MORADIA ARQUITETURA & CIDADE

MUDANÇAS E PERMANÊNCIAS
NA PRODUÇÃO DA
HABITAÇÃO SOCIAL
NO ESPAÇO URBANO METROPOLITANO DE
FORTALEZA

FRANCISCO RÉRISSON CARVALHO CORREIA MÁXIMO

MORADIA, ARQUITETURA & CIDADE
MUDANÇAS E PERMANÊNCIAS NA PRODUÇÃO DA HABITAÇÃO SOCIAL
NO ESPAÇO URBANO METROPOLITANO DE FORTALEZA

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo do Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO

Arquitetura, Urbanismo e Tecnologia

ORIENTADOR

Prof. Dr. João Marcos de Almeida Lopes

INSTITUIÇÕES DE FOMENTO

Fundação de Amparo à Pesquisa do
Estado de São Paulo (FAPESP)

Coordenação de Aperfeiçoamento de
Pessoal de Nível Superior (CAPES)

São Carlos - SP
Junho de 2012

FOLHA DE JULGAMENTO

Candidato: Arquiteto e Urbanista **Francisco Rérisson Carvalho Correia Máximo**

Título da dissertação: "Moradia, arquitetura e cidade: mudanças e permanências na produção da habitação social no espaço urbano metropolitano de Fortaleza".

Data da defesa: 10/08/2012

Comissão Julgadora:

Resultado:

Prof. Associado **João Marcos de Almeida Lopes** (orientador)
(Instituto de Arquitetura e Urbanismo/USP)

aprovado

Profª Drª **Eulália Portela Negrelos**
(Instituto de Arquitetura e Urbanismo/USP)

APROVADO

Prof. Dr. **Luis Renato Bezerra Pequeno**
(Universidade Federal do Ceará-UFCE)

APROVADO

Presidente e Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura
Urbanismo: Professor Titular **Renato Luiz Sobral Anelli**

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

Assinatura:

E-mail: rerisson@gmail.com

M229m Máximo, Francisco Rérisson Carvalho Correia
Moradia, arquitetura e cidade: mudanças e permanências
na produção da habitação social no espaço urbano
metropolitano de Fortaleza / Francisco Rérisson Carvalho
Correia Máximo; orientador João Marcos de Almeida Lopes.
--
São Carlos, 2012.
230p.: il.

Dissertação (Mestrado-Programa de Pós-Graduação em
Arquitetura e Urbanismo e Área de Concentração em
Arquitetura, Urbanismo e Tecnologia) -- Instituto
de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São
Paulo, 2012.

1. Habitação Popular - Fortaleza 2. Planejamento
habitacional.

I. Título.

CDU 711.58 (816.1)

*Dedico este trabalho
à Minha Família, pelo apoio e
amparo sempre incondicionais.*

*“Se antes de cada ato nosso, puséssemos prever
todas as consequências dele, e pensar nelas a
sério, primeiro as imediatas, depois as prováveis,
depois as possíveis, depois as imagináveis, não
chegaríamos sequer a mover-nos de onde o
primeiro pensamento nos tivesse feito parar”
(José Saramago, em Ensaio sobre a Cegueira).*

AGRADECIMENTOS

Gostaria de expressar gratidão por algumas pessoas e instituições de extrema importância para que os resultados aqui apresentados pudessem ser alcançados.

Ao Prof. Dr. João Marcos de Almeida Lopes, orientador desta pesquisa, pela confiança depositada, pelos ensinamentos compartilhados, pelas contribuições feitas, mas também pela compreensão oferecida, mesmo diante de todos os contratempos que circundaram este mestrado.

Aos demais membros da banca examinadora – a Prof. Dra. Eulália Portela Negrelos e o Prof. Dr. Luis Renato Bezerra Pequeno –, pela cuidadosa leitura e análise do trabalho e pelas valorosas sugestões feitas ao mesmo desde o exame de qualificação, muito contribuindo para o que ora apresentamos.

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.

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 fronteiras do nordeste e elaborar esta pesquisa.

Agradeço aos amigos que encontrei em São Carlos – Chagas, Daniel, Michael, Álvaro, Lorenza, Josiane, Juliana, Marielli, Rafael, Rodrigo –, pelos bons momentos compartilhados; aos tantos outros que deixei em Fortaleza, pela compreensão diante da distância e ausência; e à Izabelle, por todo o afeto, carinho e paciência ofertados incondicionalmente ao longo dos turbulentos momentos dessa jornada.

Aos diversos profissionais que, através de seus depoimentos pessoais, contribuíram diretamente para a elaboração desta pesquisa acadêmica: Luis Pacheco, Marcílio Pereira, Rafael Moura, Massillon Saboia, Marrocos Aragão, Renato Pequeno, Régis Freire, Roberto Nildon, Roberto Cavalcante, Antônio Lavor. Agradeço ainda à Lucineide, pela ajuda na transcrição das entrevistas; à Neiliane, pela colaboração na busca documental e bibliográfica; à Efigênia, pelo acesso ao acervo da Proafa.

Enfim, agradeço a todas as pessoas que, das mais diversas maneiras, contribuíram para a elaboração deste experimento.

RESUMO

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 ganham significância com a atuação do Banco Nacional da Habitação e do sistema financeiro a ele vinculado, quando são 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 diretamente se relacionam à maneira como se deu o processo de desenvolvimento urbano e crescimento territorial, processo este que, mesmo apresentando variantes, continua presente nas grandes cidades brasileiras, como é o caso de Fortaleza. Esta cidade é, então, tomada como objeto de estudo empírico para a realização desta pesquisa de mestrado que tem por objetivo analisar a produção de habitação social no seu espaço urbano metropolitano, através da identificação de mudanças e permanências que caracterizam tal processo, advindas de práticas e políticas distintas de provisão de moradia, tanto na forma como no tempo. Mesmo que se tratando de um contexto urbano específico, pretendeu-se tomar um caso paradigmático como o de Fortaleza para compreender como se processam estas mudanças e permanências e, posteriormente, contrastá-la com os processos atuais de produção de habitação social. Com caráter notadamente empírico, a análise da produção habitacional aqui realizada objetiva, enfim, 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.

Palavras-chave: habitação social, Fortaleza, moradia popular, conjuntos habitacionais, políticas habitacionais, projetos habitacionais.

ABSTRACT

The performance of the Brazilian government regarding the social housing issue took place in different ways, either in regulating, enhancing, or directly building social housing. In this case, it should be highlighted as an important result the housing estates produced thorough different historical periods, but that has gained significance with the performance of the National Housing Bank. Through the BNH and the financial system linked to it, the construction of several and huge housing estates located in urban peripheries has started, precisely during the most intense Brazilian urbanization period, and sometimes including entire neighborhoods and which directly relate to how was the process of urban development and territorial growth. That process, although presenting variants, it is still present in large Brazilian cities such as Fortaleza. This city is therefore taken as an object for the empirical analysis carried out thorough this research that aims to analyze the production of social housing in the urban metropolitan space of Fortaleza city, by identifying changes and continuities that feature this process, from distinct practices and policies of social housing provision, both in shape and in time. Even though dealing with a specific urban context, it is intended to take the paradigmatic case of Fortaleza to understand the dynamics of these changes and continuities and then contrast them with the current processes of social housing production. Focusing especially in an empirical analysis of social housing production, the study here presented aims to identify and discuss some of the elements that characterize changes and continuities of social housing policies, design and spaces.

Keywords: social housing, Fortaleza, housing states, housing policies, housing design.

APRESENTAÇÃO

O Estado brasileiro atuou na questão habitacional de maneira diversa, seja na regulação, no fomento, ou ainda na produção direta de moradias. O resultado formal de destaque são os conjuntos habitacionais construídos em diferentes momentos históricos, mas que ganham significância com a atuação do Banco Nacional da Habitação. Através deste banco – e do sistema financeiro a ele vinculado –, deu-se início a construção, justamente no período de mais intensa urbanização da história do Brasil, de inúmeros e imensos conjuntos habitacionais nas periferias urbanas – por vezes compreendendo bairros inteiros – e que diretamente se relacionam à maneira como se deu o processo de desenvolvimento urbano e crescimento territorial. Tal processo, mesmo apresentando variantes, continua presente nas grandes cidades brasileiras, como ocorre com 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 da moradia popular se submeter a tais elementos, que condicionam sua produção. Não se pretende com este estudo, tanto pelo caráter do trabalho de pesquisa de mestrado¹, como também pelos objetivos estabelecidos para esta pesquisa em particular, resgatar e discutir enquanto conteúdo principal o conhecimento teórico geral acumulado sobre a problemática habitacional urbana, em particular a brasileira. Partimos da ideia de que esse conhecimento de certa forma já tem sido adequadamente abordado pela literatura específica. Optamos por apresentar, de maneira geral, apenas algumas informações consideradas relevantes sobre estas questões.

JUSTIFICATIVA E OBJETIVOS

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. Trabalhos como os de BLAY (1985), VAZ (2002), SAMPAIO (2002), BONDUKI (2002) e CORREIA (2004), entre outros, 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 Banco Nacional de Habitação (BNH) a partir de 1964, foi largamente abordada em diversas publicações do gênero, tais como os

(1) De acordo com o Regimento de Pós-Graduação da Universidade de São Paulo, de 1999, considera-se dissertação de mestrado o trabalho supervisionado que demonstre capacidade de sistematização da literatura existente sobre o tema tratado e capacidade de utilização dos métodos e técnicas de investigação científica, tecnológica ou artística.

trabalhos de COMAS (1985), FARAH (1996), ANDRADE (1982), RUBANO (2002), mas que focaram principalmente às 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. Buscamos, com este trabalho de pesquisa, avançar no conhecimento acerca da habitação social em Fortaleza.

Enquanto atividade acadêmica de pesquisa, nossa verdadeira contribuição se dá muito mais 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 –, do que uma análise histórica do processo de produção da habitação social no Brasil, já exaustivamente tratada em inúmeras publicações. Correndo-se o risco de um certo ecletismo teórico e pragmatismo empirista, buscamos com esse trabalho, da forma como o mesmo foi elaborado e transposto sob a forma de dissertação ora apresentada, resgatar a habitação social produzida em Fortaleza, 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 reflexões que estão sendo realizadas. Entretanto, acreditamos que eventuais fragilidades são plenamente compensadas pela abrangência e multiplicidade de conteúdo que o trabalho oferece.

Fortaleza é, então, tomada como objeto de estudo empírico para a realização desta pesquisa que tem por objetivo analisar a produção de habitação social no seu espaço urbano metropolitano, através da identificação de mudanças e permanências que caracterizam tal processo, advindas de práticas e políticas distintas de provisão de moradia, tanto na forma como no tempo. Mesmo que se tratando de um contexto urbano específico, pretendeu-se tomar um caso paradigmático como o de Fortaleza para compreender a dinâmica destas mudanças e permanências e, posteriormente, contrastá-la com os processos atuais de produção de habitação social. Com caráter notadamente empírico, a análise da produção habitacional aqui realizada objetiva, enfim, 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.

HISTÓRICO DO TRABALHO

A presente pesquisa teve início efetivo em Março de 2009, quando do ingresso no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de

São Paulo². A princípio, o trabalho foi sendo desenvolvido em paralelo à participação nas disciplinas, mas sem nenhum tipo de auxílio financeiro. Em Setembro de 2009, foi concedida bolsa de auxílio na modalidade Demanda Social, ofertada pela CAPES. Alguns meses antes, em Julho de 2009, uma solicitação de bolsa foi enviada à FAPESP, sendo concedido o auxílio a partir de Março de 2010, com vigência até Agosto de 2011. Durante a sua execução, o trabalho teve duas pausas importantes, que alteraram o andamento das atividades previstas. Uma primeira, entre Fevereiro e Maio de 2010, quando estive participando do curso de curta duração intitulado *International Course on Housing and Urban Development (92nd ICHUD)*, ofertado pelo *Institute for Housing and Urban Studies*, de Roterdã, Holanda. A outra, entre Março e Maio de 2011, após a perda de grande parte do material da dissertação já coletado e sistematizado, em virtude do furto dos equipamentos da pesquisa, e a consequente necessidade de replanejamento e reorganização do trabalho. Diante disso, passamos desenvolver um duplo trabalho de reconstituição: primeiro, de parte da história urbana de Fortaleza, no que se refere aos aspectos políticos e espaciais da produção habitacional – que era o principal objetivo da pesquisa –, mas também do próprio trabalho em si: dos dados, informações, imagens, anotações, registros que haviam sido perdidos, dos quais muitos não puderam ser apresentados da forma como inicialmente foram coletados ou elaborados. Acerca desse fato, que gerou inúmeros contratempos, inclusive de caráter pessoal, cabe ressaltar que houve um prejuízo significativo no conteúdo apresentado nesta dissertação, em virtude do tempo exíguo para recuperar o que já tinha sido produzido e recompor o documento que já havia sido iniciado. Isso pode ser observado em algumas lacunas e imperfeições na forma como o documento foi elaborado, algumas vezes trazendo ideias soltas e conteúdos desconexos. Mesmo assim, esperamos que o mesmo apresente um mínimo de clareza necessária para seu entendimento e atenda, minimamente, os requisitos necessários para a qualificação pretendida.

ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Esta dissertação está dividida em três partes principais. O capítulo inicial, intitulado *Moradia, Arquitetura e Cidade*, faz uma aproximação geral com os principais temas que orbitam o nosso objeto de estudo e que servirão de base para as discussões que serão realizadas adiante. Foi elaborado através de revisão teórica e histórica e traz algumas importantes questões que permeiam o estudo da habitação e das políticas habitacionais, baseando-se, para tanto, em fontes documentais secundárias identificadas a partir de pesquisa bibliográfica. De maneira geral, buscou-

(2) Antes desse período, ideias preliminares acerca do interesse em pesquisar a produção habitacional em Fortaleza vinham sendo discutidas junto ao grupo de pesquisadores que compunham o núcleo Fortaleza do Observatório das Metrópoles e o Laboratório de Estudos da Habitação e do Ambiente Urbano (LEHAU), do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFC, ambos liderados pelo Prof. Dr. Luis Renato Bezerra Pequeno.

se discutir os principais elementos que caracterizam o processo de produção de habitação social pelos seus diferentes agentes, mas destacando o papel do Estado – responsável pela construção de conjuntos habitacionais, um dos possíveis resultados formais das políticas habitacionais estatais e que se constituem objeto central de análise deste estudo. Não se pretendeu, contudo, recuperar exaustivamente as principais referências teóricas que tratam da questão da moradia e sua evolução histórica, o que certamente condiciona algumas lacunas, mas que acreditamos não invalidar o todo do conteúdo exposto.

No capítulo seguinte, chamado *Habitação social no espaço urbano metropolitano de Fortaleza*, é apresentado um panorama histórico das políticas habitacionais – e dos projetos delas resultantes – presentes no espaço urbano metropolitano de Fortaleza ao longo das últimas décadas. De caráter predominantemente empírico, tal conteúdo possui dois objetivos principais: [1] relacionar as políticas habitacionais brasileiras, expostas em item específico no capítulo anterior, com as particularidades da produção de moradia popular na capital cearense; mas, principalmente, [2] 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 tal produção, notadamente quanto aos seus aspectos quantitativos, representa para o quadro histórico da questão habitacional brasileira, e mais 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.

O terceiro capítulo traz os principais resultados obtidos com o desenvolvimento da pesquisa. Tomando o espaço urbano metropolitano de Fortaleza como recorte territorial e 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 aqui realizada objetiva, enfim, 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. É segundo estas três vertentes que o Capítulo 3 está organizado. Outra parte, intitulada *Práticas e Políticas da produção de habitação social*, traz alguns elementos a guisa de conclusão. Por fim, são apresentados as Referências Bibliográficas, os Anexos e os Apêndices, com destaque para a transcrição de parte das entrevistas realizadas e a síntese metodológica.

LISTAS

FIGURAS

Figura 1 - Resultados formais dos diferentes modos de produzir habitação em Fortaleza.....	35
Figura 2 - Plano de ocupação dos distritos de Radburn, na Inglaterra.....	44
Figura 3 - Estudo comparativo de dois sistemas de parcelamento do solo para cidades inglesas.....	44
Figura 4 - Vista aérea de Cumbernauld, uma das <i>New Towns</i> construídas na Inglaterra.....	45
Figura 5 - Estudo de células habitacionais propostos para o edifício Dom Narkomfin em Moscou	46
Figura 6 - Planta de unidade habitacional de uma das <i>Siedlungen</i> alemãs.....	49
Figura 7 - Conjunto construído no plano Amsterdam Zuid por Berlage, em Amsterdã, Holanda (1915).....	50
Figura 8 - Bairro <i>Spangen</i> , em Roterdã, Holanda (1919-1921).....	50
Figura 9 - Exemplo de <i>Siedlungen</i> construído na Alemanha.....	51
Figura 10 - Plantas e Cortes da <i>Unité d'Habitation</i> de Marselha.....	53
Figura 11 - Vistas internas de um apartamento na <i>Unité d'Habitation</i> de Marselha.....	54
Figura 12 - Vista externa da <i>Unité d'Habitation</i> de Marselha	54
Figura 13 - Conjunto Habitacional de Realengo	68
Figura 14 - Conjunto Residencial Marquês de São Vicente (Gávea)	70
Figura 15 - Conjunto Residencial Passos de Areia	71
Figura 16 - Conjunto Residencial Getúlio Vargas	76
Figura 17 - Planta da Cidade de Fortaleza e <i>Sobúrbios</i> , elaborada por Adolf Heister em 1875.....	100
Figura 18 - Planta Cadastral da cidade de Fortaleza, elaborada por Raimundo Girão em 1933	101
Figura 19 - Mapa de localização dos conjuntos da FCP e dos IAPs em Fortaleza no período pré-BNH.....	108
Figura 20 - Conjunto Parque Ibiapava, construído pelo IAPI em Fortaleza no ano de 1950.....	109
Figura 21 - Conjunto Mondubim, construído pelo IAPC em Fortaleza no ano de 1955.....	110
Figura 22 - Planta da divisão territorial de Fortaleza em 1956	111
Figura 23 - Mapa esquemático da RMF localizando alguns conjuntos construídos pelo BNH	114
Figura 24 - Conjunto habitacional Palmeiras	117
Figura 25 - Mapa de localização das favelas em Fortaleza no ano de 1973.....	119
Figura 26 - Mapa das áreas propostas para os Nucleamentos Habitacionais de Desfavelados	120
Figura 27 - Unidades habitacionais do Conjunto Alvorada.....	121
Figura 28 - Aerofoto localizando os conjuntos no espaço urbano metropolitano de Fortaleza	125
Figura 29 - Projeto do Conjunto José Walter, construído pelo BNH em Fortaleza	127
Figura 30 - Imagem aérea de trecho do Conjunto José Walter, construído pelo BNH em Fortaleza.....	128
Figura 31 - Imagem aérea de trecho do Conjunto Ceará, construído pelo BNH, em Fortaleza.....	129
Figura 32 - Imagem de trecho do Conjunto Esperança, construído pelo BNH, em Fortaleza	130
Figura 33 - Imagem de trecho do Conjunto Esperança, construído pelo BNH, em Fortaleza.....	131

Figura 34 - Projeto do Conjunto Nova Metrópole, construído pelo BNH em Caucaia	132
Figura 35 - Imagem aérea de trecho do Conjunto Industrial, construído pelo BNH em Maracanaú	132
Figura 36 - Manifestações estudantis satirizando as habitações do BNH nos anos 1970 em Fortaleza	133
Figura 37 - Espaços livres não ocupados no Conjunto Ceará	133
Figura 38 - Vista aérea do Conjunto Ceará.....	134
Figura 39 - Unidades habitacionais recém-entregues no Conjunto Ceará	134
Figura 40 - Planta baixa de unidade geminada do Conjunto Acaracuzinho, em Maracanaú-CE	135
Figura 41 - Planta da unidade habitacional mista do Conjunto Acaracuzinho, em Maracanaú/CE	135
Figura 42 - Mapa do levantamento de favelas realizado pela Proafa em 1984	138
Figura 43 - Áreas de favelas (e risco ambiental) atendidas pela PROAFA: Santa Teresinha e Lagamar.	141
Figura 44 - Planta de implantação de trecho do Conjunto Habitacional Tancredo Neves (ou Novo Lagamar)	145
Figura 45 - Vista aérea do Conjunto Habitacional Tancredo Neves (ou Novo Lagamar).....	146
Figura 46 - Unidades habitacionais do Conjunto Habitacional Tancredo Neves (ou Novo Lagamar).....	146
Figura 47 - Vista aérea de trecho do Conjunto Santa Teresinha	147
Figura 48 - Unidades habitacionais do Conjunto Santa Teresinha	147
Figura 49 - Imagem aérea do Conjunto Habitacional São Francisco	148
Figura 50 - Unidades habitacionais recém-construídas do Conjunto Habitacional São Francisco	148
Figura 51 - Plano geral de urbanização do Conjunto Habitacional Jangurussu.....	149
Figura 52 - Unidades habitacionais do Conjunto Morada dos Coqueiros	151
Figura 53 - Unidades habitacionais do Conjunto Lago Azul	152
Figura 54 - Planta da unidade habitacional utilizada nos mutirões	157
Figura 55 - Mutirão habitacional no bairro Bom Jardim.....	160
Figura 56 - Conjunto Habitacional São Cristóvão	164
Figura 57 - Conjunto Habitacional São Cristóvão.....	165
Figura 58 - 'Casa Modelo' do Conjunto Habitacional São Cristóvão.....	165
Figura 59 - Anúncio da 'Casa Modelo' do Conjunto Habitacional São Cristóvão	166
Figura 60 - Conjunto Habitacional Planalto Universo (Lagoa do Opaia)	175
Figura 61 - Conjunto Habitacional Maravilha.....	177
Figura 62 - Blocos de apartamentos do Conjunto Habitacional Aracapé	177
Figura 63 - Planta de implantação do Conjunto Habitacional Rosalina.....	183
Figura 64 - Vista aérea do Conjunto Habitacional Maria Tomásia.....	184
Figura 65 - Estudo volumétrico para conjunto habitacional no projeto Maranguapinho	186
Figura 66 - Conjunto Juraci Magalhães, construído através do Projeto Maranguapinho	187
Figura 67 - Placas de identificação das ações habitacionais da Proafa	196
Figura 68 - Propaganda da inauguração de conjunto habitacional construído em Fortaleza	197
Figura 69 - Manifestações de cunho político na inauguração do Conjunto Habitacional Lagamar	199
Figura 70 - Placa de inauguração do Conjunto Habitacional Lagamar.....	200
Figura 71 - Exemplo típico de empreendimento habitacional construído através do PAR em Fortaleza	202
Figura 72 - Projeto de mutirão habitacional construído no início da década de 1990 em Fortaleza	205

Figura 73 - Exemplo de projeto-modelo de unidade habitacional geminada adotado pela COHAB-CE.....	207
Figura 74 - Conjunto habitacional Jereissati.....	208
Figura 75 - Conjunto habitacional Marechal Rondon	208
Figura 76 - Conjunto habitacional Vila Velha.....	209
Figura 77 - Conjunto habitacional Cidade 2000.....	210
Figura 78 - Conjunto habitacional Timbó	210
Figura 79 - Estudos tipológicos para o Conjunto Habitacional João Paulo II	211
Figura 80 - Distribuição espacial das diferentes tipologias em uma quadra do Conjunto João Paulo II	212
Figura 81 - Projeto de mutirão habitacional da COHAB-CE com unidades geminadas padronizadas.....	212
Figura 82 - Planta baixa dos blocos de apartamentos dos conjuntos do Projeto Vila do Mar	214
Figura 83 - Vista externa das unidades habitacionais de um dos conjuntos do Projeto Vila do Mar	214
Figura 84 - Blocos de apartamentos do Conjunto Mondubim.	217
Figura 85 - Blocos de apartamentos do Conjunto Esperança.....	218
Figura 86 - Blocos de apartamentos do Conjunto Araturi	218
Figura 87 - Projeto de unidade habitacional unifamiliar verticalizada em mutirão habitacional	219
Figura 88 - Unidade habitacional unifamiliar verticalizada no mutirão habitacional Jardim Iracema.....	219
Figura 89 - Unidades habitacionais verticalizadas do conjunto Rosalina	220
Figura 90 - Unidade habitacional unifamiliar verticalizada em conjunto do Projeto Vila do Mar.....	220
Figura 91 - Transformações morfológicas em conjunto habitacional composto por unidades térreas.....	222
Figura 92 - Transformações morfológicas em conjunto de unidades verticalizadas - Aracapé	223
Figura 93 - Transformações morfológicas em trecho de conjunto de unidades verticalizadas - Esperança....	224
Figura 94 - Ampliação horizontal em conjunto de unidades verticalizadas - Esperança	224
Figura 95 - Ampliação horizontal em conjunto de unidades verticalizadas - Novo Mondubim	224
Figura 96 - Vazios selecionados em projeto de estoque de terras do BNH e da AUMEF	226
Figura 97 - Localização esquemática dos grandes conjuntos construídos nas décadas de 1970	227
Figura 98 - Projeto de implantação do Conjunto Habitacional Nova Metrópole.....	227
Figura 99 - Distribuição por bairros dos projetos de mutirão executados pela COHAB-CE na década de 1980.....	228
Figura 99 - Localização dos recentes grandes conjuntos construídos em Fortaleza.....	229
Figura 101 - Evolução do processo de ocupação dos conjuntos Rosalina e Maria Tomásia	230

QUADROS

Quadro 1 - Nove maiores conjuntos habitacionais construídos na RMF pelo BNH	125
Quadro 2 - Classificação das favelas identificadas pela Fundação Proafa.....	141
Quadro 3 - Conjuntos Habitacionais Construídos pela Proafa através do Promorar.....	143
Quadro 4 - Recursos financeiros investidos nos conjuntos habitacionais construídos pela Proafa.....	143
Quadro 5 - Principais conjuntos habitacionais construídos pela Habitafor	184

Quadro 6 - Principais conjuntos habitacionais construídos pela Secretaria Estadual das Cidades.....	186
Quadro 7 - Quadro-síntese das principais mudanças e permanências observadas	189
Quadro 8 - Evolução histórica das instituições responsáveis por ações habitacionais.....	198
Quadro 9 - Comparativo das áreas de unidades habitacionais em conjuntos de tipologia unifamiliar.....	216
Quadro 10 - Comparativo das áreas de unidades habitacionais em conjuntos de tipologia multifamiliar	216

TABELAS

Tabela 1 - Aplicações do BNH, por grupos e programas (em % dos recursos financeiros aplicados)	81
Tabela 2 - Conjuntos Habitacionais construídos pela FCP no Ceará	104
Tabela 3 - Conjuntos Habitacionais construídos pelos IAPs em Fortaleza	107
Tabela 4 - Produção habitacional por entidades independentes do SFH em Fortaleza (1969-1978)	121
Tabela 5 - Conjuntos Habitacionais construídos pelos INOCOOP em parceria com o IPEC na RMF	151
Tabela 6 - Síntese da produção habitacional no período do BNH em Fortaleza	152
Tabela 7 - Casas em mutirão construídas através de convênio entre governo estadual e SEAC	158
Tabela 8 - Casas em mutirão construídas através de convênio entre prefeitura municipal e SEAC	158
Tabela 9 - Unidades habitacionais de mutirão construídas pelo governo estadual, por tipo de programa.....	159
Tabela 10 - Casas em mutirão construídas através da COHAB-CE	159

SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento	PAR	Habitação Programa de Arrendamento Residencial
BNH	Banco Nacional da Habitação	PHPBR	Política Habitacional para a População de Baixa Renda
CEF	Caixa Econômica Federal	PLANASA	Plano Nacional de Saneamento
CH	Conjunto Habitacional	PLANHAB	Plano Nacional de Habitação
CHIS	Conjunto Habitacional de Interesse Social	PLANHAP	Plano Nacional de Habitação Popular
CIAM	Congresso Internacional de Arquitetura Moderna	PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
COHAB-CE	Companhia Habitacional do Estado do Ceará	PMF	Prefeitura Municipal de Fortaleza
EH	Empreendimento Habitacional	PMH	Política Municipal de Habitação
FCP	Fundação da Casa Popular	PNH	Política Nacional e Habitação
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço	RMF	Região Metropolitana de Fortaleza
HABITAT	Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos	SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
HBB	Programa Habitar Brasil	SEAC	Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária
HIS	Habitação de Interesse Social	SEPLAN	Secretaria de Planejamento da Presidência da República
IAB	Instituto de Arquitetos do Brasil	SEPURB	Secretaria de Política Urbana
IAP	Instituto de Aposentadorias e Pensões	SERFHA	Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-Higiénicas
IAPI	Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários	SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística	SFH	Sistema Financeiro da Habitação
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano	SFI	Sistema Financeiro Imobiliário
LUOS	Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano	UH	Unidade Habitacional
MBES	Ministério da Habitação e Bem Estar Social	ZEIS	Zonas de Especial Interesse Social
MDU	Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente		
MHU	Ministério da Habitação, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente		
MINTER	Ministério do Interior		
MPO	Ministério de Planejamento e Orçamento		
OGU	Orçamento Geral da União		
ONG	Organização Não Governamental		
OP	Orçamento Participativo		
PAIH	Plano de Ação Imediata para		

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	12
<i>Justificativa e Objetivos.....</i>	<i>12</i>
<i>Histórico do Trabalho</i>	<i>13</i>
<i>Estrutura da Dissertação.....</i>	<i>14</i>
1. MORADIA, ARQUITETURA E CIDADE	24
1.1 QUESTÃO DA HABITAÇÃO: FUNDAMENTOS TEÓRICOS-CONCEITUAIS PARA SUA COMPREENSÃO	25
<i>1.1.1 As características da habitação no modo de produção capitalista.....</i>	<i>25</i>
<i>1.1.2 Os diferentes modos de produção da moradia urbana e os seus principais agentes.....</i>	<i>32</i>
<i>1.1.3 O papel do estado enquanto agente responsável pela política e produção habitacional.....</i>	<i>36</i>
1.2 MORADIA E ARQUITETURA: HABITAÇÃO ENQUANTO OBJETO DE PROJETO	41
<i>1.2.1 A construção do ideário da moradia moderna.....</i>	<i>42</i>
<i>1.2.2 Habitação coletiva na cidade industrial.....</i>	<i>46</i>
1.3 MORADIA E CIDADE: PANORAMA HISTÓRICO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL	55
<i>1.3.1 O Brasil urbano e a questão habitacional: alguns aspectos gerais sobre a origem do problema.....</i>	<i>55</i>
<i>1.3.2 Política habitacional como concepção populista-corporativa: os IAPs</i>	<i>60</i>
<i>1.3.3 A política habitacional e o nacional-desenvolvimentismo: a Fundação da Casa Popular.....</i>	<i>72</i>
<i>1.3.4 Moradia como política de estado: o Banco Nacional da Habitação e a produção mercantil</i>	<i>77</i>
<i>1.3.5 Moradia como política de governo: a produção habitacional num contexto neoliberal.....</i>	<i>86</i>
<i>1.3.6 A retomada da habitação como política de Estado (?).....</i>	<i>93</i>
2. HABITAÇÃO SOCIAL NO ESPAÇO URBANO METROPOLITANO DE FORTALEZA	96
2.1 A PRODUÇÃO HABITACIONAL NO PERÍODO PRÉ-BNH	98
<i>2.1.1 Notas introdutórias sobre a evolução urbana e origens do problema habitacional em Fortaleza... </i>	<i>98</i>
<i>2.1.2 Experiências iniciais do Estado na produção habitacional popular em Fortaleza.....</i>	<i>102</i>
<i>2.1.3 Urbanização, industrialização, favelamento e planejamento territorial.....</i>	<i>110</i>

2.2 A PRODUÇÃO HABITACIONAL NO PERÍODO DO BNH	116
2.2.1 <i>A Fundação do Serviço Social de Fortaleza e a construção dos primeiros conjuntos habitacionais</i>	116
2.2.2 <i>O início das grandes intervenções estatais na habitação</i>	122
2.2.3 <i>Mudanças de rumo do BNH em fortaleza: o promorar e os conjuntos construídos pela Proafa....</i>	136
2.2.4 <i>As outras ações habitacionais da COHAB.....</i>	149
2.3 A PRODUÇÃO HABITACIONAL NO PERÍODO PÓS-BNH	153
2.3.1 <i>A continuidade dos programas de mutirão habitacional.....</i>	155
2.3.2 <i>A realidade local na produção da habitação social num contexto neoliberal.....</i>	162
2.3.3 <i>Rumos da Municipalização das Ações Habitacionais.....</i>	168
2.4 A RECENTE PRODUÇÃO DE HABITAÇÃO SOCIAL EM FORTALEZA	178
2.4.1 <i>Rumo à municipalização da habitação social em Fortaleza.....</i>	178
2.4.2 <i>A Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza</i>	181
2.4.3 <i>Continuidade da atuação de outras esferas de governo na produção habitacional em Fortaleza.</i>	185
 3. MUDANÇAS E PERMANÊNCIAS NA PRODUÇÃO DA HABITAÇÃO SOCIAL	 188
3.1 MUDANÇAS E PERMANÊNCIAS NA PRODUÇÃO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS.....	190
3.1.1 <i>Desconcentração das ações habitacionais.....</i>	190
3.1.2 <i>Paralelismo da atuação estatal na produção habitacional na capital.....</i>	194
3.1.3 <i>Patrimonialismo como componente das ações públicas em habitação.....</i>	199
3.1.4 <i>Restrição da população atendida pelas políticas habitacionais de moradia popular</i>	202
3.2 MUDANÇAS E PERMANÊNCIAS NA PRODUÇÃO DO DESENHO DA MORADIA	206
3.2.1 <i>Padronização e miniaturização das unidades habitacionais.....</i>	206
3.2.2 <i>Verticalização e utilização de tipologias multifamiliares.....</i>	217
3.2.3 <i>Transformações morfológicas nas unidades habitacionais.....</i>	221
3.3 MUDANÇAS E PERMANÊNCIAS NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO HABITACIONAL.....	225
3.3.1 <i>Localização dos conjuntos habitacionais na cidade</i>	225

4. PRÁTICAS E POLÍTICAS NA PRODUÇÃO DA HABITAÇÃO SOCIAL	231
5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	236
5.1 PUBLICAÇÕES	237
5.2 ENTREVISTAS	243
5.3 ACERVOS E BANCOS DE DADOS.....	243

1. MORADIA, ARQUITETURA E CIDADE

O capítulo inicial desta dissertação faz uma aproximação geral com os principais temas que orbitam o nosso objeto de estudo e que servirão de base para as discussões que serão realizadas adiante. Foi elaborado através de revisão teórica e histórica e traz algumas importantes questões que permeiam o estudo da habitação e das políticas habitacionais, baseando-se, para tanto, em fontes documentais secundárias identificadas a partir de pesquisa bibliográfica. De maneira geral, buscou-se discutir os principais elementos que caracterizam o processo de produção de habitação social pelos seus diferentes agentes, mas destacando o papel do Estado – responsável pela construção de conjuntos habitacionais, um dos possíveis resultados formais das políticas habitacionais estatais e que se constituem objeto central de análise deste estudo. Não se pretendeu, contudo, recuperar exhaustivamente as principais referências teóricas que tratam da questão da moradia e sua evolução histórica, o que certamente condiciona algumas lacunas, mas que acreditamos não invalidar o todo do conteúdo exposto.

O capítulo 1 foi, então, pensado em torno de três itens principais, numa relação direta com as palavras-chave contidas no título da dissertação. No item *‘Questão da moradia: fundamentos teóricos-conceituais para a sua compreensão’* são apresentados alguns dos referenciais teóricos associados à análise espacial da moradia urbana. Mais especificamente, discutem-se as características da habitação enquanto mercadoria no modo de produção capitalista, dando ênfase às particularidades desse processo e aos agentes que nele atuam, destacando o papel do Estado enquanto responsável pelas políticas habitacionais. Já no item *‘Moradia e arquitetura: habitação social enquanto objeto de projeto’*, apresenta-se, através de uma revisão histórica sintética, um quadro geral da evolução do ideário urbanístico e arquitetônico relacionado ao atendimento das demandas por moradia da classe trabalhadora, dos primórdios da Revolução Industrial até o esforço de reconstrução europeu do segundo pós-guerra, com a produção massiva sob a forma conjunto habitacional. Destaque é dado para as soluções formais que de alguma forma serviram de referência para os projetos de conjuntos habitacionais construídos no Brasil em diferentes momentos históricos. Um panorama das políticas habitacionais brasileiras é apresentado no item *‘Moradia e cidade: trajetória das políticas habitacionais no Brasil’*. Neste item, é dado especial destaque ao papel do Estado brasileiro enquanto responsável pelas políticas habitacionais. Examinam-se as ações do Estado brasileiro no campo da habitação popular ao longo do século XX e da primeira década deste século, com destaque é dado à instituição do SFH/BNH, através do qual foram produzidos grandes - e muitas vezes precários - conjuntos habitacionais.

1.1 QUESTÃO DA HABITAÇÃO: FUNDAMENTOS TEÓRICOS-CONCEITUAIS PARA SUA COMPREENSÃO³

“E o direito de morar? Confundido em boa parte da literatura especializada com o direito a ser proprietário de uma casa, é objeto de um discurso ideológico cheio, às vezes, de boas intenções e mais frequentemente destinado a confundir os espíritos, afastando cada vez mais para longe uma proposta correta que remedeie a questão” (SANTOS, 1998:45).

1.1.1 AS CARACTERÍSTICAS DA HABITAÇÃO NO MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA

MORADIA COMO DIREITO, NECESSIDADE SOCIAL E BEM DE CONSUMO DURÁVEL

A moradia, entendida como necessidade básica do ser humano, é reconhecida como direito universal⁴. No entanto, para além de tal função, a moradia é considerada um objeto ou produto, bem de consumo durável e mercadoria, ou seja, algo que, no sistema de produção capitalista, se transaciona - se compra e se vende - de maneira mercantil. Para além, ela é uma mercadoria especial que apresenta singularidades que a diferencia das demais. Acerca destas singularidades, assim como do papel e das condições de inserção do objeto habitacional no modo de produção capitalista, nos deteremos mais adiante. Primeiramente vamos tratar a moradia enquanto direito, necessidade social básica e bem de consumo durável.

Vários autores, recorrentemente referenciados em estudos acadêmicos, apontam as diversas e distintas funções que a moradia apresenta enquanto necessidade básica para a realização de atividades humanas essenciais. LEMOS (1996), por exemplo, em seu estudo historiográfico sobre a

(3) Reconhecendo o desafio da reflexão teórica acerca do significado e do papel da moradia no modo de produção capitalista, buscamos com esse item muito mais levantar e apresentar elementos teóricos e conceituais associados à análise espacial da moradia urbana e que explicitam as particularidades da habitação enquanto mercadoria especial; do que realizar uma discussão mais profunda e que levaria a uma digressão e fugiria do escopo deste trabalho. Para tanto, recorreremos principalmente a alguns dos conceitos e ideias presentes nos estudos clássicos de CASTELLS (2006), GOTTDIENER (1997), HARVEY (1980; 1983; 2005), LEFEBVRE (2004; 2008) e LOJKINE (1997). A estes, foram acrescidos outros trabalhos que também tratam da questão como os de Guimarães (2001), RIBEIRO & PECHMAN (1983), RIBEIRO & AZEVEDO (1997) MARICATO (1987; 2000), VALENÇA (2003), dentre outros.

