Coqueiros	40
Parque das Flores	400	Ubiratan Aguiar	191
Parque Jerusalém	60	Uirabuera	112
Parque Messejana	260	Vicente Arruda	43
Parque Primavera	320	Vila dos Bosques	210
Parque Vila Verde	128	* Unidades isoladas	1695
TOTAL			6169

Fonte: adaptado de Ceará (1978).

Figura 29 – Conjunto Morada dos Coqueiros, construído pelo Inocoop em Fortaleza



Fonte: Lehab/UFC e acervo de imagens do O Povo.

Figura 30 – Conjunto Lago Azul, construído pelo Inocoop em Fortaleza



Fonte: Lehab/UFC e acervo de imagens do O Povo.

Capítulo 3

A produção habitacional no período pós-BNH

Os problemas acumulados pelo BNH ao longo de sua existência, somados à crise econômica dos primeiros anos da década de 1980, levaram à sua extinção. Diante disto, a questão habitacional passou a ser gerida por outro banco – a Caixa Econômica Federal – que assumiu o papel de agente federal da política habitacional, mesmo possuindo essa atividade como função secundária. Naquele momento, o quadro existente no setor habitacional apresentava, resumidamente, as seguintes características: baixo desempenho social; alto nível de inadimplência; baixa liquidez do sistema; movimentos de mutuários organizados nacionalmente; e a expectativa de que as novas autoridades pudessem resolver a crise do sistema, sem a penalização dos mutuários. A política habitacional no período pós-BNH restringiu-se então à execução de alguns programas alternativos, como o Programa Nacional de Mutirões Comunitários, voltado para famílias com renda inferior a três salários mínimos. As companhias estaduais de habitação tiveram sua ação reduzida e passaram de agentes promotores a meros órgãos assessores, diminuindo a atuação de entes federados sob o pretexto de diminuição do endividamento com a União.

A partir de 1985, houve uma profunda crise institucional pela qual passou a questão habitacional. O governo federal atuou de maneira fragmentada, sem um plano de governo que priorizasse o atendimento à população de baixa renda. Em Fortaleza, a crise econômica desse período veio acompanhada do aumento das taxas de desemprego, impossibilitando muitas famílias de pagarem pela moradia e

acarretando um aumento da quantidade de ocupações em áreas urbanas da capital, principalmente na formação de favelas nos vazios urbanos e na periferia da cidade. Braga (1995, p. 103) aponta que “[...] no período 1980-1985, sobretudo nas médias e grandes cidades brasileiras, as invasões de terras (públicas e privadas) se multiplicaram”.

Após a retomada do regime democrático, decorreu um conturbado período com os governos Collor e Itamar. O primeiro iniciou sua atuação política na questão habitacional realizando uma profunda reforma ministerial, com metas para o período de 1991 a 1995 bastante ambiciosas, como a produção de 840 mil lotes urbanizados e de 450 mil unidades. Dentre os vários programas propostos pelo novo governo destacava-se o Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH), que englobava o Programa de Habitação Popular (Prohap), implementado pelo setor público, e o Programa Empresarial Popular (PEP), pelo setor privado.

O PAIH propunha construir 245 mil habitações em 180 dias, financiados pelo FGTS, atendendo a famílias com renda de até cinco salários mínimos. As políticas habitacionais desenvolvidas no plano federal buscavam descentralizar as decisões na aplicação dos recursos, fortalecendo assim o papel de outros atores como os estados, os municípios e

também a Caixa Econômica Federal. Foi deste banco, assim como também do Banco Mundial, que foram captados recursos para a execução das políticas habitacionais no Ceará. A busca pela estabilização do Real, na época, no entanto, trouxe consequências para o ritmo do andamento das políticas habitacionais no Estado, devido à diminuição dos recursos.

Em Fortaleza, as ações habitacionais desenvolvidas naquele momento, com destaque para o PAIH, tiveram uma duração curta devido à baixa qualidade das habitações e sua difícil comercialização (Cetrede, 2003). Mesmo assim, foram construídas quase 3500 moradias na Região Metropolitana de Fortaleza. Ao mesmo tempo em que aconteceram tais ações habitacionais, foram realizadas grandes obras urbanas, como a criação de um sistema integrado de ônibus urbanos em 1992. Nesse ano também foi aprovado o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza. O plano instituiu zonas de urbanização prioritária considerando os setores mais adensados da cidade, como Centro, Aldeota, Carlito Pamplona, Antônio Bezerra, Parangaba, Montese, Messejana e Seis Bocas (Costa, 2005). Foi também nessa década que Fortaleza passou a ser administrada pelo sistema de regiões administrativas.

A cidade continuou crescendo – em população e em área urbanizada – e, contraditoriamente, ao mesmo tempo urbanizada e atrativa para o turismo, apresentava inúmeros problemas de pobreza, desemprego e déficit habitacional. Em 1991, existiam 313 favelas e 42 núcleos favelados na capital cearense (Mesquita *et al.*, 2000). Ao analisar esses dados, Souza (2006) ressalta que o número de aglomerados informais quase quintuplicou nas três décadas anteriores. Mesmo com a reduzida atuação do Estado na questão da habitação, o problema continuou crescendo. Somado ao fracasso das políticas sociais voltadas para a população pobre, os problemas econômicos conjunturais por que passava o Brasil resultaram na crise inflacionária e no crescimento do desemprego, fazendo da favela o recurso possível para suprir a necessidade de morar daqueles que não tinham como pagar pela casa própria. Esse foi o cenário em Fortaleza ao longo da década de 1990.

Entre 1993 e 1998, os programas habitacionais voltaram-se predominantemente para a melhoria das condições de habitabilidade ou para a oferta de crédito diretamente para a população, e a produção de conjuntos habitacionais populares arrefeceu. Posteriormente, foi criado o programa Habitar Brasil, por intermédio de um empréstimo feito ao Banco

Interamericano de Desenvolvimento (BID). O programa, de âmbito federal, promoveu a intervenção nos chamados assentamentos subnormais localizados em capitais e regiões metropolitanas através de dois subprogramas: o de Desenvolvimento Institucional de Municípios (DI) e o de Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS).

No período de 1996 a 1999, o Programa Habitar Brasil possibilitou a construção de 6962 unidades habitacionais na Região Metropolitana de Fortaleza (Cetrede, 2003). Foi nesse período também, mais precisamente em 1999, que foi criado o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), com a finalidade de produzir novas unidades para arrendamento, utilizando recursos formados pelo FGTS e outros de origem fiscal. Este programa pode ser entendido como marco de retomada e reativação da produção de conjuntos habitacionais, ainda que apresentasse o arrendamento como forma de acesso à moradia.

Em 1998, a Cohab-CE foi extinta. Parte das políticas foram direcionadas para a urbanização de favelas e outras formas de assentamentos precários. Ocorreu a periferização das favelas, principalmente em direção aos setores oeste e sudeste. A porção leste da faixa litorânea da cidade sofreu valorização imobiliária, provocando a remoção de algumas

favelas existentes naquele trecho. Com a intensificação do turismo em Fortaleza, em curso desde os anos 1980, a zona leste passou por uma série de transformações, contando com o apoio do governo estadual. Os maiores investimentos em infraestrutura e serviços passaram a ser concentrados no setor leste da cidade e acelerou-se o processo de verticalização naquela área (Souza, 2006). A valorização litorânea procurou novos espaços de expansão e seguiu para a porção oeste de Fortaleza, mais uma vez tendo por alvo o deslocamento de favelas, no oeste e sul da cidade, onde os bairros populares são predominantes, caracterizando-se pela reduzida oferta de serviços públicos e infraestrutura urbana.

Em fins da década de 1980, mudanças na conjuntura política autoritária e pressões dos movimentos sociais levaram à adoção de programas de urbanização de favelas, no âmbito do Programa de Mutirões Habitacionais do governo federal (1987/1995). Durante as duas últimas gestões do prefeito Juraci Magalhães (1997-2000; 2001-2004), foram construídos 52 pequenos conjuntos habitacionais, quase sempre em regime de mutirão, totalizando mais de seis mil unidades³³ (Abreu Neto, 2008). Outras experiências de mutirões habitacionais foram realizadas por iniciativa de associação de moradores com o apoio de ONGs (Fortaleza, 2003).

1. Continuidade dos programas de mutirão habitacional

Finda a massiva produção habitacional do BNH, que se destacou pela construção dos grandes conjuntos habitacionais – apesar de serem observadas outras ações importantes no campo da moradia popular –, foi lançado em 1997, ainda como ampla política do Governo Federal, o Programa Nacional de Mutirões Habitacionais. No Ceará, esse programa teve sua execução iniciada

ainda naquele ano e ficou a cargo da Superintendência Regional da Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC), vinculada ao governo estadual, que também foi responsável pela implementação de outros programas assistencialistas.

Foi essa Superintendência que, seguindo as diretrizes nacionais, viabilizou a construção dos mutirões, através do estabelecimento

33. Em terrenos cedidos pela prefeitura, que também doava o material de construção, restando a mão-de-obra a cargo dos próprios moradores.

de parcerias entre as agências governamentais e as organizações comunitárias (Braga, 1995). O programa destinava-se às famílias com renda de até dois salários mínimos e intermediou a construção de 2.627 casas, incluindo convênios com governos estadual e municipal (Cetrede, 2003). Naquele mesmo ano, a Cohab-CE também incorporou as ações habitacionais da Proafa, gerando o Programa da Habitação Popular, que ficaria responsável pela construção de pequenos conjuntos habitacionais com infraestrutura, contendo cerca de cem unidades habitacionais cada.

O funcionamento do Programa Nacional de Mutirões Habitacionais, de certa forma, seguia um padrão centralizador que também era observado nas ações empreendidas pelo BNH. Isso porque eram os técnicos da SEAC, em Brasília, que analisavam as demandas, faziam a seleção e a aprovação daquelas consideradas prioritárias, tomando como base os projetos de moradia elaborados pelas organizações de bairros e que tinham como público-alvo aquelas famílias que viviam nas favelas ou em áreas de ocupação. Segundo Braga (1995), no processo de seleção das áreas a serem atendidas, era considerada ainda, além das demandas identificadas no projeto, a possibilidade de os governos locais assumirem atribuições como a

desapropriação e compra do terreno, e a construção da infraestrutura urbana necessária. No entanto, havia evidente ausência de transparência nos critérios adotados para escolha das áreas a serem alvo de ação do programa, com condicionantes políticos que interferiram na seleção das áreas a serem atendidas.

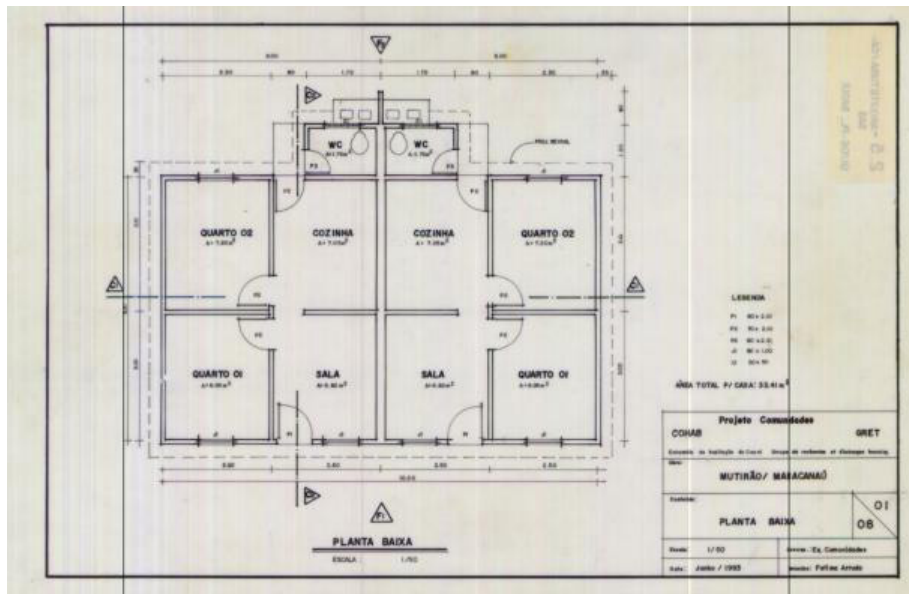
O programa foi executado em Fortaleza tendo como agentes, no nível estadual, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (SDU) e a Companhia de Habitação do Estado do Ceará (Cohab-CE) e, no nível municipal, a Fundação do Serviço Social de Fortaleza, através do Departamento de Habitação. Cabe destacar que foi nesse momento que ocorreu a reintrodução do governo municipal como um dos executores da política federal de habitação popular, já que o poder público municipal não havia participado da implementação do Promorar na capital cearense, ficando a cargo da Proafa. Esse retorno ocorreu justamente com as eleições diretas nas capitais - em 1985, as primeiras após o golpe militar - que culminou com a ascensão de Maria Luiza Fontenele, do Partido dos Trabalhadores, ao poder municipal.

Em nível estadual, cabe destacar a postura política carregada de simbolismo adotada pelo autointitulado 'governo das mudanças', iniciado ainda em 1987, com Tasso

Jereissati. Na sua gestão, a Proafa, até então um importante órgão do governo estadual na implementação de ações habitacionais populares, foi excluída do processo de implementação do Programa Nacional de Mutirões Habitacionais. O programa foi executado pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (SDU) e pela Companhia Estadual de Habitação. Braga (1995) vê, nesta decisão política

do governo estadual em transferir a responsabilidade por aquele programa, uma clara intenção de esvaziá-la politicamente para, posteriormente, extingui-la. Isso porque a Proafa – e todo o seu papel importante na efetivação e propagação das políticas clientelistas – passou a ser entendida como marco simbólico do governo dos coronéis, personificado em Virgílio Távora, seu antecessor.

Figura 31 – Planta de unidade habitacional utilizada nos mutirões



Fonte: acervo técnico da Cohab-CE.

1.1 As ações e os resultados do programa mutirões em Fortaleza

O Programa Nacional de Mutirões Habitacionais resultou na

construção de 2.627 unidades habitacionais, incluindo aquelas viabilizadas através da parceria entre o governo federal e os governos municipal e estadual. Conforme se

percebe nos quadros 07 e 08, que apresentam os resultados daquele programa em Fortaleza, segundo a esfera de governo, há uma superioridade evidente na participação do governo estadual no total de moradias construídas. Enquanto o governo estadual produziu 82% do total, a Prefeitura de Fortaleza teve participação de aproximadamente 12%.

Em relação às metas estabelecidas, esses valores correspondem a 54,4% e 44,4% para os governos estadual e municipal, respectivamente (Braga, 1995). Os números apresentados apontam para diferentes

cenários da atuação das diferentes esferas de governo na produção habitacional em Fortaleza através dos mutirões. Essa particularidade é um forte indício que demonstra o paralelismo da atuação dos governos estadual e municipal no setor habitacional em Fortaleza. Segundo Braga (1995, p. 206), “[...] a excessiva centralização do programa não foi capaz de neutralizar as diferenças político-ideológicas existentes entre os governos estadual e municipal”, circunstância que levou a configuração de distintas dinâmicas na execução do programa em Fortaleza.

Quadro 07 – Casas em mutirão construídas através de convênio entre governo estadual e SEAC

MUTIRÃO / COMUNIDADE	CASAS PREVISTAS	CASAS CONSTRUÍDAS (*)
Pirambu	1000	359
Serviluz	400	104
Cristo Redentor	500	161
Jardim Iracema	114	114
Ipaumirim	100	100
Jangurussu	100	90
Parque São Miguel	560	188
Lagamar	400	390
BR-116/Aerolândia	438	438
Jardim União	509	300
TOTAL	4121	2224

Fonte: adaptado de Braga (1995). * Algumas das casas previstas no Programa foram construídas apenas posteriormente, entre os anos de 1990 e 1991.

Quadro 08 – Casas em mutirão construídas através de convênio entre prefeitura municipal e SEAC

MUTIRÃO	CASAS PREVISTAS	CASAS CONSTRUÍDAS (*)
Nova Jerusalém	576	166
São Francisco	31	31
Bela Vista (I e II)	134	29
Jardim Iracema	44	44
Jangurussu	75	6
Nova Esperança	98	95
Santa Rita	27	27
TOTAL	985	298

Fonte: adaptado de Braga (1995). * Algumas das casas previstas no Programa foram construídas apenas posteriormente, entre os anos de 1990 e 1991.

1.2 Diferenças da participação dos governos estadual e municipal na produção de mutirões

Dentre os itens que compunham o programa de Tasso Jereissati quando assumiu o governo estadual em 1987, através do qual se buscou a modernização da estrutura administrativa estadual, estavam diretrizes de: combate ao clientelismo político, ao empreguismo no setor público, a má aplicação de recursos e a falta de transparência nas ações estatais; luta contra a miséria; viabilização da construção de canais de participação popular; e realização da mobilização social. O discurso neoliberal assim era reforçado “[...] 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, 1985, p. 35).

Mesmo que ainda sejam reconhecidos traços de manutenção da política tradicional e clientelista, o governo estadual soube aproveitar-se das questões inovadoras do Programa Nacional de Mutirões Habitacionais, que convergiam com algumas de suas proposições, realizando assim um enlace entre os dois níveis de governos, o estadual e o federal. Mais ainda, a apropriação da prática participativa na gestão dos programas sociais, em especial, os habitacionais como no caso dos mutirões, foi amplamente utilizada para contrapor-se à crise de eficácia e legitimidade do Estado e, ao mesmo tempo, fragilizar a capacidade organizativa dos setores populares (Braga e Barreira, 1991).

Figura 32 – Mutirão habitacional em Fortaleza.

Fonte: Lehab/UFC e acervo de imagens do O Povo.

A abertura deste canal de participação, onde poder público e sociedade civil interagem na gestão de projetos sociais, particularmente os destinados à construção de moradias populares, criou um novo espaço de relações, mesmo considerando que, ao lado dos ganhos políticos do movimento popular, emergiram novas contradições. Braga (1995), ao analisar detalhadamente os objetivos daquele programa, bem como as estratégias quando da sua implementação, identifica interesses, ainda que não expressos, mas que estariam presentes na ação governamental. Dentre eles, podem ser destacados: uma aproximação

com os movimentos; a geração de bases de legitimação; a transferência da administração da escassez (Braga e Barreira, 1991) para o movimento popular; mas principalmente a tentativa de envolver os líderes e as associações de bairros nas tarefas de gestão dos projetos, de forma a neutralizar a capacidade reivindicativa dos movimentos ao Estado.

Inicialmente, a posição adotada pelo governo estadual foi seguir as determinações da SEAC. Contudo, durante a execução dos programas, o movimento popular conseguiu introduzir mudanças nas normas federais, particularmente

no Programa Nacional de Mutirões Habitacionais. Mediante a aprovação dos projetos de construção de moradias, os recursos aprovados para os diferentes bairros foram transferidos integralmente, segundo as normas operativas da SEAC, para as Sociedades Comunitárias Habitacionais (SCH) que assumiram a responsabilidade de administrá-los com a assessoria e supervisão da Cohab-CE.

A conduta do governo municipal na execução do programa apresentou diferenciações significativas com relação ao estadual. De maneira geral, pode-se dizer que a prefeitura assumiu uma atitude crítica e, muitas vezes, de desconhecimento das normas operativas do programa. Segundo Braga (1995), essa postura decorria das características político-ideológicas do próprio grupo ao qual a prefeita Maria Luiza Fontenele pertencia naquele momento. Havia, para esse grupo, uma posição crítica que entendia a priorização dos setores mais carentes pela autodenominada 'administração popular' como uma maneira de neutralizar os efeitos perversos do capitalismo e, ao mesmo tempo, de amortecer o desenvolvimento de uma consciência crítica dos setores populares perante a proposta de democratização do Estado e da sociedade apregoada pela Nova República.

A atitude da prefeitura, através do Departamento de Habitação da FSSF, com relação ao Programa Nacional de Mutirões Habitacionais, foi de crítica, apesar de vários aspectos contemplados no programa corresponderem a demandas históricas do movimento popular, tais como a construção de moradias para a população de baixa renda e a participação popular no processo de construção das moradias. Mesmo assim, esses aspectos não foram reconhecidos como positivos, em face da existência de traços autoritários e centralizadores, que condicionaram a transferência dos recursos financeiros à observação de algumas normas previamente estabelecidas pela SEAC.

As críticas feitas pelo governo municipal se direcionaram à limitação de recursos financeiros, que impunham a construção de casas com área extremamente pequena, entre 25 e 30 metros quadrados, e a exigência da participação das famílias na construção das casas sem remunerá-las pelo trabalho realizado. Também se criticava a exigência de organização das Sociedades Comunitárias Habitacionais, como condição para assinar o convênio e transferir os recursos financeiros, desconsiderando as organizações existentes;

a cobrança de pagamento equivalente a 10% do salário mínimo durante cinco anos de maneira a formar o Fundo Comunitário Habitacional, e a exigência para que a prefeitura desapropriasse e urbanizasse as áreas destinadas à construção dos conjuntos habitacionais. Acerca desse aspecto, deve-se ressaltar que, naquele momento, o executivo municipal estava imerso em crise financeira, condição que limitava a sua participação no que dizia respeito às exigências do programa, tais como a desapropriação das áreas a serem ocupadas e a construção da infraestrutura urbana.

Acerca da gestão dos programas firmados entre a SEAC e os governos locais, uma das características que diferenciavam a postura da prefeitura em relação ao estado era a administração direta da aplicação dos recursos. Contrariamente, ao transferir os recursos para as Sociedades Comunitárias Habitacionais, o governo estadual transferiu também a responsabilidade da gestão do programa. O governo municipal realizava de maneira centralizada o processo de compra e distribuição do material de construção e

de prestação de contas dos recursos recebidos da SEAC.

Outra diferença fundamental observada na postura das administrações públicas estadual e municipal era quanto às comunidades atendidas com os projetos de mutirões. Aqueles executados pelo executivo municipal atenderam, na sua maioria, às ocupações mais recentes, entre 1987 e 1988, e que recebiam algum tipo de apoio do executivo municipal, ao mesmo tempo em que possuíam proximidades políticas. Essa situação era distinta em relação aos projetos vinculados ao Estado, onde as principais forças políticas envolvidas nos movimentos sociais estavam representadas nas SCH. Mesmo após o término da gestão da prefeita Maria Luiza Fontenele, o Programa Nacional de Mutirões Habitacionais teve continuidade com o governo Ciro Gomes, prosseguindo na construção dos conjuntos já iniciados. Buscou ainda modificar sua postura com relação à administração anterior, aproximando-se daquela adotada pelo governo estadual, cujo representante pertencia ao mesmo grupo político (Braga, 1995).

2. A realidade local na produção da habitação social em um contexto neoliberal

Como já tratado em outras partes deste livro, ao final dos anos 1980 e ao longo de toda a década de 1990 foi observado o desmonte das instituições responsáveis pela implementação da política habitacional em todo o Brasil. Com o governo Collor, foi alterada a forma de inserção institucional do tratamento do problema habitacional na estrutura pública federal. Com a extinção do BNH, a política habitacional perdeu sua instância de planejamento. Tendo como coordenador da política habitacional o Ministério de Ação Social, o governo definiu sua ação pública com uma forte natureza assistencialista, de caráter seletivo, cujo parâmetro de corte era a renda da população.

As políticas habitacionais desenvolvidas no plano federal buscaram a descentralização das decisões na aplicação dos recursos, com o discurso de fortalecer o papel do Estado, dos municípios e da Caixa Econômica Federal. Seguindo o receituário neoliberal em suas reformas administrativas, o governo estadual desmontou a maior parte de sua estrutura setorial, sem que as prefeituras tivessem se preparado para assumir essa tarefa. É tanto que, no âmbito local, caminhou-se para a extinção da Cohab-CE e a transferência aos municípios da responsabilidade pela provisão de moradia.

Em Fortaleza, a FSSF foi extinta e as ações habitacionais ficaram a cargo da Comissão Especial para Implantação de Programas Habitacionais de Interesse Social (Comhab). No conturbado período entre 1989 e 1992, após a retomada do processo democrático, Collor iniciou sua atuação política na questão habitacional, realizando uma profunda reforma ministerial, com metas para o período 1991-95 bastante ambiciosas, como a produção de 840 mil lotes urbanizados e de 450 mil unidades. Destacou-se o Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH) como principal programa proposto pelo novo governo. Inserido como componente do PAIH estava o Programa de Habitação Popular (Prohap), executado pelo setor público, mas com participação direta do setor privado.

2.1 Características do plano de ação imediata em habitação

Lançado em 1990, o Plano de Ação Imediata em Habitação (PAIH) foi a primeira iniciativa do governo Collor como resposta às demandas por habitação da população de baixa renda. Tinha como objetivo central a produção de 245 mil unidades habitacionais em um prazo de 180 dias contados a partir do início do processo. Foram estabelecidos diversos programas habitacionais

pelo plano, tais como o Programa de Moradias Populares, Programa de Lotes Urbanizados e Cesta Básica e o Programa de Ação Municipal para Habitação Popular. Todos eles pressupunham atender as famílias de baixa renda através da implantação de conjuntos habitacionais.

Embora o PAIH tenha proposto vários programas de ação, o governo federal não chegou a definir a forma de distribuição do número total de unidades a serem contempladas em cada um destes programas. O Programa de Moradias Populares, que objetivou a produção e comercialização de unidades acabadas inseridas na malha urbana dos municípios em áreas providas de serviços de infraestrutura e equipamentos urbanos foi o que mais se destacou, com 90% dos empreendimentos habitacionais executados pelo Programa de Moradias Populares (Freitas, 2002).