(4) A importância da habitação como abrigo e *locus* de realização das atividades do indivíduo, fez dela um direito universal, garantido no Artigo 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos e reafirmado nas duas primeiras Conferências das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (Habitat), realizadas em Vancouver (1976) e Istambul (1996), Enquanto na primeira foi indicada a responsabilidade do Estado em assegurar tal direito, a segunda discutiu a habitabilidade da moradia e incorporou o direito de morar na chamada Agenda Habitat. No Brasil, o direito à moradia passou a ser reconhecido através da Emenda Constitucional 26/2000.

casa no Brasil, apresenta a moradia como palco permanente do cotidiano de seus usuários e, mais ainda, como um invólucro seletivo e corretivo das manifestações climáticas, oferecendo abrigo e as mais variadas possibilidades de proteção e segurança. RYBCZYNSKI (1996) assinala a casa como uma necessidade básica que, sem abandonar sua função original de abrigo e proteção, historicamente sofre alterações na sua forma e incorpora outras funções de produção e consumo privadas. Guimarães (2001:6) argumenta que a habitação pode ser entendida como “um bem de uso cujas propriedades elementares encontram-se associadas às necessidades físicas e sociais humanas”. Valença (2003), por sua vez, advoga à moradia as funções de bem de consumo imprescindível para a reprodução social do indivíduo e espaço privilegiado do cotidiano, onde grande parte das necessidades humanas é satisfeita, além de ser o espaço da intimidade, da vida privada e o local privilegiado para o consumo de mercadorias.

Em outra linha de pensamento, SANTOS (1998) traz como contribuição teórica o entendimento da moradia como direito social inserido numa discussão mais ampla de cidadania e que se aproxima da ideia de direito à cidade trabalhada por LEFEVRE (2008). Seguindo essa mesma linha, diversos autores, como MARICATO (2000), ROLNIK (2001) e BONDUKI (1998), todos eles seguidores de uma corrente marxista de análise da produção do espaço urbano, ampliam a discussão da questão da moradia para além da casa como abrigo. Entendida como direito social, a moradia passa a incorporar a infraestrutura urbana, as condições de mobilidade, o entorno imediato e outros elementos que caracterizam a sua localização espacial, conceito que será tratado mais adiante. Por ora, não vem ao caso nos determos mais profundamente sobre estas definições. Ademais, vale indicar que é justamente por esse direito não ser reconhecido de fato, razão de uma série de questões intrinsecamente associadas à produção da moradia, que a transformam em questão social, materializada em uma carência habitacional, sobretudo urbana.

OS DETERMINANTES DA CARÊNCIA HABITACIONAL URBANA

Reconhecendo a importância de apreender a problemática habitacional na dinâmica de funcionamento do modo de produção capitalista e sua consequente emergência sob a forma de uma questão social, entendemos que a discussão da moradia urbana deve extrapolar seu significado enquanto objeto edificado e incorporar outras dimensões de análise⁵. Dessa forma, acreditamos que manifestação da questão habitacional não deve ser assumida como uma condição ou necessidade *a priori*, muito embora resultante da contradição entre a produção social do espaço e sua apropriação

(5) Diante da multiplicidade de dimensões que a moradia apresenta, adotamos aquela que mais se aproxima do objeto empírico tido como foco desta pesquisa: a produção de moradia pelo Estado sob a forma de conjuntos habitacionais.

privada. Esta se constitui numa das contradições modernas do capitalismo, como assinala GOTTDIENER (1997:164), e razão de sua incapacidade de resolver o problema da moradia para a população de mais baixa renda, que se desdobra em carência habitacional – notadamente urbana. Tomando como referência a relação entre espaço e sociedade, denominada por aquele autor como *produção social do espaço* (GOTTDIENER, 1997), abordaremos a dimensão espacial da carência habitacional segundo a qual a habitação se apresenta com intrínseca relação com o solo, como um produto com características singulares e com papel importante no modo de produção capitalista.

Sobre a carência habitacional, GUIMARÃES (2001:174) argumenta que ela não deriva especificamente de insuficiência material, mas de certo "padrão de sociabilidade presente nas relações sociais de reprodução do capital, cujo corolário são as disputas de interesses, manifestas na distribuição de renda e nas condições gerais de acesso ao espaço social construído". Referindo-se especificamente ao caso brasileiro, RIBEIRO & PECHMAN (1983:9) explicam a existência de uma carência habitacional decorrente da exclusão de grande parte da população ao mercado de moradias e apontam duas as razões que levam a tal condição: "uma distribuição profundamente desigual da renda gerada na economia e as condições que regem a produção capitalista de moradias, que impõem um elevado preço ao direito de habitar na cidade". RIBEIRO & PECHMAN (1983) reforçam esse argumento, ao acrescentar que, enquanto por um lado, a demanda por moradia representa uma resposta às condições de solvência do produto no mercado, por outro, a medida de sua carência não poder ser apreendida fora dos contextos e singularidades dos vários processos sociais de urbanização.

Tem-se então um problema de difícil equacionamento. Muito embora o mercado ofereça habitações, uma grande parte da sociedade é incapaz de adquiri-las ou acessá-las, em virtude do alto valor agregado da mercadoria habitação, decorrente de suas condições particulares de acesso ao espaço urbano construído; assim como da desigual distribuição de renda, característica do sistema capitalista de produção. Resulta dessa conjuntura a existência de enorme contingente populacional que mora em condições precárias ou mesmo sequer possui um local para habitar e que conformam uma carência habitacional.

Esta carência habitacional é assumida como uma condição inadequada de moradia e relacionada diretamente com a situação física do objeto e social de acesso ao espaço, não se referindo apenas à situação crítica da falta de um teto para proteção ambiental. Enquanto fundamento institucional para a implementação das recentes ações do Estado no problema da moradia, as carências ou necessidades habitacionais têm sido conceituadas no Brasil sob dois enfoques: um mais quantitativo, chamado déficit habitacional; e outro mais qualitativo, denominado inadequação habitacional. Enquanto esta representa carências e problemas de ordem fundiária, de qualidade de

vida e de habitabilidade, o primeiro está relacionado à necessidade de reposição do estoque por meio da construção de novas unidades habitacionais⁶.

A manifestação da carência habitacional encontra-se relacionada ao papel desse bem específico no modo de produção do espaço capitalista e ao processo social de produção do espaço, de reprodução do capital e de apropriação da riqueza. Como visto, a carência habitacional decorre das condições particulares que regem a produção (capitalista ou não-capitalista) e o consumo (ou apropriação) da moradia. Tais singularidades transformam a habitação em uma mercadoria (ou não-mercadoria) especial que apresenta características próprias e que serão descritas a seguir.

AS SINGULARIDADES DA MERCADORIA HABITAÇÃO⁷

Compactuamos com GUIMARÃES (2001:5) quando este autor entende que não é suficiente discutir a moradia - em particular a urbana - no espaço capitalista apenas a partir da sua singularidade como objeto edificado, mas fundamentalmente, como unidade habitacional composta por elementos que possuem suas próprias particularidades. Isso porque a unidade habitacional é tanto bem de consumo durável como também mercadoria para investimento, reserva de valor e fonte espacial de valorização do capital. A complexidade dessas funções transforma a unidade habitacional numa mercadoria especial, cujos fundamentos econômicos dependem, sobretudo, dos esforços sociais de produção e consumo (ou apropriação) do espaço urbano.

Uma primeira característica da mercadoria habitação, não necessariamente a mais importante ou aquela que mais lhe é particular, é a sua indivisibilidade. RODRIGUES (2001:14) descreve essa característica ao apontar a moradia como um bem que não é fracionável e que, portanto, não pode ser dividido em partes passíveis de consumo. Segundo esta autora “não é possível morar num dia e noutro não”. VALENÇA (2003:167), por sua vez, ao tratar da apropriação da moradia como bem de consumo, coloca que esta mercadoria é indivisível, ou seja, não se pode consumir uma parcela da casa em diferentes momentos, mas apenas de forma completa.

(6) No Brasil, a qualificação e quantificação da carência habitacional têm sido sistematizadas por algumas instituições públicas, como é o caso da Fundação João Pinheiro; e por grupos de estudos das questões urbanas, como o Centro de Estudos da Metrópole. São exemplos dos resultados dos estudos desenvolvidos por estes: BRASIL (2007) e MARQUES *et al.* (2009).

(7) Embora relevantes para diferenciá-la de outras mercadorias, as características da moradia aqui apresentadas não explicam ou definem, por si só, o papel e a função da habitação na sociedade capitalista. Algumas dessas características são, inclusive, encontradas em outros bens, mas são aqui postas por permitir particularizar a mercadoria habitação. Serão apresentadas aquelas características que são recorrentemente indicadas nos estudos e trabalhos sobre o tema, mas que também são relevantes para o entendimento. Sendo assim, as singularidades aqui postas não esgotam as diferentes maneiras de caracterizar a habitação.

Associada a indivisibilidade está a característica da não-substitutibilidade da moradia por quaisquer outros bens. Isso significa que não existe bem que substitua o bem habitação, mas apenas formas diferentes, mais ou menos adequadas de morar e corresponder às complexas funções (fisiológicas, psicológicas, financeiras e sociais) da unidade habitacional. GUIMARÃES (2001:124) destaca que *‘a menos que morar deixe de estar associado a uma unidade habitacional, não é possível enfrentar a carência de moradias sem enfrentar a singularidade habitacional em seus aspectos técnico-operacionais e espaciais’*.

A moradia caracteriza-se também pela sua heterogeneidade decorrente do fato de cada terreno ocupado pela unidade habitacional apresentar características naturais e localizacionais que lhe são específicas. A heterogeneidade da moradia é uma característica marcadamente consensual na literatura que aborda este tema⁸. Cada produto possui uma singularidade imperfeitamente substituível por outra moradia. A moradia absorve certas singularidades do local em que é produzida, relativas ao solo e à localização, e passa, assim, a assumir características não repetitivas e não reproduzíveis. RIBEIRO & PECHMAN (1983:37) apontam como consequência desta característica a descontinuidade no tempo e no espaço da produção da moradia.

GUIMARÃES (2001:121) complementa a ideia da habitação como mercadoria heterogênea apresentando outra característica complementar: a flexibilidade. Segundo este autor, as partes componentes da unidade habitacional são sempre passíveis de serem convertidas em outras modalidades de uso do espaço urbano. Os elementos solo e localização, componentes da unidade habitacional, continuam ocupando uma posição relativa dentro do espaço urbano. Sendo assim, o produto acabado para uso habitacional não anula sua potencialidade de transformação em outra função urbana.

Outra característica que está associada à moradia é sua durabilidade, entendida como o longo prazo de produção e consumo do produto. HARVEY (1980:136) lembra que o solo é permanente e as benfeitorias habitacionais normalmente são de longo prazo, referindo-se como CASTELLS (1983:191), ao longo prazo do investimento. A durabilidade depende ainda, como aponta SINGER (1982), da obsolescência ‘moral’ das construções, condição que está associada às mudanças nos modos de vida e no progresso técnico que desvalorizam o objeto, ou mesmo através da valorização da localização para finalidades não residenciais que cria uma disputa pelo local de acesso ao ambiente construído.

A mercadoria habitacional se caracteriza ainda pela sua imobilidade, traduzida na necessidade de o demandante consumi-la no lugar em que foi construída ou em que está permanentemente ou

(8) Sobre este tema ver também os trabalhos de RIBEIRO & PECHMAN (1983:25-31) e RODRIGUES (2001).

provisoriamente fixada, mesmo quando as condições localizacionais sofrem alterações de valorização ou desvalorização.

Apesar da tentativa de diferenciá-la pelo conjunto de características que lhes são próprias, enquanto mercadoria, e particulares, enquanto setor de atividade; a moradia deve ser entendida para além do objeto edificado, bem de consumo para suprir as necessidades de proteção e conforto humanos. Como aponta GUIMARÃES (2001:4), ela deve ser compreendida, em três planos distintos e complementares: sua tríplice e atípica composição (solo, localização e benfeitoria), suas particulares características e seu singular papel na sociedade capitalista. Estes dois últimos planos de análise já foram tratados anteriormente. Já o primeiro aponta que a moradia deve ser entendida enquanto unidade habitacional. É sobre este conceito que passamos a discorrer agora.

A UNIDADE HABITACIONAL E SEUS COMPONENTES

Ao tratar a habitação urbana através de uma abordagem espacial, inserida na discussão sobre a produção social do espaço, busca-se uma dissociação de outras formas de entendimento da moradia enquanto direito, necessidade social ou bem de consumo durável, conforme apresentado anteriormente. É desta maneira que GUIMARÃES (2001) analisa a moradia, desagregando-a em distintos componentes que constituem o que este autor conceitua como unidade habitacional e que representa o resultado final da composição dos referidos elementos básicos.

Entendida desta forma, a moradia passa a representar um objeto resultante do processo social no qual participam distintos elementos: solo e localização, os componentes espaciais, e a benfeitoria habitacional, um componente especial. Na medida em que cada um dos componentes da unidade habitacional possui conteúdos que não se limitam apenas aos interesses habitacionais, eles devem ser remetidos ao plano mais geral da produção social do espaço e da própria urbanização. É assim que, sob essa ótica, “é possível analisar os determinantes sociais das desigualdades e carências das condições de moradia no modo de produção capitalista” (GUIMARÃES, 2001:6).

Optamos por adotar tal abordagem nesta dissertação por entendermos que ela traz como contribuição a possibilidade de cada componente ser estudado de maneira distinta, mas não isolada. Dito de outra forma, isso possibilita analisar as funções e singularidades do todo assim como de suas partes. Ademais, a adoção da desagregação da unidade habitacional em elementos ou componentes distintos remete de maneira análoga à proposta temática escolhida para este trabalho. Os termos ‘moradia, arquitetura e cidade’, integrantes do título principal, podem ser assim entendidos: a benfeitoria habitacional como referência para estudo da *arquitetura* da casa; o solo urbano para análise das políticas de *moradia*; e a localização espacial para estudo das formas de

inserção do conjunto na *cidade*. A seguir, trataremos de cada um dos elementos básicos da moradia, descrevendo sua composição, suas particularidades e as suas relações com a unidade habitacional.

OS COMPONENTES ESPACIAIS: SOLO E LOCALIZAÇÃO

Dos elementos constituintes da unidade habitacional, dois deles apresentam peculiaridades: solo e localização. Por serem elementos espaciais, eles não são exclusivos para os fins habitacionais e por isso se submetem às dinâmicas gerais de formação do espaço construído, produto das relações sociais de produção. Dito de maneira objetiva, a localização espacial nada mais é do que a própria condição de acesso ao espaço social construído e o solo se constitui na área física do terreno que serve de base para a construção da edificação habitacional.

O solo, especificamente o urbano, possui duas funções fundamentais: base física para os processos produtivos e condição de acesso ao espaço construído. GUIMARÃES (2001:36) faz uma distinção entre duas categorias desse componente: solo terreno e solo edificável. Este último é definido como a área edificável do espaço urbano, representando a área de construção permitida para aquela área de zoneamento. Quanto ao solo terreno, este se refere à quantidade física fixa de metros quadrados delimitados no processo de urbanização do solo. Dito de outra forma, o solo se desdobra em área edificável do espaço urbano e área normatizada nas leis de zoneamento urbano e que podem ser alteradas no tempo. O solo terreno, objeto jurídico de apropriação privada, não é produto do trabalho, mas tem um preço e circula no mercado como mercadoria. Esse preço se fundamenta e deriva das condições objetivas de acesso ao espaço construído, ou precisamente do trabalho coletivo de produção social do espaço.

A localização espacial, por sua vez, constitui-se como elemento de integração da unidade habitacional com as relações sociais de produção do espaço construído. É a condição de acesso ao espaço social construído, independentemente das características do lugar e se constitui como elemento de integração da unidade com as relações sociais de produção do espaço construído. Segundo GUIMARÃES (2001:170), “o conceito social de localização espacial assume um papel chave na mediação entre as relações privadas de apropriação do solo e as relações sociais de produção do ambiente socioeconômico”.

UM COMPONENTE ESPECIAL: BENFEITORIA HABITACIONAL

No item anterior foram destacados os componentes espaciais da moradia. Trataremos agora de discutir a benfeitoria habitacional, o último dos três elementos e que se constitui como produto imobiliário e sua existência enquanto unidade habitacional, daí ser considerado um componente

especial. A benfeitoria habitacional, dos três componentes da unidade habitacional, é o de mais fácil compreensão, pois está diretamente relacionada com os elementos físicos da moradia e que dão forma e dimensão ao objeto. Como afirma GUIMARÃES (2001:99), “a edificação da benfeitoria habitacional urbana representa a consolidação de uma das formas finais de ocupação da área urbana e produção social do espaço”. Dito de outra forma, este componente é a edificação que dá forma e características ao produto habitacional.

É acerca deste componente em particular, resultado material das políticas habitacionais quando da intervenção do Estado enquanto agente produtor do espaço, que esta dissertação versará de maneira mais específica sem, no entanto, se furtar a buscar relacionar de que maneira os demais componentes interferem na produção da unidade habitacional. Mas antes, seguiremos tratando de alguns outros conceitos e fundamentos relacionados ao entendimento da questão habitacional, apontando os diferentes modos de produzir moradia e os distintos agentes que atuam nesse processo, dentre eles o próprio Estado.

1.1.2 OS DIFERENTES MODOS DE PRODUÇÃO DA MORADIA URBANA E OS SEUS PRINCIPAIS AGENTES

OS PRINCIPAIS AGENTES QUE ATUAM NA PRODUÇÃO HABITACIONAL

A distinção entre as funções básicas da moradia aponta de um lado sua importância como demanda solvável e, de outro, como necessidade social. Esta se manifesta de três formas: a que é atendida pelo mercado através da sua satisfação como mercadoria; a que demanda reconhecimento social e consequentemente torna-se mercadoria através do subsídio público; e finalmente, a que não é atendida pelas formas anteriores e transforma-se em carência objetiva ou é provida por esforços individuais ou qualquer outra forma de apoio externo ao mercado. Surgem então diferentes agentes que atuam na produção habitacional para atender as distintas demandas existentes.

Num plano mais geral, acerca dos principais agentes sociais produtores do espaço urbano, CORRÊA (1995:12) aponta cinco categorias distintas: os proprietários dos meios de produção, sobretudo os grandes industriais; os proprietários fundiários; os promotores imobiliários; o Estado; e os grupos sociais excluídos. Mais especificamente no que se refere à produção habitacional, AZEVEDO (1982:00) identifica os seguintes agentes: os incorporadores ou promotores imobiliários, os proprietários urbanos, os escritórios de planejamento e projetos, as empresas de construção civil, as corretoras de

imóveis, os compradores (ou adquirentes) e o Estado⁹. Este último, como é ressaltado ao longo deste trabalho, exerce função importante notadamente no estabelecimento de políticas públicas setoriais, na regulação da produção e também na provisão do acesso, ainda que incompleto e não satisfatório, daquela parcela populacional que não possui capacidade de pagamento e por isso está excluída do mercado imobiliário dito formal. Pode-se ainda considerar que cada um daqueles agentes se vincula a uma determinada categoria de capital atuante no setor habitacional, definidas por RIBEIRO (1997:00) como capital de incorporação, capital de empréstimo ou capital imobiliário¹⁰; ou por GUIMARÃES (2001:113) como capital mercantil, capital financeiro, capital incorporador ou capital construtor¹¹.

Neste trabalho, iremos destacar a participação de três agentes principais, considerando as categorizações identificadas anteriormente e que, de maneira aproximada, se sobrepõem às distintas formas de produção habitacional, sejam elas na forma capitalista ou não-capitalista. Sendo assim, temos: os promotores (ou incorporadores) imobiliários e a produção (privada) formal; os grupos sociais excluídos e a produção informal; e, por último, o Estado e sua produção pública ou estatal. Cada um destes modos de produção da moradia será discutido sinteticamente a seguir¹².

DIFERENTES MODOS DE PRODUÇÃO HABITACIONAL

A *Produção (Privada) Formal* se caracteriza por ser uma produção estritamente capitalista, representada pelo mercado imobiliário formal e que tem na figura do promotor (ou incorporador) imobiliário seu principal agente. Este passa a atuar quando, em determinado momento histórico, a moradia se insere como mercadoria no modo capitalista de produção. Dito de outra forma, quando o valor de uso do objeto habitacional se transforma em valor de troca e, mais adiante, quando a

(9) Os modos de produção habitacional podem ser agrupados segundo diversos critérios ou classes. Alguns estudos buscaram realizar tal classificação. Como exemplo, ao analisar os países em desenvolvimento, WERNA *et al.* (2001) categoriza os principais modos de provisão habitacional em informais (ou não-convencionais) e formais (ou convencionais). PEQUENO (2011), por sua vez, ao analisar a produção do espaço urbano em Fortaleza sob o enfoque da habitação, trabalha com três categorias: cidade formal, cidade informal e cidade das políticas públicas.

(10) Capital de incorporação, capital de empréstimo ou capital imobiliário.

(11) O *capital mercantil* desempenha a função de capital comercial, na medida que se ocupa da circulação da mercadoria habitacional; o *capital financeiro* se ocupa das operações de mobilização de recursos e emissão de ativos financeiros; o *capital incorporador*, embora possa cumprir a função de capital mercantil e financeiro, responsabiliza-se pela idealização do empreendimento, notadamente das funções de liberação do solo e produção da localização; e, por fim, o *capital construtor* possui a função de mobilizar a mão-de-obra e insumo para a execução das tarefas de construção da benfeitoria habitacional.

(12) Para efeito deste trabalho, adotamos uma classificação que, apesar de apresentar certo grau de simplismo, permite um melhor entendimento das formas de produção da habitação e dos seus principais agentes predominantes, especificamente no que se refere à realidade brasileira. Não significa, contudo, que não haja relações e interseções entre diferentes agentes e modos de produção aqui distintamente colocados.

relação mercantil que antes se dava centrada na pessoa do rentista – que ao mesmo tempo era proprietário do terreno e produtor da moradia – passa a ser viabilizado por um capital imobiliário, agora descolado da propriedade fundiária¹³. No Brasil, em geral, esta produção se materializa na forma de edifícios verticais multifamiliares ou, mais recentemente, em condomínios ou loteamentos fechados, formas típicas de moradia que atendem a interesses de classes de renda mais elevada¹⁴. AZEVEDO (1982:00), analisando o caso brasileiro destaca a participação deste agente e a disponibilidade de crédito de longo prazo como importantes fatores que permitiram a dinamização da produção capitalista da habitação em larga escala. Como agente importante, tem-se o promotor (ou incorporador) imobiliário.

A *Produção Informal* ocorre como resultado da exclusão gerada pelas características próprias da *Produção (Privada) Formal* que impede ou dificulta o acesso de uma significativa parcela da população que não apresenta condições econômicas de pagar pela mercadoria habitação transacionada no mercado imobiliário comumente tratado como formal. Pode se dar tanto sobre bases capitalistas como também não-capitalistas de produção e resulta, normalmente, em tipos de habitações ditas informais tais como os barracos em favelas e áreas de risco, os cortiços nas áreas centrais ou ainda as moradias autoconstruídas em loteamentos irregulares e/ou clandestinos.

Diversos autores descrevem essa forma de produção habitacional, apontando os agentes nela envolvidos e a maneira como ela ocorre, predominantemente à margem do mercado imobiliário formal. Podemos destacar, por exemplo, GORDILHO-SOUZA (2000:51) que afirma que grande parte da ocupação do espaço nas grandes cidades brasileiras “realizou-se informalmente, ou seja, à revelia dos sistemas formais de produção da moradia e das normas urbanísticas, conformando espaços de ocupação aleatória, densos, deficientes de infraestrutura, portanto, em condições de habitabilidade precária”. Já MARICATO (2000:155), também analisando a realidade brasileira, aponta “a favela ou o lote ilegal combinado à autoconstrução como partes integrantes do crescimento sob a égide da industrialização” e que “o consumo da mercadoria habitação se deu, portanto, em grande parte, fora do mercado marcado pelas relações capitalistas de produção”. RIBEIRO (1997:123) a define como sendo

(13) RIBEIRO & PECHMAN (1983:40) indicam a existência, ao longo da história, de três sistemas de produção de moradia: um sistema não mercantil, um sistema rentista e um sistema capitalista ou de incorporação imobiliária.

(14) Vale ser ressaltado que, no Brasil, uma parte significativa das moradias resultantes da produção formal foi financiada por crédito imobiliário ofertado pelo Estado via políticas habitacionais. Daí a opção em utilizar o termo ‘privada’ entre parênteses, denotando um caráter parcialmente estatal a essas formas de habitação. Dessa maneira, apreende-se que uma parte da produção habitacional brasileira associa-se simultaneamente à produção formal e à produção Estatal. Optamos por não abordar com mais ênfase tal particularidade, ainda que ela esteja referenciada mais adiante e de maneira pontual, quando tratamos da produção do BNH para as classes de maior renda ou mesmo da construção de conjuntos habitacionais pelo Programa Minha Casa Minha Vida.

“todas as formas de auto-construção de moradia, que têm como traço comum o fato de não ser a acumulação de capital que orienta a produção, mas a produção de valores de uso”.

Figura 1 - Resultados formais dos diferentes modos de produzir habitação em Fortaleza

Fonte: Abel Taiti [2007].

A ausência de uma política governamental coerente com a dimensão do problema habitacional brasileiro levou à manutenção e, por vezes, ao desenvolvimento de formas não-capitalistas de produção da habitação. OLIVEIRA (2006) identifica o desenvolvimento dessas alternativas “precárias” de produção da habitação como uma das chaves do processo de expansão capitalista, que vai se intensificar a partir dos anos 1930 e 40 do século XX, uma vez que contribui para intensificar a taxa de exploração da força de trabalho. Acerca disso, demonstra de que maneira os custos de reprodução da força de trabalho referentes à moradia foram apropriados pelos trabalhadores, sendo parte fundamental do processo de expansão capitalista.

Por último, o modo de *Produção Estatal*, que será adotado nesta dissertação como aquele caracterizado pela produção capitalista decorrente de políticas habitacionais e que, em geral, toma a forma de conjuntos habitacionais destinados à população de mais baixa renda. No Brasil, historicamente tem-se observado a atuação do Estado na questão através de agentes públicos com funções diversas que vão desde a mera organização da atividade produtiva e da participação de outros agentes – como ocorre com os IAPs, a FCP e o INOCOOP; até outras mais complexas que envolvem tanto a construção propriamente dita quanto a incorporação e a oferta de crédito

imobiliário, como é o caso da atuação do BNH e da CAIXA. A seguir, apresentamos algumas características que caracterizam o Estado como principal agente responsável pela política e produção habitacional.

1.1.3 O PAPEL DO ESTADO ENQUANTO AGENTE RESPONSÁVEL PELA POLÍTICA E PRODUÇÃO HABITACIONAL

IMPORTÂNCIA (E FUNÇÃO) DO ESTADO NA PRODUÇÃO HABITACIONAL

Enquanto por um lado há o reconhecimento da moradia como direito universal e necessidade básica do indivíduo, por outro há uma incapacidade dos mecanismos do setor privado de provisão de habitação de produzir e distribuir as habitações de forma socialmente aceitável, o que, para CASTELLS (2006:236-237), exige a intervenção permanente dos organismos públicos, inserida no interior da política de Estado. VALENÇA (2003:170), por sua vez, coloca que “sem a mediação ou intervenção do Estado, a maioria dos indivíduos não pode se tornar ‘consumidora’ de habitação”.

A moradia é, então, vista como responsabilidade do Estado, levando-o a estabelecer mecanismos que garantam à população o acesso àquele bem. O Estado, enquanto agente detentor de funções que lhe são particulares, usualmente atua no setor habitacional através da regulação, normalmente traduzida em políticas públicas de habitação que visam o atendimento a este direito. De maneira mais ampla, a participação do Estado se dá na produção propriamente dita, na provisão de meios de acesso à habitação, na regulação dos diferentes modos de produção habitacional e ainda o estabelecimento e, como já citado, na implementação de políticas habitacionais.

CASTELLS (2006) aponta que, através da política de habitação, a intervenção pública pode ocorrer em dois planos de ação: “intervenção na demanda, com a criação de uma demanda solvável, e intervenção na oferta, com a construção direta de moradias e a adoção de medidas para facilitar as realizações imobiliárias e diminuir seu preço” (CASTELLS, 2006:237). Por sua vez, WERNA (2001:67-76) aponta três diferentes modos de provisão habitacional governamental: a direta, a indireta e a cooperativada. Seja qual for o entendimento dos modos de provisão de habitação pelo Estado, importa compreender os condicionantes políticos e econômicos que implicam nas diferenças e funções que exercem as distintas formas de atuação do estado no setor habitacional.

DIFERENTES FORMAS DE ATUAÇÃO DO ESTADO NO SETOR HABITACIONAL

Adotando-se uma abordagem bastante simplista, identificam-se internacionalmente como principais modelos de intervenção estatal o Estado do Bem-Estar Social ou *Welfare State*, nos

moldes *keynesianos*¹⁵; e o Estado Mínimo, que segue os preceitos neoliberais. No Brasil, estes dois modelos se manifestaram, seguindo suas características próprias, mas como algumas especificidades. O Estado do Bem-estar Social foi adotado de meados da primeira metade do século XX até aproximadamente a década de 1980 quando, com a crise do modelo fordista, foi-se estabelecendo um novo modo de regulação baseado na ideologia do estado mínimo e que leva ao chamado Estado Neoliberal. Para alguns autores, no Brasil e em outros países do chamado capitalismo periférico não se observa uma implantação efetiva do *Welfare State*. Para LIPIETZ (1988), aqueles países apresentaram um modelo de Estado assistencialista que se estruturou de forma parcial e fragmentada. No caso brasileiro, este modelo de atuação estatal se caracteriza pelo nacional-desenvolvimentismo quando era buscado alavancar o processo de desenvolvimento econômico sobre uma base industrial através da criação de empresas estatais pelo poder público. Sobre os modelos de intervenção do Estado no Brasil, adotaremos para o primeiro a noção de Estado desenvolvimentista e para o segundo Estado neoliberal.

A crise do modelo de intervenção do Estado desenvolvimentista ao final da década de 1980, por sua vez, se configurou em seguida à crise do fordismo, resultando em uma crise econômica generalizada. Diante desse cenário, o Brasil foi induzido a aderir a uma série de determinações de organismos internacionais tais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM). Esta postura resultou numa profunda reestruturação econômica, através da abertura do mercado, do estabelecimento de parcerias público-privada, privatizações, desregulação e liberalização do Estado. O país passou a adotar os paradigmas da política neoliberal, passando a constituir uma forma de intervenção com características de Estado mínimo.

No Brasil, quando se trata especificamente do setor habitacional, o *Estado-desenvolvimentista* se caracterizou pela adoção de uma política habitacional extremamente centralizada, difusora de determinados preceitos e concepções para todas as regiões que não levavam em conta das especificidades locais. Associada que esteve àquele modo de intervenção estatal, tal política perdurou por período de tempo bastante longo, atravessando diferentes momentos políticos e gestões governamentais e apresentando, como característica importante, certa continuidade. Desde o momento em que foi pensada, entre as décadas de 1930 e 1960, com a atuação dos IAPs e da FCP; até os anos 1980, período em que se consolida com a atuação do BNH e o sistema a ele integrado, pode-se dizer que a política habitacional esteve colocada como uma política de Estado. Nesse Estado desenvolvimentista, a produção de moradias buscou sobretudo a dinamização da economia através da estruturação do setor da construção civil e promoveu a ideologia da casa própria e

(15) Para esta ideia, FERREIRA (2007) adota o termo Estado providência.

estimulou, ainda que não necessariamente de forma planejada e intencional, o processo de expansão das cidades brasileiras através da construção de conjuntos habitacionais em áreas periféricas.

O marco significativo da atuação do Estado neoliberal no setor habitacional se dá a partir da extinção do BNH, em 1986. A partir daí decorre uma transformação estrutural da política de habitação, que se torna extremamente instável, alterando seu conteúdo de uma gestão a outra. Dito de outra forma, a política habitacional passa a ser uma política de Governo ao invés de uma política de Estado. Esta descontinuidade das políticas habitacionais resulta ainda da descentralização político-administrativa que a nova Constituição Federal de 1988 indica, pulverizando as ações do poder público nas três esferas de governo, garantindo à menor delas – os municípios – mais autonomia na criação de programas e captação de recursos próprios. Contudo, esta descentralização não correspondeu necessariamente a uma omissão do governo federal frente às questões sociais, dentre elas a habitação. Muito embora os preceitos neoliberais apontem para a redução das responsabilidades sociais do Estado, este manteve certas ações em decorrência de pressão social.

POLÍTICA E PRODUÇÃO HABITACIONAL E A IDEOLOGIA DA CASA PRÓPRIA

A política habitacional brasileira, que será discutida com mais detalhes adiante, transformou-se ao longo do tempo, passando por um processo de reestruturação para se adaptar a outras conjunturas políticas e econômicas do Estado que incorporou, em maior ou menor grau, preceitos neoliberais. Contrariamente ao que advogam estes preceitos, prevalece uma singularidade intrínseca aos diferentes modos de intervenção estatal. Tanto o Estado desenvolvimentista quanto o Estado neoliberal permaneceram, com maior ou menor intensidade, enfrentando o problema da moradia, ainda que as políticas habitacionais também tenham servido mais ao desenvolvimento econômico e aos interesses dos capitais, imobiliários ou não.

Esta implicação econômica da atuação do Estado no setor habitacional decorre da função importante que a moradia exerce no combate às crises cíclicas da economia¹⁶. Conforme se percebe, há uma convergência de interesses e uma atuação articulada entre o capital imobiliário (e suas variantes) e o Estado. Este tem privilegiado historicamente, na distribuição dos recursos públicos, os setores considerados estratégicos à acumulação capitalista – dentre eles a indústria da construção

(16) Os processos sociais são eminentemente espaciais e os problemas espaciais, como a carência habitacional, apresentam particularidades econômicas que lhes são inerentes, como a ação monopolística na produção do espaço urbano, fazendo do estudo habitacional um caso singular das relações sociais de reprodução da economia. Assim sendo, uma análise específica da temática habitacional urbana impõe a necessidade de também ser empreendida sob a ótica da dimensão espacial da economia (GUIMARÃES, 2001). No Brasil, dois exemplos que podem caracterizar esse argumento são o SFH/BNH e mais recentemente o Programa Minha Casa Minha Vida.

civil, *stricto* e *lato* senso (FARAH, 1996), em detrimento da melhoria das condições de reprodução da força de trabalho. É esta a contribuição do agente estatal na acumulação de capital internamente ao setor imobiliário: a disponibilização dos fundos públicos no financiamento às construções ou na constituição de um setor público de construção habitacional, criando as condições de produção em massa. O Estado participa, ainda, no financiamento aos compradores, possibilitando a expansão do mercado consumidor da mercadoria habitação ao constituir a expansão da demanda solvável e, assim, viabilizar o desenvolvimento capitalista desse setor¹⁷.

Contudo, a atuação do Estado no sentido de se tornar um agente importante no suprimento à demanda habitacional foi pouco significativa. Segundo FERREIRA (2007:45) “o processo de concentração populacional nos grandes centros industriais brasileiros não foi acompanhado por uma ação do Estado que garantisse condições mínimas de infraestrutura urbana e qualidade de vida, pois isso resultaria, em última instância, na elevação do custo de reprodução da classe trabalhadora, o que não interessava às classes dominantes industriais”. Para aquele autor: “[...] a ‘melhor’ política habitacional, no contexto do subdesenvolvimento brasileiro, era a da ‘não-política habitacional’, [de onde] decorre o forte suporte à cultura da ‘casa própria’ nas políticas habitacionais” (FERREIRA, 2007:45). Esta cultura patrimonialista da casa própria, que MARICATO (1987, 2000) tanto destaca em seus trabalhos sobre o urbano no Brasil, pode ser apontada como importante implicação social e política da atuação do Estado nacional no setor habitacional, conforme segue.

Como visto, o Estado se insere como agente na questão habitacional, sobretudo por meio das políticas habitacionais, criando condições, muitas vezes insuficientes, que visam facilitar o acesso à moradia da população excluída do mercado imobiliário formal. E uma das características que permanecem ao longo da trajetória de atuação do Estado brasileiro no setor, mesmo quando mudam as conjunturas políticas e econômicas, é o de difusão da ideologia da casa própria. Diversos autores, já recorrentemente trabalhados em estudos acadêmicos tratam deste conceito. HARVEY (1982:13) destaca que “a vulgarização da casa própria, individualizada, é vista como vantajosa para a classe capitalista porque ela estimula a fidelidade de pelo menos uma parte da classe operária ao princípio da propriedade privada, além de promover a ética de um ‘individualismo possessivo’ bem como a fragmentação dessa classe em ‘classes de habitação’ constituídas de inquilinos e proprietários” (HARVEY, 1982:13). Se referindo à ideia da casa própria como uma disseminação dos valores próprios da classe dominante brasileira, na década de 1970, BONDUKI (2002:310) coloca que *‘se para os mais ricos a casa própria pode ser importante por aspectos simbólicos e subjetivos [...], para os pobres, além desses elementos, a opção pela casa própria torna-se o refúgio seguro contra as*

(17) A atuação do Estado sob essa forma ocorreu de forma mais proeminente quando da constituição do SFH/BNH.

incertezas que o mercado de trabalho e as condições de vida urbana reservam ao trabalhador que envelhece'. Todavia, alternativas ao patrimonialismo representado pela casa própria tem sido pouco incorporadas às políticas habitacionais brasileiras. O aluguel, outra forma de acesso à moradia via políticas públicas, e solução adotada com frequência em alguns países europeus, é uma opção que tem sido sobrepujada pela propriedade privada da casa¹⁸. Ainda assim, o aluguel está presente no mercado imobiliário (formal e informal) como sendo uma importante alternativa para a população de baixa renda que não possui condições financeiras de acessar um financiamento habitacional.

MORADIA COMO QUESTÃO E HABITAÇÃO SOCIAL COMO RESPOSTA

O agravamento das condições de moradia com o aumento das desigualdades socioespaciais e da pobreza, em particular, a urbana, transforma a política habitacional em importante desafio no campo das políticas públicas, notadamente nos chamados *países emergentes ou em desenvolvimento*. Nestes, as desigualdades socioespaciais aparecem como uma característica marcante do processo de desenvolvimento urbano, problema que se configura de forma mais dramática justamente onde as condições gerais de desenvolvimento não foram alcançadas e, especialmente, naqueles onde foi rápido o crescimento demográfico e a urbanização, como é o caso latino-americano e, em particular, o brasileiro¹⁹.

Diante da problemática urbana na dinâmica de funcionamento do modo de produção capitalista, particularizada em sua dimensão habitacional aqui apresentada de maneira simplista, a moradia se constitui uma questão social, entremeada de conflitos e disputas de interesses. Estes se manifestam sob a forma pela qual a sociedade, de um lado, afirma o caráter imprescindível da moradia no processo de reprodução da força de trabalho e o mercado, do outro, equaciona a produção habitacional apenas enquanto demanda solvável. O Estado surge então como agente importante intermediador desses conflitos, na medida em que o controle social da economia continua sendo sua tarefa basilar.

E o agente estatal participa no setor habitacional de maneira diversa: elaborando e implementando políticas habitacionais, regulando os diferentes modos de produção habitacional, e financiando ou produzindo diretamente moradias. A provisão propriamente dita, diretamente produzida pelo Estado, se dá pela existência de uma demanda economicamente inviável, mas socialmente inegável, conforme descreve BONDUKI (2004:8). Decorre o que se chama habitação social, resultante da

(18) Sobre a política de aluguel ver, dentre outros, os trabalhos de BONATES (2007) e SILVA (2007).

(19) Acerca das condições gerais de desenvolvimento, incremento demográfico e a urbanização na América Latina e no Brasil ver, dentre outros, os estudos de SANTOS (1996) e MARICATO (1987).

seguinte condição: *‘se o mercado de trabalho relega parte da população à pobreza, o mercado imobiliário nega aos pobres a possibilidade de habitar no mesmo espaço em que moram os que podem pagar’* (BONDUKI, 2004:8)²⁰. Percebe-se, no entanto, uma histórica insuficiência da formulação e execução de soluções práticas e políticas para o enfrentamento da carência habitacional no Brasil, ainda que o agente estatal venha atuando frente ao problema, em maior ou menor intensidade, desde o começo do século XX. Esta atuação do Estado, quando torna a habitação social pauta de políticas públicas, está associada a diferentes questões norteadoras do ideário urbanístico e arquitetônico e que serviram de referência para os projetos de habitação social construídos no Brasil em diferentes momentos históricos. É a respeito dessas ideias que passaremos a discorrer agora.

1.2 MORADIA E ARQUITETURA: HABITAÇÃO ENQUANTO OBJETO DE PROJETO²¹

Eis o contexto em que a moradia popular se torna objeto de projeto, por iniciativa de industriais, médicos, higienistas e engenheiros, interessados em contornar os problemas mais prementes. Em outras palavras, o projeto da moradia surge como instrumento de disciplina e controle da população. Não se trata de adequar a moradia ao seu usuário real e sim de moldar uma classe, pois ao diagnóstico da degeneração dos trabalhadores pelo ambiente insalubre e imoral corresponde o tratamento de regeneração pelo ambiente bem projetado. O projeto permite a intrusão dos especialistas no espaço doméstico, nas formas de coabitação, nos movimentos do corpo, nos graus de privacidade, nas relações com a coletividade e na organização do chamado tempo livre. Até hoje, esse viés fundamentalmente autoritário da produção formal de moradia e contradições do projeto moderno de moradias populares pouco se alterou (KAPP, 2005:7).

(20) É a este conceito de habitação social que nos reportaremos a partir de agora nesta dissertação. Mais adiante, será detalhada a categoria de habitação social, produzida pelo Estado, que iremos adotar como objeto de análise.

(21) O conteúdo a ser apresentado nesta parte da dissertação é bem mais modesto que, à primeira vista, seu título poderia sugerir. Não se pretendeu resgatar e discutir a evolução histórica da produção habitacional. Realizar tal feito necessitaria de uma discussão mais aprofundada e certamente fugiríamos do escopo deste trabalho. Dessa forma, reconhecendo as dificuldades de apresentar de maneira objetiva o conteúdo que este item pretende, buscamos com a sua inserção levantar e apresentar alguns elementos importantes acerca da construção de um ideário arquitetônico e urbanístico que estiveram (ou estão) associados às práticas e políticas habitacionais. A ideia buscada com a inserção deste item na dissertação é bem objetiva: situar no tempo a constituição da forma conjunto, objeto principal de análise deste trabalho. Se no item anterior buscamos responder o porquê do Estado intervir na carência habitacional, neste questionamos as razões das formas que a sua atuação nessa problemática ganham. Tal conteúdo, com diferentes nuances, tem sido abordado por diversos trabalhos e estudos que são recorrentemente incorporados a trabalhos acadêmicos. São eles que se constituem como fontes principais de informações para o conteúdo aqui apresentado. Recorremos principalmente aos estudos clássicos de BENÉVOLO (2006), CHOAY (2010), FRAMPTON (2003), KOPP (1990), LE CORBUSIER (2003), assim como de revisões contidas em trabalhos acadêmicos como os de NAKANO (2002), OTERO (2009), SLOMIANSKY (2002) e BLOS (1999).

1.2.1 A CONSTRUÇÃO DO IDEÁRIO DA MORADIA MODERNA

A INDUSTRIALIZAÇÃO E A EMERGÊNCIA DA QUESTÃO HABITACIONAL NO NOVO MUNDO URBANO

As transformações porque passaram importantes cidades europeias no final do século XVIII, decorrentes da alteração da base social e produtiva, passando a estar assentada sobre o trabalho assalariado na indústria nascente, tiveram impactos também na maneira como aquelas cidades se configurariam, em decorrência de uma urbanização vertiginosa. Essas transformações produziram cidades precárias e insalubres, e que constituíam o cenário da atividade fabril intensamente poluidora e da massa trabalhadora submetida a condições subumanas de moradia. Diante das deficiências das cidades em expansão no século XIX emergiram propostas e formulações que objetivavam modificar o seu quadro higiênico e solucionar o problema de falta de moradias para os trabalhadores. Nesse momento, as habitações operárias eram vistas por setores das elites como focos de diversos problemas por não se adequarem aos padrões de higiene almejados²². Surgiram assim, as primeiras tentativas de se corrigir os males da cidade industrial. De acordo com BENÉVOLO (1987:09), estas propostas recaíam sobre dois grupos: os que se contrapunham à cidade existente e os que se propunham a resolver os problemas isoladamente, sem uma visão global do novo organismo citadino. Aliavam-se a primeira vertente os chamados utópicos, que elaboraram diversas concepções de 'cidade ideal'. Fato é que este contexto gerou uma vigorosa produção intelectual de crítica à cidade industrial, motivando algo como uma *ideologia anti-urbana burguesa* até as propostas dos socialistas utópicos.

Contudo, tais estudos não reconheciam nesse aparente caos o produto de uma nova ordem que se estabelecia no continente europeu: a expansão e consolidação do modo de produção capitalista. Daí que grande parte das propostas do período negava os resultados do processo, sem compreender as origens, o que levou a que mesmo muitas das mais progressistas formulações do período acabassem por negar a cidade, identificando o espaço, e não as condicionantes que o geravam, como responsável pelos males da sociedade urbana dos primórdios da Revolução Industrial. Esses ideais preconizavam uma ampla reforma, que representaria uma verdadeira ruptura com o modo de vida precedente, a fim de enfrentar as novas questões que eram colocadas pela Revolução Industrial, beneficiando-se das novas possibilidades que se abriam no momento. Para isso seria fundamental a

(22) Em linhas gerais, as críticas às habitações dos trabalhadores, formuladas pelas elites da época, referiam-se: aos materiais utilizados, essencialmente à madeira, que conservavam a umidade no espaço interno das residências; à escassez de ventilação e iluminação nesses ambientes, devido ao reduzido número, ou até mesmo à inexistência, de aberturas para o exterior; à proximidade das construções que comprometia a circulação do ar; à promiscuidade, originada pela convivência de grande quantidade de pessoas de diferentes sexos e idades numa mesma residência; e à poluição ocasionada pelos resíduos eliminados pelas indústrias, que impregnavam as moradias e a água consumida, originando doenças (CORREIA, 2004).

edificação de uma nova urbanidade, capaz de abrigar um novo homem, célula da nova sociedade que se formava. Esses conceitos vão embasar inúmeras experiências e propostas importantes no campo da habitação social, especialmente ao longo do século XX. RYKWERT (2004:00) resume assim o contexto acima tratado:

“A cidade do século XIX, caótica e quase sempre miserável, foi um desafio constante à paixão e energia dos utopistas; contudo o zelo reformista e seu otimismo tiveram uma constante influência sobre a política. Mesmo assim, as soluções propostas por eles e por alguns industriais benevolentes para resolver os problemas sociais mais urgentes revelaram-se inadequadas. A grande esperança utópica de que comunidades ideais e organizadas pudessem funcionar como um fermento às massas urbanas era repetidamente frustrada. As cidades do mundo industrializado estavam crescendo sem controle, e seus problemas inevitavelmente se multiplicavam”.

O IDEÁRIO DA MORADIA E DO URBANISMO MODERNOS

Como reação à intensificação dos problemas relacionados à carência por moradia, inicia-se um movimento intelectual cujas reflexões resultariam em planos para as cidades, ideários estes considerados utópicos por terem sido suas propostas apenas parcialmente implementadas. Dentre os teóricos que elaboraram planos e estudos sobre as cidades, encontram-se Charles Fourier, Robert Owen, William Morris, John Ruskin, dentre outros. Percebe-se como uma característica comum a esse grupo a tentativa de solucionar os problemas das cidades a partir da moradia. As reflexões destes teóricos têm como norteadoras as propostas de ruptura com o passado e a busca de soluções associadas à higiene das moradias, através da insolação e aeração, a partir da criação de áreas verdes. As propostas de Owen, Fourier e Proudhon são típicas destes modelos. Em contrapartida, a outra corrente de reflexão sobre as cidades traz o homem como único e insubstituível, e as soluções buscadas deveriam se basear na história. Os principais expoentes destes pensamentos são Ruskin e Morris (RYKWERT, 2004:00).

Adotando-se a classificação feita por CHOAY (2002), percebe-se que é exatamente o grupo classificado como intelectuais do Urbanismo Progressista que vai influenciar a corrente racionalista da Arquitetura Moderna. E é das reflexões destes intelectuais que inclusive resultam os pressupostos presentes em grande parte dos arquitetos modernistas brasileiros, como será visto mais adiante. A tipificação do homem, encontrada nas propostas do urbanismo progressista, o torna previsível do ponto de vista de suas atividades, que podem ser classificadas e planejadas segundo um padrão. Assim, de Tony Garnier à Le Corbusier, passando por Walter Gropius, a cidade é o local onde o ser humano exerce atividades coletivas, tais como, trabalhar e deslocar; e atividades individuais, como as fisiológicas. Le Corbusier chega a afirmar que *“os homens têm as mesmas necessidades, nas mesmas horas, todo dia, durante a vida toda”* (CORBUSIER, 2004:113). Alguns destes

intelectuais que compunham o grupo progressista, e suas respectivas ideias centrais, são expostos, de forma sintética, a seguir.

Figura 2 - Plano de ocupação dos distritos de Radburn, na Inglaterra

Fonte: ARTIGAS (2007).

Figura 3 - Estudo comparativo de dois sistemas de parcelamento do solo para cidades inglesas

Fonte: ARTIGAS (2007).

Tonny Garnier buscava a solução para as cidades a partir de novos planos que integrariam a moradia e a indústria em uma cidade autônoma. As habitações ocupariam o terreno conforme a orientação solar, havendo a ventilação natural em todos os cômodos. Os lotes seriam ocupados apenas parcialmente e permeáveis para os pedestres, para que o solo das cidades fosse visto como um grande parque (CHOAY, 2002:00). Já Ebenezer Howard, ao pensar as cidades-jardins²³ partindo da degradação existente nas cidades industrializadas e da constante evasão do campo, sugere que a qualidade de vida está no que seria a combinação entre as qualidades do campo e da cidade. A cidade, de forma circular, partiria do centro, que seria um jardim. Ao redor deste, estariam dispostos os edifícios públicos. As casas teriam variada arquitetura de acordo com o gosto individual, tendo alguns jardins comuns e cozinhas cooperativas (RYKWERT, 2004:00).

Figura 4 - Vista aérea de Cumbernauld, uma das *New Towns* construídas na Inglaterra.

Fonte: ARTIGAS (2007).

Walter Gropius, por sua vez, discute as mudanças na estrutura familiar e seus reflexos sobre as dimensões da moradia, assim como nas mudanças das relações entre a família e o Estado. Para ele, a transformação das famílias se dava, inclusive, em suas dimensões. Desta forma, também a moradia moderna sofreria reduções em suas dimensões. Para ele, a solução para o urbanismo estava

(23) Ideias mostradas por Howard no livro *Garden Cities of Tomorrow* (1902), uma edição revisada do livro publicado pelo autor, em 1898, sob o título "Tomorrow: A Peaceful Path to Real Reform".

calçada em uma moradia mínima e econômica; na verticalização dos centros urbanos para melhorar o acesso à iluminação e ventilação; e nos subúrbios horizontais, mais adequados à escala humana. Podem ser citados ainda os Construtivistas Russos, grupo formado por artistas e arquitetos que, após a Revolução Russa, acreditavam na transformação da sociedade através da arquitetura e do urbanismo. Para eles, a coletivização de atividades trariam à convivência das pessoas a troca e a difusão de ideias. Em seus estudos, inspirados nos modelos de comunidades propostas por Owen e Fourier, a moradia seria integrada aos locais de serviços coletivos, como cozinha e lavanderia; e espaços para a convivência, como locais para lazer e sala de jantar. O papel da família também entrara em discussão, tendo em vista de que a mulher deveria ser liberada das atividades domésticas e a educação dos filhos passaria a ser papel da escola (KOOP, 1999:00).

Figura 5 - Estudo de células habitacionais propostos para o edifício Dom Narkomfin em Moscou

Fonte: ARTIGAS (2007).

1.2.2 HABITAÇÃO COLETIVA NA CIDADE INDUSTRIAL

AS EXPERIÊNCIAS EUROPEIAS DE PRODUÇÃO HABITAÇÃO NO PERÍODO ENTRE-GUERRAS

A industrialização de alguns países europeus, com o aumento da demanda por habitações e a degradação física dos estoques disponíveis, trazem à tona a habitação como questão e como problema. Resultado é que nesses países, já na virada do século XIX para o XX, inicia-se o debate acerca da habitação social e fazem surgir experiências importantes de produção habitacional de caráter coletivo pelo Estado, como na Holanda, na Áustria e na Alemanha²⁴. O período entre guerras

(24) Este ponto merece destaque por justificar a inserção deste item no capítulo inicial desta dissertação: a relação que ocorre entre o surgimento de um ideário urbanístico e arquitetônico moderno, tendo a habitação como objeto de projeto, e a incorporação deste ideário por parte das práticas adotadas pelo Estado em alguns países europeus. Ainda que decorrente de conjunturas díspares, tal relação, vai ocorrer também no Brasil, com os Institutos Previdenciários e mais tarde com os grandes conjuntos do BNH. Parte do ideário modernista advindo desse período na Europa será reconhecido na produção brasileira, ainda que de maneira um tanto quanto deturpada.

é de extrema fertilidade no que diz respeito às proposições de novas ordens espaciais que fossem adequadas a uma sociedade moderna emergente, para a qual os avanços da ciência e da tecnologia pareciam condenar a um futuro de progresso e felicidade. Este ideário era comum tanto para o mundo ocidental capitalista quanto para o nascente bloco soviético.

Este é um período em que a discussão do espaço é estreitamente vinculada aos processos políticos experimentados pelos diversos países, como naqueles onde partidos socialistas tornam-se politicamente relevantes, como na Holanda e Alemanha, por exemplo, muito embora Le Corbusier já enfatizasse ser necessário tratar das questões relacionadas com a organização do espaço, a partir de uma visão técnica competente. Deste período podemos destacar como relevantes para o debate acerca do espaço: os estudos promovidos em torno da habitação mínima, como no 2º CIAM, realizado em 1929 na cidade de Frankfurt; as propostas de Gropius de habitações mínimas para populações urbano-industriais; as proposições de agregação higiênica de edifícios, como as de Gropius em 1930; e a busca de uma standardização de habitações promovidas na União Soviética.

Neste período encontra-se também boa parte da produção de Le Corbusier, principalmente a teórica, acerca do edifício e da cidade modernos, colocando a habitação sempre como o ponto focal do debate arquitetônico travado neste período²⁵, assim como o foi nos CIAMs, no final da década de 20. A problemática da arquitetura de habitação social pode contar com importantes contribuições de arquitetos de renome que, tanto do ponto de vista teórico, como na produção de propostas espaciais, alimentaram o debate acerca do tema, como por exemplo, na Holanda, com Berlage; na Áustria, com Otto Wagner; e na Alemanha, com Bruno Taut e Ernst May.

A preocupação dos arquitetos modernos na década de 20 se dirigia com grande ênfase ao problema da produção massiva de habitação para os trabalhadores, numa conjuntura marcada pela devastação da guerra e pela forte expectativa por uma transformação política. Como afirma KOPP (1990), *'os criadores artísticos da vanguarda dos anos 20, entre eles os arquitetos, acreditavam que a arte, a arquitetura e a organização urbana deixariam de ser um reflexo da sociedade existente para se tornarem um dos instrumentos privilegiados de sua reconstrução'*. O tema central do 2º CIAM, por exemplo, realizado em 1929, na cidade de Frankfurt, na Alemanha, era a questão da habitação para o mínimo nível de vida, girando a discussão e teses em torno da necessidade de se viabilizar uma produção massiva para satisfazer a crescente carência de moradias para os operários.

²⁵ Nesse momento, a cidade passa a ser objeto central do debate no Movimento Moderno, apenas a partir do 3º CIAM, ocorrido em 1930.

Os *Siedlungen*²⁶ da Alemanha e os *Höfe* vieneses do início do século XX

Os conjuntos habitacionais construídos nas cidades alemãs após a primeira Grande Guerra, sobretudo em Frankfurt, podem ser considerados como uma das mais importantes experiências de produção de habitação em massa do século XX. Contemporâneos e vinculados aos descobrimentos topológicos da vanguarda construtivista soviética entre os anos 1920 e 1930, desenvolvem-se naquele país uma série de experiências orientadas para a questão da habitação e da cidade. Estas experiências constituam esforços no estabelecimento relações entre os programas construtivos voltados para a habitação por parte de administrações progressistas dessas cidades com seus programas político-sociais correspondentes²⁷. Assumiu-se a hipótese de que apenas com o desenvolvimento de um processo de industrialização que atendesse o interesse coletivo se criariam as condições para o progresso social. Os meios técnicos resolveriam essa questão social na medida em que trariam a base da construção da nova cidade retificando situações de sofrimento. Através da construção e incorporação de novos bairros autossuficientes, de dimensões definidas, implantados sobre terrenos desocupados, novos polos residenciais, em conformidade com a natureza circundante, passaram a ser desenvolvidos (ARTIGAS, 2007).

Para Ernest May, arquiteto alemão e uma das figuras de destaque na produção desses conjuntos, havia a convicção de que construindo habitações seriam obtidos resultados satisfatórios apenas concentrando-se, inicialmente, num projeto urbanístico geral. Tais conceitos podem ser estendidos para o desenho urbano e áreas públicas onde se procurava implantar meios para atender demandas cotidianas, áreas exclusivas para tráfego, lazer e jardins públicos. O conceito de forma de vida e tipologia habitacional pensado foi influenciado por antigas demandas do próprio movimento operário alemão, que exigia acomodações individuais para suas famílias. Tais necessidades advinham dos conflitos inerentes à superação das situações da exploração e imposições disciplinares impostas pelos empregadores-proprietários, condições habitacionais das diversas gerações anteriores, condenadas a viver sob o mesmo teto dos cortiços vizinhos às áreas de produção fabril ou rural (ARTIGAS, 2007). O oposto, o direito a uma habitação com condições humanas deveria ser alcançado através de uma moradia individualizada e de baixo custo.

(26) O termo *Siedlungen* pode ter o significado em português de: bairro operário, bairro, vila operária, bairro residencial. Com o passar dos anos a palavra teve seu significado ampliado, na língua original, mas sempre carregando o sentido do morar coletivamente.

(27) O programa habitacional pretendido tinha como meta a construção de dez mil habitações em dez anos. Contudo, foi largamente superada pela construção de cerca de doze mil moradias em cinco anos, considerando-se apenas recursos públicos e exatos 15.474 se somados os produzidos por proprietários privados (ARTIGAS, 2007).

Segundo ARTIGAS (2007:00), “os edifícios construídos exprimem uma intransigência projetual e construtiva em relação aos seus espaços, equipamentos e artefatos ligados à vida cotidiana, que marcavam e pretendiam sinalizar uma ruptura com o passado”. As poucas soluções edificadas até então, por volta dos anos 1920, expressavam-se pela ornamentação e sua consecução por meio de mão de obra artesanal, que foi gradualmente substituída pela produção em massa de componentes. Constituíam-se formas puras, despojadas de ornamentos, sem monumentalidade e com alto grau de funcionalidade incorporada aos espaços. A intenção era a de que a população da cidade realmente passasse a morar em conjuntos habitacionais e comunidades, não apenas novas, mas que pudessem imprimir uma nova forma de relações humanas entre seus moradores. A distância dos novos núcleos de apartamentos do centro da cidade implicou em dotá-los de todos os serviços de uso coletivo (ARTIGAS, 2007). Ademais, deveriam ser projetados apartamentos para famílias com dois ou três filhos para que atividades cotidianas e simples – como dormir, alimentar, lavar e vestir-se – pudessem ocorrer de forma mais suave. Os produtos resultantes eram apartamentos compactos em superfície que apesar de (ou graças a) sua uniformidade, ofereciam espaço e tempo para o exercício de relativa variedade de necessidades e atividades. A pressão por menores custos aumenta a partir da crise mundial de 1929, o que conduziu a uma redução da área das unidades, alcançada graças à incorporação de novos elementos móveis, tais como portas de correr, camas dobráveis, mesas com rodízios, desenhadas exclusivamente para essas habitações.

Figura 6 - Planta de unidade habitacional de uma das *Siedlungen* alemãs

Fonte: ARTIGAS (2007).

Figura 7 - Conjunto construído no plano Amsterdam Zuid por Berlage, em Amsterdã, Holanda (1915)

Fonte: Acervo pessoal do autor [2010].

Figura 8 - Bairro *Spangen*, em Roterdã, Holanda (1919-1921)

Fonte: Acervo pessoal do autor [2010].

Por meio de um funcionalismo desenvolvido com métodos científicos, desde os planos de laje aos equipamentos das unidades, a privacidade deveria ser mantida, as demandas emocionais satisfeitas e os esforços do trabalho doméstico reduzidos. Como exemplo dessa última pretensão, uma cozinha experimental foi pensada para dar mais tempo livre à dona-de-casa. A chamada *'Cozinha de Frankfurt'*, na qual refeições podiam ser preparadas em menor tempo e de maneira mais eficiente (ARTIGAS, 2007:00), foi projetada considerando aspectos práticos e ergonômicos, baseando-se numa linha industrial de montagem, e equipada com utensílios variados, desenhados e desenvolvidos exclusivamente para esses ambientes. Contíguo a essa cozinha apresenta-se a sala de estar, elemento até então estranho ao arranjo doméstico da classe operária, mas que passa a se configurar como o mais amplo e importante espaço do lar, destinado à vida social. Deve ser ressaltado, como coloca KAPP (2007), que as intenções femininas por trás do pensamento dessa nova forma de espaço de trabalho doméstico eram predominantemente emancipatórias. Segundo tal pensamento, o estudo dos movimentos ou a disposição otimizada de objetos na moradia deveriam facilitar as tarefas cotidianas, e não oprimir ou restringir suas usuárias. Contudo, fica evidente que o funcionalismo modernista não abandona a ideia de projetar espaços e objetos domésticos segundo um determinado roteiro imposto aos moradores. A cozinha de Frankfurt fazia parte do conjunto de soluções universais que prevalecerá nas décadas seguintes (KAPP, 2007).

Figura 9 - Exemplo de *Siedlung* construído na Alemanha

Fonte: ARTIGAS (2007).

Nas propostas habitacionais alemãs – assim como nas outras nações europeias –, buscava-se a individualidade e independência da moradia através de unidade de moradia como ambiente

diminuto. A essa funcionalidade e habitabilidade é acrescida uma cuidadosa oferta de serviços de caráter privado e usos centralizados coletivos tanto no nível de estabelecimentos como de bairros. Desta forma, restitui-se a configuração de uma possibilidade e ocasião que permite a ocorrência de relações sociais com outros indivíduos que partilham as mesmas demandas. A integração com a comunidade urbana é obtida pela opção de evitar edifícios exclusivos, projetando-se em contrapartida unidades de moradia individuais, com características tipológicas uniformes. Os equipamentos eram especialmente estudados visando sua inserção nos conjuntos habitacionais para núcleos familiares diversos. As lavanderias centralizadas e na escala do bairro, as escolas profissionalizantes e os parques infantis; todos estes são elementos que conformam a estrutura do tecido urbano que se organizava.

AS UNIDADES HABITACIONAIS E OS PRECEITOS MODERNISTAS NA RECONSTRUÇÃO EUROPEIA

O arquiteto franco-suíço Le Corbusier foi o principal expoente do ideário modernista acerca do espaço habitacional que pregava a modernização da vida cotidiana como inevitável, por conta da industrialização. Para ele, a solução para o desenvolvimento urbano destinado à vida moderna seria aliar as novas técnicas desenvolvidas para a construção civil, verticalizar as habitações e trabalhar com as vias de circulação de forma racional. Na sua visão, as antigas formas de construção obrigavam uma drástica adaptação do terreno e à compartimentação nos diferentes pavimentos, causando distorções na distribuição e no dimensionamento dos cômodos.

LE CORBUSIER (2004:00) atrela, então, as modificações na arquitetura, à nova forma de vida da era mecanicista. Para trabalhar a quantidade de horas necessárias na indústria, o homem deveria aprender a habitar de maneira moderna, em casas que ele denominara máquinas de morar, por terem como premissas a funcionalidade e a racionalização das dimensões do espaço. Tratava-se, então, de um programa mínimo para a casa, na qual somente seriam realizadas atividades básicas para a sobrevivência, restando para as demais atividades espaços de uso coletivo. Com o desdobramento destas ideias, Corbusier chega ao que denomina célula na escala humana, explicadas dessa forma pelo pensador:

"[...] módulos comuns ofereceriam inúmeras combinações. Havia algo de muito novo: não se colocariam portas e janelas em aberturas que fossem obras de pedreiros, mas seriam instaladas portas, janelas, armários, nos quais a altura padronizada dos pisos e as distâncias constantes das pilastras possibilitariam fixar com facilidade. Colocados esses elementos, levantavam-se as paredes em torno deles, isto é, enchimentos" (LE CORBUSIER, 2004:100).

Outro desdobramento de suas ideias foi o projeto para a Unidade de Habitação de Marselha, construída entre 1946 e 1953, onde está inserida a ideia de moradia aliada aos serviços básicos, em

uma solução verticalizada. Ao longo de uma *'rua no ar'* agregam-se à habitação mínima diversos elementos de uso coletivo como creche, escola maternal, ginásio esportivo, além do comércio. Quando ele afirma que *'é preciso criar o estado de espírito de residir em casas em série'*, expõe a necessidade de se fazer aceitar uma nova condição de moradia: *a máquina de morar* (LE CORBUSIER, 2000:166). A planta livre conseguida através da liberação das paredes da função estrutural permite sua adequação a cada família. No entanto, esta adaptação obedeceria à disposição do mobiliário, que seriam pré-fabricados e integrados à moradia, com o objetivo de atender às necessidades das atividades humanas. O mobiliário seria utilitário e não estético, em contraposição ao modo de morar burguês oitocentista (LE CORBUSIER, 2004:113). A máquina de morar poderia ser resumida como o espaço mínimo, flexível e confortável para habitar, com aberturas que captassem suficientemente a iluminação e a ventilação, e com móveis que respondessem com eficiência suas utilidades e circulação adequada. Era a busca do que KAPP (2007:00) coloca como espaço doméstico hiperfuncionalizado.

Figura 10 - Plantas e Cortes da *Unité d'Habitation* de Marselha

Fonte: ARTIGAS (2007).

Figura 11 - Vistas internas de um apartamento na *Unité d'Habitation* de Marselha

Fonte: ARTIGAS (2007).

Figura 12 – Vista externa da *Unité d'Habitation* de Marselha

Fonte: FRENCH (2009).

Para os modernistas, o problema das cidades não se esgotava resolvendo-se a questão habitacional isoladamente. Para além, a revolução na forma de habitar deveria ser acompanhada por uma alteração na forma de se utilizar o espaço urbano. Tamanha amplitude que caracterizava o movimento moderno resultou na incorporação desse ideário nas práticas adotadas pelo Estado em alguns países europeus, tendo a habitação como objeto de projeto. O resultado, parcialmente apontado neste item, vai influenciar ações neste setor em outros países, como é o caso do Brasil. Tanto é que alguns dos preceitos modernistas advindos desse período serão reconhecidos na produção habitacional brasileira ao longo do século XX, ainda que decorrente de conjunturas díspares. É acerca desta produção que passamos a discorrer agora.

1.3 MORADIA E CIDADE: PANORAMA HISTÓRICO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO BRASIL²⁸

O nascimento da habitação como uma questão social também significou a formulação de uma nova proposta não apenas de arquitetura e urbanismo, mas também de produção, incorporando os pressupostos do movimento moderno que propunham a edificação em série, com padronização e pré-fabricação, como instrumentos para atender às grandes demandas existentes nas cidades contemporâneas, marcadas pela presença do operariado. Além disso, revela-se nesta produção uma preocupação de se criar um novo modo de vida, mais socializado, na perspectiva de se entender a habitação não apenas como um bem a ser apropriado individualmente, mas como um serviço público (BONDUKI, 1998).

1.3.1 O BRASIL URBANO E A QUESTÃO HABITACIONAL: ALGUNS ASPECTOS GERAIS SOBRE A ORIGEM DO PROBLEMA

Como visto anteriormente, o Estado apresenta função importante na produção habitacional, seja na provisão de meios de acesso à moradia, no financiamento, na regulação dos diferentes modos de produção, na construção direta de unidades habitacionais – em especial àquelas destinadas à população de baixa renda –, e ainda na implementação de políticas habitacionais. Ao longo do século XX, sobretudo a partir da década de 1930, o Estado brasileiro atuou de diferentes maneiras nesse processo. Ainda que esta intervenção estatal se caracterize muito mais pela retórica do que pela adoção de soluções efetivas para resolver o problema da carência habitacional, ela exerceu significativo papel na configuração do território das cidades, promovendo, regulando, ordenando ou financiando o desenvolvimento urbano através da habitação. Contudo, a atuação do Estado esteve sempre distante de alterar o padrão de ocupação espacial da população de baixa renda,

(28) Este item objetiva apresentar um panorama geral das políticas habitacionais no Brasil, de forma a identificar relevantes elementos conceituais e históricos que permitam as análises e considerações que serão feitas mais adiante, quando da abordagem sobre o espaço urbano metropolitano de Fortaleza, recorte territorial do objeto empírico adotado por este trabalho. Não se objetiva, como já foi anteriormente mencionado, aprofundar-se sobre este assunto, tanto por não ser esse o foco desta pesquisa, mas também em virtude da abundância de estudos que, em maior ou menor grau, já realizaram tal análise e que serão referenciados ao longo do texto. Especial atenção é dada ao período em que a política e a produção habitacional estiveram a cargo do Banco Nacional da Habitação e do sistema a ele integrado, em virtude da magnitude e significância que os empreendimentos financiados e/ou construídos por aquele banco tiveram para muitas das grandes cidades brasileiras, em particular para Fortaleza. Neste trabalho, a maior densidade de conteúdo apresentada sobre o período de atuação do BNH deve-se, portanto, à relevância que esse período – aqui utilizado como elemento de análise em relação à produção recente – apresenta, mas também à maior quantidade de estudos e publicações disponíveis, quando comparado com outros momentos da trajetória analisada. Como referência para redação deste item, merecem destaque os trabalhos de MARICATO (1987), AZEVEDO & ANDRADE (1982), SILVA (1989), SACHS (1999), SANTOS (1990), VALENÇA & BONATES (2009).

caracterizado predominantemente pela autoconstrução em loteamentos irregulares e periféricos e pela favelização.

Ainda assim, a habitação popular esteve incluída nas políticas públicas e nos discursos oficiais, desde o primeiro quartel do século XX (BONDUKI, 2004). O destaque da intervenção estatal na questão da moradia fica por conta do Banco Nacional da Habitação e sua atuação no financiamento urbano e habitacional, momento em que uma parte significativa do incremento do estoque de domicílios urbanos teve participação direta da administração pública²⁹. Mas antes do BNH, o Estado brasileiro já vinha intervindo na regulação e na produção de moradias. De diferentes maneiras, ele atuou de forma mais proeminente justamente no momento em que o país apresentava um processo de acentuada urbanização e industrialização. É em meados da década de 1930 que a questão habitacional passa a se institucionalizar e, assim, a demandar ações políticas para o seu atendimento³⁰. Surgem os Institutos de Aposentadorias e Pensões e a Fundação da Casa Popular, instituições que possuíam diferenças na natureza de sua atuação decorrentes da conjuntura sócio-política em que foram criadas e da maneira como o problema da moradia era entendido.

Essas instituições são recorrentemente utilizadas como referência para periodizar a evolução histórica da moradia popular no Brasil³¹ nos estudos que tratam do tema. Os momentos em que atuaram demarcam distintas conjunturas político-econômicas e sociais que se caracterizam por diferentes iniciativas para o enfrentamento da carência habitacional. Não significa, entretanto, que estes momentos de alguma forma não se sobrepõem e que são recortes temporais estanques de uma homogênea evolução³². Seguindo a periodização feita em tais estudos, optamos por adotar os seguintes momentos para apresentar um panorama geral das políticas habitacionais no Brasil e a produção delas decorrente: [1] a política habitacional como concepção populista-corporativa: os Institutos de Aposentadoria e Pensão; [2] a política de habitação social e o nacional-desenvolvimentismo: a Fundação da Casa Popular; [3] habitação como política de Estado: o Banco Nacional de Habitação e a produção mercantil-imobiliária; [4] habitação como política de Governo: a

(29) Mesmo representando uma porcentagem pouco significativa do incremento habitacional popular no período, quando se trata de termos absolutos, já que uma margem considerável da população estava fora do SFH e se utilizou da autoconstrução, loteamentos periféricos e/ou da favelização como forma de obter sua moradia.

(30) São determinantes históricos que impuseram ao Estado as responsabilidades sobre a questão habitacional: a necessidade de reprodução da força de trabalho e a contribuição na acumulação de capital no setor imobiliário. Sobre o primeiro determinante, ver os estudos ligados à chamada nova sociologia urbana europeia: CASTELLS (2006), LOJKINE (1997) e TOPALOV (1999). A respeito do segundo determinante, ver o trabalho de BOLAFFI (1982).

(31) Dentre os quais podemos destacar: AZEVEDO & ANDRADE (1982), SACHS (1990) e MARICATO (1987).

(32) Os cortiços e as casas autoconstruídas, por exemplo, são soluções encontradas pela população de baixa renda para suprir sua necessidade de moradia e que são adotadas desde o século XIX no Brasil.

produção habitacional num contexto neoliberal; e [5] a retomada da habitação como política de Estado (?). Mas antes de apresentar cada um desses momentos, vamos nos reportar ao surgimento do problema habitacional no Brasil.

INDUSTRIALIZAÇÃO, URBANIZAÇÃO E O PROBLEMA DA MORADIA POPULAR

No final do século XIX, aproximadamente um século depois da insurgência de graves problemas urbanos nas grandes cidades europeias, decorrentes da intensa industrialização e do acelerado crescimento demográfico, o Brasil começa a enfrentar problemas semelhantes, sobretudo nas grandes cidades capitais da época, como Rio de Janeiro e São Paulo³³. Nestas cidades, o crescimento populacional verificado naquele período desencadeou problemas urbanos devido à falta de infraestrutura sanitária adequada e de habitação suficiente para abrigar grande parcela da população que passou a migrar para as grandes cidades em processo de industrialização³⁴. Decorre dessa carência o surgimento espontâneo de formas diversas de moradia popular, como a ocupação de porões e a construção de unidades residenciais coletivas, os chamados cortiços. Estes, pelas suas características, eram considerados verdadeiras *senzalas urbanas* (FOLZ, 2003:16), focos de doenças endêmicas assim como as habitações operárias na Europa do início do século XIX.

Diversos autores como BONDUKI (2004), CORREA (2004) e VAZ (2003), ao analisarem o surgimento do problema habitacional e as formas resultantes encontradas para o enfrentamento de tal carência, caracterizam os cortiços como uma das principais formas de habitação popular do início do século XX no Brasil. Segundo SACHS (1999), esse tipo de habitação se caracterizava como uma fileira de moradias exíguas desprovidas de conforto, amontoadas em torno de um pátio, construídas para serem alugadas para as populações urbanas de baixa renda. Já para BLAY (1985), os cortiços³⁵ eram casas de moradia em comum, transformadas ou adaptadas para tal finalidade, havendo ainda casos de moradias subdivididas. De maneira geral, eles são definidos pela presença de fileiras de cômodos separadas por uma estreita passagem e pelo caráter coletivo dos sanitários e tanques de lavar

(33) A cidade de São Paulo, por exemplo, cuja população era de 23.243 habitantes em 1872, passou a ter 239.820 habitantes em 1900. Nesta cidade, o rápido crescimento populacional esteve associado ao crescimento econômico decorrente da atividade cafeeira. Noutras regiões, ainda que o incremento demográfico tenha ocorrido mais tarde, tal processo foi causado por fatores diferentes. Em Fortaleza, por exemplo, esse crescimento está vinculado ao processo migratório decorrente das secas que assolavam as cidades do interior do Ceará e à ascensão daquela cidade enquanto capital e polo de concentração de infraestruturas, como vai ser mostrado mais adiante.

(34) Dentre as causas associadas ao surgimento e à proliferação desse tipo de residência encontra-se a abolição da escravidão, o rápido aumento populacional, a ausência de uma oferta de habitações populares adequadas a baixo custo e os elevados valores dos aluguéis cobrados às classes menos favorecidas.

³⁵ Sobre os cortiços no Brasil, ver os trabalhos de BONDUKI (2004), CORREA (2004) e VAZ (2003).

roupas, dispostos nos fundos. Havia ainda os cortiços surgidos com a ocupação de imóveis existentes, que dessa forma se adequavam à estrutura pré-existente.

Além dos cortiços, outra forma de moradia destinada à população de baixa renda eram as vilas. Originadas de um padrão tipológico adotado nos cortiços – fileiras de casa com uma rua no meio, ocupando um lote ou vários quarteirões – elas eram construídas por empreendedores particulares ou pelas fábricas voltadas para seus trabalhadores. No caso das vilas empreendidas por industriais para oferecer casas aos trabalhadores, elas eram chamadas de vilas operárias. Havia ainda as vilas implantadas em grandes glebas financiadas por companhias mutualistas. As vilas diferenciavam-se dos cortiços por apresentarem banheiro e cozinha dispostos no interior das unidades habitacionais ou anexos a elas.

O INÍCIO DA INTERVENÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO NA HABITAÇÃO POPULAR

Diante da emergência de tal cenário nas maiores cidades brasileiras, difunde-se a ideia da moradia popular como um problema. Se antes a questão habitacional era encarada como uma relação entre particulares, ela começou a se configurar para setores da elite como grave ameaça à saúde pública. Isso ocorreu pelo fato das condições de habitabilidade das moradias pobres não estarem de acordo com os padrões de higiene, ordem, moralidade e economia difundidos na época. E dentre as formas de moradia encontradas pelos pobres urbanos, os cortiços eram aquelas as que mais preocupações suscitavam. CORREIA (2004) mostra que na visão de observadores da época, as moradias coletivas, essencialmente os cortiços, eram vistas como responsáveis por atirar seus moradores situações de promiscuidade³⁶. À habitação pobre era ainda imputada a responsabilidade de não permitir a perfeita reposição das energias para o trabalho, contribuindo para a manutenção da precariedade da situação econômica dos trabalhadores que nela residiam (BONDUKI, 2004). É daí que surge o padrão higiênico-funcional do Estado brasileiro de intervenção na (ou de regulação da) moradia popular.

Com o início da República, os médicos-higienistas passaram a apontar o controle sanitário como o principal instrumento de normalização da sociedade. Conforma-se a partir de então, segundo BONDUKI (2004), o embrião de uma legislação implementada pelo Estado que regulamentou as construções por meio dos Códigos de Postura³⁷. Os sanitaristas propunham desde a reforma

(36) A autora coloca ainda que os ambientes criados pelos cortiços e outras habitações do gênero eram tidos frequentemente como favoráveis aos incestos, à prostituição e a todos os tipos de vícios, configurando-se para alguns como ameaça social.

(37) Com a ascensão de Floriano Peixoto à presidência da República, em 1891, o cerco contra os cortiços foi fechado. Dando início a essa ação legislativa do Estado, em 1892, a Inspetoria Geral de Higiene (antiga Junta Geral de Higiene) foi autorizada pelo Ministério do Interior a fechar todos os cortiços que representassem uma ameaça à saúde pública e a multar os proprietários e sublocatários desses.

completa de cortiços até a demolição de prédios condenados (BLAY, 1985). Como solução de moradia aos desabrigados sugeriu-se a formulação de uma política destinada a promover a construção de casas higiênicas para a população mais carente, a qual permaneceu no plano do discurso até o começo do século XX. A partir dos primeiros anos do século XX, o que se presenciou foi uma luta intensa entre as comissões sanitárias da Inspetoria de Higiene, que ordenavam o fechamento dos cortiços; os donos de cortiços, que contestavam os problemas em suas propriedades e recorriam às autoridades administrativas para a obtenção de licenças para realizarem os melhoramentos necessários; os inquilinos, indignados com os despejos e sem alternativas adequadas de moradia; e a força policial, responsável por efetivar as ordens de fechamento.