Esta opção decorreu do interesse da iniciativa privada em executar obras de empreendimentos de custo unitário mais elevado, com valores maiores de contrato, dentro do sistema de empreitada global. Quem obtinha o financiamento era a própria construtora, que definia o programa que mais lhe interessava e que, por ter um valor máximo de aquisição pré-estabelecido por unidade habitacional, deveria diminuir os custos para ter maior lucro (Lavor, 2011). As construtoras não se preocupavam em produzir unidades duráveis e resistentes, pois recebiam integralmente o valor da obra, remetendo a comercialização das unidades habitacionais e a administração do financiamento à Caixa Econômica Federal. Devido a isso, cabe ressaltar a grande dificuldade que a CAIXA teve em comercializar algumas unidades produzidas pelo PAIH (Lavor, 2011).

Figura 33 – Conjunto Habitacional São Cristóvão



Fonte: Lehab/UFC e acervo de imagens do O Povo.

O PAIH exigia que os empreendimentos objeto de sua intervenção fossem localizados em áreas providas de infraestrutura no seu entorno, como sistema viário, drenagem, pavimentação e iluminação. Contudo, como medida de redução de custos, os empreendedores acabaram por não implementar essa exigência. A pavimentação e a rede de águas pluviais foram implantadas posteriormente, em alguns casos por iniciativa dos moradores. A infraestrutura social também não existia, sendo o centro comunitário o único equipamento urbano existente na maior parte destes empreendimentos, implantado simultaneamente às unidades habitacionais. Diante dessa precariedade presente nos conjuntos habitacionais, também observada no período do BNH, nos anos seguintes o próprio governo federal financiou prefeituras municipais para implantação das obras de infraestrutura urbana (Freitas, 2002).

2.2 Resultado do programa de habitação popular em Fortaleza

O principal objeto resultante do Programa de Habitação Popular em Fortaleza, dentro do Plano de Ação Imediata em Habitação, foi o Conjunto Habitacional São Cristóvão. Entregue durante a primeira gestão de Juraci Magalhães (1992-1996), foi construído através de financiamento obtido na Caixa Econômica Federal. As unidades construídas tinham por objetivo a redução do déficit de moradia da população de baixa renda e a promoção da desfavelização de centros urbanos, o que, no entanto, não aconteceu, já que uma grande parte dos beneficiários tinha origem rural, ainda resultante de fluxos migratórios, mas também de assentamentos precários periféricos (Lavor, 2011). No processo de seleção das famílias, dentro do Programa de Habitação Popular, foi a prefeitura que teve o papel de organizadora, responsável por definir e justificar o público adquirente das unidades habitacionais.

Figura 34 – ‘Casa Modelo’ do Conjunto Habitacional São Cristóvão



Fonte: Lehab/UFC e acervo de imagens do O Povo.

Localizado na parte sul da cidade, o terreno ocupado pelo conjunto fica às margens da avenida Presidente Costa e Silva - também chamada Perimetral - bem próximo ao aterro sanitário do Jangurussu, entre a BR-116 e outros conjuntos habitacionais, como o Palmeiras, o José Walter e o João Paulo II, construídos pela FSSF, pela Cohab-CE e pela Proafa, respectivamente. Por sua grande extensão, é considerado o terceiro maior conjunto de Fortaleza. O conjunto passou a

ocupar uma área de um antigo sítio - uma gleba improdutiva, possivelmente reservada à especulação imobiliária - distante aproximadamente treze quilômetros do centro de Fortaleza. A construção do conjunto ficou sob a responsabilidade de cinco grandes construtoras, sendo destinada para cada uma delas uma das cinco áreas, em que o conjunto foi dividido. Essa distribuição estava associada ao número máximo de unidades que seriam construídas em cada empreendimento.

Figura 35 – Anúncio da ‘Casa Modelo’ do Conjunto Habitacional São Cristóvão

OVERTO

CONJUNTO

SÃO CRISTÓVÃO

CASAS POPULARES



EMAI 3 VANTAGENS PARA VOCÊ:

1. Apenas 1,5 Km do Centro
100 Bus: Grande Cruzador 102,
Messejana Heavy, Conjunto
Pantufas.

2. Casas com sala,
cozinha e banheiro tendo
terreno para ampliação ou
reforma.

3. Mais: 3 escolas de
primeiro grau, 1 posto de
saúde, 2 creches, 4 núcleos
de assistência social, 1 posto
policial e ainda energia
elétrica, esgoto e água Caçema.



AV. PERIMETRAL 1,5 Km

POUPANÇA FACILITADA

Cr\$ 1.000,00 na inscrição
Cr\$ 9.000,00 no contrato
mais 6 x Cr\$ 10.000,00
Prestação: Cr\$ 11.600,00
Renda Familiar: Cr\$ 19.000,00

FONE: 252.3583

Forma e condições de pagamento em anexo.
Valor de inscrição - 100% até 30/06/84.

SÃO CRISTÓVÃO

CASA MODELO EM CONSTRUÇÃO

Construção: Jatahy Engenharia + Master Incausável A.
Cimento + Fiação Extra + Montenegro

FINANCIAMENTO

INFORMAÇÕES E VENDAS: Av. Tristão Gonçalves, 826

LEVE IDENTIDADE, CPF, COMPROVANTE DE RENDA

Fonte: Lehab/UFC e acervo de imagens do O Povo.

O PAIH se baseou na modalidade de produção para definir o número máximo de unidades habitacionais implantadas por conjunto, que deveria variar entre 25 unidades, quando autoconstruídas via sistema de mutirão, até o limite máximo de 500 unidades na empreitada global, compreendida pelo Programa de Habitação Popular. Observou-se que, assim como em outras cidades que também receberam ações do PAIH (Freitas, 2002), em Fortaleza este limite máximo de unidades foi ultrapassado. Isto significa dizer que, embora a normativa pretendesse evitar a formação de grandes aglomerados de baixa renda, na verdade se burlou a regra desmembrando as áreas em diferentes loteamentos populares. O financiamento do valor do imóvel correspondia à soma dos custos de produção, junto com as despesas de comercialização e legalização. Era essa a justificativa utilizada para estipular o valor pelo qual as unidades iam ser financiadas, já incorporando o valor ganho pelas empreiteiras.

Aos interessados nas casas do conjunto era exigida renda familiar de pelo menos três salários mínimos. Contudo, diante do restrito mercado que essa faixa de renda constituía – resultado dos baixos salários, do desemprego e da concentração de renda – a Caixa Econômica Federal permitiu que fossem agregadas as rendas da família, como de cônjuges

ou filhos. A opção de escolha pelas casas do conjunto se dava muito mais pela facilidade de compra do imóvel, diante do financiamento possível, do que propriamente por possuírem renda suficiente para aquela aquisição. Resultado disso é que, com o aumento exorbitante das prestações – diante da crescente inflação do período – muitos mutuários ficaram impossibilitados de pagar as mensalidades devidas, gerando inadimplência.

Foram construídas 3590 casas do tipo embrião, cada uma com 24 metros quadrados de área construída e encravada em lotes de seis por 22 metros. Como se percebe, as casas eram extremamente pequenas e estavam inseridas em lotes de maiores dimensões, justamente com o propósito de que, posteriormente, os moradores pudessem ampliar suas moradias. A conclusão das primeiras casas estava prevista para dezembro de 1991, mas apenas em julho de 1992 foram entregues as primeiras 250 unidades. O público total previsto para o empreendimento era de 17 mil moradores, número que mostra o quão denso era o conjunto São Cristóvão desde a sua origem. O local onde foi implantado era inacessível e grande parte dos mutuários tomava conhecimento da venda do imóvel através de propagandas em jornais, televisão e panfletos. Provavelmente como atrativo diante da reduzida dimensão do imóvel, a propaganda mostrava duas

casas embriões geminadas, dando a impressão de se tratar de apenas uma só unidade.

A própria Caixa Econômica Federal reforçava a venda das unidades passando informações que não correspondiam com a realidade. No 'Manual do Mutuário' - documento elaborado por aquele banco e distribuído aos mutuários que adquiriram o financiamento habitacional – constava que o conjunto habitacional era constituído

pelo imóvel propriamente dito; mas também pelas áreas verdes – que depois passaram a ser ocupadas informalmente por população de baixa renda –, pelas áreas institucionais destinadas a construções de creches, escola, posto de saúde, posto policial – e da infraestrutura viária e de saneamento básico. Nesse documento, a Caixa Econômica Federal deixava claro que os compradores não estavam pagando apenas pela casa, mas por toda a infraestrutura existente.

3. Rumos da municipalização das ações habitacionais

3.1 A reestruturação institucional no governo estadual

Com o enxugamento da máquina pública observado naquele momento, o resultado foi a reorganização institucional, muitas vezes com a supressão de órgãos. Foi isso o que aconteceu na escala local com o governo estadual nos setores que tratavam da questão urbana e habitacional. Em um primeiro momento, houve a permanência da Cohab-CE, mesmo diante dos preceitos neoliberais de enxugamento da máquina pública, já que era o único órgão estadual responsável pela política urbana. Em paralelo, foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (SDU), precursora da atual Secretaria das Cidades. O governo estadual manteve essas instituições à frente dos setores urbano e habitacional.

Além da SDU, responsável pelas políticas urbanas, foi criada também a Superintendência Estadual de Desenvolvimento Urbano (Sedurb).

Esta reestruturação institucional se deu concomitante ao momento em que um novo grupo político assumiu o poder estadual, composto por políticos e empresários locais autodenominados de Governo das Mudanças (Gondim, 2004), e que dirigiu os rumos do estado durante duas décadas, entre 1987 e 2007. Instaurou-se, a partir daí, uma lógica empresarial da administração pública que demandou planejamento, sobretudo urbano. Foi dentro desse contexto que surgiu um conjunto de ações políticas de desenvolvimento e gestão do território, que ganhou contornos mais nítidos a partir da segunda gestão de Tasso Jereissati (1995-1998).

As ações para esse ordenamento foram fundamentais para a promoção do desenvolvimento pretendido, apoiado no fortalecimento da rede urbana estadual que deveria dar o suporte ao desenvolvimento econômico do Estado, interiorizando investimentos, equilibrando os êxodos populacionais no Estado e diminuindo os fluxos para Fortaleza e para a Região Metropolitana. Foram escolhidos três vetores econômicos prioritários: indústria, agronegócio e turismo. Contando com amplo apoio do governo federal e de financiamento de organismos internacionais como o Banco Mundial e o BID, o resultado observado foi um conjunto de ações³⁴, traduzidas em programas e projetos, apoiados pelo discurso da participação popular e da descentralização - no caso, interiorização - das ações administrativas.

Dentre aquelas ações destacou-se o Projeto de Desenvolvimento Urbano e Gestão de Recursos Hídricos do Estado do Ceará (Prourb), executado entre 1995 e 2003 e que se dividiu basicamente em dois subprogramas: Águas do Ceará e Cidades do Ceará. Este se voltou para o fortalecimento dos municípios por meio da realização de instrumentos de

planejamento e gestão, dentre os quais se sobressaiu a elaboração de planos diretores e a construção de unidades habitacionais. Dos 184 municípios que compõem o Ceará, 49 foram selecionados para receber os investimentos do Prourb, considerados estratégicos para a execução do plano de desenvolvimento sustentável do governo estadual.

Naquele momento, quando minimamente se conseguiu atingir uma base institucional de planejamento ao mesmo tempo em que inseriu o estado dentro de uma lógica desenvolvimentista, houve a percepção, por parte do governo estadual, da necessidade de uma nova reforma administrativa. Foi exatamente quando a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (SDU) tornou-se Secretaria da Infraestrutura (Seinfra). A ela se juntaram várias outras secretarias, como a própria SDU, a Secretaria de Desenvolvimento Tecnológico e a Secretaria de Transportes, gerando uma grande secretaria. Com isso, a Sedurb e a Cohab-CE foram extintas, quase que simultaneamente, e passaram a compor a recém-criada Seinfra, como pequenos setores, um de desenvolvimento urbano e outro de habitação.

34. Além dos investimentos em infraestrutura, destacam-se o agronegócio de frutas tropicais, o turismo litorâneo e a atração de indústrias. Os anseios do desenvolvimento tinham como condição essencial para sua plena realização a execução de obras de infraestrutura nos diversos espaços do estado do Ceará.

3.2 Transferência da questão habitacional para o governo municipal

Diante da obrigatoriedade da municipalização de algumas ações setoriais, dentre as quais a habitação, ao longo da década de 1990 o governo estadual continuou trabalhando nessa questão – através da atuação da Cohab-CE, da Sedurb e da SDU. Enquanto isso, o poder público municipal demorava a incorporar a moradia como sua responsabilidade. Ao final daquela década, houve um movimento de recuo por parte do governo estadual, ao passo que o executivo municipal avançou no trato da questão habitacional, ainda que timidamente e sem indícios claros da constituição de um órgão específico para o trato do problema.

Com o desmantelamento das instituições responsáveis pela execução da política de habitação social em todo o Brasil, o resultado localmente foi a extinção da Cohab-CE em 1999, que teve suas atribuições transferidas para um pequeno departamento ligado ao setor de infraestrutura – na recém-criada Seinfra –, não mais voltando a atuar na provisão de moradia, mantendo-se timidamente à frente de projetos de urbanização de favelas vinculadas às grandes intervenções urbanas que o governo estadual vinha fazendo na cidade. No âmbito municipal, a situação institucional se mantinha precária e desgovernada.

Segundo Pequeno (2008), “[...] com ações em diversas secretarias, a questão da moradia era tratada de forma incipiente, fragmentada e acéfala, como o próprio planejamento urbano, ficando estas temáticas sempre à mercê de consultorias e terceirizações que em nada contribuíram para o desenvolvimento institucional”. Pequeno (2011), assim explica esse processo:

“[...] você tem em 1988 a municipalização. Esse processo, no entanto, não acontece da noite para o dia. [...] São treze anos até a aprovação do Estatuto da Cidade que será uma base importante para municipalização da política de habitação. Então, a política de habitação, vai ter nos primeiros anos dificuldade de ser municipalizada porque as Cohabs ainda existem. O que vai acontecer é que, na década de 1990, o Estado vai começar a recuar. Vai haver o enxugamento da máquina administrativa. E uma das áreas que o governo federal - assim como os estaduais, que vão seguir essa cartilha - promove a municipalização é a habitação. Os governos estaduais vão seguir a cartilha neoliberal, e uma das áreas, um dos setores que vão sumir é o habitacional. As pressões vão para as prefeituras, vão para as cidades. E aí que há essa força 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 para realmente viabilizar tentativas de municipalização da política habitacional”.

3.3 Comhab, continuidade das ações clientelistas e pró-renda urbano

Com o desmantelamento da maior parte da estrutura de trabalho do governo estadual no setor habitacional, a responsabilidade sobre as políticas habitacionais foi transferida para os governos municipais. No entanto, nem Fortaleza e nem os outros municípios metropolitanos conseguiram se estruturar para o enfrentamento da questão. Foi assim que os governos municipais passaram a assumir o desafio do planejamento e da gestão das políticas de habitação.

No caso específico da capital cearense, houve a necessidade de mudança nas práticas assistencialistas realizadas pela Fundação do Serviço Social de Fortaleza, a fim de encontrar novas maneiras de atender as

demandas habitacionais. No entanto, mesmo com a extinção da FSSF, essas práticas ainda permaneceram diretamente ligadas à Prefeitura Municipal, agora tocadas pela Comissão Especial para Implantação de Programas Habitacionais de Interesse Social (Comhab), que mantém o caráter clientelista. Segundo Pequeno (2011), até mesmo uma parte dos técnicos da FSSF - assistentes sociais, engenheiros e arquitetos - foram transferidos para aquela comissão.

As ações da Comhab inicialmente ocorreram através da construção de pequenos conjuntos habitacionais sob o regime de mutirão. Essas ações, distribuídas em várias partes da cidade, sustentaram ainda um regime clientelista baseado na oferta de moradias populares e que garantia a eleição de pessoas ligadas àquela comissão. No entanto, a Comhab passou a assumir também as reponsabilidades atinentes ao Pró-Renda Urbano³⁵, um projeto de cooperação técnica entre os governos alemão e brasileiro.

35. O Pró-Renda Urbano tem origem na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento realizada no Rio de Janeiro, quando foi discutido o tema da questão ambiental. A Secretaria Estadual de Planejamento (Seplan), a Prefeitura Municipal de Fortaleza, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a Agência de Cooperação Técnica Alemã (GTZ) iniciaram trabalho de mobilização social e geração de emprego e renda em favelas de Fortaleza. O eixo central dessa ação foi o Pró-Renda Urbano, com ênfase no desenvolvimento urbano de bairros populares e para o qual foi instituído o Fundo de Apoio aos Programas de Habitação e ao Projeto ProRenda com o objetivo de gerenciar os recursos financeiros destinados ao Programa Mutirão Habitacional e ao componente de infraestrutura do ProRenda, administrado pela Comhab.

A execução desse projeto coube à equipe técnica da Comhab, composta por profissionais de diversas áreas. Pela parte alemã, havia uma equipe técnica responsável pela administração e consultores que controlavam a liberação de recursos, o que implicou em uma mudança na forma de atuar da Comhab diante de maior controle financeiro. A comissão passou a ter uma responsabilidade perante o projeto de cooperação internacional, restringindo a sua liberdade de atuação (Pequeno, 2011). As ações desenvolvidas pela comissão passaram a seguir os procedimentos estabelecidos pelo Pró-Renda Urbano, após estarem vinculadas a interesses políticos e critérios assistencialistas.

A escolha do estado do Ceará para implementação desse programa aconteceu também pela interface que havia entre os governos estadual e federal. Especificamente no caso de Fortaleza, a cidade foi escolhida pela quantidade de favelas que possuía.

O programa foi constituído por duas fases. Na primeira delas, a Comhab, juntamente com o governo estadual, escolheu cinco áreas que representavam o universo de favelas da cidade e que passariam por um processo de planejamento. Segundo Pequeno (2011), o programa era diversificado e englobava capacitação, organização social e política

por meio da construção de equipamento social para a sede da associação de moradores, planejamento participativo, obras de saneamento e tratamento urbanístico das áreas de favelas. Passaram a acontecer na Comhab ações voltadas para as favelas de Fortaleza, fazendo com que fosse esse seu foco de atuação, contando com uma visão de planejamento e projeto. Mesmo diante desse cenário, o Pró-Renda Urbano não foi um marco do reinício da atuação da prefeitura na questão habitacional, dado o caráter pontual que o caracterizava. Não implicava, no entanto, que não representasse um avanço, já que estas ações possibilitaram um resgate da necessidade de mapeamento das áreas de favelas. O Pró-Renda Urbano contribuiu para que a Comhab se constituísse como o órgão da prefeitura com condições de gerar uma secretaria de habitação, o que posteriormente aconteceu com a criação da Habitafor.

3.4 Programa Habitar Brasil: projetos habitacionais e desenvolvimento institucional

Até então a Comhab atuava na questão da habitação através de ações pontuais e pouco significativas, como o Pró-Renda Urbano e os pequenos conjuntos habitacionais de mutirão. Ao final dos anos 1990, a comissão começou a estabelecer parcerias e convênios, para o

desenvolvimento de ações na área, com o governo federal, ONGs e setores da sociedade civil organizada. O mais importante deles foi o programa Habitar Brasil. Lançado em 1993 pelo Ministério da Habitação e do Bem-Estar-Social (MBES), órgão responsável pela gestão da política federal de habitação durante o governo Itamar Franco e que ganhou destaque a partir de 1995, já no governo Fernando Henrique, sendo o único programa habitacional mantido na nova gestão. O convênio do programa Habitar Brasil com Fortaleza foi assinado apenas em 1999. Foi justamente naquela época que a Cohab-CE entrou em decadência e a Comhab, até então um órgão restrito, passou a assumir a questão habitacional na capital cearense.

Os critérios para acesso aos benefícios do programa Habitar Brasil foram definidos no seu escopo e, na medida em que estabeleceu as quatro diferentes modalidades oferecidas como possibilidades de atuação para o município, revelou um importante aspecto que definiu a especificidade do programa de acordo com as necessidades de cada localidade. Em síntese, o programa possuía dois vieses: o da provisão habitacional e do planejamento e da urbanização de assentamentos precários. O programa Habitar Brasil contava com recursos do BID, repassados através da Caixa Econômica Federal, e tinha

como objetivo o enfrentamento dos problemas de moradia das famílias de baixa renda das cidades com população superior a 50 mil habitantes. A renda mensal foi tomada como critério de classificação, na medida em que foi estipulado o atendimento às famílias com renda até três salários mínimos que não haviam sido atendidas por outro programa habitacional e que possuíam apenas um imóvel. Os agentes diretos do programa foram o Ministério do Bem-Estar Social, os governos estaduais e municipais, o Conselho Estadual ou Municipal de Bem Estar Social e a sociedade por meio de ONGs. O programa sinalizou um novo padrão de política habitacional, descentralizado e com forte participação do município, daí a necessidade de atuação da Comhab como executora deste programa.

Fortaleza, naquele momento, era a quinta cidade mais populosa do Brasil, contava com significativo contingente de pessoas residindo em favelas, ao passo que não possuía um órgão local específico para o setor habitacional. Foram esses os motivos que acabaram por credenciá-la como um dos municípios que mais receberam recursos, inclusive um montante específico para a constituição de um órgão voltado à questão habitacional. Para tanto, o município contemplado deveria elaborar o Plano Estratégico Municipal para Assentamentos

Subnormais (PEMAS), um plano que caracterizava institucionalmente o problema da moradia. Esse plano habilitou a Comhab a conduzir o processo de execução do programa Habitar Brasil. O PEMAS também apontava que

“[...] havia a necessidade de pensar nas políticas, nos cadastros, nos planos e nas leis, porque esses eram os componentes. Então ele ia dizendo: 'bem, eu tenho a política, então eu vou ter que fazer uma política habitacional de interesse social'. Então o PEMAS dizia quais eram as ações para cada um desses eixos, que ações deveriam ser feitas. Tinha que ter o cadastro da favela, tinha que ter o cadastro de área de risco, tinha que ter o cadastro das famílias já atendidas. Depois que todas essas ações eram colocadas no papel, era preciso quantificar o custo de cada coisa dessas, quanto custaria desde a elaboração do termo de referência para fazer cada uma dessas ações. Então houve a necessidade de contratar um órgão para fazer a política habitacional de interesse social (Pequeno, 2011)”.

Após a elaboração do PEMAS, a Comhab tinha que elaborar os termos de referência, que seriam instrumentos de controle operacional para as diversas ações que seriam desenvolvidas no âmbito do Habitar Brasil. Mais uma vez esta atividade

foi terceirizada, mantendo-se a lógica do processo de planejamento habitacional não ocorrer no interior da administração municipal, sendo justificada a necessidade de contratação pela incapacidade do corpo técnico da Comhab, o que na verdade servia de disfarce para que não houvesse um comprometimento com a realização daqueles trabalhos. Segundo Pequeno (2011),

“[...] era preciso elaborar um termo de referência, dizer o que ia ser feito, o objetivo, os conteúdos, quanto tempo ia demorar, que era para a partir daí a Prefeitura ter como contratar. [...] Apenas em 2002 que começou a sair alguma coisa. Os termos de referência, muitos deles, nunca foram elaborados. Eles só vieram a ser elaborados com 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. [...] Então isso fez com que a Comhab, com esse procedimento, atrasasse e perdesse os recursos”.

O programa Habitar Brasil contemplava a realização de cadastros, a formulação de políticas e programas, a composição de cadernos de normas específicas para habitação social, a contratação de projetos, a capacitação de técnicos e aquisição

de equipamentos. O programa permaneceu na Prefeitura Municipal entre 1999 e 2006, sendo incorporado pelo Ministério das Cidades em 2003. Entretanto, poucos foram os resultados obtidos com o programa Habitar Brasil, visto que a questão da moradia não chegou a sensibilizar os gestores municipais no período de 1993 a 2004, apesar das intensas pressões dos movimentos sociais. Pequeno (2008) afirma ainda:

“[...] diante da oportunidade trazida com o programa Habitar Brasil, que escolhe Fortaleza como um dos municípios a ser contemplado, faz com que a prefeitura busque se aprimorar, ainda que visando claramente os recursos para obras. Fato é que os recursos destinados para desenvolvimento institucional permaneceram sem utilização por cinco anos, demonstrando que a vontade política de enfrentamento do problema habitacional não existia da parte do grupo à frente do poder municipal por quatro mandatos (1988-2004)”.

3.5 Áreas de risco e a atuação de ONGs e da sociedade civil na produção habitacional

Destinado à busca de soluções para as diferentes formas de moradia precária, bem como para suprir a demanda apontada pelo déficit habitacional, em Fortaleza o programa Habitar Brasil teve orientação

específica para a questão das áreas de risco, alvo maior das pressões dos movimentos sociais e da sociedade civil naquele momento. Destacou-se, como uma das ações, a urbanização da área de risco do Bom Sucesso, idealizada pela ONG CEARAH Periferia, pela Cáritas Arquidiocesana de Fortaleza e pelo Centro de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos da Arquidiocese, em parceria com a Prefeitura Municipal de Fortaleza. Todas essas instituições trabalhavam em torno da urbanização de uma área de risco, removendo e reassentando as pessoas em vazio próximo, com as casas sendo construídas por meio de mutirão.