Concomitantemente a essa iniciativa ocorreu o despertar de grupos empresariais para as possibilidades de investimentos e, conseqüentemente de lucro, abertas pelos discursos e ações higienistas contra as habitações coletivas³⁸. No entanto, foram poucos os contratantes que chegaram a construir moradias para a população de baixa renda. De acordo com CORREIA (2004:00), a construção de habitações operárias salubres e baratas no Brasil se deu, sobretudo, a partir da década de 1880 por indústrias, empresas de mineração, companhias ferroviárias e empresas imobiliárias. Em sua concepção, o Estado só passou a atuar nesse campo a partir da primeira década do século XX, mais precisamente a partir de 1920. Concomitantemente, as Caixas Prediais e os Bancos Hipotecários, com mediação do governo estadual, foram autorizados a conceder empréstimos requeridos por operários que possuíssem terreno para edificar residência (LIRA, 2002)³⁹.

Por outro viés, nos primeiros anos do século XX, no âmbito da reforma urbana compreendida por Pereira Passos no Rio de Janeiro, que envolveu entre outras coisas, a demolição de grande número de cortiços e casas populares no centro daquela cidade, a administração pública empreendeu a primeira ação direta na construção de habitação popular no Brasil⁴⁰. Porém, de acordo com SACHS (1999:00), as intervenções estatais no campo da moradia no Rio de Janeiro só começaram efetivamente a partir de 1937⁴¹. Antes, a política de habitação no Rio de Janeiro se concentrava na erradicação de favelas e na substituição delas por residências higiênicas. Dentre as ações do Estado,

(38) De acordo com CHALHOUN (2004:00), havia imbuído nesse processo um enorme potencial para a especulação na construção de moradias e no provimento de infraestrutura essencial para a ocupação de novas áreas na cidade, principalmente, pela população deslocada das moradias coletivas interditadas e/ou demolidas. Nesse contexto, alguns empresários atuavam nos ramos da construção civil e no provimento de habitações.

(39) Segundo FARAH (1983:00), iniciativas dessa natureza equivaleram a uma versão precoce do chamado Plano B das Carteiras Prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensões, criadas na década de 1930.

(40) Concluída em 1906. Tratava-se de 120 unidades habitacionais com dois pavimentos independentes, localizadas na Avenida Salvador de Sá e destinadas a operários.

(41) Quando foi instituído o Código de Obras da cidade (Decreto no. 6.000).

pode-se citar a relocação de moradores de várias favelas da zona sul, a partir da década de 1940, para os conjuntos residenciais então chamados de Parques Proletários⁴² (BONDUKI, 2004:00).

Na década de 1930, o Estado também lançou mão de outras medidas para acelerar o ritmo das construções, como o financiamento estatal, delineando, segundo BLAY (1985:00) o embrião da política habitacional posteriormente desenvolvida. Nesse momento, o problema da habitação passou a ser encarado por outra perspectiva. A ação da iniciativa privada – até então a principal agente da produção de moradia destinada à classe trabalhadora no país – fora reconhecida por setores da elite como insuficiente para enfrentar tal questão, fazendo com que uma intervenção mais ampla do Estado fosse reivindicada. Surgem então as primeiras iniciativas estatais para o enfrentamento da questão habitacional no Brasil através da construção de unidades habitacionais, conforme serão tratadas nos itens que se seguem.

1.3.2 POLÍTICA HABITACIONAL COMO CONCEPÇÃO POPULISTA-CORPORATIVA: OS INSTITUTOS DE APOSENTADORIAS E PENSÕES

Apesar dessas incipientes ações iniciais do Estado brasileiro no setor habitacional, até a década de 1930 era o capital privado que dominava a construção de moradias para a classe proletária⁴³. Somente se percebe uma mudança de postura do poder público diante da questão habitacional a partir da Revolução de 1930 e a ascensão de Getúlio Vargas ao poder. Nesse momento, quando a população brasileira segue crescendo e se urbanizando rapidamente⁴⁴, o tema da habitação social passa a ser colocado em destaque⁴⁵. A questão sanitária é deslocada para um plano secundário e a habitação social se encaixa então no projeto nacional-desenvolvimentista do governo Getúlio Vargas cuja preocupação agora era a viabilização da propriedade da casa para o trabalhador.

Pelo Estado, a moradia passa a ser vista como condição básica para a reprodução da força de trabalho, isto é, como fator econômico na estratégia de industrialização do país e como elemento na

(42) Por volta dos anos 1940 são construídos, no Rio de Janeiro, os chamados Parques Proletários, aglomerados habitacionais destinados a para abrigar provisoriamente as famílias faveladas, contribuindo assim para diminuir as tensões na área de habitação. No entanto, a política dos parques proletários tinha caráter estritamente higienista revelando-se em uma verdadeira pedagogia civilizatória, ao considerar os favelados como pré-cidadãos.

(43) O poder público só interferia no setor com a legislação e o controle da especulação imobiliária, por intermédio da compra dos terrenos e da alta taxação dos não edificáveis (FOLZ, 2003:21).

(44) Num contexto de rápida urbanização, a população brasileira chega a 45 milhões em 1945, 1/3 dos quais vivendo em cidades (FINEP/GAP, 1983).

(45) BONDUKI (2004) coloca que essa mudança pode ser justificada por diversos fatores, dentre os quais: a política de desenvolvimento nacional instituída por Vargas.

formação ideológica, política e moral do trabalhador (BONDUKI, 2004:00). Desse modo, se antes a preocupação com as precárias condições habitacionais resultava em medidas favoráveis ao setor rentista, agora a opinião era de que a iniciativa privada era incapaz de resolver o problema, tornando inevitável a intervenção do Estado⁴⁶. É instituída uma legislação trabalhista e previdenciária que pretendia atender as carências habitacionais da população trabalhadora e que tem como marco a criação do Departamento Nacional do Trabalho⁴⁷. Em paralelo à criação de mecanismos legais e institucionais de amparo aos trabalhadores, o Estado buscava ainda a difusão de um novo ideário protagonizado pelo novo homem, trabalhador, urbano e industrial⁴⁸. BONDUKI (2004) destaca, como outro fator relevante para a importância que a habitação adquiriu a partir dos anos 1930, o fato da crise de moradia evidenciada nesse período ter atingido também a classe média.

É diante dessa conjuntura que ganha força o modelo patrimonial de habitação, baseado na casa própria e condizente com o projeto desenvolvimentista estatal. Para a aceitação desse modelo pelo trabalhador assalariado e pagador de aluguéis – em cortiços ou vilas operárias, principalmente – ele teria de ser reeducado, usando-se o termo adotado na época, daí as publicações com temáticas modernizantes e higienizantes daquele momento época. Era preciso ainda minimizar os custos de produção das residências populares, alterando-se os processos de produção e provisão como também reduzir os abusos da especulação imobiliária e das vantagens mercantis alcançadas pelos rentistas decorrentes do direito de propriedade garantido pela Constituição e pelo Código Civil.

Uma das maneiras encontradas pelo poder público para atuar na questão habitacional foi através da regulamentação da relação entre inquilinos e proprietários por meio de legislação restritiva e fixação de valores para transações mercantis imobiliárias. Tais leis ficaram conhecidas como Leis do Inquilinato, que passaram a ser outorgadas já na década de 1920, mas que tem como marco principal a Lei do Inquilinato de 1942. A outra forma de atuação estatal se deu através da criação de órgãos governamentais para atuar na produção e financiamento habitacional, sobretudo, para a classe trabalhadora. Destacam-se, como já citado anteriormente, os Institutos de Aposentadoria e

(46) Esse novo discurso ia de encontro às necessidades econômicas do empresariado, que estava interessado em políticas que reduzissem o valor gasto pelos trabalhadores com a moradia, o que permitiria uma redução significativa do custo da mão-de-obra (BONDUKI, 2004).

(47) Esse departamento foi criado em 1930. Não significa, contudo, que a iniciativa privada tenha deixado de atuar nesse setor, visto que a construção de imóveis para locação era muito rentável, cenário que só veio a se alterar com a instituição da Lei do Inquilinato em 1940 que congelou os aluguéis.

(48) Para tanto, foram criados órgãos destinados à consolidação desse ideário, dentre os quais estão o Instituto de Engenharia, que em 1931 realizou o I Congresso de Habitação; e o Instituto de Organização Racional do Trabalho (IDORT), que em 1941 realizou a Jornada de Habitação Econômica (CORREIA, 2004). RIBEIRO (1997) destaca ainda como importantes canais de divulgação desse ideário os Congressos Brasileiros de Habitação e as revistas especializadas, que também deram atenção ao tema nesse período.

Pensões, criados nos anos 1930, e a Fundação da Casa Popular, fundada em 1946. Mas antes de tratar destas instituições, vamos tratar de maneira geral sobre as chamadas Leis do Inquilinato. Intervindo incisivamente nas questões sociais, o Estado Novo buscou apoio nas massas populares urbanas⁴⁹, propondo desde uma significativa modificação na legislação, à reformulação dos direitos trabalhistas e à montagem de uma estrutura sindical oficial. Segundo BONDUKI (2004:00), essas ações foram consolidadas com o intuito de controlar as organizações operárias de modo a manter a paz social e direcionar as reivindicações populares.

A REGULAMENTAÇÃO DO MERCADO DE ALUGUÉIS E AS LEIS DO INQUILINATO

No quadro das iniciativas tomadas por Vargas durante o Estado Novo, merece destaque a intervenção estatal na regulamentação das relações entre inquilinos e proprietários por meio de uma sequência de leis do inquilinato, que perduraram durante décadas e que repercutiram na produção de moradias de aluguel pela iniciativa privada. Essa regulamentação estava no bojo do processo de difusão da ideia de que o Estado deveria se responsabilizar por garantir um padrão habitacional mínimo para os trabalhadores urbanos, a custos compatíveis com seus salários. É esse um primeiro, e para BONDUKI (2004) o mais importante⁵⁰, viés da intervenção do Estado no setor habitacional.

BONDUKI (2004:211-212) considera duas fases para as chamadas Leis do Inquilinato. Um momento inicial que se dá a partir da promulgação de uma primeira legislação restritiva ao mercado de aluguéis em 1921, dando partida a uma série de determinações que objetivavam essencialmente impedir que o custo dos aluguéis se elevasse a níveis que pudessem comprometer parte considerável do salário dos trabalhadores⁵¹. Antes disso, as relações entre os rentistas e os locatários eram baseadas em uma legislação que ofertava privilégios consideráveis para os proprietários imobiliários⁵². Contudo, o impacto dessa legislação observado no setor rentista foi mínimo, visto que os locatários conseguiam encontrar meios para driblar as restrições impostas por aquele instrumento legal. Esta legislação durou até 1928, quando foi revogada e as normas de mercado dos aluguéis voltaram a ser baseadas no conteúdo do Código Civil.

(49) Com destaque para as condições de trabalho, o controle da produção, a comercialização dos produtos de primeira necessidade e a provisão de moradia para as classes trabalhadoras e carentes.

(50) Este autor considera talvez esta como sendo a medida de maior impacto tomada pelo Estado no setor habitacional durante o período varguista.

(51) Segundo BONDUKI (2004) esta lei determinou que o prazo mínimo para locação passaria a ser de um ano e a rescisão contratual deveria ser anunciada com, no mínimo, três meses de antecedência. Além disso, especificou incisivamente que o aumento dos aluguéis só poderia vigorar dois anos depois de anunciada a lei.

(52) O Código Civil que baseava as relações: valor do aluguel estabelecido pelo locador, quaisquer que fossem os critérios para estabelecê-los; prazos pré-determinados para término de contrato e ainda embasamento legal para ações de despejo.

Durante o Estado Novo, em 1942, teve início uma a segunda fase da legislação do inquilinato, durante a qual seria aprovada uma longa sequência de leis, todas visando uma aparente defesa do morador pagador de aluguéis. Essas leis foram sendo renovadas até 1964, mantendo-se sempre fortes restrições aos reajustes dos aluguéis e aos despejos injustificados. Inibiram-se novos investimentos na produção rentista de moradias pela iniciativa privada, colocando o desafio da produção habitacional para o Estado e para os trabalhadores. Com a promulgação da Lei do Inquilinato de 1942 e o consequente congelamento do valor dos aluguéis, o Estado passou a atuar de forma mais incisiva na regulamentação das relações entre proprietários imobiliários e inquilinos. Para BONDUKI (2004, p.209), a regulamentação do mercado de aluguéis a partir de 1942, ano em que os aluguéis foram congelados, “constitui uma das principais causas da transformação das formas de provisão habitacional no Brasil e em São Paulo, desestimulando a produção rentista e transferindo para o Estado e para os próprios trabalhadores o encargo de produzir suas moradias”.

A Lei do Inquilinato (1942) foi oficialmente justificada como forma de defender os locatários contra o aumento dos aluguéis num contexto inflacionário. Para FARAH (1983), o congelamento dos aluguéis foi uma forma de o Estado atuar no rebaixamento do custo de reprodução da força de trabalho. Teria sido ainda uma medida legitimadora, que ampliaria a base política do Estado junto aos trabalhadores. Isso porque tal ação parecia acompanhar as reivindicações dos trabalhadores por um controle do preço dos aluguéis, contendo a pressão sobre os salários⁵³. BONDUKI (2004) aponta que, com esta medida, o Estado brasileiro pretendeu efetivamente defender o poder de compra dos salários frente à escalada dos aumentos de preços em geral, dos aluguéis em particular, além de ampliar a legitimidade estatal frente aos trabalhadores assalariados urbanos. Tal medida representava ainda certa redução na pressão exercida pela classe trabalhadora por aumento salarial,

BONDUKI (2004:227) aponta ainda como aspecto importante da Lei do Inquilinato o fato dela ter sido uma medida governamental destinada a diminuir a atratividade do setor imobiliário exercida sobre investidores e capitalistas em geral, com o objetivo de concentrar recursos na montagem do parque industrial brasileiro e, ao mesmo tempo, reduzir ou eliminar um setor social não-produtivo e que vivia basicamente de renda. Dessa maneira, tal medida foi importante do ponto de vista da expansão da industrialização no Brasil ao diminuir consideravelmente a atratividade do setor

(53) De acordo com (BONDUKI, 2004:225), apesar de ser parte da resposta, essa justificativa parece ainda insatisfatória para se entender os reais objetivos da promulgação da Lei do Inquilinato pelo Estado Novo varguista. Se o objetivo fosse o de defender os consumidores do aumento do custo de vida teria sido mais eficaz intervir em outros setores da economia, sobretudo no controle do preço dos alimentos, uma vez que entre os itens constantes da cesta de consumo, no período anterior a 1942, o que apresentou o menor índice de aumento foi a habitação. A atuação estatal teria se dado neste caso, então, motivada por um conjunto mais complexo de fatores que aqueles presentes na retórica oficial.

imobiliário, naquele momento altamente rentável e seguro, e onde se encontravam imobilizadas grandes quantias de capital, reorientado os recursos ao setor produtivo. Articulada que esteve aos demais interesses em jogo⁵⁴, a Lei do Inquilinato teve efeitos que em muito ultrapassam a defesa do direito à moradia. BONDUKI (2004:245) assim explica a amplitude das consequências daquela lei: *‘nesse complexo jogo de interesses, os mais prejudicados foram os proprietários de imóveis de locação e os mais beneficiados, os empresários urbanos, sobretudo aqueles vinculados ao setor industrial baseado na ‘substituição de importações’*. A partir de então a construção da moradia passou a ser problema do trabalhador, tendo que resolvê-lo por conta própria. Tanto é que, na década de 1940, com intensidade que ainda iria aumentar, difundiram-se duas modalidades de habitação popular: a autoconstrução em loteamentos precários periféricos e a favela.

A CRIAÇÃO DOS INSTITUTOS DE APOSENTADORIAS E PENSÕES

O outro viés da atuação estatal na questão habitacional se deu através dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), a partir dos anos 1930. Desde a década anterior, o Estado já vinha reorganizando o sistema previdenciário⁵⁵ de forma a facilitar o acesso da população trabalhadora, num primeiro plano, à casa própria por meio de financiamentos, e, em segundo plano, à casa higiênica alugada. Criadas em 1923, as Caixas de Aposentadorias e Pensões⁵⁶ chegaram a aplicar recursos no campo da habitação social através da construção de moradias para os seus associados, mas de maneira ínfima⁵⁷. Contudo, é com os IAPs que se dá, segundo BONDUKI (2004), o início da atuação do Estado na produção direta de conjuntos habitacionais e no financiamento em grande escala de moradias para trabalhadores no Brasil. Inseridos no processo de reestruturação da política de seguro social no país a partir dos anos 1930, estes órgãos governamentais vinculados ao Ministério do Trabalho e criados para diversas categorias profissionais⁵⁸ com o intuito de organizar o setor previdenciário brasileiro, ganharam importância justamente por também atuar na produção e financiamento habitacional, sobretudo, para a classe trabalhadora. Foram responsáveis pela

(54) Eram os interesses dos trabalhadores pela contenção da escalada dos preços; dos empregadores pela redução da pressão exercida pelas reivindicações salariais; do Estado pela ampliação de sua base de sustentação política.

(55) Até então o sistema previdenciário era responsabilidade de entidades autônomas, principalmente as mútuas.

(56) Marco desta ação é a outorga da Lei Elói Chaves que deu origem às Caixas de Aposentadorias e Pensões, com funções de organização e controle dos sistemas previdenciários existentes. Segundo Farah (1983) o poder público entendia que as instituições privadas estavam dando respaldo às greves operárias que começaram a eclodir a partir de meados da década de 1910, daí a necessidade do controle de suas ações e a justificativa para criação das Caixas.

(57) Segundo PORTO (1939) *apud* BONDUKI (2004), a partir de 1930 foram construídas cerca de 570 unidades habitacionais no Rio de Janeiro e aproximadamente 100 em Belo Horizonte e Porto Alegre.

(58) Dentre elas estavam: bancários, industriários, comerciantes, ferroviários, estivadores e marítimos.

construção de muitos conjuntos habitacionais, vários deles compostos por uma nova modalidade de edificação: os edifícios de apartamentos.

Criados em 1933, os IAPs inicialmente possuíam como enfoque principal propiciar benefícios da seguridade social aos seus associados, ficando a provisão habitacional em segundo plano. Os recursos dos Institutos deviam ser investidos para capitalização dos mesmos. A atuação dos IAPs na habitação social, mais especificamente, na provisão de morarias aos seus beneficiários, permaneceu limitada até 1937, quando foram criadas as Carteiras Prediais de cada Instituto. A partir de então, os IAPs ficaram autorizados a utilizar até a metade de suas reservas na construção ou no financiamento de habitações para os trabalhadores. Desse modo, o equacionamento do problema habitacional passa às mãos do governo que se volta então para o atendimento da mão-de-obra produtiva formal (FINEP, 1983).

A PRODUÇÃO HABITACIONAL DOS INSTITUTOS DE APOSENTADORIA E PENSÃO

Apesar de cada IAP possuir dispositivos legais próprios, eles seguiam um padrão no que condiz às operações imobiliárias, baseando suas ações em três planos. O Plano A equivalia à locação ou venda de unidades habitacionais adquiridas ou construídas pelos Institutos; o Plano B era referente ao financiamento para construção de moradia em terreno próprio; e o Plano C referia-se aos empréstimos hipotecários concedidos à pessoa física ou jurídica e a todas as outras operações imobiliárias pertinentes aos IAPs, com o objetivo de elevar o volume de recursos capitados (BONDUKI, 2004). Esse modelo de organização das ações imobiliárias foi inicialmente aplicado pelo IAP dos Industriários (IAPI) e paulatinamente adotado pelos demais Institutos, se tornando a base para a atuação da grande maioria deles no campo habitacional (FARAH, 1983).

Percebe-se que os planos A e B possuíam um objetivo mais social e o plano C representava a intenção dos Institutos em assegurar a rentabilidade para as reservas acumuladas. Apesar de se destinar à produção de moradias populares os IAPs, por vezes, atendiam os associados de classe média e alta, em alguns momentos chegando a superar com esta ação o volume de financiamentos sociais (BONDUKI, 2002:00). Respaldados pelo Plano C, os IAPs também construíram diversas edificações de usos distintos, desde indústrias a edifícios comerciais, e financiaram inúmeras obras públicas⁵⁹. Os IAPs atuavam de acordo com um regime de capitalização, aplicando os fundos e visando alcançar lucros. Isso garantia uma fonte alternativa de investimentos públicos. O esquema de arrecadação, por sua vez, se estruturava nas contribuições do Estado, dos empregadores e dos empregados. Os dois primeiros permaneceram quase sempre inadimplentes, sendo os próprios

(59) Como as da Companhia Siderúrgica Nacional e de Brasília (FARAH, 1983).

trabalhadores os verdadeiros contribuintes e responsáveis pelos financiamentos de moradias efetivados pelos Institutos e de diversas obras realizadas pelo Estado. Dessa forma, a administração pública não alocou recursos onerosos para solucionar o problema de déficit habitacional evidenciado no período, ficando o encargo maior por conta dos próprios trabalhadores (BONDUKI, 2004).

Deve-se salientar o caráter corporativo dos institutos. A distinção entre quem podia ou não ser beneficiado, se dava, não pelo aspecto social, mas pela associação do beneficiário a uma corporação específica a qual o Instituto pertencia. Os setores sociais não assalariados eram estigmatizados como marginais e excluídos da proteção do Estado (BONDUKI, 2004). A produção dos IAPs concentrou-se no Rio de Janeiro. No entanto, cerca de 10% da população que então vivia nas cidades com mais de 50 mil habitantes foi beneficiada por sua atuação. O período de maior produção (1946 a 1950) coincidiu com o pico da crise habitacional e da politização da questão. Em apenas cinco anos do Governo Dutra foram construídos 52% do total de unidades habitacionais em conjuntos (principalmente para locação) produzidas durante todos os 27 anos de existência das carteiras prediais dos IAPs. Posteriormente, a ausência de políticas de retorno que previssem mecanismos para enfrentar a inflação crescente acabaram por inviabilizar a produção em níveis tão elevados como do período 1945-50. Somando-se a produção dos diversos planos dos IAPs, foram produziram por volta de 124 mil unidades (BONDUKI, 2004).

ASPECTOS GERAIS SOBRE AS HABITAÇÕES PRODUZIDAS PELOS IAPs

A atuação dos IAPs no setor habitacional resultou numa das mais importantes experiências em habitação coletiva voltada para a classe trabalhadora no país. No período de 1937 a 1950, decorre uma série de projetos que buscaram enfrentar o problema habitacional de uma forma totalmente inovadora em relação ao que se fazia anteriormente no país. Esses projetos tiveram inspiração e foram influenciados pelo ideário modernista de produção habitacional presente na Europa, temática já apresentada no item anterior. Nesse momento, a arquitetura brasileira enfrentou o desafio de desenhar a habitação social repensando a implantação urbana e o projeto dos blocos habitacionais, de uma maneira que iria exercer grande influência nas décadas seguintes. Tal produção é o resultado de um processo de reflexão e produção sobre o tema que, desde a década de 30, vinha se elaborando, principalmente no âmbito dos institutos, influenciados pelas realizações europeias.

Os conjuntos habitacionais construídos pelos IAPs, entre as décadas de 1940 e 1950, tiveram seu impacto nas cidades brasileiras, não só pela área construída, mas pelos programas inovadores, onde se associavam edifícios de moradia com equipamentos sociais e recreativos, além de áreas verdes e de lazer. Como resultado, buscou-se criar um espaço capaz de propiciar o surgimento de um novo

modo de vida operário, moderno, coletivo, adequado ao modelo de desenvolvimento promovido pelo Estado. Este desafio de introduzir uma nova forma de enfrentar a questão da habitação esteve associado ao contraponto às moradias típicas da produção rentista: as vilas operárias, em geral renques contínuos de casas geminadas, de um ou dois pavimentos formando ruas estreitas no interior dos quarteirões, ou as casas isoladas no centro dos lotes. Como afirma BONDUKI (2004), até então inexistia a própria ideia de conjuntos habitacionais. A preferência pela casa isolada, com recuos laterais e frontal nesses primeiros empreendimentos, reflete ainda a influência dos higienistas que, no início do século XX, haviam privilegiado tal solução. Na década de 1930, portanto, ainda predominava uma concepção que defendia, para o operário, um modelo de moradia que reproduzia em miniatura o palacete pequeno-burguês, em oposição à promiscuidade do cortiço e à aglomeração apenas tolerada da casa geminada (BONDUKI, 2004).

Contudo, enquanto considerava-se a participação da arquitetura no projeto desenvolvimentista então em curso no país, alguns expoentes da arquitetura brasileira viram na habitação social um caminho através do qual seria possível transformar as condições de vida da classe trabalhadora, introduzindo hábitos e um modo de vida moderno capazes de romper com o anacronismo presente no país, expresso no subdesenvolvimento, injustiça social e permanência, no meio urbano, de práticas de produção atrasadas. Nestes núcleos, concretizava-se o ideal de proteção e controle amplo do trabalhador, criando-se espaços totalizados, onde o tempo livre do operário era inteiramente ocupado por atividades educacionais e recreativas promovidas ou controladas pelo Estado que, ademais era o seu locador (BONDUKI, 2004). Não há, portanto, neutralidade nas soluções arquitetônicas e urbanísticas adotadas. Os núcleos habitacionais de inspiração moderna serviram de referência para a difusão do ideário estado-novista de ordem, controle, subordinação e massificação. Estes núcleos eram parte integrante de um projeto político-ideológico, no qual as novas concepções formais e espaciais de adequavam à estratégia mais ampla do nacional-desenvolvimentismo. De fato, na produção das unidades habitacionais coletivas dos IAP, colocou-se em prática:

“elementos básicos de repertório formal defendido pelos arquitetos modernos para a habitação social, como grandes conjuntos habitacionais racionalizados, soluções verticalizadas e multifamiliares, com a adoção de blocos de apartamentos, unidades de habitação, apartamentos em duplex, utilização de pilotis e teto-jardim destinados a equipamentos comunitários, racionalização do projeto urbanístico e do processo construtivo” (BONDUKI, 2004:222).

BONDUKI (1998; 2004), em seus estudos sobre as origens da habitação social identifica, na produção habitacional dos IAPs, influências do ideário modernista presente na Europa, que já foi discutido anteriormente, notadamente exemplos de conjuntos habitacionais que trazem elementos das cidades jardins, das unidades de habitação e dos *Hoffe* vienenses. Um primeiro grupo de conjuntos

habitacionais construídos se caracteriza pela influência dos preceitos modernistas. Por meio destes preceitos, buscou-se por em prática a edificação de cidades-modelo, ideário defendido por Vargas. Concretizava-se nesses núcleos o ideal de proteção e controle do trabalhador, com a criação de um espaço totalizador, onde o tempo livre era ocupado em atividades educacionais e recreativas controladas pelo Estado. A imagem paternalista do Estado atingia seu ápice. O poder público, assim, edificava o espaço em que o trabalhador iria morar, montando uma estrutura de equipamentos sociais que mantinha entretidos os trabalhadores e suas famílias, num processo de reprodução ideológica dos valores defendidos pelo aparato estatal. Ao novo homem que se buscava forjar, era necessário moldar um novo espaço, uma nova concepção de morar, uma nova arquitetura.

Abandonando-se a trama urbana tradicional, as quadras e os lotes, estes conjuntos compunham-se, majoritariamente, de blocos de apartamentos de até cinco pavimentos dispostos no terreno em composições geométricas variadas, sendo predominantes as tramas cartesianas e paralelas. De maneira geral, nesses projetos foram sendo eliminadas a noção de lote e de terreno privado: todo o espaço de solo remanescente era público. Em alguns casos, os blocos tinham estrutura independente, pilotis, fachada livre e apartamento duplex. Embora seja perceptível a busca da padronização nos projetos, a identidade de cada conjunto e seu desenho característico foram preservados. Em geral os blocos têm forma de paralelepípedo, sem ornamentação, mas com elementos de composição que garantem movimento à fachada e um jogo articulado de cheios e vazios. Além de infraestrutura, os conjuntos geralmente incluíam vários serviços de caráter coletivo.

Figura 13 - Conjunto Habitacional de Realengo

Fonte: BONDUKI (2004).

O primeiro conjunto de vulto construído pelos IAPs, especificamente pelo Instituto dos Industriários (IAPI), foi o Conjunto Residencial Realengo, projetado pelo arquiteto Carlos Frederico Ferreira (1906-1996) em 1939, inaugurado em 1943. Este trazia os ideais de dispor a habitação junto dos serviços como solução para transformar seu morador em operário ideal. Neste conjunto estão presentes as iniciativas de se trabalhar com a habitação mínima, a produção em série e a padronização dos elementos de construção, de forma a reduzir custos. O conjunto habitacional de Realengo compunha-se de unidades unifamiliares – casas geminadas duas a duas e em fileiras – e blocos de apartamentos de quatro andares. O bloco principal possuía um jogo de volumes que se aproximava do projeto de Gropius para a residência estudantil da Bauhaus em Dessau. Nos fundos, galerias lineares externas possibilitavam o acesso aos apartamentos, células habitacionais mínimas, de quarto, sala, cozinha e banheiro, com menos de 30 m².

Alguns dos conjuntos construídos pelos IAPs foram influenciados também pelas *Unités d'Habitation* de Le Corbusier e que tiveram grande repercussão no Brasil, gerando expressivo grupo de projetos habitacionais. Entre os que ganharam evidência desatacam-se os Conjuntos Residenciais de Pedregulho e Marquês de São Vicente (Gávea), projetos de Affonso Reidy para o Departamento de Habitação Popular do então Distrito Federal. Embora não inseridos como proposta dos IAPs, eles se enquadram no ciclo de empreendimentos de habitação social de iniciativa pública. Ao lado destes, o Edifício Japurá (1947) de Eduardo Kneese de Melo, é o único dos IAPs que pode ser considerado como uma verdadeira unidade de habitação. Enquanto concepção habitacional, a obra de Reidy foi desenvolvida segundo os mesmos princípios que a maior parte dos grandes projetos dos IAPs, realizando – de forma mais acabada, completa, melhor resolvido enquanto arquitetura – o que vinha sendo proposto desde Realengo em 1939: implantação urbanística moderna, associação de moradia com equipamentos comunitários, renovação de relação entre espaço público e espaço privado, etc. Sua grande inovação está na concepção do imenso edifício serpenteante, construído na parte elevada do terreno. Ainda que a produção desse período tenha sido expressiva tanto no aspecto qualitativo quanto no aspecto quantitativo, o exemplar que a bibliografia tem dado maior destaque é o edifício do Pedregulho. Neste edifício, pode-se perceber, como afirma BONDUKI (2004), a relação entre habitação social, modernização, educação popular e transformação da sociedade.

Há ainda os conjuntos habitacionais influenciados pelas cidades-jardim. A referência a este conceito se tornou, a partir dos anos 1920, um verdadeiro mito no Brasil, sendo sempre emprestada para legitimar uma gama variada de propostas habitacionais que, de alguma maneira, se contrapusesse aos conjuntos de alta densidade e traçado cartesiano. O conjunto Passos de Areia (1950), construído em Porto Alegre, é um dos projetos influenciados fortemente pela proposta da cidade-jardim. A

novidade desse conjunto é o projeto urbanístico que, ao contrário da maioria dos conjuntos dos IAPS, que optaram pelo racionalismo, adotou princípios como o traçado não-retilíneo das vias, a implantação dos blocos adequada ao meio físico e à topografia, a hierarquia de vias e a abundância de áreas verdes. No entanto, outras características do conjunto – como a utilização de diferentes tipologias, como blocos multifamiliares, casas sobrepostas e casas individuais e a implantação de vários equipamentos comunitários – estão presentes nos demais projetos habitacionais do IAPI, demonstrando que existiam diretrizes gerais de projeto do órgão que deveriam ser seguidas.

Figura 14 - Conjunto Residencial Marquês de São Vicente (Gávea)

Fonte: acervo pessoal do autor [2005].

Outra proposta que faz referência a este conceito é a cidade-jardim dos Comerciais, implantadas em duas versões diferentes no Rio de Janeiro e em Recife. Nesta proposta, se adota uma solução horizontal, mas não a casa individual e o lote privado. Abstraiu-se o lote clássico e considerou-se a área como um todo, distribuindo-se as residências. Foram implantadas unidades sobrepostas geminadas quatro a quatro, com um escalonamento das fachadas, de modo a formar, a cada grupo de quatro blocos, um pátio semicerrado em forma de losango, configurando um espaço ajardinado e arborizado. Nestes projetos, toda a área livre é reservada para uma espécie de parque público. Criou-se uma hierarquia no sistema viário, de modo que ao acesso às unidades se dá por caminhos de pedestres, com um traçado orgânico. Foram previstos ainda edifícios destinados à assistência social, que forma na praça central um conjunto com alguma monumentalidade, criando uma espécie de unidade de vizinhança. Tais referências às cidades-jardins mostram a existência de outra lacuna na historiografia do urbanismo brasileiro que, ignorando iniciativas como as dos IAPs, apenas identifica

os empreendimentos de elite, sobretudo os bairros-jardins de São Paulo, como tendo sido influenciados pela corrente urbanística formulada originalmente por Howard e Unwin.

Figura 15 - Conjunto Residencial Passos de Areia

Fonte: BONDUKI (2004).

Por último, estão presentes os conjuntos habitacionais influenciados pelos *Höfe* de Viena. O Conjunto Residencial da Lagoinha (ou Cidade Industriária), construído em Belo Horizonte, é o único empreendimento desse período que foi fortemente influenciado pelos conjuntos vienenses. A unidade básica é formada por um bloco totalmente fechado, criando um pátio interno de uso coletivo, em torno do qual localizam-se os corredores de acesso aos apartamentos e os equipamentos e quadras esportivas. Todos os blocos interligam-se entre si através de passagens suspensas, que integram o sistema de circulação de cada bloco. Assim como os *Höfe* de Viena, este conjunto tem um aspecto pesado, de fortaleza, mas que desaparece ao penetrar no seu interior, surgindo uma trama de circulação e uma sucessão de pátios e espaços semi-públicos.

Vê-se o quanto o ideário modernista teve influência nas origens da habitação social no Brasil, contribuindo para a renovação das tipologias de projeto, processo construtivo, implantação urbanística, programas habitacionais e modos de morar. Se na Europa a vanguarda estava em boa parte associada aos ideais socialistas, no Brasil ela se vinculou ao desenvolvimentismo. BONDUKI (2004) ressalta que *'com diferentes objetivos políticos, militava-se por uma nova cultura de morar'*. Tal afirmação sintetiza o contexto que demonstra a associação entre governo populista, arquitetura moderna e habitação social. O agravamento da crise habitacional gerou desdobramentos que resultaram na formulação de nova iniciativa, conforme será visto em seguida.

1.3.3 A POLÍTICA HABITACIONAL E O NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO: A FUNDAÇÃO DA CASA POPULAR

Caracterizada pelo déficit de moradias que atingiu grande parte dos trabalhadores urbanos, mas também a classe média, a crise habitacional evidenciada durante a década de 1930 e começo dos anos 1940 agravou-se ainda mais, atingindo seu clímax no período da Segunda Guerra Mundial e anos seguintes (BONDUKI, 2004:115). Nesse momento, reduziram-se as casas e os apartamentos para locação, diante da especulação imobiliária desenfreada e do redirecionamento dos recursos, inclusive previdenciários, para a produção de edifícios de luxo. Mais ainda, o congelamento dos aluguéis a partir de 1942, com a Lei do Inquilinato, desestimulou a inserção de novos imóveis residenciais no mercado de locação, além de provocar despejos. Afora estes, acrescenta-se como fator que contribui para o agravamento das condições de moradia o crescimento da atividade econômica diante da guerra em curso, gerando uma intensificação da urbanização e da migração em direção às grandes cidades, ampliando a demanda por alojamento. Toda essa conjuntura contribuiu para a politização da questão da moradia. As repercussões da crise de habitação alcançaram a arena política. Com a derrocada do Estado Novo, a despeito da preeminência da crítica à ditadura de Vargas em vários níveis, a questão da habitação se constituiu, aparentemente pela única vez na história brasileira, um item destacado dos programas eleitorais dos candidatos à presidência⁶⁰.

A CRIAÇÃO DA FUNDAÇÃO DA CASA POPULAR

É diante desse quadro histórico que, dando continuidade ao movimento de definição de uma política social efetiva pelo Estado, emerge a proposta de criação da Fundação da Casa Popular⁶¹, primeiro órgão no âmbito federal com atribuição exclusiva de solucionar o problema habitacional (BONDUKI, 2004:115)⁶². Instituída em 1946, no início do governo Dutra, tinha como objetivos expressos a centralização e a coordenação da política de habitação em âmbito nacional. Para além, visava claramente o ganho de legitimidade do Estado junto aos trabalhadores urbano, daí o simbolismo presente na data de sua criação⁶³. Diferentemente dos Institutos Previdenciários, de caráter mais

(60) Segundo BONDUKI (2004:116) a falta de moradias gerou enorme descontentamento popular, repercutindo na imprensa, mas também nos discursos políticos e nas propostas governamentais.

(61) Acerca da produção da Fundação da Casa Popular, ver os trabalhos de MELLO (1990) e KAIRUZ (1990).

(62) A criação da Fundação da Casa Popular (FCP) se constituiu um desdobramento histórico e uma resposta do Estado à forte crise nacional de habitação, que atingiu o Distrito Federal (atual estado do Rio de Janeiro), à descoberta e politização da questão urbana expressa num discurso novo sobre as favelas e mocambos e ao processo institucional interno ao Ministério do Trabalho, que culminaria na unificação dos diversos IAPs e, consequentemente, das suas carteiras prediais, abrindo então a possibilidade de uma política nacional de habitação.

(63) A Fundação da Casa Popular foi criada através do Decreto-lei n.º 9.218, de 1º de maio de 1946.

corporativo, a FCP foi criada tendo por objetivo atuar no provimento de moradias destinadas a população de baixa renda, dentro de uma abordagem mais universalizante. De acordo com BONDUKI (2004), tal atenção dada à habitação pelo novo governo foi justificada por compensar o viés conservador de seu governo⁶⁴. Já ANDRADE & AZEVEDO (1982:20) acreditavam que a Fundação fazia parte de uma estratégia política que objetivava ao mesmo tempo brecar o avanço do ideário comunista no país e ganhar a simpatia das camadas populares através da oferta de moradias próprias. Dessa forma, a habitação se mostrava como um meio de angariar legitimidade e alcançar penetração junto aos trabalhadores.

BONDUKI (2004:117) destaca que o anteprojeto da Fundação da Casa Popular compreendia os elementos fundamentais para uma reforma da atuação do Estado no setor: centralização da gestão, fontes permanentes de recursos e uma visão abrangente que buscava articular a produção da moradia com o desenvolvimento urbano. Contudo, o decreto que estabeleceu as bases da FCP constituiu apenas um resíduo do anteprojeto divulgado pelo Executivo, que sofreu profundas transformações a partir dos vetos feitos pelos diversos atores que participaram da arena decisória (MELO, 1991 apud BONDUKI, 2004:117). Entre os pontos alterados, dois eram mais importantes: o que previa a centralização da política habitacional na FCP e o que criava uma espécie de empréstimo compulsório por três décadas, o que garantiria recursos baratos e contínuos para viabilizar a atuação da Fundação (BONDUKI, 2004:117).