Surgiu o projeto Novo Bom Sucesso, posteriormente batizado pela população de Conjunto Santa Edwiges. Em meio ao contexto social e a avaliação das intervenções até então realizadas pelos governos estadual e municipal, a ação foi elaborada considerando quatro eixos de intervenção: urbanístico e arquitetônico; meio ambiente; geração de emprego e renda; e fortalecimento comunitário. No projeto, foi proposta a remoção de 223 famílias em um trecho do rio Maranguapinho. As unidades habitacionais possuíam 32 metros quadrados de área construída - com sala, cozinha, banheiro e dois quartos - e foram edificadas em lotes de noventa metros quadrados.

O regime de mutirão foi o procedimento adotado na construção das unidades habitacionais e as ações englobavam ainda a construção de equipamentos sociais, além de ações de fortalecimento comunitário.

Os recursos para a realização desse projeto foram captados em 1997, mas ele começou a ser construído apenas nos anos seguintes, sendo concluído em 2000. Naquele momento todas as instituições que atuavam na questão da moradia trabalhavam em torno de apenas um pequeno projeto. Paralelamente, nada mais foi feito no sentido de formular uma política habitacional. Em 2001, começaram a acontecer eventos de discussão sobre o Estatuto da Cidade em Fortaleza, quando foi levantada a importância do plano diretor para a cidade.

O governo municipal passou a priorizar o atendimento às áreas de risco, reduzindo seu alvo de intervenção e, assim, buscando diminuir o problema e afastando-se da necessidade imediata de elaborar um cadastro dos assentamentos precários na cidade, conforme requirava o programa Habitar Brasil. O problema das áreas de risco em Fortaleza ganhou destaque no cenário urbano da cidade ao menos desde a década de 1980, principalmente durante a quadra chuvosa que abrange os meses de fevereiro a junho. São locais de moradia precária que oferecem risco

à vida da população residente, ou seja, “[...] são ocupações em terrenos impróprios para habitação, sujeitos a deslizamentos, inundações, risco de acidentes e incêndios” (Cetrede, 2003, p. 69). Quando dados extraoficiais indicavam mais de 600 áreas de favela em Fortaleza, abrigando mais de 150 mil famílias em 2002, a prefeitura diminuiu a magnitude do problema para 79 áreas e um total de 9500 famílias vivendo em áreas de risco (Pequeno, 2008).

Aproveitando-se de dossiê elaborado por ONGs referente à omissão do poder público na questão das áreas de risco, assim como de pesquisa de campo para conhecimento da realidade socioeconômica, a Comhab, através de seu diminuto corpo técnico, realizou ações que conseguiram manter em andamento o convênio celebrado entre a Prefeitura Municipal e a Caixa Econômica Federal, viabilizando inclusive a vinda de recursos para a realização de projetos e obras de urbanização de assentamentos precários. Com o plano de intervenção elaborado, requisito básico do programa Habitar Brasil, foram identificadas e hierarquizadas 79 áreas, segundo diversos critérios.

Optou-se por intervir em uma área ordenada na nona posição, devido a sua localização, situada às margens de lagoa próxima ao aeroporto. Reproduzindo modelo de

reassentamento de toda a comunidade em situação de risco, mais de 500 unidades foram construídas, oferecendo-se a opção da indenização, sendo outras centenas de famílias beneficiadas com infraestrutura e urbanização. Entretanto, parte das unidades, acabou cedida às demandas de áreas diversas, associadas ao clientelismo político ainda em voga. Pequeno (2011) pontua que

“[...] ao invés de fazer todos os cadastros, a prefeitura fez um plano de intervenção associado às áreas de risco. Então ela pegou os dados do censo de áreas de risco elaborado pelo fórum das áreas de risco, associado à ONG Centro de Defesa e Proteção dos Direitos Humanos, e entregou para a Prefeitura. Com isso, a prefeitura fez uma hierarquização das áreas de risco e dessa hierarquização ela começou pela nona área. Ela fez uma hierarquia para ver qual era a área mais crítica e começou atendendo a nona. [...] A partir desse plano de intervenção de área de risco, a Prefeitura garantiu o dinheiro para fazer as obras da Lagoa do Opaia. Porque tinha a questão da hierarquização, mas o que valia era a lógica de ter uma favela do lado do aeroporto, então tinha que resolver aquele problema. Você não podia chegar vendo o aeroporto dentro de uma favela, então foi à área escolhida. Do mesmo jeito que a segunda área escolhida foi o

Maravilha, que é a entrada da cidade. Você não pode entrar na cidade vendo uma favela. Então isso fez com que essa lógica que vem desde o programa de desfavorecimento de retirar as áreas de favela nos pontos que é o que gerou a Arraial Moura Brasil que foi lá pro Palmeiras. Mantém-se essa lógica. É mais do mesmo! Com isso a prefeitura começa a fazer projetos e obras de urbanização, mesmo sem ter completado todos os componentes do PEMAS”.

A situação de descaso institucional tornou-se pouco a pouco insustentável, não tanto pelo crescimento do problema, mas pelas pressões realizadas pela sociedade civil organizada, as quais se apoiaram nos ditames do Estatuto da Cidade, tirando partido do debate urbano em curso. Mesmo com a criação da Habitafor em 2004, os programas habitacionais do governo federal não foram suficientes para atrair a prefeitura de Fortaleza, que se manteve resistente às ações iniciais, principalmente por incluir processos participativos e por inserir na pauta os processos de regularização fundiária. Antes, no período de 2001 a 2003, haviam ainda alguns programas habitacionais sendo desenvolvidos em Fortaleza pelos governos estadual e municipal, e que contavam com aporte de recursos federais (Cetredre, 2003).

Figura 36 – Conjunto Maravilha



Fonte: Prefeitura Municipal de Fortaleza.

Capítulo 4

A recente produção de habitação social em Fortaleza

A primeira década do século XXI apresentou significativos avanços nos campos das políticas urbana e habitacional com a aprovação de marcos regulatórios e a criação de instituições que tratam da questão. A aprovação do Estatuto da Cidade e a criação do Ministério das Cidades são exemplos mais importantes desse cenário progressista. Além das transformações no cenário sociopolítico nacional, que tiveram impactos na escala municipal, Fortaleza também apresentou mudanças no cenário político local. Depois de uma década e meia da administração Juraci Magalhães, ascendeu ao poder um novo grupo político que, alinhado com o Governo Federal, passou a executar várias ações no setor habitacional através da Habitafor.

Essas ações públicas em habitação na capital não se restringiram ao poder público municipal. O governo estadual, mesmo diante de um processo de municipalização das ações em habitação popular, seguiu atuando, em alguns casos até de maneira mais significativa que a administração local. Foi exatamente esse paralelismo, observado em vários dos momentos históricos aqui apresentados, que caracterizou a atuação dos governos municipal e estadual no setor habitacional em Fortaleza. Apresentamos agora um breve panorama da recente produção de habitação social pelos dois níveis de governo na capital cearense.

1. Rumo à municipalização da habitação social em Fortaleza

1.1 A ascensão de outro governo municipal do Partido dos Trabalhadores

Em 2005, o Partido dos Trabalhadores novamente assumiu a Prefeitura Municipal de Fortaleza, exatamente 20 anos após a eleição de Maria Luiza Fontenele, também do PT. Luizianne Lins foi eleita com o apoio de movimentos sociais e uma rede de entidades denominada Núcleo de Habitação e Meio Ambiente (Nuhab), constituída por ONGs como o Cearah Periferia e o Escritório Frei Tito de Direitos Humanos (Abreu Neto, 2008). Membros dessas entidades foram inclusive chamados a ocupar cargos na administração municipal, também na recém-criada Fundação do Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (Habitafor), o que sinalizou um compromisso daquela gestão com um enfoque mais participativo no tratamento da questão da moradia popular.

Ainda durante o processo eleitoral, foi montada equipe técnica composta por profissionais de diversas áreas, de destaque em seus setores de atuação, e com grande predominância de professores universitários. Foi essa equipe que também compôs a equipe de transição montada após as eleições. O

ponto de partida foi a elaboração de diagnóstico institucional. Pequeno (2011), um dos técnicos convidados para compor a equipe inicial da Habitafor, onde permaneceu nos seus cem primeiros dias como voluntário, e que posteriormente foi cotado para assumir a presidência da daquela fundação, assim relata esse processo

“[...] montar esse diagnóstico era aquela coisa de bater o escanteio e correr pra fazer o gol. Você tinha que montar o diagnóstico pra ontem, [tinha] que desenvolver e implantar o sistema e já tinha uma obra, um projeto, já aprovado e que, se dentro de 30 dias não fosse entregue para a Caixa já no ponto de executivo, a Prefeitura perdia o dinheiro, que era a obra da Maravilha. [...] Então era aquela coisa que era quase tudo, criar uma instituição com as pessoas que a gente tinha, fazer essa reengenharia, de ver como é que a gente deslocaria os funcionários, [...] avaliar projetos e conseguir captar mais dinheiro. Além disso, era o Ministério da Cidade sabendo que a gente agora estava aqui e chovendo de proposta. O pessoal que estava lá na Secretaria dos Programas Urbanos vinha pra cá dizendo:

‘olha, a gente tem esse projeto, tem esse recurso, tem dinheiro pra isso’. Então era muita coisa, tudo ao mesmo tempo”.

Dentre as bandeiras apresentadas em discurso, o novo governo municipal buscava promover o exercício da cidadania através da gestão democrática, tendo como marco o Orçamento Participativo, acompanhando uma tendência das administrações locais e se utilizando das experiências de outras cidades iniciadas no Brasil. Na primeira gestão Luizianne Lins (2005-2008), foram priorizadas as demandas associadas à urbanização e recuperação das áreas de risco e beneficiamento das famílias que residiam nestes espaços da cidade, além de revitalizar os instrumentos de controle social da política de habitação, em conformidade com as diretrizes e os princípios consagrados na Lei Orgânica do Município, na Política Habitacional de Interesse Social (PHIS), no Estatuto da Cidade e no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).

Como requisitos do SNHIS, destacam-se os conselhos e as conferências como instrumentos de controle social da política de habitação de forma participativa e democrática. Com caráter deliberativo, controlador e avaliador da política habitacional, em dezembro de 2006 foi instituído o

Conselho Municipal de Habitação Popular (Comhap), que deu subsídios à realização da I Conferência Municipal de Habitação, ocorrida no ano seguinte.

1.2 Novo plano diretor e as ZEIS

Seguindo as recomendações sobre a política urbana contida na Constituição Federal de 1988, o primeiro Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza foi elaborado em 1992. Embora com base em padrões de planejamento tecnocrático de décadas anteriores, apresentava um caráter progressista, devido à inclusão de algumas ferramentas de desenvolvimento urbano direcionadas para assegurar a função social da propriedade, mesmo antes da aprovação do Estatuto da Cidade, que foi aprovado quase dez anos depois. No entanto, esses instrumentos só foram descritos, não sendo definidas sua aplicação e sua implementação. Em 2002, dez anos após aquele plano ter sido apenas elaborado, mas não posto em prática, um processo de revisão começou, mas agora, segundo as orientações e recomendações do Estatuto da Cidade. Desse momento até sua aprovação final, em 2009, o processo de revisão aconteceu entremeadado de importantes disputas político-ideológicas e conflitos entre as diferentes partes interessadas.

Em uma primeira revisão elaborada, a proposta de plano diretor foi vetada pelas autoridades municipais, devido à falta de participação popular. Ademais, os resultados questionados por segmentos da sociedade civil, como alguns profissionais ligados às questões urbanas. De uma forma geral, o novo plano teve pouco ou nada de novo, contendo alguns dos mesmos problemas do plano anterior. Mesmo assim, o plano foi enviado para aprovação na Câmara Municipal em 2004. No entanto, uma grande mobilização popular conduzida por organizações locais ligadas às questões urbanas - como ONGs, movimentos sociais e associações profissionais - resultou em uma queixa formal ao Ministério Público local³⁶.

A proposta de revisão do Plano Diretor não foi aprovada e teve que ser elaborada novamente. Em 2005, dentre outras medidas progressistas tais como o orçamento participativo, a nova administração local continuou a revisão do plano. Em 2006 uma nova equipe de

consultores foi contratada para dar início ao processo de revisão. Diante das recomendações e das campanhas do Ministério das Cidades, do o perfil dos novos consultores e do conteúdo democrático apresentado nos discursos da nova administração municipal, criou-se expectativa positiva dentro dos movimentos sociais em torno da possibilidade de participação popular³⁷ e a sua elaboração contou com diferentes segmentos da sociedade³⁸.

O Plano Diretor Participativo foi aprovado em 2009, após longo processo de discussão e debate. Apesar da experiência participativa e democrática com que foi elaborado, o plano apresentava fragilidades na sua efetivação, recebendo críticas dos movimentos sociais pela falta de regulamentação de instrumentos e propostas. O grande avanço desse plano foi a inclusão das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) como instrumento de garantia da oferta de áreas urbanas bem localizadas e equipadas com infraestrutura para a população de baixa renda.

36. O Ministério Público apontou irregularidades como a contratação de consultores privados e ausência de instrumentos contidos no Estatuto da Cidade.

37. O novo processo teve seu início marcado negativamente pelo baixo nível de participação popular, em parte justificada pelo curto período de tempo disponível para revisar o plano, repetindo assim problemas semelhantes apresentados pela proposta anterior. No entanto, deve-se destacar a qualidade técnica do novo plano, dada a relevância de alguns instrumentos apontados para as áreas que compunham o macrozoneamento.

38. Participaram do Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo representantes de movimentos sociais, ONG, representações profissionais, sindicatos, órgãos de classe, instituições de pesquisa, membros do poder público executivo e conselheiros do Orçamento Participativo.

Decorrente das proposições encaminhadas pelos movimentos sociais e setores da sociedade civil engajados nas questões urbana e habitacional, ao final de sua elaboração Fortaleza teve, pela primeira vez, propostas concretas dirigidas aos assentamentos precários inseridas em um plano diretor. Combinados em um mapa temático, as ZEIS

foram classificadas em três tipos diferentes, de acordo com as suas condições de ocupação: favelas e assentamentos informais; loteamentos e conjuntos habitacionais; e terrenos vazios ou edifícios subutilizados³⁹. Apesar das limitações já apontadas, teve-se, portanto, uma aproximação inicial entre a política habitacional e urbana na cidade.

2. Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza

A política de habitação social em Fortaleza foi oficializada em 2004, através da Lei Municipal 8918, sancionada ainda na gestão Juraci Magalhães. A lei buscava se adequar aos princípios do SNHIS para garantir a captação de recursos federais. Foram incluídas, no seu escopo, diversas ações como regularização fundiária, financiamentos para

melhorias habitacionais, construção de novos conjuntos habitacionais e urbanização de assentamentos precários, com prioridade para aqueles situados em áreas de risco. Esta política passou a ser capitaneada pela Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (Habitafor), criada no ano anterior, através da Lei Municipal 8810/2003.

39. Apesar de algumas ações contra as ZEIS, especialmente pelo setor imobiliário, a proposta inserida no Plano Diretor foi aprovada e encaminhada para discussão final na Câmara Municipal. No entanto, debates realizados pela sociedade civil, que ganharam força durante o desenvolvimento do plano, foram sendo enfraquecidos, especialmente no final das reuniões públicas realizadas pela equipe que coordenou o processo de revisão. Isso resultou em algumas mudanças na proposta inicial do plano.

Quadro 09 – Principais conjuntos construídos pela Habitafor (até 2010)

CONJUNTO	UNIDADES HABITACIONAIS
Lagoa do Opaia	600
Maravilha	606
Lagoa do Urubu	188
Marrocos	147
Anita Garibaldi	20
Socorro Abreu	62
Bárbara de Alencar I	104
Bárbara de Alencar II	100
Rosa Luxemburgo	171
Rosalina	1807
Maria Tomásia	1126
Jana Barroso	272
Urucutuba	332
São Cristovão (Campo Estrela)	440
Vila do Mar	1434
Açude João Lopes	80
PREURBIS – Cocó	816
Lagoa do Papicu	488
Sabiá	72
TOTAL	8288

Fonte: elaboração própria a partir de dados fornecidos pela Habitafor.

A Habitafor passou a ser o principal órgão responsável pela elaboração e execução da política de habitação no município de Fortaleza, atuando como agente de melhorias das condições urbanísticas e de moradia. A criação desta fundação está associada à implementação do programa Habitar Brasil na capital cearense e que tinha como exigência a

criação de uma Unidade Executora do Município (UEM). Surgiu também para garantir o repasse de recursos destinados ao projeto de urbanização da Lagoa do Opaia. Sobre o processo de criação da Habitafor, Pequeno (2011) aponta que

“[...] a ideia do programa Habitar Brasil era a seguinte: o município vai realizar o seu desenvolvimento

institucional, faz as primeiras ações, faz a lição de casa e recebe dinheiro para executar uma obra, onde a execução dessa obra, o projeto piloto vai servir de aprendizado para aquela equipe, sobre como proceder. Só que aqui no caso quebrou um pouco a lógica. Eles conseguiram ainda mais recursos para fazer mais uma favela, que foi a Maravilha. Só que nisso tudo, tendo sido feitas as leis e tudo mais, a política habitacional era o básico para a criação da Habitafor, que é daí que a instituição foi criada. E ela foi criada como uma fundação, até porque a fundação tem maior autonomia. Ela tem assim como se fosse o orçamento próprio, ela não é um órgão totalmente dependente da Prefeitura".

De fato, ainda que a Habitafor ganhe destaque na gestão Luizianne Lins, já havia um encaminhamento anterior para a sua criação. Segundo Pequeno (2011),

"[...] não se tinha mais pra onde correr. Especialmente quando o governo Lula começou, em 2003, fica claro que vai haver recursos para a habitação. Então o presidente da Comhab, vislumbrando a possibilidade real de contar com recursos federais, prática que ele já havia experimentado desde o período do BNH, desde a FSSF, percebeu que era preciso criar essa fundação, de maneira que a mesma

tivesse autonomia, inclusive e principalmente financeira, de forma a receber diretamente os recursos provenientes do governo federal".

O processo foi mais lento pela desatenção que caracterizava a gestão Juraci Magalhães para o tema habitação. Sobre isso, Pequeno (2011) relata que

"[...] teve esse atraso porque ele ao invés de acelerar o processo ele cozinhou, só foi realizar realmente as ações através das oportunidades que o governo Lula mostrou. Foi isso que fez com que o Prefeito Juraci Magalhães comprasse a ideia. Mas acho que dentro do Habitar Brasil a criação da fundação nunca demorou tanto. Ela é anterior à gestão da Luizianne. Foi um processo que aconteceu de forma até dolorosa para as pessoas que participaram dessa etapa de transição, mas que a partir de 2005 a Habitafor passou a ser o carro chefe da estrutura institucional. Mas outras ações também estavam acontecendo".

2.1 (Des) caminhos da criação de um órgão municipal para habitação

As novas eleições trouxeram mudanças na orientação política municipal, convertidas em esperança de melhores tempos para a política habitacional (Pequeno, 2008). Dentre

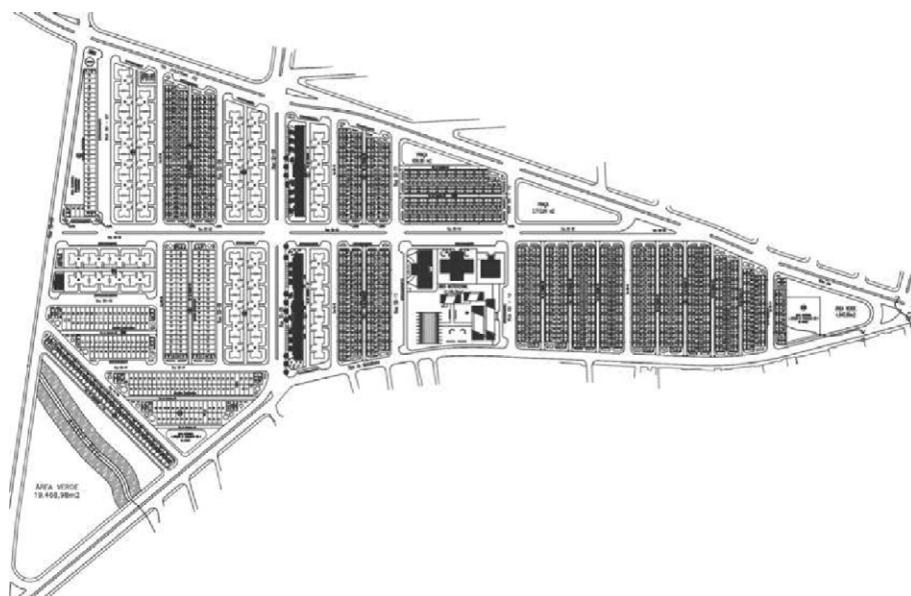
as propostas levantadas estavam a ampliação e renovação dos quadros funcionais, as estratégias de captação de recursos de fontes diversas, a oportunidade para experimentação de projetos alternativos, a abertura para discussão com os movimentos e com as comunidades atendidas sobre a política e a definição de novas demandas, a formulação de programa específico de regularização fundiária, e a construção de banco de dados com cadastros de áreas precárias e famílias atendidas (Pequeno, 2008). No entanto, todas essas medidas foram postas apenas como intenções, sendo aos poucos deixadas de lado em função de dificuldades diversas. Muitas foram as ações postas em andamento pela nova gestão municipal. Todavia, alguns problemas foram rapidamente detectados, tais como

“[...] a ausência de processo de planejamento associada à dispersão das ações por diversas secretarias e à corrida desenfreada pela captação de recursos, que eram confirmados ainda que para projetos deficientes; a construção da governabilidade através de coalizões políticas impedindo avanços na gestão

participativa; lentidão nos processos e retrocessos técnicos; falta de diálogos intersecretoriais e dissociação da política habitacional junto à política urbana, fazem com que a favelização aumente a sua intensidade, levando vantagem em relação às respostas oferecidas pelas políticas públicas” (Pequeno, 2008).

Anterior à criação da Habitafor, a política habitacional era descentralizada com execução em todas as antigas Secretarias Executivas Regionais (SER), através dos Distritos de Habitação e Trabalho, bem como por algumas iniciativas do terceiro setor. Contudo, nesse momento a execução de projetos habitacionais não era exclusividade da Habitafor. Dois grandes projetos – Vila do Mar e Programa de Requalificação Urbana com Inclusão Social (Preurbis) – por motivos mais de ordem política que administrativa ou técnica, estavam ligados diretamente ao Gabinete da Prefeita e à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura (Seinf), respectivamente.

Figura 37 – Planta de implantação do conjunto Rosalina



Fonte: Prefeitura Municipal de Fortaleza.

Figura 38 – Vista aérea do Conjunto Maria Tomásia



Fonte: Prefeitura Municipal de Fortaleza.

3. A continuidade da atuação de outras esferas de governo na produção de habitação social em Fortaleza

3.1 Mudanças na estrutura institucional: da Seinfra à Secretaria das Cidades

O rearranjo institucional do governo estadual, no que se refere aos órgãos que tratam das questões urbana e habitacional, seguiu seu rumo. Com a primeira gestão Cid Gomes iniciada em 2007, foi criada a Secretaria das Cidades, seguindo o processo iniciado em 2003, no governo Lula, de criação de organismos executivos direcionados às ações de desenvolvimento urbano e habitacional nas cidades. Daí a equiparação – ao menos aproximada – da nova secretaria ao Ministério das Cidades. Naquele mesmo ano, na administração Lúcio Alcântara (2003-2006), havia sido criada a Secretaria do Desenvolvimento Local e Regional (SDLR), em substituição à Seinfra. A SDLR, criada por recomendação da consultoria internacional que assessorava o governo estadual em suas ações de planejamento territorial, herdou, de forma centralizada, as ações de continuidade do projeto Prourb, através do projeto Cidades do Ceará.

Com a Secretaria das Cidades, ocorreram articulações para investimentos no desenvolvimento urbano e regional no estado, seguindo linha

anterior de dependência dos programas federais e do aporte financeiro do BID. Da mesma forma que a SDLR, a Secretaria das Cidades passou a concentrar os esforços de planejamento também tendo como matriz programática e conceitual o programa Cidades do Ceará, sucessor do Prourb e elaborado ainda na administração Lúcio Alcântara. Permaneceu, portanto, o paralelismo entre os governos municipal e estadual na atuação setorial na questão da moradia popular, apesar do movimento iniciado de retirada do Governo do Ceará das ações em habitação na capital.

3.2 Retomada da produção de grandes conjuntos pelo Estado

A principal ação da SDLR foi a concepção do projeto Costa Oeste. Financiado pela Caixa Econômica Federal através de um projeto denominado Promoradia, e contando com recursos originários do FGTS, o Costa Oeste previa obras de melhoria da infraestrutura viária e de saneamento do setor oeste da cidade, trecho que historicamente foi relegado às populações de baixa renda. Com as desapropriações necessárias ao projeto de construção

da Avenida Costa Oeste, havia ainda a previsão de construção de conjuntos habitacionais em terrenos próximos onde seria realocada a população. Previa-se a construção de 525 unidades. Este projeto, no entanto, foi alvo de discussão pública entre os governos municipal e estadual,

como também pelos movimentos sociais, ONGs e setores da sociedade civil organizada. Posteriormente o Projeto Costa Oeste passou a ser tocado pela Prefeitura, através da Habitafor, quando foi rebatizado como Vila do Mar, como já apresentado.