AS FORMAS DE PRODUÇÃO HABITACIONAL DA FUNDAÇÃO DA CASA POPULAR

A FCP, desde o seu projeto inicial, tinha objetivos ambiciosos. Buscava fazer frente às demandas por moradias em todo o território nacional, valendo-se dos recursos provenientes de um fundo criado pela mesma lei, e que instituía o controle de todas as operações imobiliárias, como construções e financiamento de conjuntos e unidades, realizadas pelos IAPs, assim como uma contribuição obrigatória sobre as transações imobiliárias incidentes sobre tipos de imóveis específicos, de mais alto padrão, de modo a constituir uma espécie de subsídio para as classes de mais baixa renda (BONDUKI, 2004:117). A Fundação objetivava construir milhares de habitações para a população de baixa renda em todo o território nacional, incluindo moradias rurais, num curto espaço de tempo, além de realizar obras de abastecimento de água, esgotos e energia elétrica. Visava também, financiar empresas e indústrias no campo da habitação popular – inclusive àquelas de materiais de construção – e realizar estudos buscando o barateamento da construção. Propunha-se ainda, a

(64) O mandato de Dutra foi marcado pela repressão aos movimentos populares, aos sindicatos e ao Partido Comunista em especial. Dessa forma, fortalecer os laços populistas garantidos pela construção de moradias para trabalhadores representava uma forma de apaziguar os ânimos sociais.

concentrar as reservas dos IAPs, se responsabilizando por toda a construção de moradias populares no território nacional (BONDUKI, 2004).

De acordo com ANDRADE & AZEVEDO (1982), essas iniciativas tinham como propósito principal fortalecer o mercado da construção civil e não apenas suprir as carências de infraestrutura e saneamento, consideradas na época os maiores entraves para o desenvolvimento das cidades. Correspondiam à conscientização do poder público de que não bastavam medidas que complementassem as ações das administrações locais, mas também era imprescindível fortalecer o mercado, estimulando o aumento da produção de materiais de construção, por exemplo, além de qualificar a mão-de-obra, modernizar as estruturas dos governos locais, e estudar as práticas comunitárias de construir, as técnicas e os materiais utilizados nas diferentes regiões do país.

Diversas eram as oposições à criação da FCP. Dentre elas, o receio dos construtores e demais profissionais vinculados à construção civil em relação à escassez de materiais de construção, em decorrência da Guerra. BONDUKI (2004) coloca que o temor se encontrava no fato de que um projeto desse vulto poderia absorver toda a oferta de materiais disponíveis para a construção privada, prejudicando assim setor. Outras oposições advinham do Partido Comunista, das cooperativas e dos sindicatos trabalhistas que temiam que a necessidade por moradias das classes trabalhadoras não fosse mais assistida com a centralização da produção habitacional brasileira na FCP (RIBEIRO, 1997).

A falta de respaldo político – traduzido em recursos financeiros, apoio dos estados ou de legislação que conferisse ao órgão vantagens para negociar com os municípios – e de recursos não orçamentários nas reservas da FCP impossibilitaram a execução de seus propósitos iniciais: a unificação dos fundos de reservas e a produção de moradias populares, até então realizadas pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões. Para tentar transpor essa barreira, foram criadas taxas sob a venda e transmissão de bens, a serem arrecadados pelos estados (FARAH, 1983). Contudo, a maioria das administrações estaduais se mostrou contra essa política da Fundação ou contra o ônus que tal medida acarretaria aos cofres públicos. E os estados que se prontificaram a arrecadar nem sempre repassavam os valores à Fundação. Simultaneamente, foram fundados por alguns estados e municípios do país, órgãos responsáveis pelo provimento de habitações, como foi o caso da Caixa Estadual de Casas para o Povo (CECAP), em São Paulo, e da Fundação do Serviço Social de Fortaleza (FSSF), em Fortaleza (BONDUKI, 2004:122). Cabe ressaltar, que muitas dessas instituições permaneceram inoperantes por significativos espaços de tempo. Diante dessa conjuntura, tais impostos foram extintos em 1951, e substituídos por *‘dotações orçamentárias decrescentes para os dez anos seguintes’*, dando fim à possibilidade de auto-suficiência financeira da FCP em relação à União (ANDRADE & AZEVEDO, 1982:24). Dessa forma, os projetos propostos e desenvolvidos pela FCP

ficaram dependentes exclusivamente dos orçamentos da União, o que em muito limitou a sua atuação no campo da habitação social no país (SACHS, 1999).

No tocante ao acesso às habitações produzidas pela Fundação, os critérios recaíam sobre o tempo de permanência do solicitante no país, que devia ser superior a 10 anos, à nacionalidade brasileira, ao tamanho à renda mensal da família, e ao fato do solicitante não possuir imóvel em seu nome. Dava-se preferência aos trabalhadores com atividades particulares em relação aos servidores públicos ou de autarquias, e às famílias que possuíssem no mínimo cinco pessoas. Ainda poderiam solicitar moradias os cidadãos cuja renda anual não ultrapassasse certo valor estipulado como teto (ANDRADE & AZEVEDO, 1982)⁶⁵.

ASPECTOS GERAIS SOBRE AS HABITAÇÕES PRODUZIDAS PELA FCP

Inicialmente a FCP construía tanto por empreitada como por administração direta. No entanto, essa última modalidade foi gradativamente sendo abandonada em favor da primeira. Independente da modalidade de construção, os projetos arquitetônicos foram sempre desenvolvidos pela própria FCP. Cabia aos municípios doar o terreno e realizar as obras de infraestrutura. Na verdade, era em resposta a solicitações dos municípios que a Fundação analisava a viabilidade da implantação de conjuntos, levando em conta as necessidades locais, o apoio da prefeitura e a ordem das solicitações. Sendo o número de solicitações muito superior às possibilidades de atendimento, as decisões nem sempre se pautavam por critérios eminentemente técnicos, levando em consideração interesses políticos (ANDRADE & AZEVEDO, 1982).

A atuação da FCP se caracteriza pela predominância da construção de unidades unifamiliares isoladas. AZEVEDO & ANDRADE (1982:26-27), ao descreverem essa produção, colocam que, em cada conjunto, estas unidades eram *'normalmente homogêneas, considerando-se popular a residência de até 70 m², quando se tratasse de projeto de um piso, e de um máximo de 60 m², com dois pisos'*. Aqueles autores destacam ainda que a maioria das unidades construídas possuíam geralmente três quartos, visando uma clientela composta por família numerosa. Outra característica apontada era a centralização da elaboração dos projetos arquitetônicos. Sobre esta opção preferencial pela casa própria e por unidades unifamiliares isoladas, BONDUKI (2004:161) afirma que a Fundação, mesmo possuindo atribuição específica de enfrentar a questão habitacional, distanciava-se do pioneirismo dos Institutos, no que se refere ao ideário aplicado aos projetos desenvolvidos, que eram muito mais

⁶⁵ Dessa forma, o plano da Fundação atendia desde desempregados aos trabalhadores da classe média por não especificar um piso de renda e pelo teto determinado.

conservadores. Ainda assim, se percebe uma influência da arquitetura moderna na produção da Fundação, como acontece em Deodoro⁶⁶. Por outro lado, coa FCP buscou, ainda que no terreno das intenções, soluções mais apropriadas às diferentes realidades regionais (BONDUKI, 2004:161). AZEVEDO & ANDRADE (1982:26-27) colocam ainda que a Fundação administrava seus conjuntos habitacionais de maneira paternalista e que, independentemente da modalidade da construção (direta ou por empreitada), os projetos arquitetônicos eram sempre desenvolvidos pela Fundação. Já BONDUKI (2004, p.162) afirma que a FCP rompeu com a centralização de projeto que caracterizava a produção habitacional pelos IAPs. De qualquer maneira, o que se percebe é uma carência na literatura acerca da produção desta Fundação.

Figura 16 - Conjunto Residencial Getúlio Vargas

Fonte: BONDUKI (2004)

OS LIMITES DE ATUAÇÃO DA FUNDAÇÃO DA CASA POPULAR

Pressionada por interesses políticos, sem fonte estável de recursos, a FCP não foi capaz de alcançar maturidade institucional traduzida em mecanismos imparciais de acesso à moradia, firmeza de metas e em prestígio organizacional. Apesar dos elevados ganhos políticos que poderiam ter sido alcançados, a Fundação produziu em toda a sua história um número bastante modesto de moradias. Em dezoito anos foram produzida 18.132 unidades habitacionais em 143 conjuntos (BONDUKI, 2004:115). Contudo, o modelo populista com altíssimos subsídios, não conseguiu ampliar significativamente o atendimento à casa própria, por maiores que fossem os investimentos (ANDRADE & AZEVEDO, 1982). O fracasso da FCP, segundo BONDUKI (2004), atrasou inclusive a formulação de uma política habitacional consistente. Segundo o autor, a ambiguidade da intervenção habitacional, o paternalismo e a ausência de mecanismos para enfrentar a inflação

⁶⁶ O Conjunto Residencial de Deodoro (ou Getúlio Vargas, como passou a se chamar posteriormente) é um exemplo significativo da produção da FCP, ainda seguindo a linha do ideário modernista. Construído na primeira metade dos anos 1950 no Rio de Janeiro, é fortemente inspirado na solução adotada em Pedregulho, embora ali a topografia fosse totalmente diferente.

crescente, em relação aos aluguéis ou às prestações, acabaram por inviabilizar a produção massiva de habitação pretendida. De fato, as características do Estado populista limitaram esta experiência.

Outra tentativa de transformação da política habitacional que não passou do papel ocorreu durante o curto governo Jânio Quadros. A partir da percepção da crise da habitação que se desenhava propôs-se a reformulação da política habitacional com o Plano de Assistência Habitacional e a criação do Instituto Brasileiro de Habitação. O Plano de Assistência Habitacional trazia como novidade a forma de pagamento. Diferente do sistema anterior, que estabelecia prestações mensais fixas, o que levava à inevitável descapitalização de qualquer investimento, o Plano estabelecia um mecanismo de proporcionalidade das prestações com o salário mínimo (ANDRADE & AZEVEDO, 1982). Com o IBH, procurava-se um novo modelo, em que o Instituto centralizasse o planejamento na área habitacional, incluindo também a coordenação da questão urbana no país. Com relação aos recursos, a inovação estava em suas origens. Além das dotações orçamentárias e da arrecadação resultante de impostos específicos, doações e contribuições de organismos internacionais, previa-se a receita proveniente da contribuição de 1%, a cargo do empregador, sobre o valor das folhas de pagamento da remuneração de seus empregados, de uma taxa de habitação relativa a contrato de imóveis e da venda de títulos. Essa contribuição seria uma das receitas atribuídas ao BNH, alguns anos mais tarde, quando de sua criação (ANDRADE & AZEVEDO, 1982).

Já no governo João Goulart, a questão habitacional ganhou destaque cada vez maior com o incremento da crise de habitação e a resultante mobilização da sociedade civil pela reforma urbana liderada pelo IAB (MELO, 1988). À medida que Goulart se inclinava mais à esquerda aprofunda-se a mobilização de setores mais ativos do empresariado urbano. Em 1964, encerra-se o período populista e inicia-se o regime militar no Brasil. A partir de então, a política habitacional só tomaria novos rumos com o Banco Nacional da Habitação. Apesar da rejeição do modelo anterior pelo novo regime, algumas das linhas de políticas vislumbradas anteriormente seriam resgatadas pelo BNH.

1.3.4 MORADIA COMO POLÍTICA DE ESTADO: O BANCO NACIONAL DA HABITAÇÃO E A PRODUÇÃO MERCANTIL E DE MASSA

A CRIAÇÃO DO SISTEMA FINANCEIRO DA HABITAÇÃO

O ano de 1964 inaugura um novo período da política urbana e habitacional brasileira⁶⁷. Com a ascensão do regime militar, a Fundação da Casa Popular é extinta e ao mesmo tempo é criado o

(67) Marco que pode ser entendido sob diversas óticas: econômica, político-ideológica e arquitetônica-espacial.

Banco Nacional da Habitação e o sistema a ele integrado⁶⁸. Ao contrário dos anteriores, e diante da conjuntura em que se institui, o novo governo apresentava força política suficiente para vencer as resistências e eliminar a oposição ao projeto de criação de um órgão nacional responsável expressamente para atuar no enfrentamento do déficit habitacional brasileiro. Daí a eleição pelo governo federal, nesse momento, da habitação popular como problema fundamental (BOLAFFI, 1982:42). Na verdade, por trás das novas medidas estava uma intenção de demonstrar a sensibilidade do novo regime às necessidades das massas despertadas politicamente no governo Goulart. O BNH e o SFH surgiram num momento em que era fundamental para o novo regime dar provas de sua capacidade em atacar os problemas sociais (ANDRADE & AZEVEDO, 1982).

No entanto, isto não quer dizer que estes tenham sido os únicos efeitos perseguidos. A geração de novos empregos e a mobilização da indústria da construção civil para atenuar a crise econômica, por exemplo, tiveram bastante peso na concepção daquela política. Já no início da década de 1960, num contexto de crise econômica, os grupos interessados no setor habitacional, principalmente as construtoras, demandavam uma interferência maior do Estado na provisão habitacional e tiveram papel marcante na criação do BNH (FARAH, 2003). Se de um lado os interesses privados eram óbvios, como o da expansão de suas atividades através do aumento do consumo e da produção em massa da habitação, para o governo a política habitacional cumpria um papel importante na gestão da economia: o de estimular a geração de empregos para atenuar o impacto recessivo da política de combate à inflação⁶⁹.

O MODELO PROPOSTO, A ORIGEM DOS RECURSOS E AS FORMAS DE ATUAÇÃO

O BNH inicia suas operações ainda em 1964 com receita inicial proveniente de 1% da folha de pagamento dos salários de todos os empregados sujeitos ao regime da CLT, além dos recursos das cadernetas de poupança, modelo já adotado pela FCP. Contudo, o padrão de política habitacional capitaneado pelo BNH apresentou algumas inovações com relação à prática anterior. Em primeiro lugar, os financiamentos concedidos previam mecanismo de compensação inflacionária – a correção monetária – que reajustava automaticamente os débitos e prestações por índices correspondentes às taxas de inflação. Por fim, o BNH constituiu um sistema em que se buscava articular o setor

(68) Através da Lei Federal 4.380/1964, foram criados o Banco Nacional da Habitação (BNH) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). Mais tarde, entre 1964 e 1965, é instituído o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), tendo como operador principal o BNH. O SFH operava através de duas principais fontes de financiamentos, provenientes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo. Os organismos do SFH e as suas fontes de financiamento serão abordados com mais detalhes adiante.

(69) Estratégia totalmente inserida no modelo de desenvolvimento vigente em que o Estado era responsável pela indução da atividade econômica (MELO, 1988).

público – na função de financiador principal – com o setor privado (ANDRADE & AZEVEDO, 1982). Posteriormente, com a designação do BNH para gestor financeiro do FGTS, supera-se a escassez de recursos que ameaçou a política habitacional nos anos iniciais. O FGTS, formado por 8% dos salários, passou a ser fonte principal de financiamento da política⁷⁰. Assim, o governo utilizaria recursos potenciais pertencentes aos assalariados para promover a construção de casas que deveriam destinar-se aos próprios trabalhadores (FINEP, 1983).

Celine Sachs sintetiza em cinco pontos os princípios sobre os quais a nova política nacional de habitação se apoiava: [1] prioridade para construção de habitações novas, chaves na mão, com acesso à propriedade privada em detrimento à moradia de aluguel; [2] autonomia financeira do sistema por meio do retorno dos custos pelos beneficiários, e financiamento das operações mediante poupança compulsória e voluntária; [3] indexação integral da poupança e das dívidas de modo a eliminar os efeitos da inflação; [4] operação dos recursos realizada pelo setor financeiro privado e produção habitacional também realizada exclusivamente pelo setor privado; e [5] centralização dos recursos financeiros e do sistema institucional, cabendo sua execução pelos demais entes federativos (SACHS, 1999:130).

O mercado da casa própria foi segmentado em dois subsectores, operados por agentes distintos e dirigidos a públicos diferentes. O BNH era, assim, o gestor do FGTS, cujos recursos eram destinados à população de baixa renda, de um a três salários mínimos, limite depois ampliado para cinco; e regulador do SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo), com recursos destinados aos setores de média e alta renda. Juntos, o FGTS e SBPE compunham o SFH. Os dois subsistemas operavam sob a mesma lógica: a da empresa privada. De acordo com essa lógica, todo investimento deve dar retorno, senão há falência e término da atividade (ARRETCHE, 1990). O modelo criado tinha como pressupostos a ideia de que soluções subsidiadas levavam sempre a políticas clientelistas. Procurava-se imprimir às companhias, autarquias e fundações públicas que tratavam do tema da habitação, a racionalidade econômico-administrativa de tipo empresarial, que lhes permitissem auto-sustentação sem criar ônus à Fazenda Nacional. Daí também a adoção da correção monetária e as exigências de remuneração do capital investido.

Tanto os recursos do FGTS como os do SBPE deveriam sofrer correção monetária e render juros periodicamente, o que exigia uma rentabilidade suficiente para custear o BNH e todo o sistema. A

(70) Apenas em 1975, foi superado pelos recursos das cadernetas de poupança e letras imobiliárias (ANDRADE & AZEVEDO, 1982). A criação do FGTS substituiu o esquema vigente desde os anos 30, que assegurava a estabilidade do trabalhador no emprego. Agora o sistema assumia a gestão do dinheiro que os empregadores deviam aos empregados, para efeito de indenização nos casos de demissão.

opção por essa base empresarial, ao mesmo tempo, que impediu a descapitalização progressiva do BNH, tornou, por outro lado bastante difícil o acesso das camadas de baixa renda à casa própria (ANDRADE & AZEVEDO, 1982). O financiamento e promoção privados, para alta e média renda, eram realizados através das Sociedades de Crédito Imobiliário que captavam recursos da poupança e canalizavam para a produção habitacional. O BNH regulava os programas de investimento, induzindo a produção dentro de certos padrões. A promoção pública para baixa renda era promovida por agentes públicos, as Companhias de Habitação (COHABs), que contraíam empréstimos com o BNH e contratavam construtores para a realização dos conjuntos (ARRETCHE, 1990).

Nos projetos das COHAB, as prefeituras locais quase sempre assumiam os encargos de urbanização⁷¹. Embora pudessem construir diretamente, as Companhias de Habitação operavam, sobretudo, através do repasse de recursos do BNH para as empreiteiras e da posterior comercialização das habitações. Desse modo, a construção dos conjuntos era realizada por empresas privadas vencedoras em licitações públicas, abertas para cada projeto individualmente. Cabia às COHABs a fiscalização das obras e liberação do financiamento de acordo com o andamento dos trabalhos (ANDRADE & AZEVEDO, 1982). Com o passar do tempo o BNH procurou, sem abandonar sua racionalidade empresarial, adaptar mecanismos que tornassem mais amena a situação dos mutuários, em geral, e dos adquirentes do mercado popular, em particular. Quanto à distribuição, o modelo 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 a ampliação das atividades da construção civil. À medida que se distancia de sua origem, a política habitacional vai gradualmente perdendo o caráter social e político que a inspirou inicialmente.

OS ANOS INICIAIS DE ATUAÇÃO DO BNH

Na fase de implantação do BNH, chama a atenção o número de unidades financiadas para o mercado popular. Mais de 40% das habitações financiadas neste período destinavam-se às classes populares, provavelmente também em função da tentativa do novo regime de se legitimar frente às massas urbanas mobilizadas desde o início dos anos 60. Acreditava-se, à época, que era possível conciliar os objetivos sociais da política de habitação com o modelo empresarial que norteava a atuação do banco (ANDRADE & AZEVEDO, 1982). Os primeiros anos de atuação da nova política foram marcados primeiramente por problemas técnicos nos conjuntos habitacionais realizados, como a escolha de locais impróprios para construção dos mesmos, em áreas onde não existia qualquer

(71) Compreendia acesso rodoviário, arruamento, redes de água e esgoto. Algumas vezes o poder público local participava também com a doação do terreno e em outras ocasiões a própria companhia o adquiria a preço de mercado.

infraestrutura, utilização de materiais de construção de baixa qualidade e defeitos técnicos nas obras. Além disso, associada a essa situação, a precária situação financeira da clientela, principalmente em função da deterioração do salário e do aumento das prestações acima dos reajustes salariais, levaram a uma séria crise de inadimplência. À medida que esta crescia, as COHABs se tornavam vulneráveis financeiramente, abandonando o objetivo de construir para a população de baixa renda em moldes estritamente empresariais. Assim, o período 1970-1974 caracterizou-se pela perda do dinamismo das COHABs, financiando-se metade das unidades do período anterior. Neste período o número de unidades financiadas para os setores de média e alta renda foi cerca de cinco vezes superior ao das unidades financiadas para os setores de baixa renda (ANDRADE & AZEVEDO, 1982).

Tabela 1 - Aplicações do BNH, por grupos e programas (em % dos recursos financeiros aplicados)

CONJUNTO	Até 1975	1976	1977	1978	1979	1980
Habitação (1)	75,07	53,70	63,03	67,64	66,36	68,09
Desenvolvimento Urbano (2)	17,26	37,30	30,93	28,33	29,77	29,12
Apoio Técnico-Financeiro (3)	7,67	9,37 (4)	6,63	4,03	3,87	2,79
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Notas: (1) Produção e comercialização de habitação de interesse social, inclusive lotes urbanizados, e complementos da habitação (SBPE). (2) Urbanização, saneamento, transporte, polos econômicos, equipamentos comunitários e Fundos Regionais de Desenvolvimento Urbano. (3) Materiais de construção (produtor), pesquisas e planos, treinamento, assistência técnica e apoio do SIPHAB/SBPE/SFS. (4) Valor posto como no original, ainda que se observe um possível equívoco no arredondamento dos percentuais, que, quando somados, implicam em um valor superior a 100%.

Fonte: adaptado de Maricato (1987:43).

Diante dos resultados desanimadores, entre 1969 e 1974, o BNH afastou-se do financiamento ao mercado popular. A participação percentual dos financiamentos habitacionais concedidos pelo SFH à Carteira de Operações de Natureza Social diminuiu. Diversos fatores – o baixo poder aquisitivo da maior parte da população, a necessidade de buscar clientes em condições de responder aos juros e correção monetária dos financiamentos do BNH – levaram o Banco a se afastar dos investimentos destinados à população de baixa renda. Seus dirigentes sabiam que no médio e longo prazo, o banco deveria mostrar-se financeiramente consistente, pois a política de subsídio havia fragilizado o banco e não havia impedido as críticas à sua atuação (AZEVEDO & ANDRADE, 1982)⁷². Em 1971, o BNH passa a funcionar como banco de segunda linha e é transformado em empresa pública. Nessa categoria, ele transfere aos seus agentes os recursos financeiros e a responsabilidade pelas suas cobranças. O BNH

(72) Na verdade, as aplicações nos mercados médios e altos, além de permitirem juros substancialmente mais altos (10% ao ano), eram também atraentes por não representarem na época os altos índices de inadimplência do mercado popular, uma vez que no período uma média de 60% dos mutuários apresentava atraso nas prestações (AZEVEDO & ANDRADE, 1982).

com essa mudança procura eximir-se das críticas que eram feitas pelos mutuários insatisfeitos com a qualidade das habitações, além de procurar também um melhor retorno dos investimentos que estavam comprometidos com o alto nível de inadimplência atingido no período anterior (MARICATO, 1987). No período de 1975-1980 a situação que afligia as Companhias de Habitação foi revertida. A inadimplência reduziu-se sensivelmente e as companhias passaram a apresentar um desempenho econômico-financeiro satisfatório⁷³.

MUDANÇAS DE RUMO DO BNH

Como resultado da orientação dada pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento a partir do início da década de 1970, o BNH passou sistematicamente a orientar seus recursos para o financiamento de governos estaduais e municipais na produção de obras de infraestrutura urbana, tais como implantação e melhoria do sistema viário, da rede de distribuição de energia elétrica, de transportes e comunicações, de esgotos e abastecimento d'água. Além disso, a necessidade de investir de forma rentável, em função da forma de atuação do Banco, levou-o a buscar clientes com capacidade para fazer frente às dívidas corrigidas com juros e correção monetária.

Para MARICATO (1987), 'recursos não faltavam ao BNH, (...) faltavam clientes com capacidade financeira para responder aos requisitos de financiamento, daí a procura por novos clientes junto às prefeituras e governos estaduais'. Enquanto o grupo de programas de habitação tem sua participação diminuída sucessivamente nos orçamentos anuais de 1969 a 1976, o grupo de programas de desenvolvimento urbano tem sua participação crescente. Esse processo atinge seu auge em 1976 quando apenas 48% dos recursos investidos foram destinados à habitação, sendo os restantes 52% destinados ao financiamento de obras de saneamento, transporte, urbanização e equipamentos comunitários, bem como para estudos, pesquisas e também operações financeiras (MARICATO, 1987).

OS PROGRAMAS POPULARES DO BNH

Ao fim do ano de 1974, há uma redefinição da política habitacional. Passa a existir um privilégio maior das classes de baixa renda no quadro da política de habitação (MELO, 1988)⁷⁴. Além disso, vê-se

(73) A mudança ocorreu em vista da tendência das COHABs em privilegiarem a partir de então as faixas de mais alta renda do mercado popular (três a cinco salários mínimos). A ampliação do mercado para as famílias com maior renda e o aumento no rigor de seleção dos mutuários, no que diz respeito à comprovação de renda, foram os principais fatores de reversão do quadro (ANDRADE & AZEVEDO, 1982).

(74) Algumas causas para esta inflexão foram o relativo esgotamento do mercado imobiliário para os setores de média e alta renda, após um boom imobiliário que atingiu várias cidades do país no início dos anos 1970 e a emergência dos movimentos sociais que cada vez mais reivindicavam melhores condições de moradia. Isso fez com

então, no superaquecimento do mercado imobiliário, um dos principais focos de aumento da inflação, com consequências diretas nos preços dos materiais de construção, dos aluguéis e dos terrenos urbanos. Assim, são tomadas medidas de restrição ao crédito imobiliário, que levaram a uma recessão no setor, ampliada posteriormente pela crise econômica generalizada que se instalou a partir de 1979. Daí a opção maior por programas ditos populares no período (MELO, 1988).

Antes, em 1973, é lançado o Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP) e seu sistema correspondente, o Sistema Financeiro da Habitação Popular (SIFHAP). A criação do PLANHAP marca o início da tendência de mudança nas ações do BNH frente à habitação popular. A partir daí seguiram-se outras medidas no sentido de ajustar o financiamento às condições do mercado popular (MARICATO, 1987)⁷⁵. É nesse contexto que as faixas de atendimento das COHABs foram ampliadas, incluindo então a população com renda de até 5 salários mínimos e não somente a de 1 a 3. Com essas medidas conseguiu-se baixar sensivelmente a inadimplência nas faixas de menor renda, principalmente porque os candidatos no limite superior da faixa de atendimento dos programas populares saíam na frente no processo de inscrição (MARICATO, 1987).

Ainda no âmbito do PLANHAP, em 1975, numa tentativa de atingir a parcela da população com renda até três salários mínimos é lançado o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB). E em 1979 é criado o Programa de Erradicação da Sub-Habitação (PROMORAR), principal iniciativa dessa nova reorientação. Com o PROFILURB tentava-se oferecer uma alternativa habitacional, dentro do SFH, àquelas pessoas excluídas dos programas tradicionais das COHABs. Tinha-se como meta ampliar a faixa de atendimento do PLANHAP, no que diz respeito às populações mais carentes, fornecendo condições de saneamento e infraestrutura básica, reservando ao mutuário a responsabilidade de construir sua habitação de acordo com suas disponibilidades financeiras e prioridades individuais (ANDRADE & AZEVEDO, 1982). Uma das ideias centrais do programa era evitar o processo de favelização que caracterizou historicamente os rápidos processos de urbanização nas cidades brasileiras. Não consistia necessariamente em remoção de favelas em sua forma original, embora em alguns casos tenha sido usado para tal.

O PROMORAR por outro lado, tinha por finalidade a erradicação de habitações destituídas de condições mínimas de serviços e salubridade, através de construção de outras moradias, do estímulo ao desenvolvimento comunitário e do apoio à melhoria de infraestrutura urbana. O PROMORAR era

que, a partir desse momento, a postura estatal frente ao problema das favelas mudasse, reconhecendo-se que a remoção não era a solução adequada para este fenômeno urbano (MARICATO, 1987).

(75) Na verdade, com essas medidas estava-se instituindo uma espécie de subsídio, uma vez que as taxas de juros cobradas eram inferiores à remuneração tanto do FGTS quanto das Cadernetas de Poupança.

o único programa que atuava no próprio espaço onde se localizavam as sub-habitações, permitindo a permanência das populações beneficiadas nas áreas anteriormente habitadas (FINEP/GAP, 1983). Posteriormente, já na fase final do BNH, em 1984, foi lançado o programa João de Barro. Este era um programa de autoconstrução assistida pelos poderes públicos, destinado às famílias com renda até um salário mínimo e meio, que morassem em pequenas cidades do interior. Os terrenos podiam ser oferecidos pelo BNH ou por estados e municípios e as famílias recebiam empréstimos para compra do material de construção. Além disso, o BNH podia financiar infraestrutura, assistência técnica e equipamentos comunitários (SACHS, 1999).

Apesar da originalidade e importância dos programas os resultados quantitativos ficaram aquém do esperado⁷⁶. Apontam-se como fatores principais para seu baixo desempenho: a insegurança das COHABs diante de um programa novo, que envolvia aspectos administrativos mais complexos e que as colocavam frente a uma população que já apresentara sérios problemas de inadimplência; a resistência dos governos municipais para iniciativas tidas como *'favelas organizadas'*, que ofereceriam menores dividendos políticos que programas tradicionais; o custo excessivo das obras de infraestrutura e a alta taxa de administração decorrente do número excessivo de serviços sociais ou de apoio comunitário planejado (ANDRADE & AZEVEDO, 1982).

O DECLÍNIO DO BNH

O Brasil experimentou, no período pós-1979 uma deterioração em sua trajetória de desenvolvimento. O dinamismo econômico dos primeiros anos da década de 1970, que permitiram ao país ter uma das maiores taxas de crescimento econômico do mundo não estava mais presente⁷⁷. Nesse contexto, o sistema montado entrou em crise no início da década de 1980, quando o país entrou em crise econômica. A base de financiamento do BNH era fortemente dependente do nível de atividade econômica. Assim o volume de recursos do SFH foi fortemente afetado por dois dos seus componentes: cadernetas de poupança e FGTS⁷⁸. Aliado a esses fatores, caiu também o retorno dos

(76) Menos de 6% das unidades financiadas ao longo da existência do BNH foram destinadas para os chamados programas alternativos (SANTOS, 1999).

(77) O investimento caiu substancialmente, tanto porque deixaram de ingressar capitais externos como porque o Estado perdeu sua capacidade de poupança. Os desajustes econômicos e das finanças públicas geraram oscilações na expansão do PIB, redução das médias de crescimento, além de crescentes tensões inflacionárias. A luta contra a inflação e as alternativas para combatê-la, a curto prazo, substituíram o desenvolvimento como principal questão política do período (SALLUM, 2000).

(78) Na verdade, a queda no nível de atividade econômica levou a uma diminuição da captação do FGTS, devido ao aumento dos saques do Fundo e da redução do número de contribuintes, e no caso das cadernetas de poupança, devido à queda na renda dos assalariados.

empréstimos pelo incremento da inadimplência dos mutuários, e, a partir de 1984, devido ao reajuste das prestações abaixo da inflação (MELO, 1990b).

Por fim, o impacto da crise econômica no Sistema Financeiro da Habitação levou a uma diminuição significativa no volume de empréstimos contratados. A queda na renda das famílias médias e o alto nível de desemprego tornaram mais difícil a satisfação dos requisitos para obtenção de novos financiamentos. Por outro lado, houve suspensão da operação do SFH com as COHABs, numa tentativa do governo de combater o déficit público. Além disso, também, a crise levou a cortes nos programas de habitação do setor público (MELO, 1990b). Com a escalada inflacionária e o desequilíbrio externo, várias metas do II PND foram abandonadas ou postergadas, caracterizando um quadro de descontinuidades⁷⁹.

O Fim Do BNH

Em março de 1985, já no governo Sarney, foi formado um grupo de trabalho com a atribuição de propor soluções à crise do BNH, cujo aspecto visível era a alta inadimplência do sistema. No entanto não houve consenso entre os diversos atores envolvidos. Diante disso, e da pressão dos mutuários, o governo decidiu que os mutuários teriam direitos a subsídios, caso alterassem as formas de pagamento. Com esta medida as mobilizações de mutuários cessaram. O SFH e as entidades de crédito imobiliário tiveram em curto prazo, melhoria substancial, pois diminui a inadimplência e cresceu substancialmente a liquidez do sistema. Por outro lado, a concessão desse subsídio, sem nenhuma outra medida compensatória de receita agravou ainda mais o déficit do SFH.

O governo em seguida, criou uma comissão para propor sugestões e desenvolver propostas para o BNH. Surpreendentemente, no entanto, em novembro de 1986, antes que as discussões chegassem ao fim, o governo federal decreta a extinção do BNH. A forma abrupta e sem espaço para contrapropostas chocava-se inclusive com as declarações de intenções e medidas encaminhadas pelo próprio governo (CARDOSO, 2001). O BNH foi incorporado à Caixa Econômica Federal sem nenhuma solução para a crise do SFH. A incorporação das atividades do BNH à CEF tornou a questão habitacional dependente de uma instituição em que estes temas não eram prioritários, uma vez que como banco comercial, a CEF mantém metas de equilíbrio financeiro e de retorno do capital investido. Desse modo, programas alternativos com subsídios para famílias de baixa renda e desenvolvimento de pesquisas ficaram mais difíceis de acontecer naquele momento.

(79) As metas de longo prazo são substituídas pela ênfase nos instrumentos de controle da inflação de curto prazo (MELO, 1990a). A crise fiscal do Estado brasileiro levou-o a buscar nos recursos do SFH, com custo de captação menor, uma resposta ao financiamento da dívida interna. Por exigência governamental, principalmente a partir da segunda metade da década de 80, a maior parte dos recursos do SBPE deveria ser depositada no Banco Central.

ASPECTOS GERAIS SOBRE AS MORADIAS PRODUZIDAS PELO BNH

Com a criação do BNH, as propostas da arquitetura moderna presentes em alguns conjuntos habitacionais dos IAPs foram gradativamente abandonadas, mostrando-se uma preferência pelo padrão mais conservador, com ênfase no espaço privado. Rosana Folz destaca que as tipologias básicas do padrão BNH eram os blocos repetitivos de apartamentos ou as casas unifamiliares isoladas. Para esta autora, os blocos eram caracterizados: por edifícios de até quatro pavimentos, sem elevadores e identificados numericamente; por apartamentos pequenos, com dimensões em torno de 50 m² e área de serviço exígua, induzindo os moradores ao uso de estendedores de roupa retráteis externos projetados para fora da edificação; pela existência de equipamentos recreativos e/ou assistenciais constituindo construções térreas isoladas, de espaços abertos entre edificações não ocupados. Ela cita ainda como características desses empreendimentos a existência de espaços de uso coletivo sem qualquer tratamento que os diferenciasse, com exceção de áreas recreativas e quadras esportivas, quando era o caso. Quanto às casas unifamiliares, além de algumas das características presentes nos blocos de apartamentos, a autora destaca a distribuição das unidades habitacionais em lotes de 160 a 240 m², perfazendo quarteirões estreitos e compridos (FOLZ, 2003:27). Carlos Comas, por sua vez, assim descreve a fórmula dos empreendimentos do BNH::

“Primeiro, empreendimentos imobiliários de porte considerável – conjuntos de quinhentas unidades habitacionais para 2000 a 2500 pessoas são mais a regra que a exceção. Segundo, a localização em periferia ou antigo vazio urbano de dimensões avantajadas. Terceiro, duas fórmulas de projeto usadas isoladamente ou em justaposição” (COMAS, 1986:127).

1.3.5 MORADIA COMO POLÍTICA DE GOVERNO: A PRODUÇÃO HABITACIONAL NUM CONTEXTO NEOLIBERAL

A POLÍTICA E A PRODUÇÃO HABITACIONAL NO PERÍODO DE TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA (1984-1988)

Os problemas acumulados pelo BNH ao longo de sua existência, alguns dos quais já tratados anteriormente, 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 assumiu o papel de agente federal da política habitacional, mesmo possuindo tal atividade como função secundária. Acerca dessa questão, GORDILHO & SOUZA (2002:132) afirmam que se assistiu, nesse primeiro momento, à *‘ausência de uma política de habitação clara e sistemática do Governo Federal’*, agravando as necessidades habitacionais e, por conseguinte, intensificando o processo de ocupação ilegal e irregular das cidades, como crescimento de favelas e ocupações de terra e prédios públicos.

Nos anos seguintes ao fim do BNH houve uma completa desorganização institucional no setor habitacional, provocada pelas reformulações constantes nos órgãos responsáveis pela questão urbana e particularmente pelo setor habitacional. As atribuições na área habitacional, antes concentradas naquele banco, foram distribuídas por diversos órgãos federais. A extinção do BNH representou mais que uma simples reorganização administrativa. Os quadros especializados e a memória técnica na área de habitação que o banco possuía – uma vez que era a matriz de onde se formulava a política habitacional e urbana para o país – foram dispersos. A incorporação pela CEF das atividades e funcionários foi marcada por descontinuidades e fragmentação institucional, provocando a marginalização da questão habitacional na agenda do governo Sarney (MELO, 1993).

Ademais, a ausência de um diagnóstico claro sobre a questão habitacional se refletiu em frequentes mudanças no arranjo institucional do setor. Assim, num período de apenas quatro anos, o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), criado em 1985, deu lugar, em março de 1987, ao Ministério da Habitação, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MHU), que em setembro de 1988, transformou-se no Ministério da Habitação e Bem-Estar Social (MBES) sendo extinto em 1989. Cria-se a Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária (SEAC), sob competência do Ministério do Interior, ao qual o BNH era anteriormente ligado (SANTOS, 1999). A crise do SFH se agravou a tal ponto que praticamente inviabilizou qualquer retomada de política habitacional no formato anterior. A concepção de que a política de habitação poderia ser feita por um sistema de autofinanciamento foi praticamente abandonada e aumentou de forma significativa a ênfase nos programas alternativos (SANTOS, 1999). A política habitacional deste período restringiu-se então à aplicação de alguns programas alternativos, como o Programa Nacional de Mutirões Comunitários, voltados para famílias com renda inferior a 3 salários mínimos.

Apesar da crise financeira e do vazio institucional durante este período, algumas ações foram tomadas na área habitacional. Estas ações basearam-se no fortalecimento dos programas alternativos ao SFH, principalmente no âmbito da SEAC, que passaram então a ter um desempenho superior ao sistema convencional. Merece destaque o Programa Nacional de Mutirões Comunitários, que funcionava com verba orçamentária a fundo perdido e se destinava a famílias com renda familiar mensal de até três salários mínimos (SANTOS, 1999). O modelo institucional adotado pela SEAC privilegiava a iniciativa de estados e municípios, o que permitiu maior autonomia a esses governos, que deixaram de ser apenas executores da política. O formato institucional do programa previa o estabelecimento de um convênio entre a SEAC, uma instituição conveniada local (prefeituras ou órgão do governo estadual) e a Sociedade Comunitária Habitacional, que deveria ser constituída por participantes de cada projeto (CARDOSO, 2001).

Com significativo volume de recursos do orçamento a fundo perdido, o programa tinha como propósito construir cerca de 550 mil unidades habitacionais. No entanto, a falta de uma definição de prioridades para a aplicação dos recursos tornou o programa alvo do clientelismo e do tráfico de influência. Estima-se que pelo menos um terço das unidades financiadas não foram construídas (SANTOS, 1999). Além da má utilização dos recursos e das altas taxas de inflação, o alto grau de liberdade na alocação de recursos permitiu que regiões ficassem prejudicadas na partilha do montante de investimentos. Apesar de todos esses problemas o impacto deste programa foi bastante significativo. Pela primeira vez um programa alternativo apresentou melhor desempenho quantitativo que os convencionais. No entanto, devido a sua fragilidade institucional, sujeito a ingerências políticas o programa terminou junto com o governo Sarney (AZEVEDO, 1996).

A POLÍTICA E A PRODUÇÃO HABITACIONAL NOS GOVERNOS COLLOR E ITAMAR (1989-1994)

Com a retomada do processo democrático, Fernando Collor foi eleito presidente em 1989 pelo voto direto no Brasil. Sua gestão, entretanto, duraria pouco mais de dois anos, já que em 1992 o presidente eleito sofre impeachment, assumindo o vice Itamar Franco. O Governo Collor iniciou sua atuação política na questão habitacional realizando uma profunda reforma ministerial⁸⁰. Segundo FREITAS (2005), as metas propostas pelo planejamento realizado para o período 1991-95⁸¹ eram bastante ambiciosas: produção de 840 mil lotes urbanizados e de 450 mil unidades com linha de crédito para aquisição de material de construção; recuperação de áreas encortçadas e urbanização de favelas; regularização fundiária e urbanização de loteamentos irregulares num total de 250 mil unidades; atuação em áreas de risco, com produção de 100 mil unidades; produção de 210 mil novos imóveis; atuação junto ao governo estadual para a implantação de 60 mil unidades e junto às prefeituras para urbanização de bairros. No entanto, a gestão Collor pouco inovou no que diz respeito a mudanças no SFH. Provavelmente por conta da ênfase dada ao combate à inflação, todos os programas habitacionais foram suspensos (AZEVEDO, 1996). Sua gestão foi marcada pelo agravamento do quadro existente no período anterior e por programas de habitação caracterizados pelo mau emprego do dinheiro público, com ausência de controle sobre a qualidade das habitações.

(80) O BNH foi inicialmente submetido ao Ministério do Interior. Foi substituído, em 1985, pelo Ministério do Desenvolvimento Urbano e, em 1987 foi novamente transformado em Ministério da Habitação, Urbanismo e Desenvolvimento Urbano (MHU), ao qual também se vinculou a CAIXA, substituta do BNH. Em 1988, o MHU se tornou Ministério da Habitação e do Bem Estar Social (MBES). O MBES foi extinto em 1989 e a Habitação passou a se subordinar ao Ministério do Interior, enquanto a CAIXA se vinculou ao Ministério da Fazenda. Só em 1990 a Habitação e a CAIXA passaram a fazer parte de um mesmo ministério, o Ministério da Ação Social.

(81) O documento-base intitulado 'Proposta para uma Política Nacional de Habitação', elaborado em 1990 pelo Ministério da Ação Social, sintetiza os pressupostos e fundamentos da política nacional de habitação. Propunha duas linhas de atuação: de caráter emergencial, tendo o FGTS como fonte de recursos; de longo prazo, preocupada em inovar e atender aos vários segmentos da comunidade.

Também foram realizadas mudanças superficiais no SFH, como a mudança no mecanismo de correção de prestações e facilidade maior para quitação das dívidas (SANTOS, 1999). No que diz respeito ao quadro institucional foi extinto o Ministério do Interior, que até então cuidava da questão habitacional e criado o Ministério da Ação Social.

A política habitacional continuou a ser guiada segundo critérios clientelistas com favorecimento dos aliados do governo (CARDOSO, 2001). No âmbito do Ministério da Ação Social, estava o principal programa habitacional da gestão Collor, o Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH)⁸², lançado em 1990. Tinha como proposta apoiar financeiramente programas de construção de unidades e de lotes urbanizados para atendimento a famílias com renda de até 5 salários mínimos, financiando projetos de iniciativas de COHABs, prefeituras, cooperativas, entre outras entidades. O programa utilizava recursos do FGTS e apresentava três vertentes: programa de moradias populares, sendo unidades acabadas, sem infraestrutura; programa de lotes urbanizados; e programa de ação municipal para habitação popular, sendo tanto unidades acabadas quanto lotes urbanizados (CARDOSO, 2001). Cabe destacar que o Governo Collor alterou 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 decisória de planejamento e a crise institucional que atravessou esta transição deu margem a pressões políticas clientelistas. Tendo como coordenador da política habitacional o Ministério de Ação Social, o governo definiu sua ação pública com uma forte natureza assistencial de caráter seletivo, cujo parâmetro de corte teve base na renda da população.

A posse de Itamar Franco trouxe mudanças significativas nos rumos da política habitacional. Sob o controle agora do Ministério do Bem-Estar Social os programas habitacionais são remodelados e passam a requerer a participação de conselhos com participação comunitária e dos governos locais com contrapartida financeira destes. Tais mudanças aumentaram o controle e a transparência da gestão dos programas, marcando a partir de então uma alteração importante da condução das políticas de habitação popular. Nesse momento, procurou-se prioritariamente finalizar as unidades financiadas pelo governo anterior que ficaram inacabadas. Existiu também a preocupação de se mudar os rumos da política habitacional no que se refere particularmente às classes de baixa renda através dos programas que surgiram paralelamente ao SFH. Os principais programas habitacionais do Governo Itamar Franco foram o Habitar-Brasil e o Morar-Município, que acabaram servindo como

(82) Além do PAIH, foram relacionados outros programas considerados necessários à consecução dos objetivos fixados, dentre os quais se destacam: Plano de Produção e Recuperação de Loteamentos, Programa Integrado em Áreas Rurais, Projeto SOS Habitação, Programa Programa Empresário Popular, PROHAPs - Programa de Habitação Popular, COOPHAB - Programa de Cooperativas Habitacionais e Programa de Construção e Recuperação de Habitações e Áreas Degradadas.

referência para ações de governos posteriores, sendo seus mecanismos básicos de funcionamento foram mantidos com modificações e aperfeiçoamentos (SANTOS, 1999).

O programa Habitar Brasil era voltado para os municípios de mais de 50 mil habitantes e o Morar Município aos de menor porte. Apesar de nomes diferentes os programas tinham as mesmas características básicas. Ambos previam participação dos governos locais (estados e prefeituras) com população-alvo de famílias de baixa renda ou que viviam em áreas de risco. Para o acesso aos financiamentos era obrigatória a criação de um Conselho Estadual ou Municipal de Bem-Estar Social, com respectivo fundo para onde os recursos eram canalizados. Os custos de urbanização, legalização, e elaboração de projetos eram de responsabilidade do poder local, além da exigência de contrapartida financeira. Todos os projetos deveriam ser realizados em parceria com organizações comunitárias locais (AZEVEDO, 1996). Os projetos poderiam prever a construção de moradias, urbanização de favelas, produção de lotes urbanizados e melhorias habitacionais. No primeiro e último caso, o regime de trabalho deveria ser de ajuda mútua, sendo que o governo local deveria prestar assistência técnica. No caso de obras de infraestrutura e de equipamentos comunitários permitiam-se também contratos com empreiteiras (AZEVEDO, 1996).

A POLÍTICA E A PRODUÇÃO HABITACIONAL NOS GOVERNOS FHC (1995-2002)

Em 1995, o Ministério do Bem-Estar Social é extinto e surge a Secretaria de Política Urbana (SEPURB), no âmbito do Ministério do Planejamento e Orçamento. A atuação da SEPURB consistia, em teoria, na descentralização da execução de programas específicos nas áreas de habitação, saneamento e infraestrutura para estados e municípios. À União couberam funções normativas e reguladoras (SANTOS, 1999). A proposta era também de que a SEPURB formulasse uma política habitacional para o país. Assim, em 1996, foi divulgado o documento intitulado *Política Nacional de Habitação*, apresentado na Conferências das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos de Istambul, no qual estavam expostos os conceitos, princípios e programas de atuação federal na área de habitação. O texto reconheceu como compromisso do governo os princípios de moradia adequada para todos defendidos na Conferência Habitat.

O novo arranjo institucional visava também garantir melhor funcionamento e organização da implementação dos programas quando comparado aos anos anteriores. Através da SEPURB ações de habitação, saneamento e infraestruturas foram melhor articuladas. Continuaram também os esforços visando ao saneamento do FGTS, ampliando assim também a capacidade de investimento habitacional do Fundo (SANTOS, 1999). Em função do diagnóstico dado pela PNH, o governo FHC atuaria em três grandes frentes: financiamento subsidiado ou à fundo perdido a estados e

municípios, com vistas ao atendimento da população de baixa renda; provisão de financiamento para a classe média; iniciativas voltadas para a melhoria do mercado de habitação. Dentre os programas voltados para a população de baixa renda, destacam-se o Pró-Moradia e o Habitar-Brasil, que pretendiam garantir a universalização da moradia através do financiamento, a fundo perdido ou subsidiado, a estados e municípios para a reurbanização de áreas degradadas ocupadas por famílias com renda mensal até três salários mínimos, com melhoria das habitações existentes ou construção de novas, regularização dos assentamentos e implantação de infraestrutura urbana necessária.

O programa Pró-Moradia era financiado com recursos do FGTS com contrapartidas de estados e municípios. Previa a concessão de financiamentos aos entes federados na qualidade de mutuários para projetos destinados a famílias de até três salários mínimos, vivendo em condições insalubres ou de risco. Estados e municípios deveriam envolver-se obrigatoriamente no processo decisório de definição de prioridades para aplicação de recursos. Exigia-se para participação no programa, comprovação de capacidade de pagamento do mutuário, o pagamento de dívidas anteriores assumidas com o FGTS e contrapartida financeira de do valor dos investimentos. Tais exigências acabaram sendo impeditivas de um número significativo de contratações. Já o programa Habitar-Brasil, criado ainda no governo anterior, era destinado também a estados e municípios e da mesma forma tinha seus recursos destinados a população com faixa de renda até três salários mínimos. A grande diferença é que este programa utilizava recursos do OGU. As contrapartidas de estados e municípios ainda eram exigidas. No Habitar-Brasil, ao contrário do Pró-Moradia, onde a liberação de recursos é definida a partir de parâmetros técnicos, a liberação era definida através do Orçamento Geral da União, que recebe emenda dos deputados federais, o que permitia a influência de fatores político-partidários na definição das áreas favorecidas.

Outra iniciativa no setor habitacional foi o incremento da provisão de financiamento de longo prazo para a construção ou melhoria de moradias para a população de classe média através do programa Carta de Crédito. O programa previa o crédito direto para aquisição de habitação nova ou usada, ampliação e melhoria da habitação existente, construção de moradia ou aquisição de lote urbanizado para construção, bem como compra de material de construção, com recursos do FGTS. Representa uma mudança na estratégia de concessão de financiamentos imobiliários, já que até 1994 eram direcionados majoritariamente às empresas construtoras. A base deste programa estava no crédito ao consumidor, dando mais liberdade de escolha que poderia optar por vasta gama de alternativas, desde a compra de um imóvel novo ou usado, até a compra de terrenos ou de materiais de construção (SANTOS, 1999). Seu caráter inovador rompe com o modelo tradicional do SFH, que

concedia crédito aos produtores de habitação, produzindo assim uma assimetria no jogo de negociação entre consumidores e produtores (MELO, 2002).

Em 1999 a SEPURB é substituída pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDU), ligada diretamente a Presidência da República, demonstrando assim, ao menos teoricamente, maior interesse com a questão urbana e da habitação. Continua implícita na política do governo a ideia de que os mecanismos de mercado quando adequadamente gerenciados pelo Estado podem prover moradias para a maior parte da população (VALENÇA, 2001). Com relação aos programas sociais, nesse mesmo ano é lançado o Habitar-Brasil/BID através de Contrato de Empréstimo assinado junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento, remodelando-se o antigo Habitar-Brasil, através da criação de dois subprogramas. É realizado o repasse de recursos a municípios para ações do subprograma Desenvolvimento Institucional, com vistas à ampliação e modernização da capacidade institucional dos municípios e para o subprograma Urbanização de Favelas por meio da execução de projetos integrados de urbanização de áreas degradadas ou de risco. Em ambos os subprogramas a decisão sobre a liberação de financiamentos levava em conta a disponibilidade de recursos, a qualidade técnica do projeto, sua relação custo-benefício e sua adequação aos objetivos do programa. O poder público local deveria realizar as melhorias nas comunidades escolhidas e legalizar a situação das famílias beneficiadas. Os programas tinham assim, um caráter assistencialista, com público-alvo em áreas degradadas e de baixa renda.

Também em 1999, foi lançado pelo Governo Federal o Programa de Arrendamento Residencial, como alternativa efetiva para o atendimento à população de baixa renda não incluída no programa Carta de Crédito. O acesso ao programa se dava através de contrato de arrendamento com opção de compra ao final do período contratado. A CAIXA atuava como agente gestor do programa, responsável pela alocação dos recursos e pela sua operacionalização; sendo as unidades habitacionais construídas por empreiteiras habilitadas ao programa. Após a conclusão do empreendimento, as unidades residenciais eram arrendadas às famílias que atendiam aos requisitos de enquadramento no PAR, com opção de compra ao final do prazo contratado. A CAIXA permanecia como a proprietária fiduciária das unidades, adquiridas através de um fundo específico constituído para o programa. Alguns autores, como BONATES (2007) e ARAÚJO (2008), apontam o PAR como marco de retomada e reativação da produção de conjuntos habitacionais pelo Estado, ainda que este programa apresente uma forma diferente de acesso à moradia: o arrendamento ou *leasing*. VALENÇA (2001) coloca ainda que o PAR foi uma forma de reduzir a inadimplência na política habitacional, problema importante observado desde o período do BNH.

Já o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH), instituído em 2001, objetivava oferecer acesso à moradia adequada a cidadãos de baixa renda por intermédio da concessão de subsídios no momento de assinatura do contrato de crédito habitacional junto às instituições financeiras habilitadas a operar no programa, recursos estes destinados à complementação dos valores não suportados pelos rendimentos dos beneficiados pelo programa. Os municípios e estados interessados em participar do programa deveriam cadastrar e organizar os interessados em grupos, apresentar proposta de participação no programa e responsabilizar-se pela concepção do projeto do empreendimento habitacional e pela respectiva contrapartida necessária a sua viabilização. O PSH opera com recursos orçamentários e conta, ainda, com o aporte de contrapartida proveniente dos estados e municípios, sob a forma de complementação aos subsídios oferecidos pelo programa. Os governos locais entram ainda com o terreno, infraestrutura e, quando possível, com parte do material de construção, enquanto que o Governo Federal complementa a capacidade de pagamento dos mutuários.

1.3.6 A RETOMADA DA HABITAÇÃO COMO POLÍTICA DE ESTADO (?)

A CRIAÇÃO DO MINISTÉRIO DAS CIDADES E A POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO

Com o Ministério das Cidades, criado em 2003, começa-se a implementação de mudanças no campo da política habitacional no país, quando passa a este órgão passa a ser o principal responsável pela política de desenvolvimento urbano, e dentro desta, pela política setorial de habitação. Inscrito numa concepção integrada de desenvolvimento urbano, o formato da política de habitação do atual governo seria definido através da Secretaria Nacional de Habitação, órgão central que tem por responsabilidade a formulação da Política Nacional de Habitação (PNH), tendo como atribuição definir as diretrizes, as prioridades, as estratégias e os instrumentos necessários para viabilizar a implementação daquela Política. Coerente com o reconhecimento do direito à habitação, conforme princípios expressos no Estatuto da Cidade que estabelecem as funções sociais da cidade e da propriedade privada, a Política Nacional de Habitação foi formulada a partir da constatação de que os imensos desafios urbanos do Brasil precisam ser enfrentados como política de Estado. Em 2003, o Ministério das Cidades articulou a realização das Conferências municipais, regionais e estaduais das cidades. Nessas Conferências foram debatidos os problemas das cidades e apresentadas sugestões visando a elaboração das políticas a serem adotadas pelo Ministério das Cidades. Em outubro de 2003 foi realizada a Conferência Nacional das Cidades da qual resultou também a criação do Conselho das Cidades e a aprovação das diretrizes para nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Aprovada em 2004, a *Política Nacional de Habitação* indica alguns princípios fundamentais por meio dos quais ela será regida, na mesma linha do que o Estatuto das Cidades já havia colocado: o direito à moradia digna e a função social da propriedade, dentre outros. O documento ressalta assim a importância da ação estatal no enfrentamento da questão da moradia, articulando essa ação com a problemática urbana. Chama atenção ainda a inclusão da função social da propriedade urbana dentre os princípios da política, buscando a implementação de instrumentos de reforma urbana para um melhor ordenamento e controle do uso do solo urbano. O documento identifica quatro grupos de beneficiários distintos, estabelecidos de acordo com a sua capacidade de pagamento em relação aos custos dos financiamentos das diferentes fontes. Assim, diferenciando-se os públicos atendidos pelas ações estatais de financiamento, a Política Nacional de Habitação parte do pressuposto de que a contribuição dos investimentos privados, capazes de assegurar o atendimento da demanda solvável em condições de mercado, é absolutamente essencial para viabilizar o novo Sistema Nacional de Habitação (SNH), possibilitando que os recursos públicos, onerosos e não onerosos, venham a ser destinados à população de renda mais baixa.

POLÍTICA E PRODUÇÃO HABITACIONAL NOS GOVERNOS LULA (2003-2010)

O Ministério das Cidades recebeu uma herança institucional de órgãos anteriores, bem como programas e ações em andamento e que foram mantidos tais como: o Habitar Brasil/BID, destinado à urbanização de favelas; os programas de habitação e saneamento operados pela CAIXA; o PSH, formulado pela Secretaria do Tesouro Nacional; e significativos recursos do FGTS, a mais importante das heranças recebidas pelo Ministério, especialmente considerando a conjuntura de ajuste fiscal que reduzia a disponibilidade de recursos públicos para investimento. Apesar da manutenção de uma estrutura pré-existente, é inegável que houveram também avanços principalmente no que diz respeito aos subsídios para habitação de baixa renda com recursos do FGTS e OGU.

Um dos principais avanços na política habitacional no governo Lula foi a maior organização do setor, uma vez que foram concentradas numa única instância ações anteriormente dispersas por diversos órgãos. Apesar disso, foram promovidas revisões em programas e linhas de financiamento, bem como fixadas diretrizes para criação de novas linhas de ação, buscando ampliar cada vez mais o atendimento a todos os segmentos da população em suas necessidades e, especialmente, à população de baixa renda. Assim, por exemplo, o Programa Carta de Crédito Associativo, gerido com recursos do FGTS e igualmente destinado ao atendimento da demanda organizada, sofreu alterações normativas visando ampliar o atendimento da população de baixa renda, mais especificamente a famílias com renda mensal até seis salários mínimos. Essas ações, junto com o

aumento dos subsídios, têm conduzido a uma leve tendência de aumento percentual das famílias de maior renda no universo atendido pelos programas de habitação do governo.

Outro marco importante desse novo momento que pode ser considerado como ponto de inflexão no que se refere à incorporação do acesso à moradia como direito no desenho das políticas urbanas, é a instituição do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), criado em 2005 juntamente com o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), que integram a atual política Nacional de Habitação. O FNHIS constitui-se como um fundo contábil voltado para a habitação social, com destinação específica e composto por recursos provenientes de uma série de receitas a ele vinculadas, dentre as quais aquelas provenientes do OGU, cujo propósito é apoiar a elaboração e a implementação de programas de moradia popular nos entes federativos. Merece destaque ainda, como resultados das recentes ações do governo federal nas questões urbana e habitacional, a elaboração do Plano Nacional de Habitação (2008) e execução do Programa Minha Casa Minha Vida (2009). Todos esses marcos políticos e institucionais acima citados são significativamente importantes para a compreensão da maneira como ocorre a continuidade das políticas urbana e habitacional do Governo Lula, seguido pela gestão Dilma. Contudo, não avançaremos neste assunto, pois os mesmos não fazem parte do escopo deste trabalho. Abordaremos, no capítulo seguinte, os elementos que caracterizam a produção habitacional em Fortaleza.

2. HABITAÇÃO SOCIAL NO ESPAÇO URBANO METROPOLITANO DE FORTALEZA

Nesta parte da dissertação, apresentamos um panorama histórico das políticas habitacionais – e dos projetos delas resultantes – presentes no espaço urbano metropolitano de Fortaleza ao longo das últimas décadas. De caráter predominantemente empírico, tal conteúdo possui dois objetivos principais: [1] relacionar as políticas habitacionais brasileiras, expostas em item específico no capítulo anterior, com as particularidades da produção de moradia popular na capital cearense; mas, principalmente, [2] 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 tal produção, notadamente quanto aos seus aspectos quantitativos, representa para o quadro histórico da questão habitacional brasileira, e mais 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 organizado⁸³.

Para a redação deste capítulo foram utilizadas, principalmente, fontes secundárias de informações. CASTRO, GUEDES & BRITTO (1972), FORTALEZA (1972; 1973), CEARÁ (1978), PROAFA (1979), CETREDE (1981), BRAGA (1995), MARTINS (1995), PEQUENO (2002; 2008; 2009; 2010) e ARAGÃO (2010) são alguns dos estudos que abordam, em maior ou menor profundidade, a política e a produção habitacional em Fortaleza e sua região metropolitana. 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 questão da moradia popular na capital cearense, sem se ater com detalhes a elementos que caracterizam tal produção, conteúdo que esta dissertação buscou abordar de maneira mais específica. Apesar da identificação daquelas publicações, vale a observação da escassez de fontes documentais sobre a produção habitacional em Fortaleza⁸⁴. Nos levantamentos bibliográficos realizados, não foram identificados estudos que apresentassem de forma sistemática

(83) Valer ser ressaltado que esta fragmentação em diferentes períodos temporais não implica necessariamente que haja uma divisão rígida e estanque entre eles e nem que determinados aspectos caracterizem uma transição, ainda que eles possam ser considerados enquanto momentos distintos da atuação do Estado brasileiro na produção de habitação social através de políticas públicas.

(84) Uma das constatações levantadas durante a atividade de Revisão Bibliográfica é a de que o tema tem sido, de certa forma, negligenciado nos estudos que tratam da evolução urbana de Fortaleza, dando a entender que tal produção foi irrelevante para a atual configuração morfológica da cidade.

a evolução histórica da produção habitacional em Fortaleza, daí o esforço de, ainda que superficialmente, avançarmos no sentido de apresentar tal panorama nesta dissertação⁸⁵.

O conteúdo apresentado neste capítulo foi complementado através de fontes primárias, mais especificamente no que se refere à produção do período de atuação da COHAB, da PROAFA e da HABITAFOR. Em menor grau, trouxemos alguns elementos que também caracterizam a recente produção de habitação social em Fortaleza. Como estratégias de pesquisa, recorreu-se à pesquisa documental, à realização de entrevistas e ao trabalho de campo. Com 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 (e que em alguns casos ainda lidam) com a construção de moradia popular na cidade⁸⁶. Com o trabalho de campo, foram realizados levantamentos fotográficos e entrevistas semiestruturadas com importantes atores envolvidos no processo de produção habitacional⁸⁷.

O *Capítulo 2* foi então dividido em quatro itens. No item *‘A produção habitacional no período pré-BNH’* é apresentada 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, optamos por também inserir algumas notas introdutórias sobre a evolução urbana de Fortaleza, colocando alguns dos elementos históricos considerados importantes para a compreensão da dinâmica urbana de Fortaleza e que permeiam o estudo da habitação e das políticas habitacionais naquela cidade. O item *‘A produção habitacional no período do BNH’* descreve a produção habitacional vinculada ao Banco Nacional da Habitação em Fortaleza e seu espaço urbano metropolitano, dando destaque para os grandes conjuntos aqui tratados como *conjuntos-bairros*. Destaca-se também a produção da PROAFA, através do Promorar, e dos mutirões habitacionais. O item *‘A produção habitacional no período pós-BNH’* expõe a incipiente produção de moradias pelos governos municipal e estadual após o fechamento do BNH. E finalmente, o item *‘A recente produção de habitação social em Fortaleza’*⁸⁸ trás os conjuntos habitacionais produzidos nos últimos anos pelas principais

(85) Esta pesquisa se junta aos recentes estudos de PEQUENO (2009; 2011) e ARAGÃO (2010) como parte de um conjunto de trabalhos desenvolvidos por grupo de pesquisadores da UFC que tem buscado avançar nesta temática.

(86) Vale o registro das dificuldades enfrentadas na sistematização dos dados obtidos, em virtude de se apresentarem muitas vezes incompletos ou imprecisos, em alguns casos variando de um órgão para outro.

(87) Sobre os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa, ver nos Apêndices o item Síntese Metodológica.

(88) Apenas preliminarmente, em virtude da aproximação temporal que impede a leitura crítica dessa produção. Destaca-se a produção realizada ou viabilizada através da Habitafor, da Secretaria das Cidades e da CAIXA.

instituições públicas – municipais e estaduais – que tratam da questão habitacional no território fortalezense.

2.1 A PRODUÇÃO HABITACIONAL NO PERÍODO PRÉ-BNH

“Quem é rico mora na praia, mas quem trabalha não tem onde morar”⁸⁹.

2.1.1 NOTAS INTRODUTÓRIAS SOBRE A EVOLUÇÃO URBANA E AS ORIGENS DO PROBLEMA HABITACIONAL EM FORTALEZA

SURGE O PROBLEMA HABITACIONAL NA CAPITAL CEARENSE

Alguns importantes estudos abordam, num enfoque histórico, como se deu a evolução urbana de Fortaleza, principalmente ao longo da primeira metade do século XX⁹⁰. Um dos pontos em comum que estes trabalhos possuem é a indicação da existência de condições precárias de moradia, já apontadas desde o final do século XIX, e que têm sua origem associada às secas e ao consequente processo migratório campo-cidade, mas que vai ganhando diferentes contornos na medida em que a capital cearense vai crescendo e se urbanizando. É daí que tem origem o processo inicial de favelização da cidade⁹¹. Deste modo, percebe-se a seca como um fenômeno relevante no aumento populacional da capital, pois o êxodo rural, ocorrido nos períodos de estiagem, trouxe grandes levas de migrantes que passaram a ocupar de alguma forma a cidade⁹².

JUCÁ (2003), por exemplo, em seu trabalho *Verso e reverso do perfil urbano de Fortaleza*, expõe – de modo conciso, mas abrangente – como se deu, ao longo dos anos, a ocupação e a evolução do espaço urbano de Fortaleza desde sua origem. Em sua análise, o autor destaca os aspectos

(89) Trecho da música *Pedras que cantam*, composta por Dominginhos e Fausto Nilo, e gravada por Fagner em 1991.

(90) Dentre os vários estudos que abordam essa temática, podemos destacar os trabalhos de JUCÁ (2003), CASTRO (1900) e LEMENHE (1900).

(91) Segundo (SILVA, 1992:62), tal 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 mais prolongados

(92) Além disso, apesar do aparecimento das primeiras favelas ocorrer anteriormente ao processo de industrialização da cidade, não se pode negar que a vinda da indústria também agravou o problema. Os migrantes, chegando a Fortaleza, alojavam-se embaixo de árvores, nas praças, nas ruas e em terrenos vagos.

negativos do processo que desencadeia, em termos do crescimento espacial e da problemática social nos início do século XX, o drama de sobrevivência de uma população em rápido aumento *‘quase toda de origem rural, pobre, analfabeta, sem qualificação, para as lides urbanas’*. Já CASTRO (1973:00), ao analisar a planta de Fortaleza de 1887, indica que nesse momento cerca de 30% das famílias viviam em choupanas de palha nas proximidades da faixa de praia e às margens de riachos, num claro indício desfavelização. Por sua vez, PEQUENO (2011:00), ao analisar o processo de favelização em Fortaleza, constata 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’*. Para este autor, a acelerada expansão das áreas de ocupação da cidade, desde meados do século XX, vinculada aos fluxos migratórios provenientes do sertão nordestino, motivados pela estiagem, levou ao comprometimento dos recursos naturais, dado que as famílias não dispunham de condições para adquirir terreno ou moradia.

CRESCIMENTO URBANO, DISTRIBUIÇÃO POPULACIONAL E AS ÁREAS DE FAVELAMENTO

De maneira geral, a maior parte da população de Fortaleza nas primeiras décadas do século XX distribuía-se 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 distritos de Messejana, Parangaba e Antônio Bezerra, que mais se assemelhavam a núcleos urbanos interioranos. A outra área que abrigava o uso residencial era a Aldeota, mais distante do centro e que se consolidava como o reduto da burguesia emergente⁹³. Mas também existiam aquelas áreas habitadas predominantemente pela população de baixa renda, aglomerados com características que se aproximavam de favelas. JUCÁ (2003:00), no estudo referido anteriormente, elenca os principais bairros e localidades pobres da época, a partir da década de 1930, dentre os quais se destacavam: 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, 1992:00). 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 periféricas e

(93) Antes da Aldeota, o bairro de Jacarecanga era considerado, até a década de 1940, o bairro mais aristocrático da capital. Juntamente com o Benfica, eram tidos como tradicionais bairros das elites fortalezenses. Nesse momento, a Aldeota, apesar de 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 à ascensão da Aldeota como pólo residencial das elites.

inadequadas como encostas de morros, dunas, áreas de mangue e margens de lagoas e rios, áreas de marinhas. Não se percebia nessas áreas obediência aos códigos legais de parcelamento e edificação ao passo que se empregava de 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. Tanto é que entre 1930 e 1950 foi percebido um crescente aumento do número de casas pobres, condição que chamou a atenção das autoridades por serem focos de doenças e epidemias. Em resposta, a administração pública tentava impor ordem no espaço do migrante da seca, construindo “abarracamentos”, distribuindo alimentos, oferecendo assistência médica e em troca, exigia desta população o trabalho para realização de obras públicas (COSTA, 2001:102).

Figura 17 - Planta da Cidade de Fortaleza e *Sobúrbios*, elaborada por Adolf Hebsster em 1875

Fonte: adaptado de CASTRO (1977)

Depois de 1945, algumas localidades ainda se destacavam pela pobreza. Dentre elas estavam o Arraial Moura Brasil⁹⁴ e o Pirambu, ambos próximos à área central da cidade. O Arraial Moura Brasil 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 era a continuação do Arraial Moura Brasil, e também apresentava

⁹⁴ De acordo com JUCÁ (2003:00), o Arraial Moura Brasil pode ser considerado como uma das primeiras formas de pré-favelamento documentadas em Fortaleza, desde 1888.

problemas semelhantes. Às dificuldades já apresentadas, somava-se a questão da posse da terra, diante das frequentes ameaças de expulsão, já que os terrenos eram de propriedade da Marinha, além das frequentes ameaças dos grileiros⁹⁵.

Figura 18 - Planta Cadastral da cidade de Fortaleza, elaborada por Raimundo Girão em 1933

Fonte: adaptado de CASTRO (1977)

Tal cenário distanciava a realidade urbana da capital cearense de tempos anteriores, quando a cidade passou por um processo embelezamento⁹⁶. JUCÁ (2003:00) ressalta que já naquela época Fortaleza ainda sofria de crescimento sem planejamento⁹⁷. Ele cita o exemplo de que

“muitas áreas que deveriam ser reservadas à instalação de praças foram ocupadas sem nenhuma orientação básica”. Segundo o mesmo autor 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, 2003:75).

(95) Segundo JUCÁ (2003), calculava-se em seis mil o número de habitantes do Pirambu nessa época.

(96) Sobre esse tema ver o livro de Sebastião Rogério Ponte chamado *Fortaleza Belle Époque: reformas urbanas e controle social (1860-1930)*, publicado em 2001.

(97) Ações de planejamento na capital tiveram origem apenas no segundo quartel do século XX. Segundo JUCÁ (2003), na década de 1930 foi que se deu 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.

É nesse momento que começam a se delinear também os movimentos sociais urbanos em Fortaleza, justamente em virtude das duas grandes secas da década de 1950 e do aceleração da corrente migratória do interior, que impulsionava a ocupação de novos espaços urbanos⁹⁸.

Nesse quadro urbano problemático, JUCÁ (2003) discute como os setores mais sofridos da população conseguem criar artifícios para manter variados modos de convívio social. Para este autor, com o qual concordamos, *'o assistencialismo e o engodo governamentais fizeram-se presentes diante do impacto dos problemas vivenciados pela população pobre'*. JUCÁ (2003:00) comenta ainda a preocupação do poder público e das classes dominantes em isolar a pobreza da cidade, como uma forma de *'resguardá-la'*. Segundo ele, *'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'*. E se reporta ainda a política do Estado em face das necessidades da população com seu discurso populista e o controle da prática assistencial.

2.1.2 EXPERIÊNCIAS INICIAIS DO ESTADO NA PRODUÇÃO HABITACIONAL POPULAR EM FORTALEZA

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 acontecerem de maneira fragmentada e partiam 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 industrial⁹⁹. 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, 1990:150), trata-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. Ocupa 15 quadras, dispostas de forma mais ou menos ortogonal, com os lotes e as moradias apresentando tamanhos e formas diversas. As casas distribuem-se em blocos de moradias

(98) Como aconteceu nas das comunidades Pirambu, Lagamar e Verdes Mares. Em 1946 observam-se ações reivindicatórias dos sindicatos por meio de greves dos trabalhadores. Associações foram sendo 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 3.000 moradores contra a ação dos grileiros.

(99) Este é o caso da Vila de Jacarecanga. Sobre a produção de moradia popular em Fortaleza nesse período, notadamente no que se refere às vilas operárias, ver o trabalho de ANDRADE (1990).

semelhantes e possuem uma ou duas salas, cozinha, banheiro, quintal e de um a três quartos. Os apartamentos – num total de 32, sendo 16 no térreo e 16 em pavimento superior – ocupam duas quadras e destacam-se do conjunto. Possuem duas salas, dois quartos, cozinha, despensa, banheiro, área de serviço e dependências para empregadas e, ao contrário das casas, são dotados de um pequeno jardim frontal.

Quanto ao poder público, JUCÁ (2003:76) 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. Prevvia-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. Posteriormente a prefeitura acenou com outras iniciativas e recursos para aquisição de terrenos destinados a abrigar famílias carentes ou mesmo para auxílio na construção de suas casas, mas muitas coisas ficaram apenas no campo do discurso (JUCÁ, 2003:76).

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 IAPI recebeu autorização para o financiamento de casas num valor total de oitocentos mil cruzeiros, quantia esta 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 FCP visitou a capital cearense, foi feita promessa de entrega de 70 casas a serem construídas num período de apenas 70 dias¹⁰⁰. Destinadas ao IAPM, seria construídas 50 casas com três dormitórios, sala, cozinha, banheiro e varanda; e outras vinte casas com apenas dois quartos¹⁰¹.

Os recursos da FCP, como visto no Capítulo 1, seriam provenientes de arrecadação da quota de 1% sobre o imposto inter-vivos em transações superiores a cem mil cruzeiros, de forma a proporcionar o montante necessário para atingir a meta de construir de 1 milhão de casas populares. Cada Estado

(100) Apesar da Fundação da Casa Popular ter construído, entre 1947 e 1949, cerca de oito mil casas no Brasil, conforme o próprio discurso oficial da Fundação, não havia um projeto específico para o Ceará, que continuava aguardando a concessão de crédito de acordo com as conveniências políticas.

(101) Outra ação ocorreu em 1951, quando o governo municipal autorizou a transferência das casas operárias da vila Monsenhor Tabosa, que pertenciam ao patrimônio municipal, para os seus empregados. A casa valeria quatro mil e duzentos cruzeiros, em prestações de trinta e cinco cruzeiros mensais, com financiamento que duraria dez anos.

que tivesse recolhido as taxas das quais eram responsáveis tinha o direito de empregar no seu território 70% do total obtido. Consequentemente os grandes Estados 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 fora depositado na Caixa, mas havia falta de recursos pela prefeitura, era desviado para os serviços municipais. Sem recursos, a Comissão de Extinção de Mocambos teve vida curta, existindo apenas formalmente. Foi até aprovado um tipo de casa popular para substituir os mocambos. Concluídos os estudos iniciais, a comissão chegou a comprar três terrenos, mas quando foi buscado o dinheiro junto à Caixa Econômica, pouco restara. A explicação dada pelo então prefeito, Paulo Cabral de Araújo era a de que a situação deficitária da Prefeitura o levava a dar outro destino ao dinheiro depositado. Diante de toda essa conjuntura, até mesmo veículos de comunicação conservadores faziam críticas ao projeto 'Casas Populares'. Notícia do Jornal O Povo de 1953, por exemplo, apontava com bastante clareza 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, 2003:78-79). Desse modo, até 1952, a Fundação da Casa Popular pouco realizara no Ceará, apesar do montante significativo de recursos recebidos para a construção de residências operárias.

Tabela 2 - Conjuntos Habitacionais construídos pela FCP no Ceará

NOME DO CONJUNTO	ANO	INSTITUIÇÃO	MUNICÍPIO	TIPOLOGIA	UHs
Casas Populares (Henrique Jorge/Pici)	1953	FCP	Fortaleza	Casas	456
Não identificado	-	FCP	Sobral	Casas	70
TOTAL					526

Fonte: adaptado de Bonduki (2005).

Apenas em 1953 são 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 Fortaleza¹⁰². Segundo BONDUKI (2005:00), esta foi a única intervenção da FCP em Fortaleza, conforme pode ser observado na Tabela 2. Este conjunto foi construído exatamente no mesmo eixo onde localizavam os campos de alojamento do Benfica e Porangabussu e que também funcionava 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

(102) O primeiro conjunto habitacional foi construído apenas na década de 1960, através da FSSF, como será visto.

do Mondubim. Segundo ARAGÃO (2010:00), observa-se que a localização da intervenção da FCP em Fortaleza estava intimamente ligada à necessidade de impedir a fixação dos retirantes à área central da cidade. A estratégia, segundo aquela autora, era conter a chegada deste contingente populacional a partir de uma política de habitação que fixasse os migrantes na franja periférica, reproduzindo a política adotada pelos campos de alojamento provisórios promovidos uma década antes¹⁰³. De acordo com JUCÁ (2003), esta seria uma amostra das políticas públicas assistenciais à moradia, vigentes naquele momento, através da Fundação da Casa Popular¹⁷. Assim como o Núcleo Presidente Vargas¹⁰⁴, as casas populares também eram classificadas como ‘casinhas de João-de-barro’ (JUCÁ, 2003:00), devido às suas reduzidas dimensões, em torno de 36 m² (CEARÁ, 1978:00). Possuíam quatro compartimentos pequenos, sem instalação elétrica e sem água encanada e, apesar das carências, não faltavam candidatos para a compra das residências.

OS CONJUNTOS CONSTRUÍDOS PELOS IAPs: ALGUNS EXEMPLOS DE ARQUITETURA SEM CIDADE

A atuação do Estado nacional-desenvolvimentista¹⁰⁵ na execução de políticas habitacionais em Fortaleza, assim como em outras capitais brasileiras, se deu inicialmente através da atuação da Fundação da Casa Popular, como já visto anteriormente. Mas apenas com os Institutos de Aposentadorias e Pensões e sua concepção populista-corporativa¹⁰⁶ é que decorre o início da intervenção estatal na produção direta de conjuntos habitacionais e no financiamento em escala de moradias para trabalhadores (BONDUKI, 2004:00). Conforme a discussão realizada no Capítulo 1, estes Institutos – órgãos governamentais vinculados ao Ministério do Trabalho e criados para diversas

(103) Tais acampamentos, verdadeiros campos de concentração, foram criados para prevenir a ‘afluência tumultuária’ de retirantes famintos a Fortaleza, trazendo “o caos, a miséria, a moléstia e a sujeira”, como informavam os boletins do poder público à época. Nessa época, cinco campos localizavam-se nas proximidades das principais vias de acesso à capital, atraindo os agricultores que perdiam suas colheitas e se viam à mercê da caridade pública ou privada. Dois campos menores situavam-se em locais estratégicos de Fortaleza, conectados às estações de trem que traziam os famintos, impedindo que eles circulassem livremente pelos espaços da capital. Uma vez dentro do campo, o retirante era obrigado não só a permanecer nele durante todo o período considerado de seca, mas deveria submeter-se a condições de moradia, relacionamento, trabalho e comportamento regulados pelas normas impostas pelos dirigentes indicados pelo interventor. Vinculavam-se ao Serviço Especial de Mobilização de Trabalhadores para a Amazônia (SEMTA), órgão nacional criado em 1943 com finalidade de alistamento compulsório, treinamento e transporte de nordestinos para a extração da borracha na Amazônia. Foi essa a maneira encontrada pelo poder público para isolar Fortaleza dos migrantes “indesejáveis”, assim como, entre os anos 1930 e 1940, também funcionou como uma boa fonte de trabalho forçado para o regime varguista (JUCÁ, 2003).