Figura 39 – Estudo volumétrico para conjunto habitacional no projeto Maranguapinho



Fonte: Secretaria das Cidades do Estado do Ceará.

A Secretaria das Cidades, por sua vez, contando com recursos do governo federal e o arcabouço institucional do Ministério das Cidades, conseguiu realizar a construção de alguns conjuntos habitacionais. Destacam-se, como principais ações desta secretaria na área de habitação os projetos de urbanização das margens do Maranguapinho e do Cocó. Estes dois projetos têm em comum, além do foco nas áreas de risco próximas a recursos hídricos – situação de precariedade das condições de moradia mais recorrentes

em Fortaleza –, a magnitude das ações propostas. O discurso oficial do governo estadual para com o projeto Maranguapinho, por exemplo, é o de que se trata da ‘maior obra de intervenção urbana da história do Ceará’. Especificamente quanto à produção de novas moradias, estava prevista a construção de 9422 unidades habitacionais no projeto do Maranguapinho e 1700 no do Cocó. Esses montantes estão distribuídos em diversos conjuntos ao longo de terrenos nas margens daqueles rios.

Quadro 10 – Principais conjuntos construídos pela Secretaria Estadual das Cidades

Conjunto/projeto	Unidades habitacionais	Conclusão ou início da execução
Oscar Araripe	110	2007
Alves de Lima	310	2008
Santana	245	2008
Gengibre	620	2008
Dom Helder Câmara	864	2009
Leonel Brizola	68	2009
Maranguapinho (*)	9422	2009
Cocó (*)	1700	2009
TOTAL	13339	-

Fonte: Elaboração própria a partir de dados fornecidos pela Secretaria das Cidades.

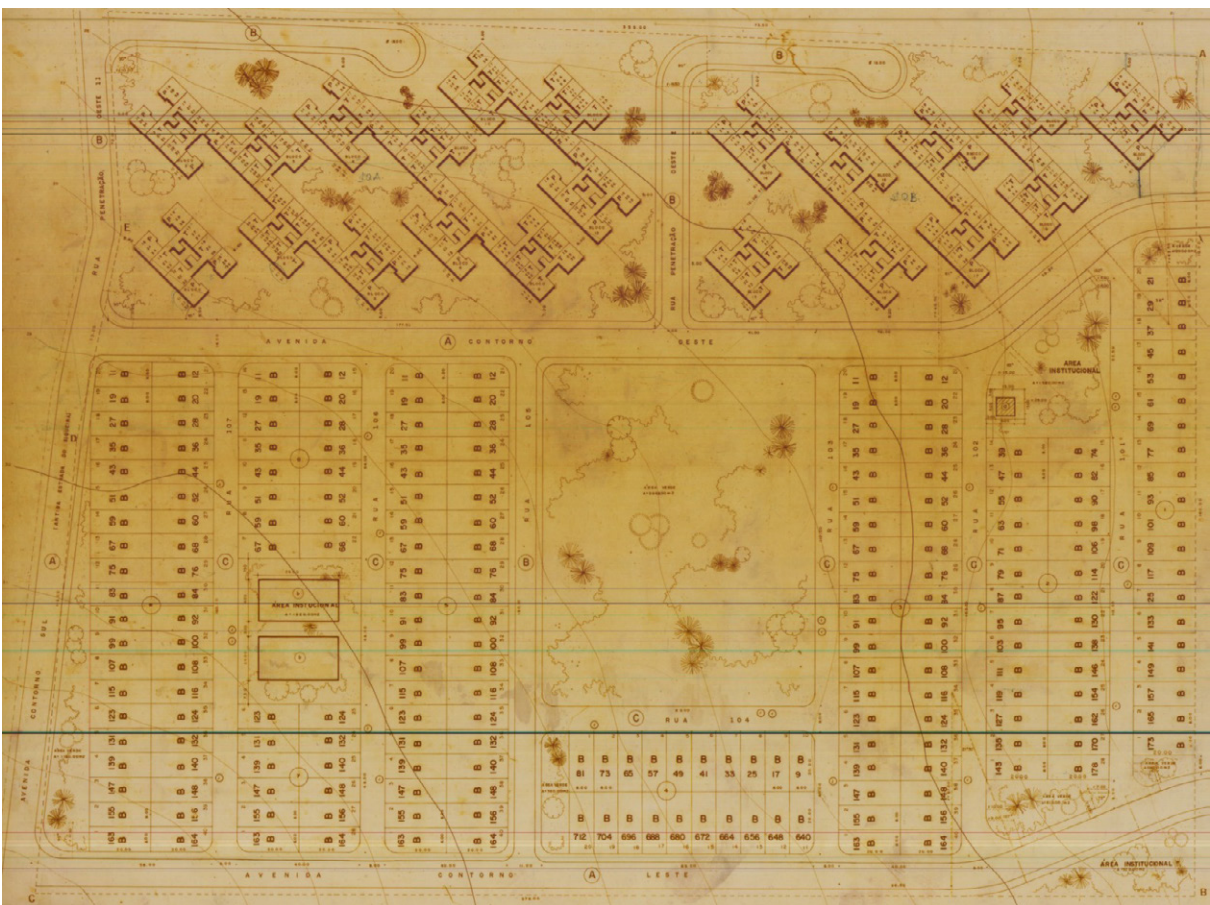
Figura 40 – Vista aérea dos conjuntos Miguel Arraes e Raquel de Queiroz.



Fonte: PAC.

Parte 2

Mudanças e permanências na produção da habitação social



A parte 2 deste livro toma o espaço urbano metropolitano de Fortaleza por recorte territorial e a produção habitacional como recorte temático, destacando os conjuntos habitacionais como objeto de análise. Buscou-se identificar e discutir alguns dos elementos que caracterizam mudanças e permanências nas políticas de moradia popular, na arquitetura das unidades habitacionais e nos espaços que os conjuntos habitacionais configuram.

O capítulo 5 trata das ‘Mudanças e permanências na produção das políticas habitacionais’ e discute aspectos relacionados às políticas de moradia empreendidas pelo Estado na capital cearense em diferentes momentos históricos. Nele, de certa forma, é dada a continuidade das discussões empreendidas na parte 1 deste livro, com análise mais aprofundada sobre processos que caracterizam aquelas políticas: a desconcentração das ações habitacionais, o paralelismo da atuação estatal na produção habitacional na capital, o patrimonialismo como componente das ações habitacionais e a restrição da população atendida pelas políticas de moradia popular.

O capítulo 6 trata das ‘Mudanças e permanências na produção do desenho da habitação’ e apresenta questões relacionadas à forma material resultante das políticas

habitacionais, ou seja, o desenho da moradia. Nele são feitas inferências acerca da continuidade no desenho da moradia popular, dos parâmetros de projeto utilizados e das transformações morfológicas presentes nas unidades habitacionais. O capítulo 7 apresenta as ‘Mudanças e permanências na produção do espaço habitacional’ e traz discussões referentes às transformações morfológicas nos conjuntos habitacionais, à dinâmica de ocupação destes empreendimentos e às localizações no espaço urbano metropolitano de Fortaleza.

Nesta parte do livro também são formuladas algumas considerações a partir de um universo de registros e indicações que expõem alguns dos elementos que permitem delimitar sistematicamente padrões indicativos de mudanças e permanências no modo como a produção habitacional ocorreu em território fortalezense nas últimas décadas. Com isso, é possível inclusive aventar se esses padrões são exclusividade do lugar onde foram realizadas as abordagens empíricas ou se podem ser considerados para além da realidade fortalezense. Faz-se aqui importante ressaltar das análises apresentadas adiante: a conjuntura sociopolítica específica do momento em que os conjuntos habitacionais foram produzidos em muito explicam as suas formas resultantes.

Diante disso, a análise comparativa simples, feita através do isolamento de elementos para comparação, pode levar a constatações imprecisas ou que pouco contribuem para o entendimento do que se pretende mostrar: a dinâmica que caracteriza a produção habitacional, através de mudanças e permanências. Estes processos, no entanto, não se apresentam de maneira isolada. Ao contrário, são complementares, convergentes, se sobrepõem, sofrem e exercem influência entre si. A forma como estão aqui apresentados decorre de uma escolha metodológica.

Portanto, as constatações apresentadas não devem ser generalizadas para o universo de situações presentes em Fortaleza. Ainda assim, buscou-se uma síntese que relacionasse essas constatações. No entanto, elas apresentam relevante grau de confiabilidade diante da identificação de constatações recorrentes que se apresentam em parte significativa deste universo. Dentre os processos identificados, o quadro a seguir apresenta aqueles que foram destacados para, em um esforço de síntese, guiar a apresentação de parte das constatações observadas.

Quadro 11 – Quadro-síntese das principais mudanças e permanências observadas

	PROCESSO	TENDÊNCIA PREDOMINANTE (*)
Mudanças e Permanências nas Políticas de Moradia	Desconcentração das ações habitacionais	Mudança
	Paralelismo da atuação estatal na produção habitacional	Permanência
	Patrimonialismo como componente das ações habitacionais	Permanência
	Restrição da população atendida pelas políticas habitacionais	Mudança
Mudanças e Permanências no Desenho das Habitações	Padronização e redução das unidades habitacionais	Permanência
	Verticalização e utilização de tipologias multifamiliares	Mudança
	Transformações morfológicas nas unidades habitacionais	Permanência
Mudanças e Permanências no Espaço dos Conjuntos	Localização periférica dos conjuntos habitacionais na cidade	Mudança
	Adensamento e verticalização dos conjuntos habitacionais	Mudança
	Transformações morfológicas nos conjuntos habitacionais	Permanência

* Considera-se como tendência predominante a indicação preliminar, em hipótese, de como cada processo foi observado. Esse dualismo tem caráter apenas metodológico, não restringindo as análises realizadas.

Fonte: elaborado pelo autor.

Capítulo 5

Mudanças e permanências na produção das políticas habitacionais

Neste capítulo, são discutidos aspectos relacionados às políticas de moradia empreendidas pelo Estado na capital cearense em diferentes momentos históricos. Nele, é dada a continuidade ao tema já apresentado na Parte 1, com a diferença da análise acerca de determinados processos que caracterizam mudanças e permanências na produção das políticas habitacionais. Dentre esses processos, podemos destacar: desconcentração das ações habitacionais; paralelismo da atuação estatal na produção habitacional na capital; patrimonialismo como componente das ações habitacionais; e a restrição da população atendida pelas políticas de moradia popular.

1. Desconcentração das ações habitacionais

1.1 Transformações na estrutura institucional de planejamento habitacional

Retomando as discussões empreendidas na parte 1, quando tratamos do papel do Estado como agente promotor da habitação, destacamos a importância que o poder público apresenta – em seus diferentes níveis de atuação – para estabelecer mecanismos que garantam à população o acesso à moradia. No Brasil, em determinado momento histórico, a moradia passou a ser responsabilidade do Estado que atua no setor habitacional também através da regulação, normalmente por meio de políticas públicas. Ao longo do século XX, essas políticas apresentaram a centralização na instância federal como característica comum, ainda que com variações. Essa condição começou a ser alterada somente a partir da

Constituição Federal de 1988, na qual constam diretrizes que direcionaram aos municípios o protagonismo na elaboração e execução de políticas setoriais, dentre elas a habitação.

Em Fortaleza, de maneira geral, esse processo não se distanciou do que foi observado no restante do Brasil. A relação de dependência aos ditames federais no campo das políticas habitacionais, em determinados momentos, chegou a ser bastante acentuada. O distanciamento político e territorial do poder central fez com que Fortaleza apresentasse, ao longo de todo o século XX, poucas iniciativas no campo da moradia popular, das quais raras eram definidas pelo poder local. Apenas com a Fundação do Serviço Social de Fortaleza, criada na década de 1960, é que ocorreram as primeiras ações vinculadas à administração municipal, mas dependentes dos recursos federais. Antes, o resultado da atuação estatal no campo da moradia em Fortaleza foram os conjuntos habitacionais construídos pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões e pela Fundação da Casa Popular. As ações da FCP direcionadas para a capital cearense, inclusive, quando não ficaram apenas no discurso, tinham caráter eminentemente político, denotando ainda mais esta relação de dependência.

A FSSF, por sua vez, estava ligada diretamente à administração

municipal. Diante do problema urbano e habitacional que se intensificava na cidade, aquela fundação começou a desenvolver projetos e estudos de planejamento e assistência social para a população de baixa renda, destacando-se as ações de desfavelamento, termo utilizado na época para se referir à intervenção em áreas de favelas. As ações da FSSF no campo da moradia popular eram resposta direta às intervenções estruturais que a capital cearense vinha sofrendo por conta da atuação do governo estadual, no que se refere principalmente à estruturação viária.

Apesar de desenvolvidos planos como o Programa Integrado de Desfavelamento (Fortaleza, 1973), as ações no campo habitacional tinham caráter eminentemente assistencialista, claramente observado pelo próprio nome do órgão que promovia aquelas ações habitacionais. Destaque deve ser dado à construção do conjunto habitacional Pirambu, viabilizado através do então chamado sistema de ajuda mútua e que esteve a cargo de parceria entre a Companhia Habitacional do Estado do Ceará (CHEC), órgão estadual, e a FSSF, fundação municipal. Através desta fundação foram construídos outros importantes conjuntos habitacionais, alguns dos quais já contando com recursos federais provenientes do SFH, como o Marechal Rondon e o Palmeiras.

Em 1964 foi criada, no âmbito estadual, a Companhia Habitacional do Estado do Ceará, instituição responsável pelos projetos em municípios do interior. Nesse mesmo ano também foi criada uma companhia de habitação municipal, responsável pelas realizações na capital. A CHEC foi transformada em Companhia de Habitação do Estado do Ceará (Cohab-CE) em 1968. Em 1972, o órgão municipal criado junto com a CHEC se fundiu à Cohab-CE, que manteve essa estrutura até sua extinção em 1999. Através da Companhia de Habitação do Estado do Ceará, que atuou como agente executora dos projetos financiados pelo BNH, foram viabilizados os grandes conjuntos habitacionais. Nesse momento, decresceu a participação da Fundação de Serviço Social de Fortaleza, ficando esta responsável por algumas ações de caráter assistencialista. Isso ocorreu também pela estrutura local montada para subsidiar a atuação do BNH em território cearense. A execução dos projetos ficou a cargo da Cohab-CE que, mesmo tendo abrangência estadual, concentrou boa parte das ações na capital e na recém-instituída região metropolitana. Se a Cohab-CE atuou, predominantemente, com foco em um público capaz de minimamente atender os requisitos financeiros de acesso aos recursos imobiliários do SFH, foi com a Proafa que o governo

estadual, de certa forma, suplantou o que antes havia sido praticado pela FSSF.

A Proafa atuou na qualidade de organismo executor do Promorar, programa de âmbito federal, ressaltando-se novamente o vínculo direto com os recursos provenientes da União. A instituição de um órgão específico – com status e estrutura de secretaria estadual – para atuar na execução daquele programa federal colocou Fortaleza em situação peculiar, pois essa condição difere do que ocorreu na maior parte dos outros estados. Nestes, utilizando-se da estrutura já em funcionamento, foram as companhias habitacionais estaduais que atuaram como agentes promotores e financeiros das iniciativas vinculadas ao Promorar (Braga, 1995). De acordo com Pereira (2011), a Proafa seria uma continuação da FSSF, tanto é que a própria presidente daquela fundação foi convidada pelo então governador Virgílio Távora para chefiar o novo órgão, levando grande parte da equipe técnica, mas também se aproveitando da experiência de implantação dos conjuntos Alvorada e Marechal Rondon, construídos pela FSSF. A dependência da Proafa à conjuntura política local, específica e favorável que a instituiu, também justifica sua dissolução em 1987.

1.2 Rumos da municipalização das políticas habitacionais

Ao final dos anos 1980 e ao longo de toda a década de 1990, observou-se o desmonte das instituições responsáveis pela implementação da política habitacional em todo o Brasil. Sem o BNH, a política habitacional perdeu sua instância de planejamento, alterando-se a forma de inserção institucional do tratamento do problema habitacional na estrutura de planejamento federal. A política habitacional passou a apresentar forte natureza assistencialista, de caráter seletivo, com a renda sendo o principal parâmetro de acesso às ações habitacionais. Fortaleza não esteve imune ao vazio institucional observado nas políticas urbana e habitacional que ocorreu em escala nacional.

As ações estatais em habitação passaram a ser desenvolvidas buscando a descentralização das decisões na aplicação dos recursos, sendo justificada pelo discurso do fortalecimento do papel dos estados e municípios. De fato, seguindo os preceitos neoliberais, o governo estadual realizou reformas administrativas, enxugando a máquina pública e desmontando a maior parte da sua estrutura setorial, sem que as prefeituras municipais tivessem se preparado para assumir a tarefa de enfrentar o problema habitacional. O resultado na escala local nos setores

que tratam da questão urbana e habitacional foi a reorganização institucional do governo estadual, resultando na supressão de alguns órgãos.

Com a extinção da Proafa, em 1987, e da FSSF, em 1990, as ações habitacionais ficaram a cargo principalmente da Cohab-CE, em nível estadual, mas também da Comhab, em nível municipal, porém, de maneira muito incipiente. No âmbito municipal, a situação institucional se manteve precária e desgovernada (Pequeno, 2008). As ações habitacionais tocadas pelo executivo municipal ocorreram sob a responsabilidade de diversas secretarias, de forma bastante fragmentada, como o próprio planejamento urbano naquele momento. Restava, de fato, a Companhia de Habitação do Estado do Ceará como único órgão local dedicado exclusivamente ao trato da questão habitacional.

Ainda que inserida em uma conjuntura neoliberal, a manutenção da Cohab-CE naquele momento ocorreu pelo reconhecimento do governo estadual quanto a sua importância como único órgão responsável pela política urbana. Nesse ínterim, foi criada a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (SDU), precursora da atual Secretaria das Cidades, ficando ambas as instituições à frente das ações urbanas e habitacionais. Além da SDU, responsável pela política urbana, foi

criada também a Superintendência do Desenvolvimento Urbano do Estado do Ceará (Sedurb), que funcionava como um órgão executivo, com capacidade de elaboração de projetos, e que ocupava posição semelhante à da Cohab-CE na estrutura administrativa estadual. Enquanto essa companhia elaborava projetos de conjuntos habitacionais e de equipamentos neles inseridos, a Sedurb os contratava e os executava.

Com o desmantelamento das instituições responsáveis pela execução da política habitacional em todo o Brasil ao longo da década de 1990, a Cohab-CE caminhou para sua extinção em 1999, gerando a transferência aos municípios da responsabilidade pela provisão de moradia. As atribuições da companhia foram transferidas para um pequeno departamento ligado ao setor de infraestrutura na recém-criada Secretaria da Infraestrutura (Seinfra). A Cohab-CE não atuou mais na provisão de moradia, mantendo-se timidamente à frente de projetos de urbanização de favelas vinculadas às grandes intervenções urbanas que o executivo estadual realizava na capital. Enquanto isso, o executivo municipal demorou a incorporar a moradia como sua responsabilidade. Ao mesmo tempo em que ocorreu um movimento de recuo por parte da administração estadual, a prefeitura avançou no

trato da questão habitacional apenas ao final daquela década, ainda que timidamente e sem indícios claros da constituição de um órgão específico para o trato do problema.

Naquele momento a administração municipal estava presente na questão habitacional via Comhab, que executava ações pontuais e pouco significativas, como o Pró-Renda Urbano e os pequenos conjuntos habitacionais de mutirão. Essas ações - distribuídas em várias partes da cidade e com reduzida quantidade de moradias em cada empreendimento - sustentavam um regime clientelista baseado na oferta de moradias populares e que garantiu a eleição de pessoas ligadas àquela comissão. Ao final dos anos 1990, a Comhab começou a estabelecer parcerias e convênios - com o governo federal, ONGs e setores da sociedade civil organizada - para o desenvolvimento de ações na área, cujo destaque foi o Programa Habitar Brasil. Fortaleza, então a quinta cidade mais populosa do Brasil, contava com significativo contingente de pessoas residindo em favelas, mas, paradoxalmente, não possuía órgão local específico para o setor habitacional. Diante dessas circunstâncias, a cidade se credenciou para receber maior volume de recursos do Programa Habitar Brasil, inclusive verba específica destinada à constituição

de um órgão municipal responsável pela questão habitacional.

Depois de um período de marginalização da questão habitacional no interior do executivo municipal, notadamente nas gestões Juraci Magalhães, 1990-1992, e 1997-2004, quando inclusive os prazos estipulados para utilização de recursos foram extrapolados, a política municipal de habitação social foi oficialmente formalizada em 2003, com a criação da Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (Habitafor) através da Lei Ordinária nº 8.810, de 30 de dezembro de 2003. A Habitafor passou a ser o principal órgão responsável pela elaboração e execução da política de habitação no município, atuando como agente de melhorias das condições urbanísticas e de moradia.

No ano seguinte foi instituída a política municipal de habitação social, através da Lei Ordinária

nº 8.918, de 29 de dezembro de 2004. Esta lei buscava se adequar aos princípios do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) para captar recursos federais. No seu escopo, foram incluídas diversas ações como regularização fundiária, financiamentos para melhorias habitacionais, construção de novos conjuntos habitacionais e urbanização de assentamentos precários, com prioridade para aqueles situados em áreas de risco. Ainda que com a Habitafor tenha se intensificado a municipalização das políticas habitacionais, o governo estadual ainda permaneceu desenvolvendo ações habitacionais pontuais na capital, mas de porte significativo. De fato, o que se observou no período mais recente foi a manutenção do paralelismo que historicamente marca a presença dos governos municipal e estadual nas ações habitacionais em Fortaleza.

2. Paralelismo estatal da produção habitacional na capital

2.1 Atuação dos governos estadual e municipal no setor habitacional

Historicamente, ao longo das transformações na estrutura institucional de planejamento habitacional na capital cearense, percebe-se um paralelismo da atuação estatal

na produção habitacional. Mesmo que tenha ocorrido um significativo incremento da participação do governo municipal nas ações habitacionais em Fortaleza durante os anos 1990 e 2000, seguindo os da Constituição Federal de 1988, os governos locais – estadual e municipal

– continuaram atuando ao longo do tempo nesse setor. Pode-se constatar que, desde a criação do BNH em 1964, pelo menos um órgão estadual e outro municipal estiveram à frente da questão habitacional desenvolvendo ações na capital cearense, evidentemente com diferentes ênfases e intensidades de atuação. Um marco importante, no ano anterior à criação do BNH, foi a construção do conjunto habitacional Pirambu, resultante da atuação conjunta entre CHEC e FSSF. O que se viu depois, com a instituição do SFH e ao longo da atuação do BNH, foi uma separação de funções entre os dois entes federados no que se refere à participação no setor habitacional na capital cearense.

A cargo do governo estadual, via Cohab-CE, foram construídos grandes conjuntos habitacionais financiados para a classe trabalhadora assalariada. Através da FSSF, o município executou outros importantes conjuntos habitacionais, voltados especificamente para áreas com precariedade das condições de moradia, justamente aquelas que foram alvo de intervenções do próprio governo estadual. Enquanto as ações da Cohab-CE eram voltadas para o incipiente mercado habitacional viabilizado através de recursos do BNH, aquelas tocadas pela FSSF tinham caráter meramente assistencialista. Naquele momento, ao passo

que ganharam significância as ações realizadas pela Cohab-CE, diante do volume de recursos provenientes do Banco Nacional da Habitação, a participação da Fundação de Serviço Social de Fortaleza decresceu. Com a mudança de rumo da política habitacional e do foco para as faixas de menor renda, ao invés da FSSF, foi a Proafa - criada pelo governo estadual - que assumiu a tarefa de tocar os projetos habitacionais populares em Fortaleza.

Naquele momento houve uma convergência de fatores sociopolíticos que levaram à instituição de um organismo local específico para a execução do Promorar. Dentre eles estavam a preocupação cada vez mais manifesta do poder público local – municipal e estadual, este último com maior destaque – diante do acelerado crescimento do número de favelas, e a expansão dos movimentos sociais em bairros populares, não necessariamente periféricos, ao final dos anos 1970. As ações da Proafa serviram, sobretudo, para o estabelecimento de vínculos com as massas urbanas proletarizadas, gerando espaços para consolidar os interesses políticos nas duas principais esferas de poder do período: federal e estadual. Essas ações de assistência social – nas quais a moradia estava incluída e tinha destaque – funcionaram como instrumentos de aproximação do Estado com

parcela da população urbana que habitava áreas precárias, fazendo com que este órgão ganhasse importância dentro da estrutura administrativa do governo estadual.

Essa particularidade é um forte indício que demonstra o paralelismo da atuação dos governos estadual e municipal no setor habitacional em Fortaleza. Segundo Braga (1995, p. 206), “[...] a excessiva centralização do programa não foi capaz de neutralizar as diferenças político-ideológicas existentes entre os governos estadual e municipal”, circunstância que levou à configuração de distintas dinâmicas na execução do programa em Fortaleza. Ao longo do período de vigência do Promorar, não houve participação efetiva do executivo municipal na implementação daquele programa, sendo o governo estadual o único executor. Essa postura se diferencia do ocorrido em outras cidades. Com as eleições diretas nas capitais em 1985, e a ascensão de uma gestão de esquerda e popular, ocorreu a reintrodução do governo municipal como um dos executores da política federal de habitação.