(104) Afora a citação feita no trabalho de JUCÁ (2003), não se obteve maiores informações deste núcleo.

(105) Segundo a discussão empreendida no Capítulo 1, entende-se por Estado nacional-desenvolvimentista o modelo de atuação estatal que busca alavancar o processo de desenvolvimento econômico sobre uma base industrial através da criação de empresas estatais pelo poder público.

(106) Além destes, destaca-se a atuação de outros agentes que atuavam a 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 populares 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 financiamento habitacional, sobretudo, para a classe trabalhadora assalariada em ascensão. Os IAPs conseguiram agir concretamente 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 1960¹⁰⁷, a atuação dos IAPs resultou na construção de dez conjuntos residenciais, que abrigavam um total de 1078 moradias, conforme observado na Tabela 3. Diante desse número, se considerada a dimensão que o problema habitacional apresentava nesse momento na capital cearense, ou mesmo o que anos mais tarde representou a produção do BNH¹⁰⁸, pode-se afirmar que a produção habitacional dos Institutos Previdenciários se constitui por ações bastante acanhadas. Os conjuntos construídos são, na maioria, empreendimentos de pequeno porte, caracterizados pela construção de poucas unidades habitacionais. O maior empreendimento possuía 259 unidades habitacionais.

Sobre a quantidade de habitações construída 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 já imputava certa distinção entre estes e uma massa pauperizada de trabalhadores que habitavam o município.

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

(107) 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.

(108) 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. Pelo que tem sido visto como recorrente, há uma relativização quanto à dimensão dos conjuntos em relação à produção do BNH, que pode levar a inferências equivocadas.

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, conforme pode ser visualizado na Figura 19. Nos casos em que o conjunto foi implantado dentro da malha urbana, é verificada a proximidade com assentamentos precários onde mais uma vez a terra refletirá a desvalorização imputada pelo caráter da vizinhança. É interessante ressaltar que a infraestrutura em Fortaleza era precária, os serviços urbanos limitados à região central e, nas áreas onde os conjuntos dos IAPs eram situados, em pouco se usufruía de infraestrutura urbana, principalmente em relação ao transporte público¹⁰⁹.

Tabela 3 - Conjuntos Habitacionais construídos pelos IAPs em Fortaleza

CONJUNTO/LOCALIZAÇÃO	ANO	INSTITUIÇÃO	TIPOLOGIA	UHs
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 casas	147
Vila Valdemar Falcão	1940-60	IAPF	Casas	60
TOTAL				1078

Fonte: adaptado de CEARÁ (1978)

Destacamos que a mancha urbanizada disposta na Figura 19 diz respeito à década de 1970 e que o período de atuação dos IAPs na capital cearense durou aproximadamente vinte anos, entre as décadas de 1940 a 1960. Desta forma, percebemos que nesse momento, pelo menos três intervenções 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

(109) A pouca margem econômica propiciada pelo baixo poder aquisitivo da população, e consequentemente estreitamento do mercado consumidor local, repelia a aplicação do excedente obtido pela indústria têxtil em propriedade fundiária. A classe média, oriunda do aparelho burocrático, também converteu parte de seu capital em patrimônio imobiliário. Para manter esta reserva de capital, a elite local proprietária fundiária não disponibilizou suas terras para implantação de conjuntos habitacionais, para que estas não sofressem desvalorização e não ameaçasse seu capital imobilizado (ARAGÃO, 2010).

IAPs veio reforçar esta estrutura ao concentrar seus investimentos para população de baixa renda exatamente nestes eixos. Dentre os conjuntos habitacionais construídos pelos IAPs na RMF podemos verificar a constante periférica dessas localizações. Pela localização dos conjuntos dos IAPs identificados na pesquisa, percebe-se ainda que eles se encontravam desconectados da infraestrutura de transporte da época e para além da área urbanizada.

Figura 19 - Mapa de localização dos conjuntos da FCP e dos IAPs em Fortaleza no período pré-BNH

Fonte: Elaboração própria sobre base cartográfica da SEINF-SEMAM.

Dentre os conjuntos construídos pelos Institutos Previdenciários em Fortaleza, dois deles merecem destaque pela tipologia construtiva adotada. Os conjuntos 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 é inaugurada uma nova modalidade de construção de habitação social na capital cearense e que predomina na recente produção de habitação social em Fortaleza, como será visto mais adiante. Depois destes conjuntos de apartamentos dos IAPs construídos na década de 1950, apenas com o Conjunto Esperança, entregue em 1982, é que acontece 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 razão que justifica essa localização. Eram os trabalhadores industriais, assalariados, aqueles possíveis interessados na aquisição destas

unidades habitacionais Os 168 apartamentos entregues possuíam aproximadamente 68m² de área e foram distribuídos em sete prédios de 4 pavimentos, cada um com 24 moradias. É daí surge o nome pelo qual o Parque Itaipava é popularmente conhecido: ‘Sete Prédios’.

Figura 20 - Conjunto Parque Ibiapava, construído pelo IAPI em Fortaleza no ano de 1950

Fonte: LEHAU-UFC e Banco de Imagens do Jornal O Povo.

Já 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 3º 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 15 km do centro da cidade. Se observarmos 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. Os 50 apartamentos construídos possuíam aproximadamente 81 m² de área 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; [1] os blocos em formato ‘H’ mas com as duas lâminas não paralelas, orientadas de maneira a reduzir a incidência

solar no período vespertino; e [2] 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.

Figura 21 - Conjunto Mondubim, construído pelo IAPC em Fortaleza no ano de 1955

Fonte: LEHAU-UFC e Banco de Imagens do Jornal O Povo.

2.1.3 URBANIZAÇÃO, INDUSTRIALIZAÇÃO, FAVELAMENTO E PLANEJAMENTO TERRITORIAL

A URBANIZAÇÃO SEM INDUSTRIALIZAÇÃO

Como visto anteriormente, a questão habitacional em Fortaleza principia por volta do início do século XX, bem antes do processo de industrialização da cidade. A cidade crescia 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. A vinda dos migrantes se deu de forma acelerada, quase duplicando a população fortalezense. De acordo com COSTA (2005:76), 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. Neste 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, 1978:61). A situação habitacional da população de baixa renda já se configurava um problema urbano significativo. A essa época, aproximadamente 154 mil pessoas, que ocupavam as 11 principais favelas da cidade, apresentavam carência habitacional, número que corresponde a cerca de 30% da população total de Fortaleza (CEARÁ, 1978:61).

Figura 22 - Planta da divisão territorial de Fortaleza em 1956

Fonte: CEARÁ (1982).

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 economia¹¹⁰. 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, como será visto mais adiante. Em nível estadual, as indústrias instalaram-se num primeiro momento em Fortaleza e, mais tarde, em municípios de sua região metropolitana como Maracanaú – onde é fica o Distrito Industrial de Fortaleza – e Caucaia. Na capital, as indústrias concentraram-se na zona 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, devido o porto, desenvolve-se a zona industrial do Mucuripe (COSTA, 2005:78). 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.

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 é, em grande parte, resultado direto da atuação do Estado em torno destes três elementos¹¹¹. Como bem aponta GONDIM (1987), *‘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 (2009) 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*

(110) O setor terciário - que abrange principalmente atividades de comércio e serviços, até hoje possui predominância na economia da capital e é responsável pela maior parte de arrecadação de impostos em Fortaleza. No Nordeste, com o surgimento da SUDENE, o desenvolvimento da indústria acaba interferindo, negativamente, na economia camponesa, acarretando em aumento de imigrantes para as cidades, devido ao que se chamou de “crise na agricultura”. Esta crise, decorrente da modernização da agricultura brasileira, estimulou a produção em grande escala para exportação, atendendo apenas aos interesses da elite agrícola da época. Este fato resultou no enfraquecimento das atividades familiares desenvolvidas no campo, fazendo com que os migrantes buscassem nas cidades trabalho e melhores condições de vida.

(111) 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, apontamos aqueles que mais se relacionam às questões tratadas diretamente por este texto.

do sistema de transporte, a implantação de projetos turísticos, industriais e conjuntos habitacionais, financiados pelo Estado'.

Como visto anteriormente, num 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 começam a se constituir as primeiras favelas e que passaram a abrigar parcela expressiva da população migrante¹¹². 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 iam sendo ocupadas por assentamentos populares, conforme pode ser visto na Figura 25.

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: fortalecer o setor produtivo, normalmente sem se preocupar com as condições de reprodução da força de trabalho, que se concentrava nos grandes centros urbanos. Tal preocupação, de certa forma vai aparecer somente no final da década de 1960 e início dos anos 1970, quando são institucionalizadas as regiões metropolitanas brasileiras, dentre elas a de Fortaleza, e são elaborados um conjunto de planos territoriais, já como ação de planejamento adotada dentro do Sistema Financeiro da Habitação, através do SERFHAU¹¹³.

Como resultado desta ação planejadora do estado, é então elaborado, em 1972, o Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza (ou Plandirf). A partir do diagnóstico elaborado por este plano, propôs-se a integração regional mediante diretrizes segundo as quais o Estado buscava resolver os problemas identificados através de políticas consideradas fundamentais: política de emprego, renda e migração; política agropecuária regional; política viária e política habitacional. O plano previa, entre 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 fornecerá elementos para entender porque e como a periferia

(112) Em Fortaleza, neste momento, também surgem algumas favelas, como as do Cercado do Zé do Padre (1930), Mucuripe (1933), Lagamar (1933), Morro do Ouro (1940), Papouquinho (1950), e Estrada de Ferro (1954).

(113) Inserida no mesmo processo de institucionalização das outras regiões metropolitanas, quando o Estado se propõe a dispor sobre o espaço urbano através de uma ação planejadora, a RMF é instituída pelo decreto No. 10.243 de 02/05/1973.

A necessidade, portanto, de uma política voltada para o espaço urbano, tem na política habitacional uma de suas âncoras. Escolhida como parte central para o desenvolvimento urbano da década de 70, 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 emergia mais intensamente, adquirindo relevância à medida que a expansão das periferias, carentes dos serviços de infraestrutura urbana, tornava-se a tônica da urbanização no país. Nesse processo de estruturação da Região Metropolitana de Fortaleza, cujo pano de fundo é 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, a partir do seu traçado e seu dimensionamento; 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 prevê, portanto, programas no sentido de viabilizar a funcionalidade e a integração do desenvolvimento urbano. Neste momento é que são planejados para Fortaleza os chamados corredores de adensamento. Num 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, deu-se 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 que, além de melhorar a ligação com o município de Caucaia, e com grande concentração de conjuntos habitacionais. Destaca-se ainda a construção da Avenida Leste Oeste, como importante eixo viário de ligação entre a zona industrial, à oeste, e a zona portuária, à leste. É à esses projetos de construção de novas vias, ou de ampliação ou remodelação daquelas existentes, que os programas de desfavelamento em Fortaleza, que serão apresentados a seguir, são justificados pelo poder público municipal como de fundamental importância.

Associadas à política habitacional, o planejamento metropolitano contemplava também uma política de desenvolvimento de áreas industriais. Nesse momento, na segunda metade dos anos 70, a produção de grandes conjuntos habitacionais na periferia de Fortaleza, por parte do governo federal deu-se notadamente no quadrante sudoeste da cidade, onde já se localizava o primeiro distrito industrial do Ceará, construído em 1964, mais precisamente no então distrito de Maracanaú (CETREDE, 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 à 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.

2.2 A PRODUÇÃO HABITACIONAL NO PERÍODO DO BNH

2.2.1 A FUNDAÇÃO DO SERVIÇO SOCIAL DE FORTALEZA E A CONSTRUÇÃO DOS PRIMEIROS CONJUNTOS HABITACIONAIS

AS PRIMEIRAS AÇÕES DE DESFAVELAMENTO EM FORTALEZA

Como já mostrado anteriormente, Fortaleza apresentava, distribuídos ao longo de seu território, inúmeros aglomerados habitacionais ocupados por população 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, GUEDES & BRITTO, 1972). No início dos anos 1960, diante da situação de precariedade habitacional, a administração municipal, através da Fundação do Serviço Social de Fortaleza (FSSF), começa a desenvolver projetos e estudos de planejamento e de assistência social para a população de baixa renda, que resultam em ações de desfavelamento - termo utilizado na época - das áreas centrais da cidade. Tais programas, de acordo com os documentos oficiais publicados pelo próprio poder público (FORTALEZA, 1973; CEARÁ, 1900), tinham metas bastante ambiciosas: remoção dos núcleos favelados existentes que, em 1971, já chegavam 73, abrigando 63 mil moradias e uma população de 223 mil habitantes (CASTRO, GUEDES & BRITTO, 1972).

Os primeiros programas de desfavelamento, conduzidos pela Fundação do Serviço Social de Fortaleza e traduzidos no reassentamento das famílias em outras áreas através de conjuntos habitacionais, datam do final da década de 1960. Tais programas, nesse primeiro momento, estão associados à abertura ou urbanização de importantes vias da capital cearense ou à implantação de equipamentos urbanos. 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, e servido pela Avenida Perimetral. O chamado conjunto habitacional Alvorada consistia num programa de reassentamento através de lotes urbanos financiados pela FSSF. Em 1972, é 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.

Figura 24 - Conjunto habitacional Palmeiras

Fonte: Acervo Técnico da COHAB-CE.

Já 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 -, levou a remoção de outras favelas que estavam localizadas ao longo do trecho da avenida, como parte do bairro Pirambu e do Arraial Moura Brasil, áreas próximos 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. Percebe-se que, as famílias que ocupavam essas áreas de renovação urbana foram transferidas para locais distantes dos centros de emprego e precariamente

equipados. Tal deslocamento não só afetou as oportunidades de emprego, como acarretou aumento do custo e tempo consumido em transporte. O caso do conjunto Marechal Rondon, situado no limite com Caucaia, parece ser 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.

O 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 estas primeiras ações de desfavelamento implementadas pela FSSF, o poder público municipal elabora um programa orientado para a intervenção no conjunto de favelas e assentamentos subnormais que existiam distribuídos ao longo do território da capital cearense. O chamado Programa Integrado de Desfavelamento da Cidade de Fortaleza constituía-se como importante instrumento político que, associado à 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, propõe “projetos de desfavelamento, através de ‘ação corretiva’ das zonas marginais, quando se evidencia como necessária a remoção de seus ocupantes” (FORTALEZA, 1973:00). Segundo, estabelece “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, 1973:00). Na verdade, 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 é 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). 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’*. 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 de Desfavelamento aponta, através de mapas, informações importantes. Primeiramente, espacializa todos os 83 núcleos de favelas, ou assentamentos subnormais, então existentes em Fortaleza, conforme pode ser visto na Figura 25. Depois, destaca e espacializa, os núcleos selecionados como prioritários para o desfavelamento. E por último, aponta algumas áreas nas quais os projetos de desfavelamento seriam desenvolvidos, como observado na Figura 26. São estas áreas identificadas como locais para abrigar a população desfavelada, ou pelo menos grande parte delas, que serão utilizadas para a construção dos grandes conjuntos habitacionais do BNH.

Figura 25 - 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 alvos de intervenção dentro do programa de desfavelamento, beneficiando-se de uma conjuntura política mais favorável, passam a buscar a permanência no local, como aconteceu com a favela da José Bastos, no final da década de 1970. Apesar de derrotados, é provável que a sua resistência tenha sido 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, a 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 26 - Mapa das áreas propostas para os Nucleamentos Habitacionais de Desfavelados

Fonte: FORTALEZA (1973).

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. O conjunto, 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 depoimento de 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).

Figura 27 - Unidades habitacionais do Conjunto Alvorada

Fonte: Banco de imagens do Jornal O Povo.

Tabela 4 - Produção habitacional por entidades independentes do SFH em Fortaleza (1969-1978)¹¹⁴

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)

Os outros quatro empreendimentos resultam da parceria entre o poder público municipal – através da FSSF – e o BNH, com o financiamento das habitações. Tanto é que estas ações vão acontecer 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

[114] Outro conjunto de 100 unidades foi construído em Caucaia, 1977, através de convênio com a SUNAB.

num 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. É sobre este aspecto que passamos a discorrer a partir de agora.

A 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, se destacam movimentos sociais urbanos que buscavam prioritariamente o direito à habitação, seguido pelas demais necessidades como educação, saúde, acessibilidade, dentre outros.

Segundo SOUZA (2006:154), '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, vieram ao silêncio em meados da década de 1960, em razão da ditadura militar.

2.2.2 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 de Previdência. Em outras palavras, políticas setoriais no campo da moradia popular ocorriam de forma isolada, sendo pouco eficazes no equacionamento ou na redução da carência habitacional, segundo posto pelos próprios documentos oficiais (CEARÁ, 1978). A partir de 1964, as políticas habitacionais passam 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 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 junto à COHAB (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’. Assim, conforme BRAGA (1995: 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”.

Antes 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. Agora, os conjuntos habitacionais resultantes dos programas de moradia eram utilizados como base de legitimação do regime militar ditatorial, pois miravam a transformação do indivíduo – agora possuidor de sua moradia – em um aliado da ordem. Após 1964, como já discutido no Capítulo 1, a habitação passou a ser considerado inclusive um dos eixos importantes da política social no Brasil. Mas 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 – 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, 2005:84). Em paralelo, também a partir da década de 1970, são observadas algumas mudanças com relação à distribuição e concentração de favelas em Fortaleza. A própria política de desfavelamento 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). Nessa 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 expande para as zonas oeste e sul, principalmente em face da implantação dos conjuntos habitacionais, dos loteamentos periféricos e das autoconstruções.

A CONSTRUÇÃO DOS GRANDES CONJUNTOS HABITACIONAIS NA CIDADE

“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).

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’* era posta como principal diretriz no atendimento às demandas habitacionais decorrentes, sobretudo, do rápido incremento populacional que acontecia na capital e nos municípios vizinhos. É essa visão da produção em massa de moradia que vai dar suporte à construção dos grandes conjuntos periféricos.

Em Fortaleza, a atuação do poder público no setor habitacional está representada, num 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. Como visto anteriormente, 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, já próximo do município 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/BNH. A dimensão dessa produção habitacional pode ser observada se tomarmos a quantidade de unidades habitacionais dos dez maiores conjuntos. Esse número corresponde à quase quarenta e dois mil domicílios. Fazendo-se uma estimativa pelo índice médio de ocupação por domicílio, que na época era de seis moradores, chegaremos ao valor equivalente a 19,2% da população total de Fortaleza no ano de 1980. Em outras palavras, o equivalente a 1/5 da população de Fortaleza (MÁXIMO, 2009).

Quadro 1 - Nove 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: COHAB (2000).

Figura 28 - Aerofoto localizando os conjuntos no espaço urbano metropolitano de Fortaleza

Fonte: Elaboração própria, utilizando aerofoto acessada via Google Earth.

São exatamente estes nove grandes núcleos habitacionais que trataremos 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 distingue, a sobreposição quase que absoluta entre a área projetada e a divisão político-administrativa adotada pelas administrações municipais atualmente¹¹⁵. 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 infra-estrutura 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, ocorre um processo de expansão do espaço urbano metropolitano de Fortaleza, quando começa 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 (GONDIM, 1987). Contudo, é a localização destes *conjuntos-bairros*, orientada pelos elementos anteriormente citados, que se constitui como fator importante para a consolidação da expansão periférica de Fortaleza e crescimento territorial dos municípios de Caucaia e Maracanaú, integrantes da região metropolitana.

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

[115] Existem outros conjuntos que apresentam características que também os distinguem como conjuntos-bairros, mas que não serão abordados neste texto, como é o caso do Novo Mondubim e Cidade 2000, em Fortaleza; Jereissati e Timbó, em Maracanaú; e Nova Metrópole, em Caucaia.

equipamentos sociais e infra-estrutura urbana que ofereciam um certo grau de independência, mais do entorno imediato que da cidade como um todo –, o Conjunto 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 29 - Projeto do Conjunto José Walter, construído pelo BNH em Fortaleza

Fonte: Acervo Técnico de Projetos da COHAB-CE.

Em Fortaleza, os conjuntos foram distribuídos espacialmente na periferia, ocupando grandes glebas onde o valor da terra era menor¹¹⁶. A implantação destes 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, como o 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, o Jangurussu e o São Cristóvão, 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

¹¹⁶ 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). Segundo esta autora, 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 outros "sistemas de engenharia", como utilizava Milton Santos.

implantação de redes de infraestrutura urbana, condição que difere dos loteamentos periféricos que vieram a complementar o tecido urbano entre os dois municípios. De acordo com aquele autor, cerca de dezoito mil unidades foram construídas em dez conjuntos habitacionais nos municípios de Caucaia, Maracanaú e Pacatuba, em áreas periféricas e não urbanizadas, resultando em 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). A seguir, apresentaremos algumas características gerais de principais *conjuntos-bairros* construídos no espaço urbano metropolitano de Fortaleza.

Figura 30 - Imagem aérea de trecho do Conjunto José Walter, construído pelo BNH em Fortaleza

Fonte: Laboratório de Estudos em Arquitetura e Urbanismo da UFC e banco de imagens do Jornal O Povo.

A PRODUÇÃO HABITACIONAL EM MASSA: OS CONJUNTOS-BAIRROS

O conjunto José Walter, como já exposto anteriormente, pode ser considerado o primeiro *conjunto-bairro* construído no espaço urbano metropolitano de Fortaleza. Está localizado ao sul da cidade, às margens do então 3º 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.

Figura 31 - Imagem aérea de trecho do Conjunto Ceará, construído pelo BNH, em Fortaleza

Fonte: Laboratório de Estudos em Arquitetura e Urbanismo da UFC e banco de imagens do Jornal O Povo.

O Conjunto Ceará, inicialmente chamado Confiança (CASTRO, GUEDES & BRITTO, 1972), é o maior *conjunto-bairro* construído em Fortaleza. Foi implantado no setor sudoeste da cidade, no limite com Caucaia e em trecho próximo à outros grandes conjuntos, como o Araturi. Chamamos 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 entre os anos de 1977 e 1981. Estas unidades habitacionais foram construídas com lotes iguais, de 10 x 20m, 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, igreja e praças de esporte.

Figura 32 - Imagem de trecho do Conjunto Esperança, construído pelo BNH, em Fortaleza

Fonte: Laboratório de Estudos em Arquitetura e Urbanismo da UFC e banco de imagens do Jornal 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 à Baturité, o conjunto habitacional Esperança é outro *conjunto-bairro*. Existe 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. Foram construídas 2039 unidades habitacionais, entregues em etapa única, no ano de 1981. Além das habitações, foram construídos alguns importantes equipamentos como escolas – 4 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 têm 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. O Conjunto Esperança, apesar menor em extensão que outros *conjuntos-bairros* também é oficialmente uma unidade administrativa da prefeitura de Fortaleza.

Localizado na parte sul de Fortaleza, próximo ao limite com Maracanaú e vizinho ao Conjunto Habitacional Esperança. O nome Novo Mondubim 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.

Localizado ao oeste de Fortaleza, no município de Caucaia, o Conjunto Habitacional Nova Metrópole foi entregue através de 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 Metrópole apresentava além das habitações, alguns equipamentos como praça e posto de saúde e 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. Os outros empreendimentos considerados conjuntos-bairros são: José Walter, Acaracuzinho, Ceará, Industrial, Esperança, Jereissati, Planalto Caucaia, Araturi, Nova Metrópole, Novo Mondubim.

Figura 33 - Imagem de trecho do Conjunto Esperança, construído pelo BNH, em Fortaleza

Fonte: Laboratório de Estudos em Arquitetura e Urbanismo da UFC e banco de imagens do Jornal O Povo.

Figura 34 - Projeto do Conjunto Nova Metrópole, construído pelo BNH em Caucaia

Fonte: Acervo Técnico de Projetos da COHAB-CE.

Figura 35 - Imagem aérea de trecho do Conjunto Industrial, construído pelo BNH em Maracanaú

Fonte: Banco de imagens do Jornal O Povo.

Figura 36 - Manifestações estudantis satirizando as habitações do BNH nos anos 1970 em Fortaleza

Fonte: Acervo de imagens do Centro Acadêmico do Curso de Arquitetura e Urbanismo da UFC.

Figura 37 - Espaços livres não ocupados no Conjunto Ceará

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

MORADIA, ARQUITETURA E CIDADE:

Mudanças e permanências na produção da habitação social no espaço urbano metropolitano de Fortaleza

Figura 38 - Vista aérea do Conjunto Ceará

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

Figura 39 - Unidades habitacionais recém-entregues no Conjunto Ceará

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

Architectural floor plan of a two-story building. The plan shows a central hallway (HALLA) connecting various rooms. On the left side, there are two bedrooms (QUARTO) and a bathroom (W.C.). On the right side, there is a kitchen (COZINHA), a dining area (SALA), and a living area (MERCERIA). The plan includes dimensions for each room and overall building dimensions. The drawing is a technical architectural sketch with hatching for walls and doors.

Rooms and Dimensions:

- QUARTO (Left): $A = 8.06 \text{ m}^2$
- QUARTO (Right): $A = 6.98 \text{ m}^2$
- W.C. (Bathroom): $A = 1.80 \text{ m}^2$
- HALLA (Hallway): $A = 3.75 \text{ m}^2$
- COZINHA (Kitchen): $A = 3.19 \text{ m}^2$
- SALA (Dining Area): $A = 10.92 \text{ m}^2$
- MERCERIA (Living Area): $A = 19.41 \text{ m}^2$

Overall Dimensions:

- Left side: 3.70
- Right side: 3.70
- Bottom side: 5.50
- Top side: 5.50

135

2.2.3 MUDANÇAS DE RUMO DO BNH EM FORTALEZA: O PROMORAR E OS 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 frente 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 Banco. Dentre estas ações, destaca-se a criação do Programa de Erradicação da Sub-habitação ou *Promorar*.

Como visto no *Capítulo 1*, 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 urbana¹¹⁷. Segundo FINEP (1983:00), o *Promorar* era o único programa que atuava no próprio espaço onde se localizavam as chamadas sub-habitações, permitindo a permanência das populações beneficiadas nas áreas ocupadas¹¹⁸. O *Promorar*, assim como os outros programas intermediados pelo PLANHAP, beneficiou muitas 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 1 a 5 salários mínimos, verificou-se na prática que a renda média das famílias que adquiriam 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. Promovia a urbanização de favelas, sem a remoção dos moradores e com a construção de novas moradias em regime de mutirão. Outro ponto a ser considerado era que a transferência para os conjuntos habitacionais implicou a melhoria das condições de habitação daquela parcela da população que teve acesso às casas, porém a falta de adaptação econômica social e cultural criou a nova situação; gerava novas despesas que antes não havia – prestações e contas de água, de luz, e impostos – somados aos baixos salários e ao alto

(117) Como pode ser visto nos documentos oficiais que tratam sobre o programa.

(118) Outro programa era Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB), criado em 1975. Como já tratado no Capítulo 1, o *Profilurb* 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 & AZEVEDO, 1982:00). Buscava-se, ainda que no discurso oficial, barrar o processo de favelização que caracterizava o rápido processo de urbanização vigente nas grandes cidades brasileiras.

índice de desemprego e instabilidade no trabalho impossibilitavam a vida daquelas pessoas que tinham como única saída o retorno à favela.

AS PARTICULARIDADES DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROMORAR EM FORTALEZA

Dentro do contexto nacional de implementação do *Promorar*, Fortaleza apresenta uma situação peculiar¹¹⁹. Isso porque, foi criada pelo Governo do Estado do Ceará, também em 1979, a Fundação Programa de Assistência às Favelas da Área Metropolitana de Fortaleza ou *Proafa*¹²⁰, 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. Em depoimento ao autor, 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 sócio-políticos que levaram à instituição de um organismo local direcionado especificamente para a execução do *Promorar*. Segundo BRAGA (1995:158) esses fatores foram: a preocupação cada vez mais manifesta do poder público (prefeitura e governo estadual, este último com maior destaque) frente ao acelerado crescimento do número de favelas; e 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 política¹²¹. Nesse

(119) Em Fortaleza, o Promorar teve mais destaque que o Profilurb, em termos de ações postas em prática.

(120) A *Proafa* foi desativada durante o Governo Tasso Jereissati (1979-1983). Suas atribuições assumidas pela Secretaria Estadual da Ação Social, sendo grande parte dos técnicos remanejados para a mesma. A fundação foi extinta oficialmente em setembro de 1990.

(121) As favelas em Fortaleza como palco do surgimento dos movimentos sociais urbanos. Marco desse processo é a luta da favela José Bastos, que ocorre nos anos de 1978-79. Sobre as lutas urbanas e a participação do movimento social na questão habitacional em Fortaleza nas décadas de 1970 e 1980, ver o trabalho de BRAGA (1991).

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.

Figura 42 - Mapa do levantamento de favelas realizado pela Proafa em 1984

Fonte: CETREDE (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 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. E é 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 – 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 estado. 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.

Resulta, então, a 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. Segundo BRAGA (1995:159), aquela Fundação apresentava como principais objetivos: [1] criar mecanismos para incluir a população residente em habitações subnormais no programa de financiamento; [2] 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, nos seus aspectos físicos e social; e [3] 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. Nas palavras de 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”. Segundo o depoimento daquele técnico, tanto a experiência dos conjuntos habitacionais quanto os próprios técnicos da FSSF que foram trazidos para a PROAFA serviram de referência inicial para o desenvolvimento das atividades setoriais em habitação daquela Fundação (PEREIRA, 2011).

Nos próprios documentos que apresentavam a Fundação estavam expostos claramente o conteúdo ideológico do governo estadual acerca de suas intenções quanto ao setor habitacional. A associação das ações habitacionais a serem postas em prática como resposta aos descaminhos do processo de desenvolvimento urbano e industrial é. 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” (PROAFA, 1991:00). De maneira geral, ela propunha ‘articular esforços e recursos de forma a proporcionar melhores condições de vida à população moradora em habitações subnormais’. Segundo o arquiteto Marcílio Pereira, que atuou na PROAFA como técnico projetista de alguns dos conjuntos habitacionais construídos, havia diferença na forma de atuação daquela Fundação em relação à COHAB-CE. Essa diferença estava, a princípio, no público-alvo das ações:

“a Cohab atendia uma população e a Proafa atendida 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(PEREIRA, 2011) ”.

DESAVELAMENTO SEM RELOCAÇÃO: UMA NOVA POSTURA FRENTE AO PROBLEMA HABITACIONAL (?)

Ainda que superficialmente, e predominantemente através do discurso oficial, a criação do Promorar traz à tona algumas críticas às ações de moradia popular que vinham sendo postas em prática pelo Estado, capitaneadas pelo Governo Federal. No caso específico de Fortaleza – e que não se diferencia 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. Aquela autora destaca ainda que, 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, 1995:158).

A estratégia anteriormente adotada foi então alterada - ainda que parcialmente¹²² - 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, já apresentados anteriormente. Ainda que tenha havido transferência, conforme se percebe no *Quadro 3*, estas se davam para áreas próximas as anteriormente ocupadas (BRAGA, 1995; PEREIRA, 2011; MASSILLON, 2011). A própria Fundação 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, 1987:1).

(122) BRAGA (1995:161) tece uma crítica acerca do Promorar ao afirmar que este programa era posto como inovador simplesmente por considerar como público-alvo a população moradora de favelas. De fato, não se percebem mudanças efetivas nos objetivos que aponta. Dentre estes, estava:

Figura 43 - Áreas de favelas (e risco ambiental) atendidas pela PROAFA: Santa Teresinha e Lagamar.

Fonte: Banco de Imagens do Jornal O Povo.

Quadro 2 - Classificação das favelas identificadas pela Fundação 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 (1995:166).

E é a partir de um universo de favelas identificado para Fortaleza¹²³, a Fundação Proafa definiu uma escala de prioridades de médio e curto prazos para o processo de intervenção nas áreas faveladas: [1] áreas total ou parcialmente sujeitas a alagamento; [2] terrenos baixos e com características de solos favoráveis a alagamentos no período de chuvas; [3] terrenos cuja situação não permitia a saída de

(123) Convém inicialmente ressaltar os diferentes procedimentos técnicos utilizados para tornar efetivo o processo de erradicação de favelas. Preliminarmente, foram definidas as áreas de intervenção. A Fundação 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 total de Fortaleza.

águas acumuladas; [4] 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 tal 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 Fundação PROAFA definiu como meta, para o período de 1980 a 1983, a construção de 11 mil moradias. Entretanto, conforme se percebe no Quadro 3, apenas 5.626 novas moradias foram produzidas, atingindo um percentual pouco superior à metade do inicialmente previsto (BRAGA, 1995:167). Esses dados apresentados são reveladores da pouca expressividade quantitativa do Promorar em Fortaleza. Isso porque, se compararmos o total de novas moradias construídas com o universo de famílias que habitavam favelas em 1985 (71.609), chega-se a um valor aproximado de apenas 7,85% de atendimento da demanda.

AS DISTINTAS REALIDADES DOS CONJUNTOS HABITACIONAIS CONSTRUÍDOS PELA PROAFA

Ao longo dos sete anos em que atuou no setor habitacional, a Proafa construiu cinco grandes conjuntos habitacionais¹²⁴. Segundo Braga (1995:165), 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 Fundação¹²⁵. Esse total de moradias construídas equivale a pouco mais da metade da meta prevista para o período de 1980-83¹²⁶. Esses dados apontam para a pouca expressividade da produção do Promorar em Fortaleza, quando se observa o universo da problemática habitacional da capital cearense naquele momento (1985), que era de 71609 famílias faveladas (BRAGA, 1995: 167). Ou seja, apenas 7,85% deste universo foram atendidos, de alguma forma, pelo programa habitacional. Além das moradias, os recursos do Promorar financiavam a construção de parte da infraestrutura urbana.

Com o fim do governo Virgílio Távora, houve uma redução da atuação da *Proafa*. A ação da gestão posterior [Gonzaga Mota, 1983-1987] foi pouco significativa, sobretudo no que diz respeito à moradia popular. A partir de 1983, a Fundação construiu somente o conjunto Planalto das

¹²⁴ Outras ações de assistência social. Segundo técnicos da Fundação entrevistados pelo autor, outros conjuntos de menor porte também foram construídos. Isso pode ser confirmado em visita ao acervo técnico de projetos da COHAB. Contudo, não foi possível precisar quais foram esses conjuntos.

¹²⁵ A princípio, essas seriam as áreas de intervenção. Para “*tornar efetivo o processo de erradicação das favelas*”, segundo os documentos oficiais que apresentavam a Fundação, a Proafa realizou um estudo sobre a situação habitacional de Fortaleza. Nele, foram identificados 216 aglomerados habitacionais considerados subnormais e que abrigavam 64.381 famílias, totalizando um contingente populacional de aproximadamente 321.906 pessoas (PROAFA, 1981). Isso equivalia, naquele momento, a quase 1/4 da população total da capital cearense, demonstrando a gravidade do problema, mesmo com as ações já anteriormente postas em prática via BNH-COHAB.

¹²⁶ Que era de 11 mil unidades habitacionais.

Goiabeiras, passando a atuar através apenas de projetos específicos de assistência social¹²⁷. Esse esmaecimento do papel da *Proafa* está associado à alteração da conjuntura sócio-política 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, a matiz clientelista que marcou a prática de sua antecessora (BRAGA: 1995:191).

Quadro 3 - 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 (1995:167) e COHAB (2000:62).

Quadro 4 - Recursos financeiros investidos nos conjuntos habitacionais construídos pela Proafa

CONJUNTO	% RECURSOS APLICADOS EM MORADIA	% RECURSOS APLICADOS EM INFRA-ESTRUTURA
São Francisco	70,2%	29,8%
Santa Terezinha (I e II)	62,1%	37,2%
Planalto das Goiabeiras	55,1%	44,9%
Tancredo Neves	83,3%	16,7%
São Vicente de Paula	56,1%	43,9%

Fonte: Adaptado de BRAGA (1995:168).

Os depoimentos de técnicos da Fundação (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:

¹²⁷ Projetos de profissionalização, desporto, educação formal, e de 'apoio' às organizações de moradores.

“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) descreve como esse processo foi iniciado, afirmando 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 tinham total domínio do processo participativo e as consequências foram a alteração da maneira como se dava essa participação ao longo da construção dos conjuntos. Sobre isso, PEREIRA (2011) afirma que:

“Nós paramos com essa estória de cada um fazer do jeito que quisesse e limitou a oito tipos de plantas. As esquinas e 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, a figura do estado com o seu papel assistencialista esteve presente na construção dos equipamentos sociais, com destaque para os centros comunitários, que segundo PEREIRA (2011), era um equipamento constante em todos os conjuntos construídos:

“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”.

Mas nem todos os conjuntos foram construídos no regime de mutirão. Alguns deles, como o São Francisco e o Lagamar – exatamente os maiores – seguiam os mesmos procedimentos adotados pelos grandes conjuntos realizados pela COHAB-CE: regime de empreitada, grandes construtoras responsáveis pela construção, entrega das unidades prontas. Acerca das diferenças entre as diferentes 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 tinham mais nada pra fazer. Aqui [no Conjunto João Paulo II] não, aqui elas tinham que começar escavando, das fundações. E eles mesmos levantavam [a casa], e faziam tudo. E aí eles só pagavam o material de construção. O financiamento deles era só de material”.

Figura 44 – Planta de implantação de trecho do Conjunto Habitacional Tancredo Neves (ou Novo Lagamar)

Fonte: Acervo de Imagens do Jornal O Povo.

Figura 45 - Vista aérea do Conjunto Habitacional Tancredo Neves (ou Novo Lagamar)

Fonte: Acervo de Imagens do Jornal O Povo.

Figura 46 - Unidades habitacionais do Conjunto Habitacional Tancredo Neves (ou Novo Lagamar)

Fonte: Acervo de Imagens do Jornal O Povo.

Figura 47 - Vista aérea de trecho do Conjunto Santa Teresinha

Fonte: Acervo de Imagens do Jornal O Povo.

Figura 48 - Unidades habitacionais do Conjunto Santa Teresinha

Fonte: Acervo de Imagens do Jornal O Povo.

Figura 49 - Imagem aérea do Conjunto Habitacional São Francisco

Fonte: Acervo de Imagens do Jornal O Povo.

Figura 50 - Unidades habitacionais recém-construídas do Conjunto Habitacional São Francisco

Fonte: Acervo de Imagens do Jornal O Povo.

[illegible]

2.2.4 AS OUTRAS AÇÕES HABITACIONAIS DA COHAB

PROGRAMAS ALTERNATIVOS E MUTIRÕES HABITACIONAIS

MORADIA, ARQUITETURA E CIDADE:

149

(FICAM), e contando também com recursos do BNH, foram construídas entre os anos de 1979 e 1986 um total de 802 unidades habitacional em Fortaleza e sua região metropolitana (COHAB, 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 sobre esta temática. Logo após o fim do BNH, é essa a prática que vai predominar em Fortaleza, através do Programa Nacional de Mutirões Habitacionais, executados pela COHAB-CE, como será tratado mais adiante.