2.2 Situação institucional e ações habitacionais até os anos 2000

O papel e a importância do município estiveram relegados a um plano secundário até a Constituição

Federal de 1988, diante do vínculo direto entre os governos federal e estaduais, inclusive no que se refere à escolha de gestores. Mesmo com a obrigatoriedade da municipalização de algumas ações setoriais, dentre as quais a habitação, ao longo da década de 1990 o governo estadual continuou trabalhando nessa questão. Nesse caso, a permanência do ente estadual se deveu à importância que a questão habitacional apresentava para a consolidação de interesses políticos e econômicos na capital (Lavor, 2012; Sabóia, 2011).

A extinção da Proafa, em 1987, marcou o início do processo de desmantelamento da estrutura institucional do governo estadual no setor habitacional. Ocorreu a transferência para os governos municipais da responsabilidade de fornecer moradia, segundo as orientações neoliberais. No entanto, o município de Fortaleza não conseguiu se estruturar para o enfrentamento da situação, tanto é que o poder público municipal demorou a incorporar a moradia como sua responsabilidade. Apenas ao final da década de 1990, concomitante ao recuo por parte do governo estadual, ocorreu um avanço da prefeitura municipal no trato da questão habitacional, ainda que timidamente e sem indícios claros da constituição de um órgão específico esse tema.

Depois de quatro gestões conservadoras à frente da prefeitura municipal, ascendeu ao poder um novo grupo político que, alinhado com o Governo Federal, passou a executar várias ações no setor habitacional através da Habitafor. Essas ações públicas em habitação na capital, contudo, não se restringiram ao poder público municipal, mesmo com sua crescente autonomia. O governo estadual, mesmo diante de um processo de municipalização das ações em habitação popular, seguiu atuando, em alguns casos até de maneira mais significativa que a administração local.

Com a Secretaria Estadual das Cidades, ocorreram articulações para investimentos no desenvolvimento urbano na capital, seguindo linha anterior de dependência dos programas federais e do aporte financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Permaneceu, portanto, o paralelismo entre as duas esferas de governo, observado em vários momentos históricos, alguns dos quais aqui apresentados, e que caracteriza a atuação dos governos municipal e estadual no setor habitacional em Fortaleza.

Figura 41 – Propaganda da inauguração de conjunto habitacional construído em Fortaleza



Fonte: Jornal O Povo (18 de outubro de 2011).

3. Propriedade privada como componente das políticas habitacionais

3.1 Predominância da provisão direta e da ideologia da casa própria

O panorama histórico da produção habitacional em Fortaleza evidencia a predominância da provisão direta como principal forma de atuação do Estado na questão da moradia popular. Essa constatação converge para o que Castells (2006) apontava como sendo um dos planos de ação da intervenção pública: a intervenção na oferta com a construção direta de moradias e a adoção de medidas para facilitar as realizações imobiliárias e diminuir seu preço. Comprova-se ainda a ideia da não-política habitacional como postura adotada pelo Estado brasileiro, de onde decorre o forte suporte à cultura da casa própria (Ferreira, 2007).

Esta cultura patrimonialista, que Maricato (1987; 2000; 2001) destaca em seus trabalhos sobre o urbano no Brasil, pode ser apontada como importante implicação social e política da atuação do Estado no setor habitacional. Nos distintos momentos que caracterizam a política habitacional exercida pelos diferentes entes federativos na capital cearense, a ideia da casa própria, individualizada, esteve sempre presente. De maneira geral, seguindo

uma lógica de caráter nacional, isso serviu como estratégia, sobretudo clientelista e assistencialista, para angariar poder político nas diferentes esferas de governo.

O BNH foi significativamente ilustrativo desse processo. Nas raras ações habitacionais observadas em Fortaleza nos anos anteriores à instituição daquele banco, o acesso à moradia se deu mediante aquisição financiada ou subsidiada, como ocorreu com exemplares construídos pela FCP e pelos IAPs. Com o BNH, a mercantilização da moradia serviu como estratégia de disseminação da propriedade privada da casa. Toda essa produção habitacional através de provisão direta, financiada ou via autoconstrução em sistema de mutirão subsidiada teve como componente comum a propriedade individual da unidade habitacional.

O modelo imposto pelo BNH previa apenas a provisão da casa própria e nova. A opção pelo financiamento apenas de imóveis novos para venda, em detrimento de moradias usadas ou para aluguel, buscava também a ampliação das atividades da construção civil. Mesmo quando o resultado formal da produção habitacional se dava através da adoção de tipologias multifamiliares, de

uso coletivo, distanciando-se do lote privado e individualizado, os próprios beneficiados transformaram os espaços que os conjuntos habitacionais constituíam, buscando certo grau de individualização.

Se a ideia da casa própria esteve presente durante a atuação da Cohab-CE como forma de legitimar localmente o regime empresarial-militar (Campos, 2014), ela também prosseguiu no âmbito das demais instituições que a sucederam após o retorno das eleições diretas. Mesmo no período de transição entre a extinção do BNH e o início do processo de constituição de organismos locais para o trato da questão habitacional - onde o destaque da produção foram os mutirões, tanto por parte da prefeitura quanto do governo estadual - permaneceu o acesso à moradia via casa própria. Por exemplo, a Comhab, que assumiu as funções da FSSF e construiu pequenos conjuntos habitacionais sob o regime de mutirão, manteve as práticas assistencialistas daquela fundação. Essa condição permaneceu no bojo da administração municipal até os momentos anteriores à instituição da Habitafor.

A comercialização das casas e a situação de informalidade ou irregularidade fundiária apresentada por grande parte dos conjuntos habitacionais construídos é uma característica que está vinculada

à forma como se deu a atuação estatal através da provisão direta via casa própria, financiada ou subsidiada. Diante disso, a Habitafor buscou alternativas quanto à titulação das moradias, como cadastros mais criteriosos ou a concessão de instrumento jurídico com caráter de título de posse. No entanto, diante de todo o estoque de moradias populares anteriormente produzidas pelas distintas esferas de governo, restaram situações de informalidade e ilegalidade. A própria Cohab-CE, mesmo extinta, ainda se encontra em processo de liquidação justamente pelo fato de muitos dos mutuários não terem realizado a quitação de suas residências, constituindo situação de informalidade (Nildon, 2010). Até mesmo a Caixa Econômica Federal tem sido envolvida em projetos de regularização fundiária de conjuntos habitacionais construídos pela prefeitura municipal na década de 1990 (Lavor, 2012).

3.2 Alternativas ao modelo da propriedade privada

Alternativas ao modelo da propriedade privada representado pela casa própria têm sido pouco incorporadas às políticas habitacionais brasileiras, condição que também é refletida na capital cearense. O aluguel, outra possível forma de acesso à moradia via políticas públicas e solução adotada com frequência em alguns países do norte global, é

uma opção que tem sido sobrepujada pela propriedade privada da casa. Ainda assim, o aluguel está presente no mercado imobiliário formal e informal e, neste caso, sendo uma importante alternativa para

a população de baixa renda que não tem condições financeiras para se enquadrar em um financiamento habitacional, seja pela carência ou falta de renda, seja pelas exigências burocráticas.

Figura 42 – Exemplo típico de empreendimento habitacional construído pelo Programa de Arrendamento Residencial (PAR) em Fortaleza



Fonte: acervo do autor [2008].

Em menor escala, ao final da década de 1990, surgiu uma forma diferente de acesso à moradia através do *leasing* habitacional – diferenciada em relação à política da casa própria e em relação à política de aluguel, aglutinando elementos de ambas. Efetivada através

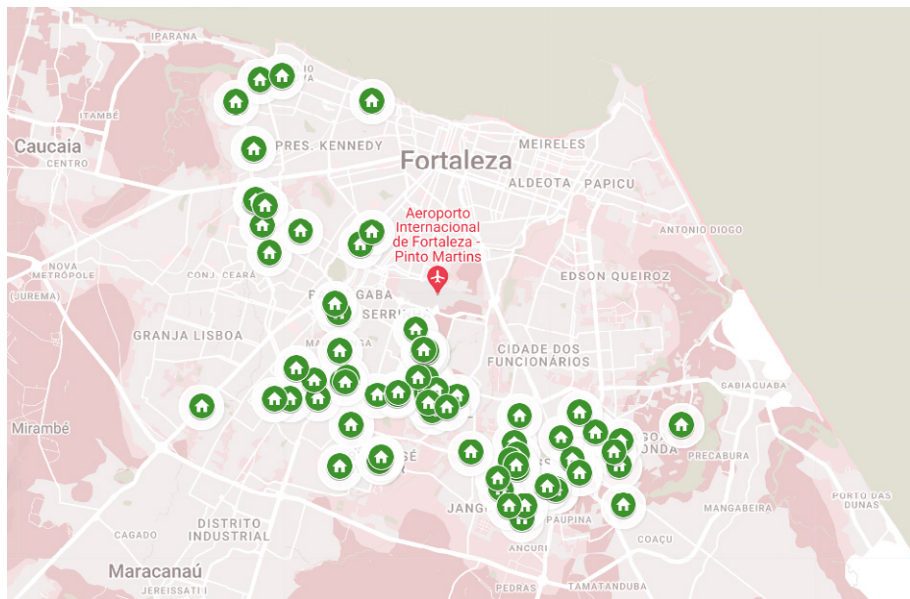
do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), esta modalidade foi uma alternativa que já vinha sendo adotada pelos bancos privados. O PAR foi lançado pelo Governo Federal em 1999 como alternativa efetiva para o atendimento à população de baixa renda não incluída no

programa Carta de Crédito. Bonates (2007) aponta o PAR como marco de retomada e reativação da produção de conjuntos habitacionais pelo Estado, ainda que sob uma forma diferente de acesso à moradia. O PAR foi uma forma de reduzir a inadimplência na política habitacional, problema importante observado desde o período do BNH.

O resultado foi a produção de unidades habitacionais de melhor qualidade construtiva, se comparadas a muitos dos conjuntos habitacionais produzidos nos anos anteriores, e com características de inserção

urbana e tipologia diferentes daquelas constituintes da produção realizada pelas políticas implementadas anteriormente, sobretudo pelo BNH. O PAR atuou em duas frentes de ação: construindo novas moradias e reformando e revitalizando edifícios localizados nas áreas centrais para adaptá-los ao uso residencial. No Ceará, apenas a primeira foi posta em prática, principalmente em Fortaleza e em municípios da sua região metropolitana. Entre os anos de 2000 e 2008, foram construídos 68 empreendimentos do PAR, a maioria blocos de apartamentos sob a forma de condomínios fechados.

Figura 43 – Distribuição espacial dos empreendimentos do PAR em Fortaleza.



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados da Caixa Econômica Federal.

4. Restrição da população atendida pelas políticas habitacionais de moradia popular

4.1 Formas de acesso aos programas habitacionais e critérios de seleção dos beneficiários

Outro importante aspecto que caracteriza a dinâmica das políticas de moradia na capital cearense é a forma como se deu o acesso aos programas habitacionais. Com as ações da FCP, o atendimento tinha um caráter pontual e clientelista. Nos conjuntos dos IAPs, havia um corte de quem podia ser beneficiado: trabalhadores formais, assalariados, capazes de custear as prestações que financiavam a produção daqueles institutos, sem contar o fato do interesse corporativista de buscar atender apenas aqueles trabalhadores com vínculo direto com os Institutos Previdenciários. Com o BNH, ampliou-se quantitativamente a produção, mas restou o aspecto restritivo de acesso aos programas habitacionais.

Nesse momento, o governo definiu sua ação pública no setor habitacional com uma forte natureza mercantil, de caráter seletivo, cujo parâmetro de corte baseava-se na renda da população e cujas faixas de atendimento foram sendo alteradas ao longo do período de atuação da Cohab-CE, seguindo os ditames do BNH. Dessa forma, o acesso ao

financiamento habitacional tinha como requisito básico o atendimento à capacidade de pagamento das prestações. Existia um cadastro estadual listando famílias que poderiam ingressar nos programas e projetos executados pela Cohab-CE.

A população poderia ir até aquela companhia para se cadastrar e tentar conseguir a casa de acordo com a sua renda. Existia certa autonomia por parte dos interessados na escolha do conjunto onde seria adquirida a habitação, evidentemente de acordo com sua capacidade de pagamento. Uma vez beneficiado mediante sorteio, havia inclusive um sistema informal que possibilitava a permuta de unidades habitacionais no mesmo conjunto ou ainda em conjuntos diferentes. Dentro dessa visão mercantil, o BNH possuía uma visão bem restrita quanto ao seu foco de atendimento, ainda que no discurso isso fosse diferente. Buscava-se a construção de casas para aquelas pessoas que haviam se cadastrado. Não havia um movimento organizado como o que se via nas grandes favelas da cidade.

Tendo o BNH uma visão mercantil, que buscava a comercialização das unidades produzidas de forma a ter o retorno dos investimentos realizados, não havia preocupação em

atender à população mais pobre. De fato, o BNH não havia sido pensado para encarar o problema da favelização. Com a nova realidade mercantil-imobiliária, que restringia as políticas habitacionais para quem podia pagar por um financiamento, restavam os programas alternativos, desenvolvidos primeiramente pela FSSF e depois pela Proafa. Concomitante à produção mercantil da Cohab-CE, sobretudo nos primeiros anos da década de 1970, ocorreram significativas ações de desfavelamento tocadas pela FSSF, as quais resultaram na construção de grandes conjuntos como o Alvorada, o Marechal Rondon e o Palmeiras.

Essas ações de desfavelamento marcaram, de maneira mais incisiva, o início dos grandes projetos de intervenção em áreas constituídas por assentamentos precários, prática que mais tarde foi exercida pela Proafa e que também caracterizava as ações dos governos estadual e municipal no setor habitacional na primeira década do século XXI. As áreas escolhidas para projetos de desfavelamento tinham como particularidade o fato de serem alvo de intervenção das ações de estruturação urbana da capital postas em prática pelo governo estadual na década de 1970. Grande parte da população que passou a habitar o conjunto Alvorada, por exemplo, era proveniente da Favela do Trilho,

retirada para a construção do terminal rodoviário de Fortaleza. O conjunto Marechal Rondon serviu como área para reassentamento da população que antes residia no Pirambu e no Arraial Moura Brasil. O Conjunto Palmeiras passou a abrigar a população removida da área onde foi construída a Avenida Leste Oeste. Nesses conjuntos, o procedimento de atendimento era outro: a construção de casas associada à remoção de favelas. O critério de escolha dessas áreas seguia, sobretudo, interesses políticos na esfera estadual e as intervenções urbanas na cidade.

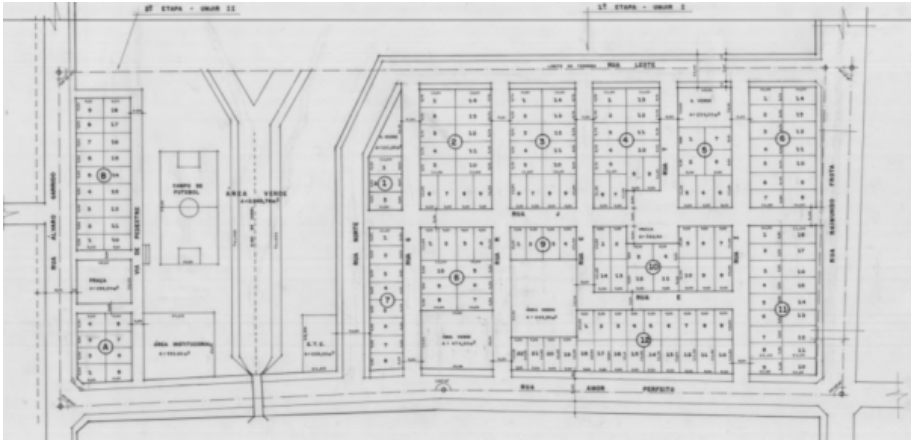
As ações da Proafa seguiram a mesma linha da FSSF de atendimento a um grupo específico, por meio de projeto de melhoria das condições habitacionais. Contudo, ao reconhecer a responsabilidade estatal pela situação das famílias que viviam em condições subumanas nas favelas, aquela fundação propôs várias questões inovadoras, entre elas, a legalização da posse da terra e a melhoria das condições habitacionais dos favelados sem a necessidade de relocação, o que havia ocorrido com as intervenções da FSSF. Foi por isso que, mesmo diante de significativos obstáculos e limitações, entendeu-se que a atuação desta fundação representou uma nova fase da política habitacional executada em Fortaleza.

O programa habitacional posto em prática pela Proafa propôs mudanças nas condições de moradia através da incorporação da população favelada no mercado habitacional, de maneira semelhante ao que vinha acontecendo com os mutuários dos grandes conjuntos construídos pela Cohab-CE. Contudo, a forma como se deu a inserção daquelas famílias – de baixa renda e instável – nesse mercado, em muitos casos gerou uma situação de inadimplência. Muitas das famílias beneficiadas retornaram para as áreas anteriormente ocupadas, apontando para limites reais de uma situação que parecia não importar ao governo reconhecê-la.

4.2 Convergência das ações para áreas de risco como estratégia de redução do problema

O atendimento pontual, sobretudo em áreas de favelas, prosseguiu como principal estratégia de seleção de áreas beneficiadas com ações no campo da moradia popular ao final dos anos 1980 e começo da década de 1990, com os mutirões construídos pela Cohab-CE e pela Comhab.

O resultado espacial foi a pulverização de pequenos conjuntos em várias partes da cidade, distribuição esta que também serviu como mecanismo de obtenção ou manutenção de poder político por diversas lideranças nos bairros periféricos. Eram demandas localizadas, com público-alvo pré-identificado, com o universo de atendimento – grupo de famílias a ser beneficiado – conhecido antes mesmo da execução dos conjuntos e, em alguns casos, observou-se certo grau de organização comunitária. Diferiam, portanto, dos grandes conjuntos do BNH e dos poucos exemplares construídos na gestão Collor, como o São Cristóvão, já que nesses conjuntos havia um atendimento mediante cadastro. Ao passo que se intensificaram as ações habitacionais com repasse de montantes públicos subsidiados, na maioria das vezes recursos não onerosos, não se observou a elevação da quantidade de unidades ao nível capaz de enfrentar efetivamente o crescente déficit habitacional que Fortaleza apresentava.

Figura 44 – Projeto de mutirão construído no início da década de 1990 em Fortaleza

Fonte: Acervo técnico da Cohab-CE.

Diante dos percalços observados na escala local na busca de uma estrutura administrativa capaz de conduzir as ações de moradia popular na capital cearense, o que se observou na segunda metade da década de 1990 e começo dos anos 2000 foram ações que, além de atenderem a uma demanda específica, podem ser consideradas de caráter emergencial. Mesmo algumas das ações da Habitafor e da Secretaria Estadual das Cidades apresentam tais características. De fato, o que se percebeu foi o direcionamento das ações quase exclusivamente para um público-alvo restrito a famílias moradoras de favelas, principalmente de áreas de risco.

Encarada desta forma, a política habitacional ocorreu de maneira desprendida das demais ações de desenvolvimento urbano na capital cearense, que também sofreu com a ausência de instrumentos e órgão que indicasse diretrizes para o controle do crescimento e a organização espacial da cidade. Ademais, observou-se no discurso oficial uma intencional redução do problema, quando passou-se a considerar como quantitativo do déficit habitacional de Fortaleza aquele correspondente apenas à população moradora de áreas de risco, desconsiderando as outras vertentes de precariedade das condições de moradia.

Capítulo 6

Mudanças e permanências na produção do desenho da moradia

Neste capítulo, como também no subsequente, são discutidos aspectos gerais relacionados aos conjuntos habitacionais, principal resultado formal das políticas de moradia empreendidas pelo Estado na capital cearense em diferentes momentos históricos e que constitui o principal objeto de análise tratado neste livro. Assim como no capítulo anterior, faz-se um esforço de síntese acerca de questões já tratadas anteriormente, ao mesmo tempo em que é realizada uma análise de determinados processos selecionados para caracterizar mudanças e permanências na produção do desenho da moradia: padronização e redução das unidades habitacionais; verticalização e utilização de tipologias multifamiliares; e transformações morfológicas nas unidades habitacionais.

Para tanto, adotamos como elementos de análise alguns dos conjuntos habitacionais construídos ou viabilizados pelas diversas instituições que atuaram na questão habitacional na capital cearense como os IAPs, a FSSF, a Cohab-CE, a Comhab, a Habitafor e a Secretaria das Cidades. Como critério básico, foram selecionados aqueles conjuntos habitacionais que ganharam mais destaque na literatura ou nos depoimentos coletados. A eles foram acrescentados os exemplares que se apresentaram mais significativos para ilustrar os processos gerais selecionados como elementos para apresentar as mudanças e permanências tratadas neste livro³⁹.

40. Particularidades e exceções foram abordadas de maneira apenas pontual ou não figuraram como conteúdo do manuscrito.

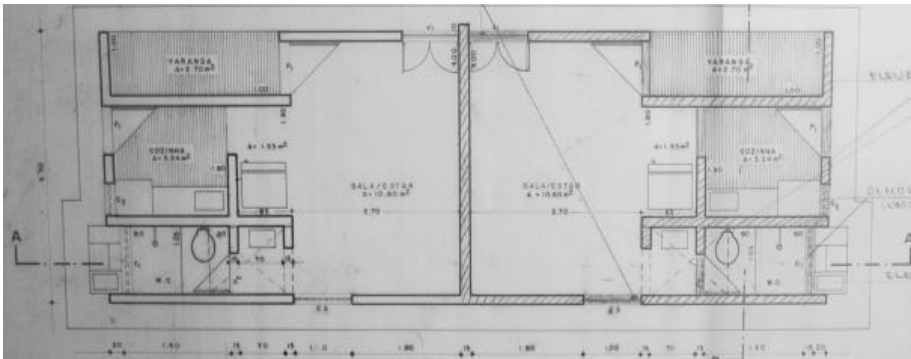
1. Padronização e redução das unidades habitacionais

1.1 Repetição tipológica das unidades habitacionais como regra geral

Ao longo do período analisado, e seguindo uma tendência que não se distancia do observado no restante do Brasil, as moradias populares viabilizadas por meio de recursos ou ações diretas do Estado em Fortaleza tiveram como uma de suas características básicas a repetição tipológica das unidades habitacionais. Essa é uma significativa característica dos conjuntos habitacionais produzidos ao longo da história em Fortaleza e que tem servido inclusive como estigma para identificar a habitação construída pelo Estado e voltada para a população mais pobre. Mesmo os poucos conjuntos habitacionais produzidos

pelos institutos previdenciários na capital - que se destacam positivamente do restante da produção pública de moradia pela maior qualidade dos espaços arquitetônicos que os mesmos configuram - também seguiram essa linha de padronização do projeto das moradias. E foi exatamente no momento que os IAPs conduziram as principais ações habitacionais no país que ocorreram as primeiras iniciativas de se trabalhar com a habitação mínima, a produção em série e a padronização dos componentes construtivos, de forma a reduzir custos. Contudo, ampliada e intensificada sob uma lógica mercantilista, foi com a produção dos grandes conjuntos executados pela Cohab-CE que tal refeitório se consolidou.

Figura 45 – Exemplo de projeto-modelo de unidade habitacional geminada adotado pela COHAB-CE



Fonte: acervo de Projetos da COHAB-CE.

A centralização da política habitacional nesse período influenciou na forma como os conjuntos foram produzidos localmente. Modelos de unidades habitacionais desenvolvidos pelo BNH em sua sede eram transferidos aos estados, servindo como referência para casas e apartamentos que seriam construídos. Dessa forma, supõe-se que a repetição tipológica poderia ocorrer inclusive em uma escala mais ampla que a local. Em resposta à imposição de modelos por parte do BNH, algumas iniciativas pontuais buscavam adequar os modelos formulados às particularidades locais. Sobre a centralização do processo de decisão quanto aos projetos das moradias utilizadas nos conjuntos habitacionais do BNH e as tentativas de adequar às necessidades e particularidades locais, Aragão (2009) afirma:

“[...] era um carimbo que vinha de lá, uma imposição, [...] vinha um projeto de referência que não era adequado ao nosso clima, a nossa temperatura. [...] Vinha um padrão de lá [...] mas lá o pessoal tinha hábito de morar diferente, de dormir em beliche, em cama. Aqui eles queriam impor o mesmo *modus vivendi* com essa casa. Foi quando eu mesmo levei uma rede para um Congresso que estava acontecendo no Rio de Janeiro e armei uma rede pra mostrar que a *catenária* daqui de dormir era diferente de um

espaço horizontal que o homem dormia. Então eu levei isso, não surtiu muito efeito. Mas eu aumentei a casa mais uns 25 cm pra dar essa diagonal maior. [...] E aí fazíamos as adaptações, mas eu acho que a mais sensível foi essa. [...] O padrão era adaptado aqui também com uma varanda maior, com alguma coisa assim. Não mudou a cozinha, não mudou o banheiro e também não mudou a aproximação de uma com a outra, [eram] *geminadas*”.

Apesar da busca de adaptação de projetos, ocorreu a repetição exaustiva de projetos genéricos dentro do mesmo empreendimento ou entre diferentes conjuntos habitacionais. Consolidava-se, assim, a lógica do mercado imobiliário na produção habitacional para camadas de baixa renda, ainda que assalariadas. Essa lógica de repetição tipológica das unidades habitacionais atendia a interesses comuns. Por vezes as empreiteiras se utilizavam de um mesmo projeto, com pequenas variações, para a execução de conjuntos habitacionais que ultrapassaram milhares de moradias. A rapidez na execução facilitada pela padronização atendia aos requisitos do BNH e aos interesses dos governos locais em beneficiar mais rapidamente o maior número de pessoas possível. Dava-se, portanto, privilégio ao quantitativo, desprezando-se o resultado formal das unidades

isoladas e mesmo dos conjuntos habitacionais como elementos da paisagem urbana.

Nos projetos de grandes conjuntos habitacionais executados pela Cohab-CE havia algumas variações tipológicas no que se refere ao tamanho do lote e à dimensão da casa ou do apartamento. Ambos tinham implicações no custo, elevando-se o valor do financiamento para unidades habitacionais de maior área. Quanto ao tamanho do lote, as diferenciações ocorreram na maior parte dos casos como estratégia para adequação ao projeto do loteamento proposto: lotes maiores ficavam localizados nas esquinas ou em trechos irregulares do parcelamento. Mas nem sempre um lote maior implicava em uma unidade

habitacional de maior dimensão. Em alguns casos, como no conjunto Novo Mondubim, as casas eram idênticas, sendo apenas espelhadas para compor grupos de duas casas contíguas, geminadas, ainda que houvesse a parcial alteração no tamanho e na disposição de alguns lotes. Segundo Aragão (2009), casas de conjuntos habitacionais construídas pela Cohab-CE eram

“[...] geralmente todas geminadas, porque uma só parede servia para duas, e isso trazia economia. E quiçá também com a cumeeira paralela à rua, porque emprestava a facilidade de fazer o beiral da varanda como também o caimento d’água do outro lado. Não tinha nenhuma cumeeira perpendicular à rua, o que criava problemas”.

Figura 46 – Conjunto habitacional Jereissati



Fonte: Lehab/UFC e acervo de imagens do O Povo.

Figura 47 – Conjunto habitacional Marechal Rondon



Fonte: Lehab/UFC e acervo de imagens do O Povo.

Houve também variações no que se refere ao tamanho da área construída das residências, numa distribuição que, segundo depoimentos de técnicos que trabalharam nesses projetos, não se baseavam em critérios estatísticos ou censitários (Aragão, 2009;

Freire, 2011). Essa variação ocorreu apenas nos conjuntos habitacionais de unidades térreas. Naqueles empreendimentos onde uma parte das unidades construídas eram blocos de apartamentos, havia uma repetição de um só padrão de projeto.

Figura 48 – Conjunto habitacional Vila Velha



Fonte: acervo técnico da Cohab-CE.

Figura 49 – Conjunto habitacional Cidade 2000



Fonte: Lehab/UFC e acervo de imagens do O Povo.

Figura 50 – Conjunto habitacional Timbó

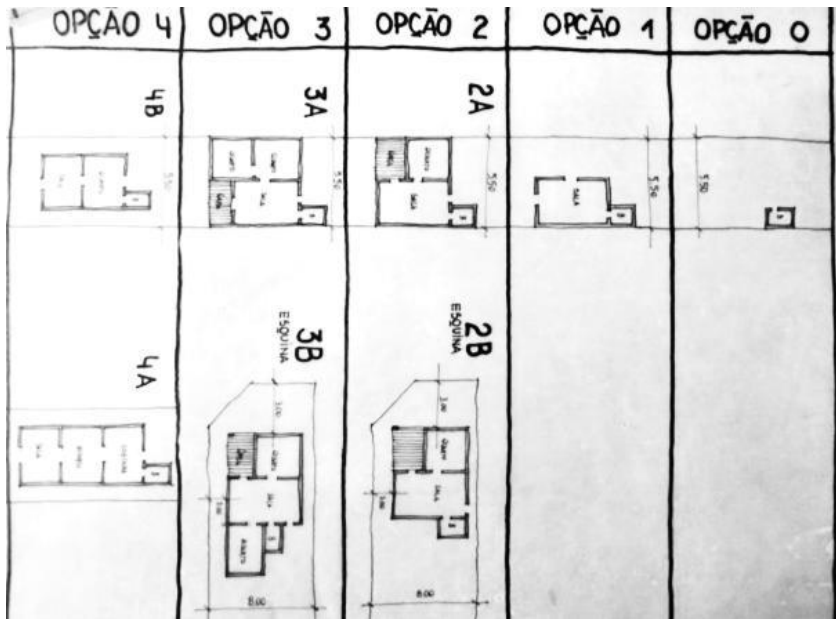


Fonte: Lehab/UFC e acervo de imagens do O Povo.

Mesmo nos projetos executados pelos órgãos de caráter mais assistencialista, como a FSSF e a Proafa, predominava a repetição tipológica. A Proafa, que atuou em setores específicos da cidade, em

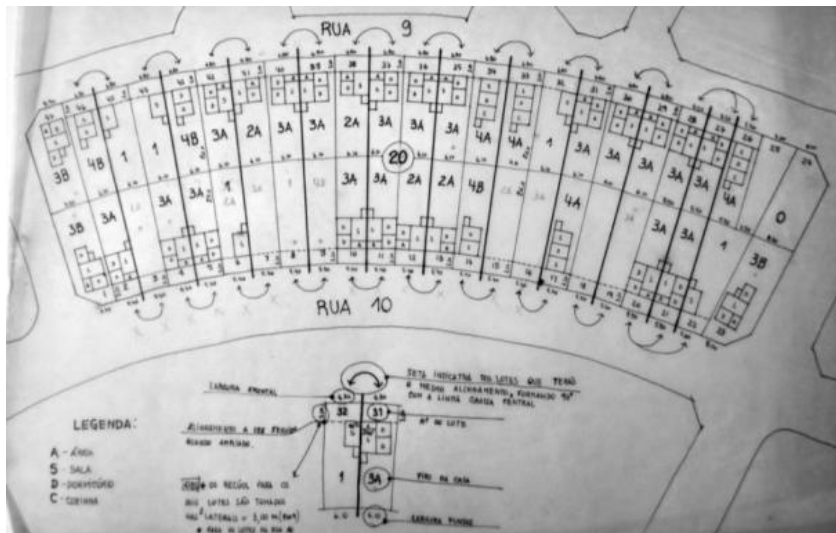
favelas que ocupavam áreas estratégicas para as obras do governo estadual, trouxe alguns elementos importantes ao processo de produção do desenho da moradia em Fortaleza.

Figura 51 – Estudos tipológicos para o Conjunto Habitacional João Paulo II



Fonte: acervo pessoal de Pereira (2011).

Figura 52 – Distribuição das diferentes tipologias em uma quadra do Conjunto João Paulo II



Fonte: acervo pessoal de Pereira (2011).

Apesar das unidades habitacionais dos conjuntos projetados e construídos por aquela fundação seguir as dimensões mínimas recomendadas para habitações, considerando a legislação vigente da época, e da recorrência da padronização nos conjuntos construídos por empreiteiras, naquelas ações por mutirão houve experiências de aproximação a um processo de desenho participativo, que se dava na escolha de tipos distintos de unidades propostas pelos técnicos, mas discutidas com os futuros moradores. Foi o que ocorreu na produção de parte das unidades do Conjunto João Paulo II. Sobre essa experiência, Pereira (2011) relata:

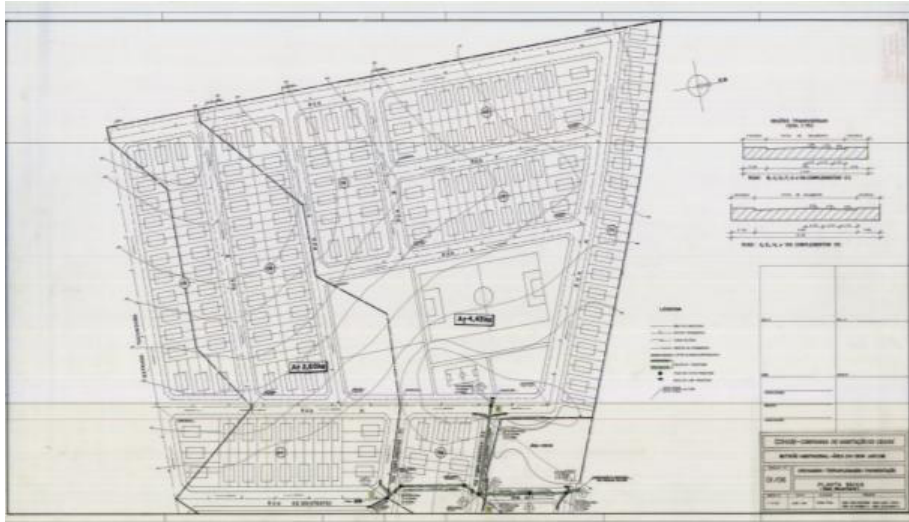
“[...] inicialmente não existia projeto para as casas. Tinham os projetos dos equipamentos e existia apenas o projeto da implantação, da urbanização, definindo onde iam ficar os lotes. Agora as casas, eram as pessoas que faziam do jeito que queriam. Chegou ao ponto de a gente projetar a casa na beira do lote, casa por casa. Nós perguntávamos: ‘Como é que o senhor quer?’. As pessoas respondiam: ‘Quero uma com dois quartos’, ou então ‘Quero uma com um quarto e um banheiro’. Esse era o mínimo que a pessoa podia adquirir, que era um vão, um compartimento, e um banheiro. E nesse sistema a gente

chegou a fazer umas 340 casas. Mas a confusão ficou grande demais porque as pessoas queriam ampliar as casas, na medida em que viam que podiam fazer do jeito que quisessem, da dimensão que quisessem, dentro daquele lote, aí as pessoas foram aumentando as pretensões e a gente foi perdendo o controle sobre esse processo. [...] Era muito complicado. Aí a gente fez um parâmetro de oito casas. [...] Nós paramos com essa estória de cada um fazer do jeito que quisesse e limitou a oito tipos de plantas. As esquinas eram um tipo e no meio havia outros. [Nós dizíamos] ‘Pronto, você pode escolher uma destas opções aqui’. Mas foi uma experiência muito legal, porque o conjunto de casas já foi crescendo sem ter aquela cara de conjunto habitacional, porque não era tudo padronizado. Muita gente queria a planta igual a da casa em que moravam na favela, com os problemas de distribuição dos espaços, os quartos sem janela. Os responsáveis por apresentar esses projetos de arquitetura, a forma como o conjunto e as casas iam ser construídos, junto às comunidades, eram os próprios técnicos da Proafa. [...] E isso era feito nas reuniões comunitárias. As pessoas participavam, davam palpites, sugeriam coisas”.

A ação pioneira da Proafa em buscar uma variação tipológica que atendesse de forma mais próxima às diferentes necessidades dos moradores foi apenas pontual. Ela foi interrompida pela padronização que também esteve presente nos projetos de mutirões tocados pela Cohab-CE e pela Comhab, no final da década de 1980 e começo da década de 1990, nos pequenos

conjuntos habitacionais construídos pelo executivo municipal, e nas ações fragmentadas pelos diversos órgãos que marcaram este período. Nesses projetos, continuava a predominância de unidades habitacionais térreas, unifamiliares, agora em sua maior parte geminadas ou mesmo em fita, sendo um prenúncio de um maior adensamento.

Figura 53 – Projeto de mutirão habitacional da COHAB-CE com unidades geminadas padronizadas



Fonte: acervo técnico da Cohab-CE.

1.2 Tentativas de diversificação do projeto das unidades habitacionais

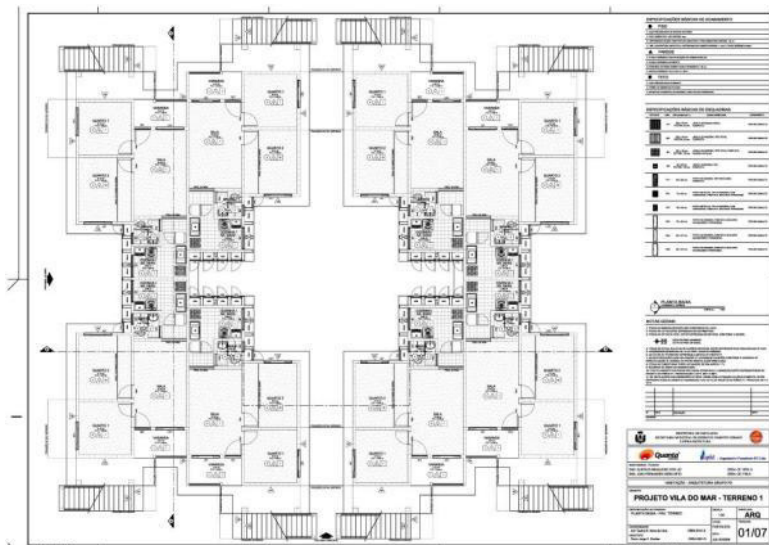
Diante da precariedade institucional no setor habitacional observada em Fortaleza ao longo da década de 1990 e começo dos anos 2000, ganhou força a terceirização do desenvolvimento dos projetos, restando aos órgãos públicos a sua análise e fiscalização. Sem um maior controle sobre o que estava sendo produzido, além da padronização, observou-se a redução significativa da qualidade dos projetos desenvolvidos, se comparados com as ações da Cohab-CE no momento anterior. Segundo Moura (2012), foi essa a herança que a Habitafor, quando criada em 2003, recebeu da gestão anterior.

Em um primeiro momento, a nova fundação buscou ajustar e corrigir os erros dos projetos em desenvolvimento. Depois de melhor estruturada, inclusive com a incorporação de novos técnicos, passou a desenvolver projetos próprios, nos quais houve a busca de diversificação tipológica, mas muito na linha do que ocorrera com a Cohab-CE: variação quanto ao número de dormitórios, apenas

ajustando um projeto modelo, mas sem se basear, por exemplo, em critérios estatísticos ou censitários para definir a variação que estava sendo proposta.

Além dos projetos desenvolvidos pela própria Habitafor, merecem destaque como importantes ações nesse período os conjuntos construídos através dos projetos Vila do Mar e Preurbis, tocados por outros setores da prefeitura municipal, e do Projeto Maranguapinho, executado pelo governo estadual através da Secretaria das Cidades. Enquanto nessa intervenção do poder estadual observa-se a mesma padronização que caracteriza as ações habitacionais em outros momentos, esses grandes projetos da prefeitura, externos à Habitafor, apresentam como particularidade a adoção de tipologias diversificadas, em blocos de apartamentos com geometria irregular e acessos independentes às unidades habitacionais. As tipologias habitacionais adotadas nos conjuntos construídos pelo projeto Vila do Mar e Preurbis remontam, de certa forma, àquela produção de habitação social observada na capital paulista no começo da década de 1990.

Figura 54 – Planta baixa dos blocos de apartamentos dos conjuntos do projeto Vila do Mar



Fonte: Prefeitura Municipal de Fortaleza (divulgação).

Figura 55 – Unidades habitacionais de um dos conjuntos do Projeto Vila do Mar



Fonte: PAC.

1.3 Diminuição do espaço construído das unidades habitacionais

A produção habitacional no espaço urbano metropolitano de Fortaleza também pode ser caracterizada, ao longo do tempo, pela redução do tamanho das unidades habitacionais. As razões que determinaram esse processo são diversas e complexas, de tal forma que, neste livro, são feitas apenas algumas aproximação a esse processo. A alteração da composição familiar, a restrição de recursos orçamentários, a relativa escassez de terra urbana e a conseqüente elevação do preço dos terrenos, o crescimento do déficit habitacional acompanhado do incremento demográfico, são alguns dos muitos fatores que podem estar associados à maneira como decorre o processo de redução dos espaços construídos em habitações sociais na capital cearense, assim como no restante do país.

As unidades construídas pela Cohab-CE nas décadas de 1970 e 1980 apresentavam áreas que variavam entre 60 e 70 metros quadrados. Eram essas as dimensões dos apartamentos e casas, muito se aproximando do tamanho dos empreendimentos construídos pelos IAPs na década de 1950. No conjunto habitacional Esperança, por exemplo, as habitações que compunham os blocos verticalizados

possuíam área de 68 metros quadrados. As casas, por sua vez, possuíam dimensões menores, mas em contrapartida contavam com espaços livres no interior do próprio lote, que serviram para acréscimos posteriores. As residências do conjunto habitacional Novo Mondubim possuíam área de 58 metros quadrados, em lotes que mediam 6 por 25 metros.

Por serem unidades financiadas, onerosas para os mutuários, a oferta de uma maior área construída funcionava como atrativo. Ademais, segundo depoimento de Aragão (2009), oferecer unidades habitacionais com dimensão adequada às necessidades dos adquirentes era também uma forma de compensar as restrições impostas pela localização e precariedade dos conjuntos periféricos como, por exemplo, as grandes distâncias em relação ao centro e outras áreas urbanizadas da cidade ou a carência de infraestrutura e espaços de lazer. Ressalta-se que, naquele período, a composição familiar média aproximada era de seis pessoas por domicílio, outro motivo que justificou a predominância de unidades com maior dimensão, às vezes com três quartos, como nos apartamentos e casas maiores.

Já as unidades construídas pela FSSF e pela Profa se caracterizavam pela redução da área construída em relação às unidades financiadas

via SFH através da Cohab-CE. Subsidiadas com recursos não onerosos, as unidades do tipo embrião passaram a ser adotadas em alguns casos, com a construção de uma unidade básica de sala, banheiro e cozinha para posterior ampliação a ser feita pelo próprio morador. Isso também foi observado em muitos conjuntos habitacionais de mutirão construídos pela Cohab-CE na década de 1990. Além da unidade habitacional, houve redução também do tamanho dos lotes. No conjunto São Francisco, por exemplo, os lotes que compunham o conjunto possuíam, em sua maioria, a dimensão de 5,5 por 20 metros, com unidades habitacionais de 5,5 por seis metros.

Nos anos 1990 e 2000, observou-se a tendência de redução das áreas das unidades habitacionais. Se tomarmos como referência os maiores empreendimentos construídos

pelos governos estadual e municipal naquele período, constatamos a diminuição das áreas, em alguns casos com a redução do programa básico. Conforme observado nos quadros 12 e 13, grandes conjuntos construídos na primeira década do século XXI, como o Maria Tomásia e o Rosalina, passaram a apresentar áreas das unidades inferiores a 35 metros quadrados, muito próximas das áreas que eram ofertadas pelos programas assistencialistas da FSSF e da Proafa. O mesmo ocorreu com as ações do governo estadual, como foi o caso dos conjuntos construídos no projeto Maranguapinho. Segundo Moura (2012), os espaços das unidades habitacionais, no caso da Habitafor, seguiam as dimensões mínimas postas na legislação, de forma a buscar ampliar a quantidade de unidades possíveis de ser construídas em cada empreendimento.

Quadro 12 - Comparativo das áreas de unidades habitacionais em conjuntos de tipologia unifamiliar

conjunto	órgão	ano	total de unidades habitacionais	área da unidade habitacional
Casas Populares	FCP	1953	456	36 m ²
São Francisco	Proafa	1981	991	33 m ²
Industrial	Cohab-CE	1979	1276	59 m ²
Mutirões	Cohab-CE	1991	-	35 m ²
Maria Tomásia	Habitafor	2008	1126	34 m ²
Rosalina	Habitafor	2009	1830	29 m ²

Fonte: Elaboração própria a partir de fontes de dados diversas.

Quadro 13 - Comparativo das áreas de moradias em conjuntos de tipologia multifamiliar

CONJUNTO	ÓRGÃO	ANO	TOTAL DE UH	ÁREA DA UH
Mondubim	IAP	1955	50	81 m ²
Esperança	Cohab-CE	1981	2039	68 m ²
Aracapé	Comhab	2001	1348	35 m ²
Opaia	Habitafor	2005	600	42 m ²
Maravilha	Habitafor	2008	606	50 m ²
Vila do Mar	Prefeitura Municipal	2011	1434	41 m ²
Juraci Magalhães	Governo do Estado	2011	264	39 m ²

Fonte: Elaboração própria a partir de fontes de dados diversas.

2. Verticalização e utilização de tipologias multifamiliares

2.1 Do individualismo dos lotes isolados aos blocos de apartamentos

Outro aspecto que caracteriza a produção habitacional no espaço urbano metropolitano de Fortaleza é uma tendência cada vez mais acentuada da utilização de edifícios multifamiliares verticalizados como resultado formal das ações no campo da moradia popular. Conjuntos de apartamentos, verticalizados, com blocos de três ou quatro pavimentos

estiveram presentes na produção dos Institutos Previdenciários na capital. Destaque dado para os conjuntos habitacionais Mondubim e Parque Itaipava. Mesmo localizados em setores periféricos da cidade, o que poderia justificar uma implantação mais dispersa, com unidades habitacionais térreas, esses conjuntos seguiram o padrão construtivo presente nas grandes cidades brasileiras que tiveram produção dos IAPs, como São Paulo, Belo Horizonte e Rio de Janeiro.

Figura 56 – Blocos de apartamentos do conjunto Mondubim



Fonte: Lehab/UFC e acervo de imagens do O Povo.

Figura 57 – Blocos de apartamentos do Conjunto Esperança



Fonte: Lehab/UFC e acervo de imagens do O Povo.

A produção habitacional predominante da FSSF, Proafa e da Cohab-CE foi de casas térreas, unifamiliares, isoladas no lote ou geminadas. Foi essa a tipologia exclusiva utilizada nos grandes conjuntos construídos nas décadas de 1970 e 1980, como o Palmeiras, o Marechal Rondon, o José Walter, o Jangurussu, o Lagamar e o Ceará. Apenas em 1982, com o conjunto habitacional Esperança, construído pela Cohab-CE, surgiu a primeira

tipologia verticalizada. Mesmo assim, o projeto desse conjunto indicava a busca de adensamento construtivo em apenas parte do empreendimento, através da adoção de blocos de apenas dois pavimentos, com grandes áreas livres entre eles. Em outra parte do conjunto, foi utilizada a tipologia de unidades térreas em lotes unifamiliares. Depois do Esperança vieram outros conjuntos construídos pela Cohab-CE com a mesma estratégia de verticalização

parcial com a manutenção de parte das unidades no sistema de loteamento tradicional. Foram também

exemplos de destaque os conjuntos habitacionais Araturi, Novo Mondubim e Nova Metrópole.

Figura 58 – Blocos de apartamentos do Conjunto Araturi

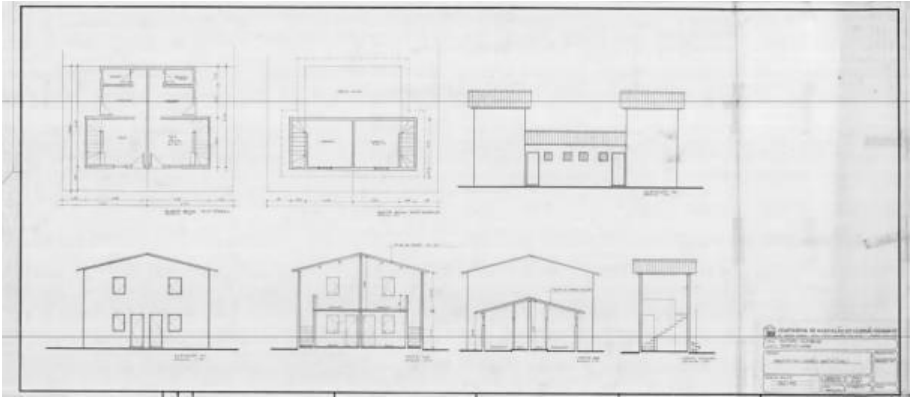


Fonte: Banco de imagens do Jornal O Povo.

Ao final da década de 1980 e começo dos anos 1990, com o fim do BNH e a desestruturação institucional no trato da questão habitacional, tanto em nível nacional quanto local, os mutirões habitacionais - construídos pelos executivos estadual e municipal - se destacaram como principal ação pública estatal no campo da moradia popular. A verticalização multifamiliar foi abandonada e houve o retorno de projetos com tipologias térreas, unifamiliares, isoladas no lote. Percebe-se uma maior utilização das unidades construídas em fitas, proporcionando maior adensamento construtivo que aquelas anteriormente executadas de forma geminadas.

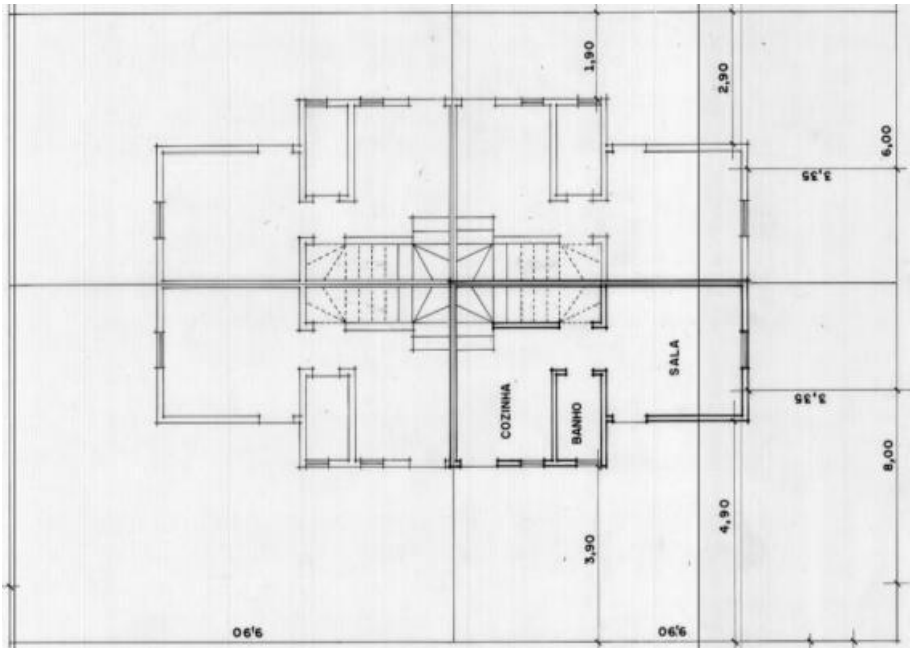
Contudo, por se tratarem de ações fragmentadas, tanto espacialmente quanto institucionalmente, foram desenvolvidas algumas alternativas a esse padrão. Em alguns desses projetos de mutirão foram propostas unidades isoladas, mas de dois pavimentos, com lotes menores, proporcionando maior adensamento construtivo. Segundo Nildon (2010), a busca pelo adensamento se dava em virtude da dificuldade em se obter terrenos adequados com baixo custo, o que resultava na busca de alternativas de verticalização e adensamento, ainda que permanecendo a unidade unifamiliar isolada no lote. Essas ações, no entanto, foram bem pontuais, pouco significativas se considerado o universo de moradias construídas através dos mutirões habitacionais.

Figura 59 – Projeto de unidade habitacional unifamiliar verticalizada em mutirão habitacional



Fonte: acervo técnico da Cohab-CE.

Figura 60 – Unidade habitacional unifamiliar verticalizada no mutirão habitacional Jardim Iracema



Fonte: acervo técnico da Cohab-CE.

2.2 Predominância dos blocos de apartamentos e verticalização dos conjuntos

A retomada da produção habitacional em grande escala e verticalizada se deu com a construção do conjunto habitacional Aracapé, em 2001, pelo executivo municipal. Naquele momento, caminhava-se para uma reestruturação institucional no setor habitacional, o que também representava maior repasse de recursos para ações

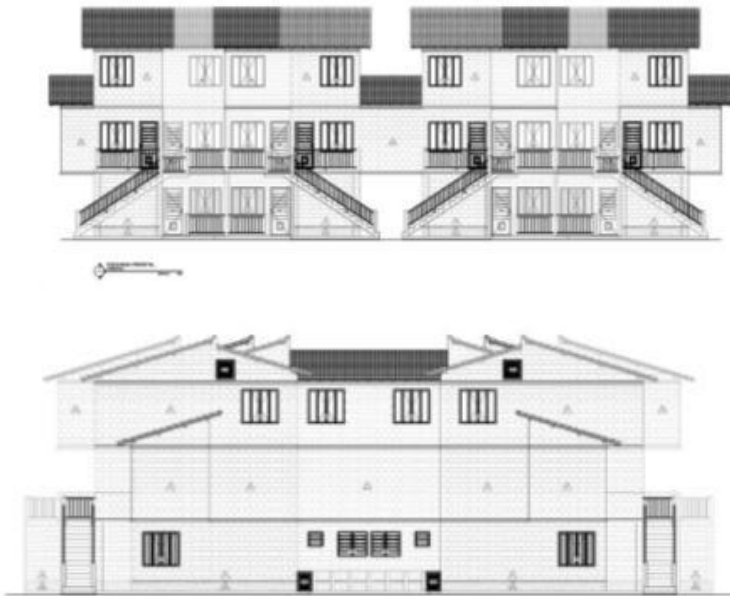
de moradia popular. Também foram construídos conjuntos habitacionais de grande porte como o Planalto Universo, o Maravilha e o Rosalina. Esse último inclusive possuindo um misto de casas e apartamentos, lembrando as ações da Cohab-CE. A opção pelos blocos de apartamentos era justificada pela escassez de terra urbana e até mesmo custos que viabilizassem a construção desses empreendimentos (Moura, 2012).

Figura 61 – Unidades habitacionais verticalizadas do conjunto Rosalina



Fonte: acervo do autor.

Figura 62 – Unidade habitacional unifamiliar verticalizada de conjunto do Projeto Vila do Mar



Fonte: Habitafor.

3. Transformações morfológicas nas unidades habitacionais

Diante da rigidez projetual e da precariedade construtiva que caracteriza, de maneira geral, grande parte das moradias dos conjuntos habitacionais, decorrem reações por parte dos moradores na busca de melhoria das condições habitacionais inicialmente apresentadas logo após a entrega das casas, mas também de uma individualização em virtude da padronização que particulariza esses empreendimentos. A propriedade privada da casa, aliada ao abandono dos conjuntos

pelo poder público logo após a entrega, foram fatores que contribuíram diretamente para a apropriação dos espaços – privados ou públicos – produzidos pelos próprios moradores, tornando estes os principais agentes dessas modificações morfológicas. Para apresentação de algumas das principais alterações identificadas nas observações sistemáticas realizadas nos trabalhos de campo, optou-se pela separação em dois grupos, de acordo com a tipologia construtiva adotada.

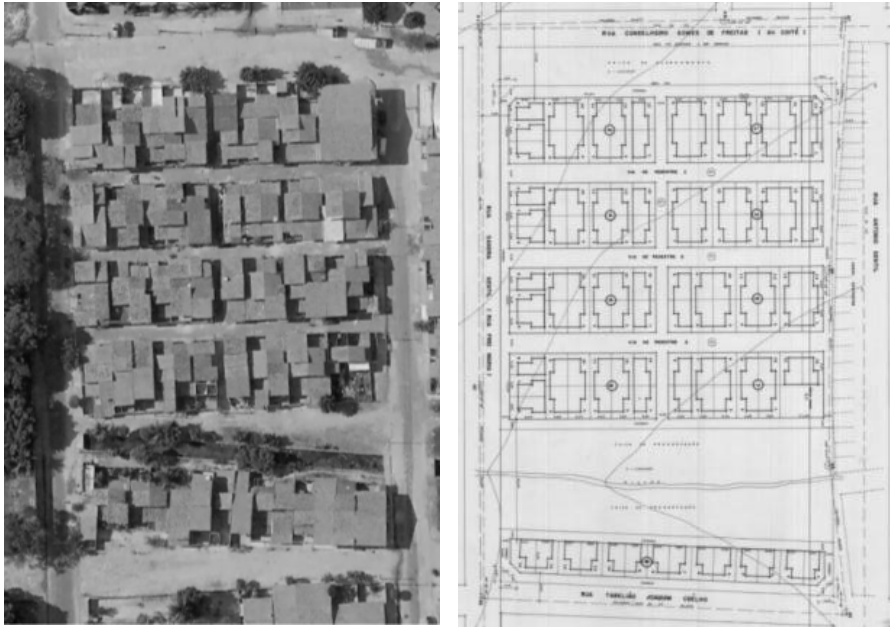
3.1 Alterações morfológicas em unidades habitacionais térreas unifamiliares

Nos conjuntos construídos com unidades habitacionais térreas unifamiliares, um primeiro aspecto observado é o isolamento físico e visual advindo da construção de muros divisórios que buscam resolver ou minimizar os problemas da ausência total ou parcial de privacidade e segurança, além de servir como demarcação territorial da propriedade privada. Ocorre também a ampliação horizontal ou vertical da unidade. Situação recorrente, até mesmo nos conjuntos recentemente construídos, é a construção de espaço destinado à guarda de veículos automotores, espaço não previsto no projeto original. Observa-se ainda com certa frequência a expansão horizontal para construção de unidade comercial, anexa à residência, passando a constituir unidade de uso misto.

Essas ampliações ocorrem nas áreas livres deixadas como recuos no interior dos lotes. A verticalização também está presente tanto para a ampliação da unidade inicialmente construída como para a constituição de outra unidade autônoma, compondo coabitação ou unidade para locação. Outra alteração observada, mas menos frequente, é a junção de mais de um lote para composição de uma unidade habitacional ou mesmo unidade mista. A paisagem urbana que essas unidades passam a constituir também é alterada. O somatório de

intervenções pontuais e individualizadas faz com que os recuos que antes separavam as casas umas das outras e dos seus respectivos limites não mais existam. Altera-se a percepção de conjunto habitacional pela ruptura com a padronização pensada na etapa de projeto. Os próprios arquitetos que atuaram na elaboração de projeto de conjuntos percebem nessas intervenções um fator positivo. Nas palavras de Aragão (2009):

“[...] a casa do morador era a pior coisa do mundo. O que me alegra ainda quando eu passo ali pelo José Walter e sei que modificaram toda a leitura, pra mim é a maior alegria saber que ali não tem mais nada igual. Que o homem trabalhou, por sua própria criação, para sair daquela coisa que não tinha nada de habitação e sim uma caixinha de fósforo onde ele tinha que sobreviver e morar ali dentro. [...] Eu acho bom porque o povo está trabalhando. Pôs dois andares, modificou a fachada, mudou a dinâmica dos materiais. Então pra mim isso é alegria, e não ficar aquela monotonia do erro e da feiura. [...] E as modificações que foram feitas, em certos aspectos, até melhoraram. São saudáveis. Você anda numa rua daquelas com tijolo vermelho, outro com ladrilho, outro com pastilha, um mais elevado, com a janela lá em cima, e a varanda. É muito mais legal, porque o homem é criativo. Não somos nós os criadores não. Não há inércia. Eu acho isso é muito bom. Muito bom quando eu vejo que aquela coisa mudou tudo. Porque eu tinha horrores daquela coisa horrível”!

Figura 63 – Transformações morfológicas em conjunto composto por unidades térreas

Fonte: elaboração própria a partir de imagens do Google Earth e do acervo de projetos da COHAB-CE.

3.2 Modificações morfológicas em unidades habitacionais multifamiliares verticalizadas

No que se refere aos conjuntos habitacionais compostos por blocos de apartamentos, multifamiliares e verticalizados, essa tipologia apresenta restrições próprias que dificultam as alterações descritas anteriormente para as unidades térreas. Contudo, há aspectos que também ocorrem nestes tipos de habitações. A separação física das unidades também acontece por meio de muros, construídos notadamente nas

habitações localizadas nos pavimentos térreos. Nesses casos, essa intervenção além de servir como demarcação da propriedade, busca minimizar a ausência de privacidade, decorrente da proximidade com as áreas livres e de circulação no interior do conjunto.

Ocorre também a ampliação horizontal da unidade, construindo-se cômodos complementares às unidades tais como salas, quartos, garagens e mesmo estabelecimentos comerciais. Ampliações horizontais ocorrem sem restrição de localização vertical da unidade. Mesmo apartamentos

localizados no terceiro pavimento, como o conjunto Novo Mondubim, são ampliados. Isso ocorre pela apropriação da estrutura existente dos pavimentos inferiores. Quando não há essa estrutura, o próprio morador se responsabiliza em executá-la. Estas ampliações ocorrem sobre as áreas livres não tratadas inicialmente pelo projeto e que passam a ser ocupadas, gerando situações de irregularidade urbanística e fundiária.

Outra intervenção frequente nestes tipos de unidades habitacionais é a individualização dos acessos, que no início ocorriam pelas escadas de uso coletivo. Numa espécie de fuga à condição multifamiliar imposta pelo projeto destes conjuntos, muitos moradores de unidades localizadas no segundo ou no terceiro pavimentos

modificam a entrada principal que antes ocorria pela circulação de uso coletivo. Essa individualização ocorre quase sempre por meio de escadas que avançam sobre as áreas livres e de circulação do conjunto, dando acesso direto e exclusivo aos apartamentos. Essa inversão de acesso também ocorre em unidades localizadas no térreo. Observa-se ainda, com certa frequência, a alteração do posicionamento das esquadrias, buscando uma melhor adequação ao conforto térmico não atendido pelo projeto. Como resultado, tem-se uma alteração da paisagem que o conjunto conforma, modificando o padrão repetitivo dos blocos, processo que ocorre na mesma linha do que foi descrito para unidades térreas em lotes unifamiliares.

Figura 64 – Transformações morfológicas em conjunto de unidades verticalizadas - Aracapé



Fonte: elaboração própria a partir de imagens do Google Earth.

Figura 65 – Transformações morfológicas em trecho do conjunto Esperança



Fonte: acervo do autor [1983 e 2006]

Figura 66 – Ampliação horizontal em unidades verticalizadas do conjunto Esperança



Fonte: acervo do autor [2006]

Capítulo 7

Mudanças e permanências na produção do espaço habitacional

Neste item, apresentamos alguns dos aspectos gerais que caracterizam a dinâmica de ocupação e localização dos conjuntos na cidade, num esforço de síntese acerca das questões já tratadas. Destacamos, dentre outros processos: a localização dos conjuntos habitacionais na cidade e o adensamento e as transformações morfológicas nos conjuntos habitacionais. As constatações apresentadas advêm das análises realizadas sobre o material coletado com as entrevistas, os acervos de projetos e os trabalhos de campo, quando foi escolhida dentro do amplo universo de conjuntos habitacionais presentes no espaço urbano metropolitano de Fortaleza uma amostra dirigida, selecionando-se aqueles conjuntos que significativamente melhor comprovam os processos analisados.

1. Localização dos conjuntos habitacionais na cidade

1.1 Grandes conjuntos periféricos

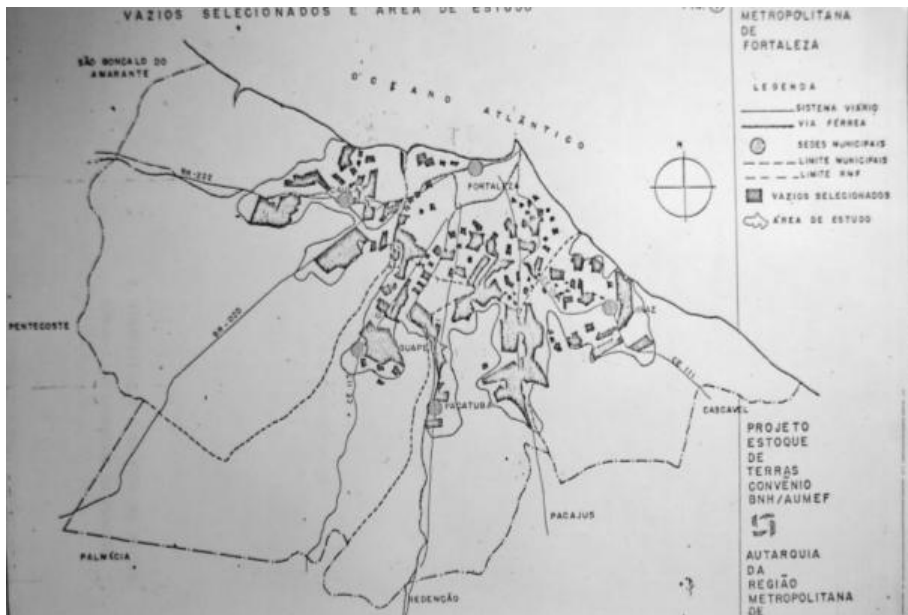
A localização dos grandes conjuntos habitacionais construídos pela Cohab-CE nas décadas de 1970 e 1980 ocorreu na periferia de Fortaleza ou em municípios que passaram a constituir sua região metropolitana. Mas esse processo de periferação das ações habitacionais do Estado já havia ocorrido antes com a atuação da FSSF. Dois dos conjuntos produzidos por aquela fundação – Marechal Rondon e Palmeiras, respectivamente situados nos limites com Caucaia e Maracanaú – são emblemáticos do processo que depois foi a lógica da política habitacional em Fortaleza,

e que também ocorreu em outros centros urbanos brasileiros: a ocupação da periferia através de grandes conjuntos habitacionais.

Nesses conjuntos, outro destaque ocorreu pelo reassentamento das famílias antes moradoras de favelas em áreas distantes, em um deslocamento que não só afetou as oportunidades de emprego, como acarretou aumento do custo e tempo consumido em transporte. Mas a periferização dos conjuntos da FSSF se difere do que ocorreu através da Cohab-CE pelo fato de essa população ter origem determinada. Nos grandes conjuntos do BNH, a ocupação das moradias se dava através de uma demanda genérica, originada através de cadastro de pessoas interessadas em adquirir, onerosamente, uma habitação.

Diante dessa lógica mercantil, posta em prática pelo BNH localmente através da Cohab-CE, o resultado observado foi a construção

de empreendimentos de grandes proporções. Como estratégia de redução de custos, estes grandes conjuntos foram localizados nas grandes glebas da periferia, mesmo Fortaleza contando com grandes vazios urbanos no período de construção desses conjuntos. O poder público desenvolvia estudos específicos, locacionais, de forma a identificar áreas que atendessem tal lógica de localização. No entanto, se tal estratégia interessava ao governo pela redução dos custos e, com isso, a ampliação da demanda, ela também convergia aos interesses do setor privado de alguma forma ligado ao mercado imobiliário. Segundo Aragão (2009), grandes construtoras e proprietários de terras se beneficiaram dessa implantação periférica. Ele cita as terras nas adjacências do Conjunto José Walter, de um único proprietário, que, após a construção do conjunto, iniciou processo de parcelamento que perdura até os dias atuais.

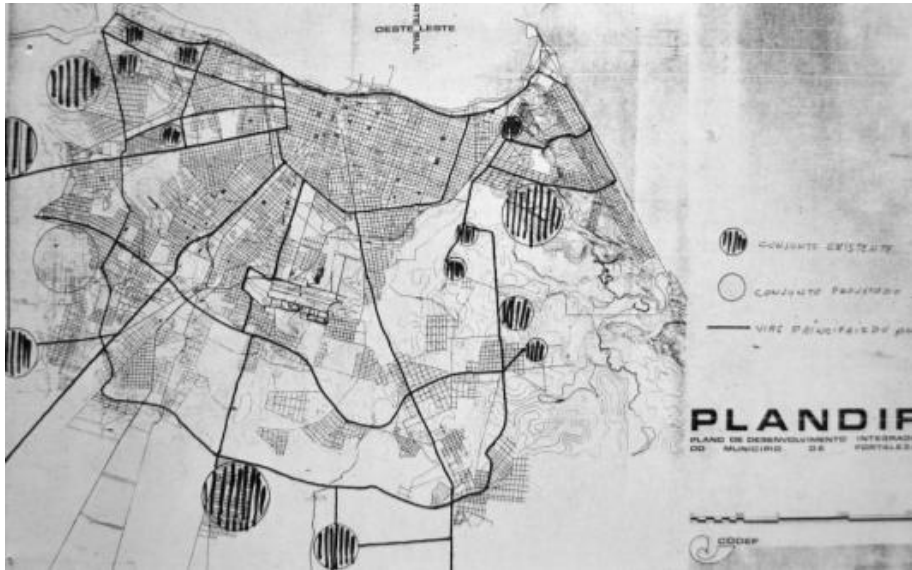
Figura 67 – Vazios selecionados em projeto de estoque de terras do BNH e da AUMEF

Fonte: Ceará (1976)

Com poucas exceções, os grandes conjuntos construídos pela Cohab-CE nas décadas de 1970 e 1980 foram localizados em setores periféricos de Fortaleza, notadamente no quadrante sudoeste da cidade. Importantes elementos que vão estar associados à localização destes conjuntos são o sistema viário principal em fase de estruturação, a rede ferroviária urbana e os distritos industriais. Quanto ao primeiro elemento, ele viabilizou o acesso,

ainda que precário, aos conjuntos implantados em áreas distantes, não urbanizadas. Já os distritos industriais e a rede ferroviária urbana, além de oferecerem possibilidade de emprego e transporte público à população habitante dos grandes conjuntos, influenciavam negativamente no preço das glebas localizadas nas suas proximidades, daí o baixo custo da terra e a escolha por estes trechos da cidade.

Figura 68 – Localização esquemática dos grandes conjuntos construídos nas décadas de 1970 e 1980.

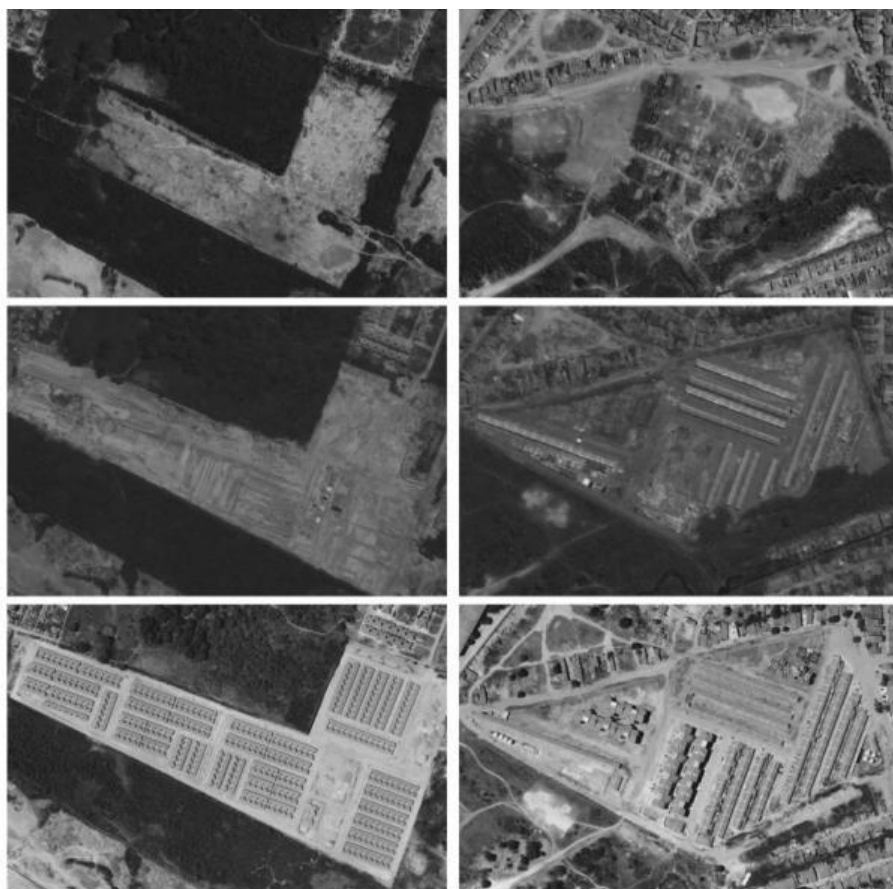


Fonte: Ceará (1976)

1.2 Ações pontuais e implantação de conjuntos em fragmentos da malha urbana

Com as ações da Proafa, houve certa ruptura desse processo de localização periférica das ações públicas em habitação. No lugar das práticas assistencialistas e de desfavelamento postas em prática pela FSSF, ganharam força, diante de uma conjuntura para onde convergiram interesses do próprio governo como também dos movimentos

sociais urbanos em ascensão na capital, a ideia de manutenção da população em seu próprio local de moradia, necessitando de projetos de intervenção sem reassentamento. Escolhidas como áreas estratégicas do governo estadual, algumas dessas áreas de favelas estavam inclusive incrustadas em setores de renda mais elevada, como o conjunto Santa Terezinha. Mas outras áreas eram localizadas na periferia, inclusive próximas a outros conjuntos da Cohab-CE, como o Jangurussu.

Figura 69 – Evolução do processo de ocupação dos conjuntos Rosalina e Maria Tomásia

Fonte: elaboração própria a partir de imagens do Google Earth.

A construção dos mutirões pela Cohab-CE e pela Comhab na década de 1990 apresenta como característica a dispersão das ações por diversos setores da cidade, ainda que prevaleça a localização em trechos periféricos. Estes conjuntos de dimensões reduzidas se comparados com aqueles construídos pela FSSF,

pela Cohab-CE e pela Proafa, passaram a ocupar fragmentos da área urbana, em alguns casos até mesmo as áreas livres deixadas como fundo de terras pelos grandes conjuntos.

Permaneceu a concentração de ações no setor sudoeste, com predominância em trechos ao longo do rio Maranguapinho, historicamente

área da cidade ocupada por população de baixa renda. Nessas ações, sobretudo dos mutirões construídos pela Cohab-CE, de maneira geral, observou-se um atendimento pontual, com intervenções em áreas precárias específicas e sem relocação, mas também o atendimento de demandas espontâneas, até mesmo por ser esta a grande vertente de ações públicas em habitação na década de 1990, quer pelo governo estadual, quer pelo municipal.

Em meados da década de 1990, decorreu a retomada da produção de grandes conjuntos pelo poder público, concomitante ao início do processo de estruturação

institucional no âmbito municipal. Observou-se a repetição da lógica de periferização, com a construção pelo Promoradia através da Seinf do conjunto habitacional Aracapé, empreendimento com grandes dimensões e nas proximidades de outros conjuntos produzidos pela Cohab-CE. A mesma lógica ocorreu com outros grandes conjuntos habitacionais como o Rosalina e o Maria Tomásia. No entanto, prevaleceu a lógica de atendimento pontual, de demandas específicas, sobretudo áreas de risco e de favelas, com a construção de pequenos ou médios conjuntos habitacionais, inseridos na malha urbana.

Considerações finais: sobre as práticas e políticas na produção da habitação social em Fortaleza

A análise da produção – política e formal – da habitação social no Brasil pelo Estado sob uma perspectiva histórica leva ao entendimento de que ela se transforma ao longo do tempo, adequando-se às novas conjunturas sociopolíticas e econômicas, mas também sustenta importantes elementos através desse mesmo percurso. Ocorre de maneira dinâmica, caracterizada por mudanças e permanências. Seguindo essa mesma dinâmica, Fortaleza se apresenta como estudo de caso paradigmático justamente por apresentar, ao longo desse percurso da produção de habitação social, um alinhamento às determinações gerais no setor habitacional em escala nacional, mas, por vezes, certo distanciamento caracterizado por singularidades e particularidades locais, daí a sua importância como objeto de estudo. Ainda que de maneira rarefeita e com experiências pontuais, a participação do Estado na produção de moradia popular em Fortaleza tem início concomitante ao momento de constituição das incipientes ações estatais voltadas ao enfrentamento das carências habitacionais, que ganham relevância a partir do primeiro quartel do século XX, quando ocorreu, concomitantemente, a redefinição das relações entre Estado e classes dominadas e o agravamento da precariedade das condições habitacionais nos grandes centros urbanos brasileiros.

Naquele momento foram constituídos os Institutos de Aposentadorias e Pensões que, apesar de sua função precípua como órgãos previdenciários, atuaram como os principais promotores habitacionais do período. As ações daqueles institutos possuíam motivações de ordem político-ideológica, ao mesmo tempo buscando ampliar a base de sustentação do novo governo entre os trabalhadores urbanos e evitar questionamentos à ordem capitalista então em ascensão. O resultado espacial observado da atuação dos IAPs em território fortalezense foram alguns conjuntos habitacionais, pouco significativos em termos quantitativos, mas importantes se analisado o aspecto da qualidade arquitetônica, sendo considerados exemplares de uma arquitetura sem cidade. Esses exemplares, ainda que distanciados daqueles de maior destaque nacional, como os construídos em São Paulo e no Rio de Janeiro, por exemplo, apresentam elementos que os associam diretamente à Arquitetura Moderna, assumida pelo Estado brasileiro, naquele momento, como expressão de um projeto de nação. Nas ações dos IAPs executadas em Fortaleza, reconhece-se, ainda que parcial e minimamente, a noção de habitação social com caráter simbólico no território urbano, com intervenções apresentando estruturas diferenciadas da cidade existente e relacionadas às

discussões da vanguarda internacional, expressando, por meio da arquitetura, o projeto de modernização social e econômica presente no poder político daquele momento.

Com a Fundação da Casa Popular, o Estado brasileiro continuou atuando na questão da moradia popular, mas sem conseguir articular efetiva e nacionalmente um programa de desenvolvimento habitacional. Ideologicamente vinculada à ideia da casa própria como meio de desmobilizar politicamente os trabalhadores urbanos, a FCP também se vinculava a práticas clientelísticas, submetendo-se às contradições dos governos populistas mais interessados nos ganhos políticos obtidos com a construção de unidades habitacionais que com o equacionamento do problema. De fato, o Estado brasileiro em momento algum durante os governos populistas destacou a questão da moradia urbana entre suas prioridades. Em Fortaleza, o resultado da produção daquela Fundação é extremamente rarefeito, sendo insignificante – nos seus aspectos quantitativos e políticos – o único conjunto habitacional construído. Essa produção resulta muito em parte do cenário clientelista caracterizado pelas relações de dependência político-econômica, entre população e Estado, mas também entre as administrações estaduais e o governo federal.

Uma política nacional de habitação popular, para além de ações descoordenadas e pontuais, só foi efetivamente implementada a partir de 1964, com a criação do Sistema Financeiro da Habitação e do Banco Nacional da Habitação, que incorporaram grande parte das formulações e propostas desenvolvidas nos anos anteriores. Sua implantação foi decorrente da conjuntura política de então, quando ascendeu ao poder um governo militar com força política suficiente para possibilitar a imposição desse novo modelo. Se por um lado o BNH tinha entre seus objetivos manifestos a melhoria das condições de moradia das camadas populares, as suas ações e do sistema político-financeiro a ele vinculado também previam o incentivo à indústria da construção civil e à geração de empregos. Tanto que no período em que atuou, o BNH foi importante agente na dinamização e modernização do mercado da construção civil, sendo identificado inclusive por vários autores como um dos principais responsáveis pela estruturação e consolidação de um mercado imobiliário urbano capitalista no Brasil. Mais ainda, foi fundamental na dinamização da promoção imobiliária, no espraiamento – e mesmo na verticalização – das grandes cidades brasileiras, na diversificação da indústria de materiais de construção e na consolidação das grandes construtoras,

ao promover o financiamento à habitação, ao saneamento básico e à infraestrutura urbana.

Apesar do elevado montante de recursos envolvidos no período de operação do SFH, via BNH, a carência habitacional, representada pelo incremento da favelização e dos loteamentos periféricos, precários ou clandestinos, cresceu de maneira acentuada. A atuação daquele banco esteve muito distante de enfrentar a magnitude dos problemas relativos à carência habitacional das camadas populares em virtude da lógica eminentemente empresarial e mercantilizada que o constituía, em geral não comportando soluções subsidiadas e excluindo os segmentos de mais baixa renda do acesso aos financiamentos. Em nenhum momento ao longo desse período de atuação mais efetiva do Estado na questão da moradia popular houve um real atendimento às demandas habitacionais das camadas de baixa renda, não se efetivando como política de Estado destinada a universalizar o direito à moradia, ficando relegado à retórica dos discursos oficiais.

Quantitativamente, o período de atuação do BNH foi o mais expressivo na promoção pública de unidades habitacionais no Brasil. O atendimento voltado ao chamado mercado popular, focando as camadas de um a três salários mínimos - posteriormente estendidas até cinco salários

mínimos - esteve a cargo principalmente das companhias estaduais de habitação. Grande parte dos programas voltados a esse segmento tinha por princípio a produção em massa de moradas, especificamente sob a forma de conjunto habitacional, de alguma forma baseada na experiência europeia de reconstrução no pós-guerra. A produção sob a forma de grandes conjuntos habitacionais ganhou impulso definitivo, a partir de meados da década de 1970, com uma progressiva perda qualitativa ao longo dos anos em relação àquelas primeiras intervenções desenvolvidas pelos IAPs. Naquele momento, imperou a consolidação dos grandes conjuntos periféricos, ainda que algumas das intervenções buscaram fugir desse modelo. Se no momento inicial de atuação do Estado na questão habitacional, através dos institutos previdenciários, a habitação como política pública traduziu-se em exemplares de destaque da arquitetura e do urbanismo modernos, as moradias produzidas pelo BNH estavam associadas à exclusão da urbanidade e à ausência de qualidade arquitetônica e construtiva. O problema foi reduzido a uma questão numérica onde o que importava era a quantidade, a área e o custo das unidades habitacionais.

Em Fortaleza a execução dos programas habitacionais financiados pelo BNH esteve a cargo de três

agências estatais. Em um primeiro momento, a Fundação do Serviço Social de Fortaleza executou algumas ações pontuais, no começo dos anos 1960. Essa Fundação, ligada diretamente à administração municipal, passou a desenvolver projetos e estudos de planejamento e assistência social para a população de baixa renda, destacando-se as ações de desfavelamento, termo usado naquele tempo para distinguir as intervenções em áreas de favelas. Estas ações foram respondidas, via empreendimentos habitacionais financiados pelo BNH, aos projetos estruturantes capitaneados pelo governo estadual que demandaram remoções. Eram projetos pontuais, de cunho assistencialista, e que inauguraram a lógica de localização periférica dos grandes conjuntos habitacionais como o Marechal Rondon e o Palmeiras.

A Cohab-CE, por sua vez, executou as ações vinculadas ao segmento mercantil do SFH. Foi através desta companhia que os grandes conjuntos habitacionais periféricos localizados no espaço urbano metropolitano de Fortaleza foram construídos. Foi dentro desse processo que surgiram os conjuntos-bairros. Através da Cohab-CE, ocorreu a produção em massa de moradias para os trabalhadores urbanos em território fortalezense, processo presente ao longo do território nacional,

sobretudo nas grandes cidades. A magnitude dessas ações pode ser medida não apenas de maneira isolada pelas suas dimensões populacionais e territoriais como grandes aglomerados habitacionais. Esses conjuntos habitacionais executados nas décadas de 1970 e 1980 também constituíram elementos importantes na configuração do espaço metropolitano da capital cearense, de forma conjunta, mas não necessariamente integrada à estruturação viária, aos espaços terciários e aos distritos industriais. No momento em que o Banco Nacional da Habitação alterou o seu rumo, surgiu localmente a Proafa, outro dos três órgãos executores das ações do SFH em Fortaleza.

Aquela fundação, instituída no final da década de 1970 sob uma conjuntura política específica, representa importante elemento para o entendimento das dinâmicas da produção habitacional em Fortaleza. Foi através da Proafa que as primeiras ações de desfavelamento sem remoção total ou parcial das famílias ocorreram. De certa forma, as ações desta fundação seguiram a mesma linha da FSSF de atendimento a um grupo específico, por meio de projeto de melhoria das condições habitacionais. Contudo, ao reconhecer a responsabilidade estatal com a situação das famílias que viviam em condições precarizadas

nas favelas, a Proafa propôs várias questões inovadoras, dentre elas, a legalização da posse da terra, mas principalmente a melhoria das condições habitacionais dos moradores de favelas, sem a necessidade de remoção, o que havia ocorrido com as intervenções da FSSF. É por isso que, mesmo diante de significativos obstáculos e limitações, considera-se que a atuação desta fundação representou uma nova fase da política habitacional executada em Fortaleza. Ademais, o programa habitacional posto em prática pela Proafa propôs mudanças nas condições de moradia através da incorporação da população moradora de favelas no mercado habitacional, de maneira semelhante ao que vinha acontecendo com os mutuários dos grandes conjuntos construídos pela Cohab-CE.

Após a redemocratização e promulgação da Constituição Federal de 1988, houve o desmantelamento do SFH e do BNH e a política habitacional brasileira perdeu seu rumo, não havendo uma ação pública contínua e ampla para o enfrentamento dos problemas de moradia. Os programas de habitação passaram a ocorrer de forma isolada e sem articulação com uma política habitacional federal, de maneira que apenas alguns programas permaneceram com vínculo entre as gestões federais e locais. Nesse

momento também as políticas habitacionais passaram por um processo de descentralização, sendo direcionadas para as esferas municipais e estaduais. Se de um lado as ações assistencialistas apontavam para uma maior atuação estatal com as classes populacionais de menor renda, o maior montante de recursos orientava-se para outras camadas populacionais com maior renda. Naquele período, o Estado agiu principalmente através de ações fragmentadas, conduzidas pelas três esferas do poder, sobretudo com a concessão de subsídios para viabilizar a produção habitacional.

Em Fortaleza, ao final dos anos 1980 e ao longo de toda a década de 1990, ocorreu o abandono da construção dos grandes conjuntos habitacionais, passando os esforços das agências públicas locais – municipal e estadual – que tratavam da questão habitacional a ser direcionados para programas pontuais, alguns inclusive de caráter emergencial. Ganharam destaque os projetos de mutirões habitacionais executados pela Cohab-CE, com maior intensidade, e pela Comhab, com menor significância. Os mutirões construídos por essas agências estatais possuíam como características a dispersão das ações por diversos setores da cidade, ainda que prevalecendo a localização em trechos periféricos. Eram conjuntos

habitacionais de dimensões reduzidas, quando comparados com os grandes empreendimentos do BNH, e passaram a ocupar fragmentos da área urbana. De maneira geral, observou-se um atendimento pontual, com intervenções em áreas precárias específicas e sem relocação, mas também o atendimento de demandas espontâneas, até mesmo por ser esta a grande vertente das políticas públicas de habitação na década de 1990 implementadas pelos governos estadual e municipal.

A primeira década do século XX apresentou significativos avanços nos campos das políticas urbana e habitacional com a aprovação de marcos regulatórios e a criação de instituições que tratam da questão (Máximo, 2023). A aprovação do Estatuto da Cidade e a criação do Ministério das Cidades são exemplos mais importantes desse cenário progressista. Além das transformações no cenário sociopolítico nacional, que tiveram impactos na escala municipal, Fortaleza também apresentou mudanças no cenário político local. Depois de um período de marginalização da questão habitacional no interior da gestão municipal, notadamente nos governos do ex-prefeito Juraci Magalhães, a política municipal de habitação social foi oficialmente formalizada em 2003, com a criação da Habitafor, que passou a ser o principal órgão

responsável pela elaboração e execução da política de habitação no município, atuando como agente de melhorias das condições urbanísticas e de moradia. No ano seguinte, foi instituída a política municipal de habitação social, em movimento de adequação aos princípios do SNHIS para garantir a captação de recursos federais. Foram incluídas, no seu escopo, ações como regularização fundiária, financiamentos para melhorias habitacionais, construção de novos conjuntos habitacionais e urbanização de assentamentos precários, com prioridade para aqueles situados em áreas de risco. Ainda que com a Habitafor tenha havido uma intensificação da municipalização das políticas habitacionais, o governo estadual ainda permaneceu com ações na capital, pontuais, mas de porte significativo. O que se observou no período foi a manutenção do paralelismo que historicamente marcou a presença dos governos municipal e estadual na produção habitacional em Fortaleza.

Diante do exposto, infere-se que o entendimento da evolução histórica das políticas – e formas

– habitacionais voltadas para a população de baixa renda em Fortaleza, possibilita a compreensão de suas dinâmicas, expressas por um conjunto de mudanças e permanências. Conforme analisado, caracterizam esta produção, dentre outros processos: a desconcentração das ações habitacionais, o paralelismo da atuação estatal na produção habitacional, o patrimonialismo como componente das ações habitacionais, a restrição da população atendida pelas políticas habitacionais, a padronização e redução das unidades habitacionais, a verticalização e utilização de tipologias multifamiliares, as transformações morfológicas nas unidades habitacionais, a localização dos conjuntos habitacionais na cidade, as transformações morfológicas e o adensamento nos conjuntos habitacionais. A complexidade desses processos ressalta a importância de se buscar compreender a problemática habitacional por diferentes matizes, sendo este um requisito fundamental no desenvolvimento de práticas e políticas que abranjam de maneira ampla e concatenada os direitos à moradia, à arquitetura e à cidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU NETO, F. **A coexistência de direitos no contexto da informalidade urbana: o caso de Fortaleza**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento) – Centro de Artes e Comunicação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2008.

ANDRADE, L. A. G. de; AZEVEDO, S. **Habitação e Poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação**. Zahar: Rio de Janeiro, 1982.

ANDRADE, M. J. F. de S. **Fortaleza em perspectiva histórica: poder público e iniciativa privada na apropriação e produção material da cidade (1810-1933)**. Tese (Doutorado em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

ANDRADE, M. J. F. de S. **Onde moram os operários: vilas operárias em Fortaleza (1920-1945)**. Dissertação (Mestrado em Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1990.

ARAGÃO, M. **Os grandes conjuntos habitacionais do BNH**. [Entrevista cedida a] Rérisson Máximo. Fortaleza, 2009.

ARAGÃO, T. A. **Influência das políticas habitacionais na construção do espaço metropolitano de Fortaleza: história e perspectivas**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

BONATES, M. F. **Ideologia da casa própria...sem casa própria. O Programa de Arrendamento Residencial na cidade de João Pessoa-PB**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Centro de Tecnologia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2007.

BONDUKI, N. G.; KOURY, A. P. **Os pioneiros da habitação social: Cem anos de política pública no Brasil**. São Paulo: SESC, 2014.

BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

BRAGA, E. M. F. **Os labirintos da habitação popular: conjunturas, programas e atores**. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 1995.

BRAGA, E. M. F.; BARREIRA, I. A. F. (Orgs). **A Política da escassez: lutas urbanas e programas sociais governamentais.** Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 1991.

CAMPOS, P. H. P. **Estranhas catedrais: as empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-1988.** Niterói: Eduff, 2014.

CASTELLS, M. **A questão urbana.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2006.

CASTRO, J. L. de; GUEDES, J.; BRITTO, Alfredo L. **Análise do programa de desfavelamento, do projeto de execução do Núcleo Confiança e da implementação de equipamentos de uso comunitário no Núcleo Habitacional Integrado do Mondubim.** Fortaleza, 1972 (mimeo).

CASTRO, J. L. de. **Fatores de Localização e de Expansão da Cidade de Fortaleza.** Fortaleza: Imprensa Universitária, 1977.

CEARÁ. **Diretrizes para a consolidação da Região Metropolitana de Fortaleza (Versão Preliminar).** Secretaria do Planejamento e Coordenação, Autarquia da Região Metropolitana de Fortaleza - AUMEF. Fortaleza, 1976.

CEARÁ. **Adensamentos Favelados de Fortaleza. Secretaria de Trabalho e Ação Social, Vol. I, Vol. II e Vol. III.** Fortaleza, 1991.

CEARÁ. **Revisão da política habitacional para as populações de baixa renda.** Secretaria de Planejamento e Coordenação, Fundação Instituto de Planejamento do Ceará (Iplance). Fortaleza: Iplance, 1978.

CETREDE. **A expansão da periferia urbana de Fortaleza e seu efeito de segregação e deterioração da qualidade de vida da população.** Monografia do Curso de Desenvolvimento Urbano e Regional. Fortaleza, 1981.

CETREDE. **Diagnóstico da situação habitacional do município de Fortaleza.** Centro de Treinamento e Desenvolvimento, Universidade Federal do Ceará. Vol. 1. Relatório Final. Fortaleza, 2003.

COSTA, M. C. L. **Capítulos de geografia histórica de Fortaleza.** Fortaleza: Imprensa Universitária, 2017.

COSTA, M. C. L. da. **Cidade 2000: expansão urbana e segregação espacial em Fortaleza.** Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1988.

COSTA, M. C. L. da. **Fortaleza: expansão urbana e organização do espaço**. In: SILVA, J. B. da; CAVALCANTE, T. C.; DANTAS, E. W. C.; SOUSA, M. S. de. Ceará: um novo olhar geográfico. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2005.

FERREIRA, J. S. W. **O mito da cidade-global: o papel da ideologia na construção do espaço urbano**. São Paulo: Vozes, 2007.

FINEP. **Habitação Popular. Inventário da ação governamental**. Rio de Janeiro: Projeto, 1983.

FORTALEZA. **Diagnóstico da situação habitacional do município de Fortaleza**. Fortaleza, 2003.

FORTALEZA. **Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza (Plandirf)**. Prefeitura Municipal de Fortaleza. Fortaleza, 1972.

FORTALEZA. **Programa integrado de desfavelamento de Fortaleza: estudo preliminar**. Fortaleza: Prefeitura Municipal de Fortaleza, 1973.

FREIRE, Régis. **Os conjuntos habitacionais construídos pela PROAFA e pela COHAB em Fortaleza**. [Entrevista cedida a] Rérisson Máximo. Fortaleza, 2011.

FREITAS, E. L. H. de. **Como qualificar os Conjuntos Habitacionais**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Campinas, 2002.

GARCIA, A. K. M. Fortaleza, habitação e higiene de 1877 a 1880. **Proj. História**, v. 32, p. 305-311, 2006.

GONDIM, L. M. de P. À sombra do BNH: a nova política habitacional em Fortaleza-CE (2005-2011). **O público e o privado**, v. 11, n. 21, 2013.

GONDIM, L. M. de P. **Os “governos das mudanças” (1987-1994)**. In: SOUZA, S. de (Org.). Uma nova História do Ceará. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha. 2004.

GONDIM, L. M. de P. **Fortaleza 1987: crescimento, opulência e miséria**. Mestrado em Economia, Série Textos para Discussão, 65. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 1987.

JUCÁ, G. N. M. **Verso e reverso do perfil urbano de Fortaleza (1945–1960)**. São Paulo: Anna Blume, 2003.

LAVOR, A. **A atuação da CAIXA no financiamento e na produção de habitação social em Fortaleza.** [Entrevista cedida a] Rérisson Máximo. Fortaleza, 2012.

LEMENHE, M. A. **As razões de uma cidade. Fortaleza em questão.** Fortaleza: Stylos Comunicações. 1991

MARICATO, E. **As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil.** In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARICATO, E. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana.** Petrópolis: Vozes, 2001.

MARICATO, E. **Política habitacional no regime militar.** Do milagre brasileiro à crise econômica. Petrópolis: Vozes, 1987

MARTINS, M. de F. A. **Habitação popular na periferia de Fortaleza: o conjunto habitacional Jereissati, do espaço planejado ao espaço vivido.** Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

MÁXIMO, R. **Moradia, arquitetura e cidade: mudanças e permanências na produção da habitação social no espaço urbano metropolitano de Fortaleza.** Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2012.

MÁXIMO, R. **Entre o necessário, o possível e o impossível: (des)caminhos da habitação em fortaleza no ciclo institucional da reforma urbana.** Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

MÁXIMO, R. Os conjuntos-bairros e a expansão do espaço intraurbano de Fortaleza. **Risco Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo**, v. 17, n. 1, p. 47-63, 2019.

MESQUITA, M. *et al.* **COHAB-CE: ontem, hoje e a lembrança.** Fortaleza: COHAB-CE, 2000.

MONTEBELLO, N. M.; SILVA, M. M. Retirantes flagelados no Ceará-da-seca: (bio)políticas populacionais na consolidação do Estado moderno. **Conhecer: debate entre o público e o privado**, v. 8, n. 21, p. 60-77, 2018.

MOURA, R. **A atuação da HABITAFOR na produção de habitação social em Fortaleza.** [Entrevista cedida a] Rérisson Máximo. Fortaleza, 2012.

NEVES, F. de C. Curral dos Bárbaros: os Campos de Concentração no Ceará (1915 e 1932). **Revista Brasileira de História**, v. 15, n. 29, p. 93-122, 1995.

NILDON, R. **A atuação da COHAB na produção de habitação social.** [Entrevista cedida a] Rérisson Máximo. Fortaleza, 2010.

PEQUENO, R. (Org). **Como anda Fortaleza.** Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrôpoles, 2009. Coleção Conjuntura Urbana.

PEQUENO, R. **Um breve panorama histórico das políticas habitacionais em Fortaleza.** [Entrevista cedida a] Rérisson Máximo. Fortaleza, 2011.

PEQUENO, R.; FREITAS, C. Desafios para implementação de zonas especiais de interesse social em Fortaleza. **Cadernos Metrôpole**, v. 14, n. 28, p. 485-505, 2012.

PEQUENO, R. **Desenvolvimento e degradação do espaço intra-urbano de Fortaleza.** Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

PEQUENO, R. **Políticas habitacionais, favelização e desigualdades sócio-espaciais nas cidades brasileiras: transformações e tendências.** Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. v. 12, n. 270, 2008.

PEREIRA, M. **Os projetos de conjuntos habitacionais construídos pela PROAFA.** [Entrevista cedida a] Rérisson Máximo. Fortaleza, 2011.

PONTE, S. R. **Fortaleza Belle Époque: reformas urbanas e controle social (1860-1930).** Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2001.

RIOS, K. S. **Campos de concentração no Ceará: isolamento e poder na seca de 1932.** Fortaleza: Museu do Ceará, 2001. (Outras histórias, v. 2).

RIOS, K. S. **Fortaleza e os Campos de Concentração na Seca de 1932.** In: XIV Encontro Regional da ANPUH, 1998, São Paulo. Anais do XIV Encontro Regional da ANPUH. São Paulo, 1998.

RIOS, K. S. **Isolamento e poder: Fortaleza e os campos de concentração na seca de 1932.** Fortaleza: Imprensa Universitária, 2014. (Estudos da pós-graduação).

SABÓIA, M. **A atuação da PROAFA na produção habitacional.** [Entrevista cedida a] Rérisson Máximo. Fortaleza, 2011.

SILVA, J. B. da. **Quando os incomodados não se retiram: uma análise dos movimentos sociais em Fortaleza.** Fortaleza: Multigraf Editora, 1992.

SOUSA, M. S. **Segregação socioespacial em Fortaleza.** In: SILVA, J. B. da S.; DANTAS, E. W. C.; ZANELLA, M. E; MEIRELES, A. J. de A. (Orgs.). Litoral e Sertão: natureza e sociedade no nordeste brasileiro. Fortaleza: Expressão Popular, 2006.

SOBRE O AUTOR

Resumo biográfico

Rérisson Máximo é nascido e criado em um conjunto habitacional da periferia de Fortaleza. É técnico em edificações pela Escola Técnica Federal do Ceará (atual IFCE), arquiteto e urbanista pela Universidade Federal do Ceará, especialista em Habitação e Desenvolvimento Urbano pelo Instituto for Housing and Urban Development Studies (Roterdã, Holanda), mestre em arquitetura e urbanismo pelo Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (São Carlos, SP) e doutor em arquitetura e urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (São Paulo, SP), com estágio de pesquisa no Instituto de Geografia da Universidade de Münster (Alemanha). Atuou como professor assistente da Universidade Federal Rural do Semiárido (Ufersa) e como arquiteto da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT). Atua há quase duas décadas nos campos do direito à cidade, do planejamento urbano e da habitação. Atualmente é pesquisador-colaborador do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos (LabHab/USP), do Laboratório de Estudos em Habitação (Lehab/UFC) e do núcleo Fortaleza da Rede de Pesquisa Observatório das Metrôpoles, conselheiro estadual e coordenador da Comissão de Política Urbana e Ambiental do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Ceará, arquiteto da Caixa Econômica Federal e professor do Instituto Federal do Ceará (IFCE).

Endereço do currículo Lattes

<http://lattes.cnpq.br/9393316496284375>

ORCID

<https://orcid.org/0000-0003-1340-8390>