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, atendendo também aos estados do Piauí e do Maranhão, e sua produção esteve vinculada ao Instituto Previdenciário do Estado do Ceará (IPEC), se concentrando principalmente na capital, Fortaleza, mas também sendo observadas ações em outros municípios, inclusive aqueles pertencentes à Região Metropolitana, como no caso de 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 direcionava. Em razão desse fato, nesta dissertação não foram considerados como habitação social.

De maneira geral, ao observar os resultados formais da produção habitacional via INOCOOP em território cearense, percebe-se que, apesar das Cooperativas habitacionais direcionarem suas ações para o público do Mercado Econômico, o tamanho do terreno e a planta da casa construída pelas cooperativas se aproximavam das casas construídas pela COHAB-CE, ainda que os mutuários do mercado econômico 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 bairros de melhor padrão – ainda que em alguns casos, localizados em regiões periféricas –, atendendo a uma classe de maior renda, comparando-se com os demais. As ações estão pulverizadas na cidade, daí inclusive a dificuldade da localização destes conjuntos. É

importante ressaltar que ao ancorar a localização destes conjuntos aos construídos pela COHAB, o INOCOOP tirava partido da infraestrutura produzida pelo poder público, auferindo lucro em cada intervenção ao tomar partido da infraestrutura adjacente já construída. No total, foram construídas cerca de 6200 unidades habitacionais via INOCOOP no Ceará.

Tabela 5 - Conjuntos Habitacionais construídos pelos INOCOOP em parceria com o IPEC na RMF

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 52 - Unidades habitacionais do Conjunto Morada dos Coqueiros

Fonte: adaptado de CEARÁ (1978)

Figura 53 - Unidades habitacionais do Conjunto Lago Azul

Fonte: Banco de Imagens do Jornal O Povo.

Tabela 6 - Síntese da produção habitacional no período do BNH em Fortaleza

AGENTE PROMOTOR	TIPO DE MERCADO	NÚMERO DE CONJUNTOS	NÚMERO DE UNIDADES
FSSF	POPULAR	6	294
COHAB	POPULAR	24	31651
INOCOOP	ECONÔMICO	15	6169
FICAM- Mutirões	POPULAR	-	802
PROAFA	POPULAR	6	5626
TOTAL			

Fonte: adaptado de CEARÁ (1978), BRAGA (1995), PROAFA (1973), ARAÇÃO (2010) e COHAB (2000).

2.3 A PRODUÇÃO HABITACIONAL NO PERÍODO PÓS-BNH

Como já tratado no Capítulo 1, 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 então assumiu o papel de agente federal da política habitacional, mesmo possuindo tal atividade como função secundária. Nesse 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 nesse período pós-BNH restringiu-se então à execução de alguns programas alternativos, como o Programa Nacional de Mutirões Comunitários, voltados para famílias com renda inferior a três salários mínimos. As COHABs tiveram sua ação reduzida e passaram de agentes promotores a meros órgãos assessores, diminuindo a atuação dos Estados e Municípios, com pretexto da necessidade de diminuição do endividamento com a União.

O período de 1985 a 1989 destacou-se pela 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. Na opinião de BRAGA (1995:103) *‘no período 1980-1985, sobretudo nas médias e grandes cidades brasileiras, as invasões de terras (públicas e privadas) se multiplicaram’*.

Logo após a retomada do processo democrático, tem-se o conturbado período entre 1989 e 1992, com os Governos Collor e Itamar. O primeiro inicia 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. 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 na faixa de até 5 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

do municípios e também a Caixa. Foi deste banco, assim como também do Banco Mundial, onde foram captados recursos para 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 desenvolvidos nesse momento, com destaque para o PAIH, tiveram uma duração curta devido à baixa qualidade das habitações e sua difícil comercialização (CETREDE, 2003). Mesmo assim, proporcionaram a construção de quase 3500 habitações na Região Metropolitana de Fortaleza. Nessa época – início da década de 1990 – 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. É nesse ano também que o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza é aprovado. O plano instituiu zonas de urbanização prioritária considerando os setores mais adensados da cidade: Centro, Aldeota, Carlito Pamplona, Antônio Bezerra, Parangaba, Montese, Messejana e Seis Bocas (COSTA, 2005; MUNIZ, 2009). 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. Segundo dados oficiais (COHAB-CE, 2000), em 1991 existiam 313 favelas e 42 núcleos favelados na capital cearense. Ao analisar esses dados, SOUZA (2006), ressalta que o número de aglomerados informais quase que quintuplicou num período de trinta anos. Mesmo com a tímida atuação do Estado frente à questão da habitação, o problema continuou crescendo. E somado ao fracasso das políticas sociais voltadas para a população pobre, os problemas econômicos conjunturais porque 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. Foi esse processo que se viu em Fortaleza ao longo da década de 1990.

Entre 1993 e 1998, os programas habitacionais urbanos voltaram-se predominantemente para a melhoria das condições de habitabilidade ou para a oferta de crédito diretamente para a população, enquanto que a produção de conjuntos habitacionais populares se arrefeceu. Posteriormente, é 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 em 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 permitiu a

construção de 6962 unidades habitacionais na Região Metropolitana de Fortaleza (CETREDE, 2003). É neste período também, mais precisamente em 1999, que foi criado o PAR, com a finalidade de produzir novas unidades para arrendamento, utilizando recursos formados pelo FGTS e de origem fiscal. Como já discutido anteriormente, alguns autores apontam este programa como marco de retomada e reativação da produção de conjuntos habitacionais pelo Estado, ainda que este programa apresente uma forma diferente de acesso à moradia, no caso, o arrendamento.

Em 1998, é extinta a COHAB-CE. Parte das políticas dirigiu-se para a urbanização de áreas invadidas. Ocorreu um processo marcante de periferização das favelas, principalmente em direção aos setores oeste e sudeste. O litoral leste da cidade sofreu valorização imobiliária, provocando a saída de algumas favelas existentes naquele trecho. Com a intensificação do turismo em Fortaleza, processo que já vinha da década de 1980, a zona leste passa por uma série de transformações, contando com o apoio do Estado. Como explica SOUZA (2006:153), os maiores investimentos em infraestrutura e serviços passavam a ser concentrados no setor leste da cidade e acelerava-se o processo de verticalização naquela área. A valorização litorânea procura novos espaços de expansão e segue 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 oferta de serviços e infraestrutura insuficiente. No centro, também ocorreu expulsão das favelas, que foram realocadas na porção oeste da capital.

Em fins da década de 1980, mudanças na conjuntura política autoritária e pressões dos movimentos sociais, já referidas, 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 6 mil unidades¹²⁸(ABREU NETO, 2008:01). Outras experiências de mutirões habitacionais foram realizadas por iniciativa de associação de moradores com o apoio de ONGs (FORTALEZA, 2003:111).

2.3.1 A 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, como já visto anteriormente –, é lançado em Abril de 1997, ainda como ampla

(128) Em terrenos cedidos pela prefeitura, que também doava o material de construção; a mão-de-obra ficava a cargo dos próprios moradores.

política do Governo Federal, o Programa Nacional de Mutirões Habitacionais. No Ceará, esse programa teve sua execução iniciada em novembro daquele ano e ficou a cargo da Superintendência Regional da Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC) no Estado do Ceará, que também foi responsável pela implementação de outros programas assistenciais. De acordo com BRAGA (1995:203), era essa Superintendência que, seguindo as diretrizes nacionais, viabilizava a construção dos mutirões, através do estabelecimento de parcerias entre as agências governamentais e as organizações comunitárias. O programa destinava-se às famílias com renda de até dois salários mínimos e intermediou a construção de 2.627 casas, incluindo convênio com Estado e Prefeitura (CETREDE, 2003). Neste ano, também, a COHAB incorporou as ações habitacionais do PROAFA, gerando o Programa da Habitação Popular, que ficaria responsável pela construção de pequenos conjuntos habitacionais com infraestrutura, contendo cerca de cem unidades habitacionais.

O funcionamento daquele programa, 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 (1995:203), no processo de seleção das áreas a serem atendidas, era considerada ainda, além das demandas identificadas no projeto, a possibilidade dos governos locais assumirem as atribuições previstas: desapropriação e compra do terreno, e construção da infraestrutura urbana necessária. No entanto, percebe-se uma evidente ausência de transparência nos critérios adotados para escolha das áreas a serem alvo de ação do programa. Segundo entrevistas realizadas com técnicos que trabalharam na COHAB no período de construção dos mutirões, existiam vários condicionantes políticos que interferiam no processo de seleção das áreas.

O programa foi executado em Fortaleza tendo como agentes, a nível estadual, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (SDU) e a Companhia de Habitação do Estado do Ceará (COHAB-CE) e, a nível municipal, a Fundação do Serviço Social de Fortaleza, através do Departamento de Habitação. Cabe destacar que é nesse momento que se dá a reintrodução do governo municipal enquanto 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 plenamente da Fundação PROAFA. Esse retorno ocorre justamente com as eleições diretas nas capitais, em 1985 – as primeiras após o golpe militar, que culmina na ascensão ao poder candidata do PT Maria Luiza Fontenele.

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 Mutirões. O programa foi então executado pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (SDU) e pela Companhia Estadual de Habitação. BRAGA (204:1993) vê, nesta decisão política do governo estadual em transferir a responsabilidade por aquele programa, uma clara intenção em 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 54 - Planta da unidade habitacional utilizada nos mutirões

Fonte: Acervo Técnico da COHAB.

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 na *Tabela 7* e na *Tabela 8*, 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

MORADIA, ARQUITETURA E CIDADE:

Mudanças e permanências na produção da habitação social no espaço urbano metropolitano de Fortaleza

do Estado do Ceará produziu 82% do total, a Prefeitura Municipal de Fortaleza teve participação de aproximadamente 12%. De maneira relativa às metas estabelecidas, esses valores correspondem a 54,4% e 44,4% para os governos estadual e municipal, respectivamente (BRAGA, 1995:205). Os números apresentados apontam para diferentes cenários da atuação das diferentes esferas de governo na produção habitacional em Fortaleza através dos mutirões. Tal particularidade é um forte indício que demonstra o paralelismo da atuação dos governos estadual e municipal no setor habitacional em Fortaleza. Nas palavras de BRAGA (1995:206), *‘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.

Tabela 7 - 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 (1995:205). * Algumas das casas previstas no Programa foram construídas apenas posteriormente, entre os anos de 1990 e 1991.

Tabela 8 - 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 (1995:205). * Algumas das casas previstas no Programa foram construídas apenas posteriormente, entre os anos de 1990 e 1991.

Tabela 9 - Unidades habitacionais de mutirão construídas pelo governo estadual, por tipo de programa

CONVÊNIO	PERÍODO	ÁREAS / MUTIRÕES	UNIDADES HABITACIONAIS
DETR	1998	01	35
Governo do Estado			
Habitar Brasil I			
Habitar Brasil II			
Habitar Brasil III			
Pró-Moradia I	1100		
Pró-Moradia II(*)	1998	07	1701
Sanear	1994-1996	12	948
TOTAL	-		

Fonte: Adaptado de BRAGA (1995:205). * Algumas das casas previstas no Programa foram construídas apenas posteriormente, entre os anos de 1990 e 1991.

Tabela 10 - Casas em mutirão construídas através da COHAB-CE

ANO	UNIDADES HABITACIONAIS	% DO TOTAL DE UNIDADES
1985	74	0,33%
1988	438	1,92%
1989	2681	11,78%
1990	1692	7,43%
1991	1076	4,73%
1992	1394	6,12%
1993	1415	6,22%
1994	1654	7,27%
1995	1409	6,19%
1996	925	4,06%
1997	2806	12,33%
1998	5167	22,70%
Não Identificado	2030	8,92%
TOTAL	22761	100%

Fonte: Adaptado de BRAGA (1995:205). * Algumas das casas previstas no Programa foram construídas apenas posteriormente, entre os anos de 1990 e 1991.

DIFERENÇAS NA PARTICIPAÇÃO DOS GOVERNOS ESTADUAL E MUNICIPAL NA PRODUÇÃO DE MUTIRÕES

Dentre os itens que compunham o programa de governo de Tasso Jereissati, quando o mesmo assumiu o poder do estado do Ceará 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; de luta contra a miséria, de viabilização da construção de canais de participação popular e de realização da mobilização social. O discurso neoliberal assim era colocado: *‘(...) 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, 1985:35).

Mesmo que ainda sejam reconhecidos traços de manutenção da política tradicional e clientelista, o governo estadual soube aproveitar-se das questões inovadoras do Programa de Mutirão Habitacional, 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 & BARREIRA, 1991).

Figura 55 - Mutirão habitacional no bairro Bom Jardim

Fonte: Banco de Imagens do Jornal O Povo.

A abertura deste canal de participação, onde governo e comunidade interagiam 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 (1995:209), 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 & 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 frente ao Estado.

Inicialmente, a posição adotada pelo governo estadual foi seguir as determinações ditadas pela SEAC. Contudo, durante a execução dos programas, o movimento popular conseguiu introduzir mudanças nas normas federais, particularmente no Programa 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 SCH que assumiam a responsabilidade de administrá-los com a assessoria e supervisão da COHAB-CE.

A conduta do governo municipal na execução do Programa de Mutirões 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 (1995:210), 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 Mutirão Habitacional, foi de crítica total, apesar de que vários aspectos contemplados no programa correspondiam a demandas históricas do movimento popular, tais como a construção de casas sem retorno financeiro por parte da população carente e participação popular no processo de construção das moradias. Mesmo assim, esses aspectos não eram reconhecidos como positivos, em face da existência de traços autoritários e centralizadores, que condicionavam a transferência dos recursos financeiros à observação de algumas normas previamente estabelecidas pela SEAC.

As críticas feitas pelo governo municipal se direcionavam à limitação de recursos financeiros, que impunham a construção de casas com área extremamente pequena (25 a 30m²); a exigência da participação das famílias na construção das casas sem remunerá-las pelo trabalho realizado; a exigência de organização das SCH, 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 nesse momento a administração pública municipal estava imersa em uma crise financeira, condição que limitava a sua participação frente 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 SCH, o governo estadual transferia 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 pela Prefeitura 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 de Mutirões Habitacionais teve continuidade com o governo de Ciro Gomes, iniciado em 1989, 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 partido político.

2.3.2 A REALIDADE LOCAL NA PRODUÇÃO DA HABITAÇÃO SOCIAL NUM CONTEXTO NEOLIBERAL

Como já tratado em outras partes desta dissertação, 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. Extinto o BNH, a política habitacional perde 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 buscavam agora a descentralização das decisões na aplicação dos recursos, com o discurso de buscar fortalecer o papel do Estado, dos municípios e da Caixa Econômica Federal. Seguindo o receituário neoliberal em suas reformas administrativas, o Governo do Estado do Ceará desmontou a maior parte de sua estrutura setorial, sem que as prefeituras tivessem se preparado para assumir tal tarefa. É tanto que no âmbito local, caminha-se para a extinção da COHAB-CE e transferência aos municípios da responsabilidade pela provisão de moradia. Em Fortaleza, é extinta a FSSF e as ações habitacionais ficam a cargo da

COMHAB, como será discutido mais adiante. Dentro do conturbado período entre 1989 e 1992, após a retomada do processo democrático, Collor inicia 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. Destaca-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), que foi executado pelo setor público, mas que teve participação direta do setor privado.

AS CARACTERÍSTICAS DO PLANO DE AÇÃO IMEDIATA EM HABITAÇÃO

Lançado em maio de 1990, o Plano de Ação Imediata em Habitação foi o a primeira iniciativa do governo Collor em proporcionar algum tipo de resposta às demandas por habitação da população de mais baixa renda, para famílias que recebiam até cinco salários mínimos. 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’* (FREITAS, 2005) foi o que mais se destacou, com 90% dos empreendimentos habitacionais executados pelo Programa de Moradias Populares (FREITAS, 2005). Esta opção decorreu do interesse da iniciativa privada, enquanto executora das obras, em 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 56 - Conjunto Habitacional São Cristóvão

Fonte: Banco de Imagens do Jornal 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, de drenagem, pavimentação, iluminação. Contudo, como medida de redução de custos, os empreendedores acabaram por não implementá-la, como pode ser visto na *Figura 57*. A pavimentação e a rede de águas pluviais eram 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. Frente a essa precariedade presente nos conjuntos habitacionais, também observada no período do extinto BNH, vai ser observado nos anos seguinte o próprio governo federal financiando prefeituras municipais para implantação das obras de infraestrutura urbana (FREITAS, 2005).

O(s) RESULTADO(S) 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 do Prefeito Juraci Magalhães (1992-1996), foi construído através de financiamento obtido junto à Caixa Econômica Federal. As unidades construídas via Programa de Habitação Popular 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 outras áreas informais não localizadas em zonas centrais (LAVOR, 2011). No processo de seleção das famílias, dentro do Programa de Habitação Popular, era a prefeitura que tinha o papel de organizadora, responsável por definir e justificar o público adquirente das unidades habitacionais.

Figura 57 - Conjunto Habitacional São Cristóvão

Fonte: Banco de Imagens do Jornal O Povo.

Figura 58 - 'Casa Modelo' do Conjunto Habitacional São Cristóvão

Fonte: Banco de Imagens do Jornal 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 área 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. Tal distribuição estava associada ao número máximo de unidades que seriam construídas em cada empreendimento.

Figura 59 - Anúncio da 'Casa Modelo' do Conjunto Habitacional São Cristóvão

CONJUNTO SÃO CRISTÓVÃO CASAS POPULARES

EM MAIS 3 VANTAGENS PARA VOCÊ:

1. Apenas 1,5 km do Centro (Árbores, Grande Tucuruá, 1º e 2º, Messejana, Urupey, Conjunto Palmeira).
2. Casas com sala, cozinha e banheiro tendo terreno para ampliação ou reforma.
3. Mais: 3 escolas do primeiro grau, 1 posto de saúde, 2 creches, 1 núcleo de assistência social, 1 posto policial e ainda energia elétrica, esgoto e água Cayuco.

Mapa mostrando a localização: Messejana, viaduto, Frotinha, AV. PERIMETRAL, 1,5 Km, Casas Populares, Prefeito José Walter.

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

FOFIE: 252.3583

SÃO CRISTÓVÃO CASA MODELO EM CONSTRUÇÃO
Construção: Japão Engenharia e Master Locação de A
Cobertura: Farias Brito e Master Engenharia

FINANCIAMENTO
CAIXA

INFORMAÇÕES E VENDAS: Av. Tristão Gonçalves, 826
LEVE IDENTIDADE, CPF, COMPROVANTE DE RENDA

Fonte: Banco de Dados do Jornal 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. Observa-se, portanto que, assim como em outras cidades que também receberam ações do PAIH (FREITAS, 2005), 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. De acordo com a CEF, 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 que 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 CEF 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 um total de 3590 casas do tipo embrião, cada um com 24m² de área construída e encravada em lotes de 6×22 metros. Como se percebe, as casas eram extremamente pequenas e estavam inseridas em lotes de maiores dimensões, justamente com o propósito para que no futuro o morador pudesse ampliar a sua moradia. A conclusão da construção das primeiras casas era previsto dezembro de 1991, mas em julho de 1992 foram entregues as primeiras 250 unidades. O público total previsto para o conjunto 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 o conjunto habitacional 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 reforçava a venda das unidades passando informações que não correspondiam com a realidade. No 'Manual do Mutuário' - documento elaborado pelo Banco e distribuído aos mutuários que adquiriam 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 deixava claro que os compradores não estavam pagando apenas pela casa, mas por toda a infraestrutura existente.

2.3.3 RUMOS DA MUNICIPALIZAÇÃO DAS AÇÕES HABITACIONAIS

A REESTRUTURAÇÃO INSTITUCIONAL NO GOVERNO ESTADUAL

Com o enxugamento da máquina pública observado nesse momento, o resultado é a reorganização institucional, muitas vezes com a supressão de alguns determinados órgãos. Foi exatamente isso o que aconteceu na escala local com o governo estadual nos setores que tratam da questão urbana e habitacional. Num primeiro momento, vai haver a permanência da COHAB-CE, por mais que houvesse a cartilha neoliberal a ser seguida, pois ainda não era o momento de desfazer o único órgão estadual responsável pela política urbana; e vai ser criada uma Secretaria de Desenvolvimento Urbano no Estado do Ceará, precursora da atual Secretaria das Cidades. O Estado então mantém essas instituições à frente dos setores urbano e habitacional. Além da SDU, responsável pela política, foi criada também a Superintendência Estadual de Desenvolvimento Urbano (SEDURB), que funcionava como um órgão executivo, com capacidade de elaboração de projetos, e que tinha status semelhante ao da COHAB-CE. Enquanto este órgão elaborava projetos de conjuntos habitacionais e de equipamentos neles inseridos, era a SEDURB que contratava e executava.

Esta reestruturação institucional se deu concomitante ao momento em que um novo grupo político assume o poder no Estado, 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 a 2007. Instaura-se a partir daí uma lógica empresarial da administração pública que vai demandar planejamento, sobretudo urbano. É dentro desse contexto que surge um conjunto de ações políticas de desenvolvimento e gestão do território, que ganha contornos mais nítidos a partir da segunda gestão de Tasso Jereissati (1995-1998). As ações para tal ordenamento seriam 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 à Fortaleza e Região Metropolitana. Escolheram-se 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 é um conjunto de ações¹²⁹, traduzidas em programas e projetos, apoiadas pelo discurso da participação popular e da descentralização - no caso, interiorização - das ações administrativas.

(129) 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.

Dentre aquelas ações destaca-se o Projeto de Desenvolvimento Urbano e Gestão de Recursos Hídricos do Estado do Ceará (PROURB), executado entre 1995 e 2003 e que se divide basicamente em dois subprogramas: Águas do Ceará e Cidades do Ceará. Este se volta para o fortalecimento dos municípios por meio da realização de instrumentos de planejamento e gestão, dentre os quais sobressai a elaboração de planos diretores e da construção de unidades habitacionais¹³⁰. Com o programa Cidades do Ceará passa-se a pensar na elaboração de planos diretores, de uma reforma administrativa, de um cadastro e também na urbanização de favelas nessas cidades que já tinham favelas, construção de casas. Essa lógica de que urbanizar favela é remover e reassentar todo mundo em uma área. Apesar desse ideário de ordenação espacial prever uma visão regionalizada das ações, o PROURB vai atuar, em princípio, na escala local, de forma a criar uma cultura de planejamento e de gestão nos quadros das prefeituras municipais, inexpressiva até então, adequando os municípios aos ditames da Carta Constitucional de 1988.

Nesse momento, quando minimamente se consegue atingir uma base institucional de planejamento ao mesmo tempo em que se consegue colocar o Estado dentro de uma lógica desenvolvimentista, há uma percepção por parte do Governo estadual da necessidade de uma reforma administrativa. É exatamente quando a Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SDU) torna-se Secretaria da Infraestrutura (SEINFRA). A ela vão se juntar várias outras secretarias, como a própria SDU, a, Secretaria de Desenvolvimento Tecnológico (SDTEC), a Secretaria de Transportes. Todas elas vão gerar uma grande secretaria. Com isso, a SEDURB e a COHAB-CE são extintas, quase que simultaneamente. Estas instituições passam a compor a recém-criada SEINFRA como pequenos setores: um de desenvolvimento urbano e outro de habitação.

A TRANSFERÊNCIA DAS ATRIBUIÇÕES COM A QUESTÃO HABITACIONAL PARA O GOVERNO MUNICIPAL

Diante da obrigatoriedade da municipalização de algumas ações setoriais, dentre as quais a habitação, conforme exposto na Constituição Federal, ao longo da década de 1990 o governo estadual vai continuar trabalhando nessa questão – através da atuação da COHAB, da SEDURB e da SDU, como visto no item anterior. Enquanto isso, o poder público municipal vai demorar a incorporar a moradia como sua responsabilidade. Mas ao final daquela década, há um movimento de recuo por parte do estado, ao passo que a prefeitura avança no trato da questão habitacional, ainda que timidamente e sem indícios claros da constituição de um órgão específico para o trato do problema.

(130) 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.

Com o desmantelamento das instituições responsáveis pela execução da política de habitação social em todo o Brasil, o resultado localmente é a extinção da COHAB-CE em 1999, que tem suas atribuições transferidas para um pequeno departamento ligado ao setor de infraestrutura – na recém-criada SEINFRA –, não mais voltando à atuação na provisão de moradia, mantendo-se timidamente à frente de projetos de urbanização de favelas vinculadas às grandes intervenções urbanas que o estado vinha fazendo na cidade. No âmbito municipal, a situação institucional se mantinha precária e desgovernada, conforme PEQUENO (2008). Segundo este autor, *‘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 a mercê de consultorias e terceirizações que em nada contribuíam para o desenvolvimento institucional’*. O mesmo PEQUENO (2011), em depoimento dado ao autor, 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 pra 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 Habitat Brasil BID, que vai ser o primeiro instrumento pra realmente viabilizar tentativas de municipalização da política habitacional”.

Mas antes de abordar o Programa Habitar Brasil, cabe resgatar o processo de criação da COMHAB.

A COMHAB, A CONTINUIDADE DAS AÇÕES CLIENTELISTAS E O PRÓ-RENDA URBANO

Com o desmantelamento da maior parte da estrutura de trabalho do governo estadual no setor habitacional, a responsabilidade de fornecer moradia é transferida para os governos municipais, seguindo as orientações neoliberais e suas reformas administrativas. No entanto, nem o governo municipal de Fortaleza, nem outros governos para a área metropolitana conseguem se estruturar para o enfrentamento da situação. É assim que os governos municipais passam a assumir o desafio do planejamento e da gestão das políticas de habitação. No caso específico da capital cearense, há a necessidade de mudança nas práticas assistencialistas realizadas pela Fundação de Serviço Social de Fortaleza, a fim de encontrar novas maneiras de atender as demandas habitacionais. No entanto, mesmo com a extinção da FSSF, tais práticas ainda permanecem diretamente ligadas à Prefeitura, 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 a Comissão. O próprio diretor daquela Fundação, Roberto Cavalcante, passou a presidir a COMHAB.

As ações da COMHAB inicialmente ocorriam através da construção de pequenos conjuntos habitacionais sob o regime de mutirão. Tais ações, distribuídas em várias partes da cidade, até mesmo pelo porte reduzido, sustentavam ainda um regime clientelista baseado na oferta de moradias populares e que garantia a eleição de pessoas ligadas à Comissão. No entanto, a COMHAB passa a assumir também as responsabilidades atinentes ao Pró-Renda Urbano¹³¹, um projeto de cooperação técnica entre os governos alemão e brasileiro. A execução desse projeto coube à equipe técnica da COMHAB, que era composta por profissionais de diversas áreas. Pela parte alemã, havia um coordenador responsável pela administração, além de consultores contratados pela GTZ, que eram as pessoas que liberavam os recursos. Nesse momento, há uma mudança na forma de atuar da COMHAB, já que está presente o olhar estrangeiro e o controle externo dos recursos. A Comissão passa a ter uma responsabilidade perante um projeto de cooperação internacional, restringindo a sua liberdade de atuação (PEQUENO, 2011). Se as outras ações desenvolvidas pela COMHAB estavam vinculadas a interesses políticos e critérios assistencialistas, haveria agora a necessidade de seguir os procedimentos estabelecidos pelo Pró-Renda Urbano.

A escolha do estado do Ceará para implementação desse programa acontece também pela interface que havia entre os governos estadual e federal. Especificamente no caso de Fortaleza, a cidade vai ser escolhida pela quantidade de favelas que possuía. O programa era constituído por duas fases. Numa primeira fase, a COMHAB, juntamente com o governo estadual, escolheu 5 áreas que representavam o universo de favelas de Fortaleza. Eram elas que passariam por um processo de planejamento. Segundo PEQUENO (2011), o programa era diversificado, contando com a provisão de moradias, o tratamento urbanístico das áreas de favela e o planejamento participativo. A urbanização dessas áreas vai proporcionar saneamento ambiental, obras de infraestrutura e a construção de um equipamento social, que seria a sede da associação de moradores. Passam a acontecer na COMHAB ações voltadas para as favelas de Fortaleza, fazendo com que seu foco de atuação se torne a favela, já com uma visão de planejamento e projeto. Mesmo diante desse

(131) 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, mas sem pensar cidade. A partir do enfrentamento do problema da favelização em São Paulo e em outras cidades brasileiras, havia todo um trabalho político de levar a questão ambiental urbana, especificamente a questão da favela, como um problema socioambiental. E isso foi apresentado naquela Conferência. Alguns países interessados nessa questão, como a Alemanha, e quem tinham interesse em financiar, via empréstimo, ações nessa linha, vão criar programas, a partir do que conheceram como problema da moradia do Brasil. O objetivo principal do programa era a 'melhoria sustentável das condições de vida da população de baixa renda por meio do fortalecimento do exercício da cidadania, da adequação dos serviços públicos à demanda dos usuários de baixa renda e da criação de oportunidades para atividades produtivas'.

cenário, no entendimento de PEQUENO (2011), o Pró-Renda Urbana não seria um marco do reinício da atuação da prefeitura na questão habitacional, dada o caráter pontual que o caracterizava. Não implica, no entanto, que não represente um avanço, já que estas ações vão fazer com que haja um resgate da necessidade de mapeamento das áreas de favelas. Esse processo via Pró-Renda Urbano habilita a COMHAB como o órgão da prefeitura com condições de gerar uma secretaria de habitação. Tanto que a partir da COMHAB é que vai ser criada a HABITAFOR, como será visto mais adiante.

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 vai começar a estabelecer parcerias e convênios, com o governo federal, ONGs e mesmo setores da sociedade civil organizada, para o desenvolvimento de ações na área. Um deles, e o mais importante, foi o Habitar Brasil. Este programa, como já discutido no Capítulo 1, foi lançado em março de 1993 pelo Ministério da Habitação e do Bem-Estar-Social (MBES), órgão responsável pela gestão da política federal de habitação durante a gestão do presidente Itamar Franco, mas ganhou destaque a partir de 1995, já no governo de Fernando Henrique. Foi inclusive o único programa habitacional mantido na nova gestão. O convênio com Fortaleza foi assinado apenas em 1999. É justamente nessa época que a COHAB vai entrando na decadência e a COMHAB, que até então era um órgão restrito, passa a assumir a questão habitacional (PEQUENO, 2011).

Os critérios para acesso aos benefícios do Programa foram claramente 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 define 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 Habitar Brasil contava com recursos do BID, repassados através da CAIXA, 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; governos municipais; o Conselho Estadual ou Municipal de Bem Estar Social e a Comunidade Local, por meio de Organizações não governamentais. Este programa sinalizou, portanto, um novo padrão de política habitacional, descentralizado e com forte participação do município, daí a necessidade de atuação da COMHAB enquanto executora desse programa em Fortaleza.

Fortaleza, naquele momento, era a quinta cidade mais populosa do Brasil, contava com significativo contingente de pessoas residindo em favelas, ao mesmo que não possuía um órgão local específico para o setor habitacional. São estes os motivos que a credenciam como um dos municípios que mais receberiam recursos, inclusive um montante específico voltado para a constituição de um órgão habitacional¹³². Para tanto, a primeira coisa que o município contemplado deveria fazer era elaborar o Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais¹³³. Era um plano que caracterizava institucionalmente o problema. Em linhas gerais o que era o problema da habitação e quem estava a frente. O PEMAS de certa maneira habilitou a COMHAB pra conduzir o processo de execução do Habitar Brasil. Segundo PEQUENO (2011), o PEMAS dizia também 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 ele 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 pra fazer cada uma dessas ações. Então digamos vamos contratar um órgão para fazer a política habitacional de interesse social”.

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 de não assumir o processo de planejamento 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 para com a realização daqueles trabalhos. A COMHAB, desde o início não soube aproveitar o que o programa oferecia. 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 quando a Olinda assumiu a HABITAFOR. Todo esse período o dinheiro acabou sendo perdido por Fortaleza não ter se organizado. O pouco que ela se organizou ela acabou também terceirizando. Por exemplo, a política de habitação foi terceirizada pro CETREDE que fez algumas coisas.

(132) Através do Habitar Brasil havia uma divisão em classes dos municípios pertencentes às regiões metropolitanas segundo suas populações: mais de 1 milhão, entre 200 mil e 1 milhão, e menor que 200 mil. Fortaleza estava na primeira faixa, de municípios prioritários. Por isso teve o aporte de aproximadamente R\$ 3 milhões para este fim.

(133) O município era o responsável por contratar um consultor pra fazer um treinamento no IBAM pra elaborar o PEMAS. Inicialmente foi convidada a socióloga e professora Linda Gondim, que repassa pra o também professor Ricardo Bezerra, que havia feito doutorado nessa área. Havia essa preocupação de que era preciso colocar uma pessoa capaz, um consultor, que mostra a lógica da consultoria neoliberal. A ideia convidar alguém que tivesse grande domínio no tema de forma a permitir livre trânsito entre todas as secretarias (PEQUENO, 2011).

Eram consultores que pegavam o nome da universidade.(...) Então isso fez com que a COMHAB, com esse procedimento, ela atrasasse e perdesse os recursos”.

Realização de cadastros, formulação de políticas e programas, composição de cadernos de normas específicas para HIS, contratação de projetos, capacitação de técnicos, aquisição de equipamentos, tudo isso fazia parte desse programa, que permaneceu na Prefeitura entre 1999 e 2006, visto que o mesmo foi incorporado pelo Ministério das Cidades em 2003. Entretanto, poucos foram os benefícios obtidos com o HBB, 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 que:

“(...) 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 remanesceram sem utilização por cinco anos, demonstrando que a vontade política de enfrentamento do problema habitacional não existia da parte do grupo a frente do poder municipal por quatro mandatos (1988-2004)”.

AS 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, no caso de 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 nesse momento. Destaca-se, como uma das ações, a urbanização da área de risco do Bom Sucesso, idealizada pelas ONGs CEARAH Periferia, Cáritas Arquidiocesana de Fortaleza e 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 num vazio próximo, por meio de mutirão.

Surge o projeto Novo Bom Sucesso, posteriormente batizado pela população de Conjunto Habitacional Santa Edwrigens. Em meio ao contexto social e a avaliação das intervenções até então realizadas pela Prefeitura e Governo do Estado, a ação foi elaborada considerando quatro eixos de intervenção: urbanística e arquitetônica, meio ambiente, geração de emprego e renda e fortalecimento comunitário. No projeto, foi proposta a remoção de 223 famílias atingidas pela enchente daquele ano, em um trecho do rio Maranguapinho. A unidade habitacional possuíam 32 m² de área construída e foram edificadas em lotes de noventa metros quadrados. Possuíam sala, cozinha, banheiro e dois quartos. O regime de mutirão foi o procedimento adotado na construção das unidades habitacionais. As ações englobavam ainda a construção de equipamentos sociais, além de ações de fortalecimento comunitário.

Os recursos para realização desse projeto foram capitados por volta de 1997, mas ele começou a ser construído apenas nos anos seguintes, sendo concluído em 2000. De forma a analisar os resultados obtidos, em 2001 foi realizada uma avaliação pós-ocupação da intervenção, por técnicos que não estavam ligados a nenhuma daquelas instituições. Na opinião de PEQUENO (2011), que participou desta avaliação, concluía-se que *‘naquele momento todas as instituições que atuavam na questão da moradia trabalhavam em torno de um pequeno projeto. Paralelamente, nada mais foi feito em termos de ir buscar uma política habitacional, nada mais foi feito em termos de ir buscar a revisão do plano diretor*. Nesse momento, em 2001, começavam a acontecer eventos de discussão sobre o Estatuto da Cidade em Fortaleza, quando é levantada a importância do plano diretor.

Figura 60 - Conjunto Habitacional Planalto Universo (Lagoa do Opaia)

Fonte: Prefeitura Municipal de Fortaleza (divulgação).

O governo municipal, ao passar a priorizar o atendimento às áreas de risco, reduzia seu alvo de intervenção, diminuindo o problema e afastando-se da necessidade imediata de elaborar um cadastro amplo das áreas de ocupação irregular na cidade, conforme requisitava o Programa Habitar Brasil. O problema das áreas de risco em Fortaleza desde a década de 1980 já ganhava destaque no cenário urbano da cidade, 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, segundo, ou seja, “são ocupações em terrenos impróprios para habitação, sujeitos a

deslizamentos, inundações, risco de acidentes e incêndios” (CETREDE, 2003:69)¹³⁴. Quando dados extraoficiais indicavam mais de 600 áreas de favela em Fortaleza, abrigando mais de 150 mil famílias em 2002, a prefeitura diminui a magnitude do problema para 79 áreas e um total de 9.500 famílias vivendo em áreas de risco (PEQUENO, 2008:00). Para que se tenha uma compreensão da velocidade com que a favelização vem se expandindo, passados cinco anos, já são mais de 120 áreas de risco, habitadas por mais de 20 mil famílias (PEQUENO, 2008:00).

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, realiza ações que conseguem manter em andamento o convênio celebrado entre a Prefeitura e a CAIXA, viabilizando inclusive a vinda de recursos para realização de projetos e obras de urbanização de assentamentos subnormais. Com o plano de intervenção elaborado, requisito básico do Habitar Brasil, foram identificadas e hierarquizadas 79 áreas, segundo diversos critérios. Optou-se, contudo, por intervir numa 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 são construídas, oferecendo-se a opção da indenização, sendo outras centenas de famílias beneficiadas com infra-estrutura e urbanização. Entretanto, parte das unidades, acaba cedida às demandas de áreas diversas, associadas ao clientelismo político ainda em voga. Nas palavras de PEQUENO (2011):

“Ao invés de fazer todos os cadastros, a prefeitura fez um plano de intervenção associado às áreas de risco. Então ela pegou o cara que coordenava o fórum das áreas de risco, o Beto Cabral, da ONG chamada Centro de Defesa e Proteção dos Direitos Humanos, que tinha feito esse censo de área de risco e entregou o censo pra Prefeitura. Com isso, a prefeitura fez uma hierarquização das áreas de risco e dessa hierarquização ela começou pela nona área. Ela fez uma hierarquia pra ver qual que 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 desfavelamento 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

(134) As áreas de risco em Fortaleza se caracterizam pela sazonalidade com que as chuvas, e as enchentes delas decorrentes, acontecem. Apenas nos períodos chuvosos, quando existem perdas e sofrimento da população que habita tais áreas, é que essa situação aparece nos noticiários locais e há maior mobilização da sociedade. Tão logo termina a quadra chuvosa, estas áreas tornam-se novamente invisíveis, assim como o problema da habitação em geral. Segundo a Defesa Civil de Fortaleza, entre os anos de 2000 e 2006, o número total de áreas de risco diminuiu na capital, o que não implica necessariamente que novas áreas não tenham surgido ou que tenha havido aumento populacional daquelas existentes.

fazer projetos e obras de urbanização, mesmo sem ter completado todos os componentes do PEMAS”.

Figura 61 - Conjunto Habitacional Maravilha

Fonte: Prefeitura Municipal de Fortaleza (divulgação).

Figura 62 - Blocos de apartamentos do Conjunto Habitacional Aracapé

Fonte: Acervo pessoal do autor.

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 recente. Ainda que

tenha havido em 2004 a criação da HABITAFOR, a abertura de diversos programas habitacionais pelo governo federal não foi suficiente 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 (CETREDE, 2003).

2.4 A RECENTE PRODUÇÃO DE HABITAÇÃO SOCIAL EM FORTALEZA

Como visto no Capítulo 1, a primeira década do século XX apresenta 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 sócio-político nacional, que tiveram impactos na escala municipal, Fortaleza também apresenta mudanças no cenário político local. Depois de uma década e meia da administração Juraci Magalhães, ascende ao poder um novo grupo político que, alinhado com o Governo Federal, passa a executar várias ações no setor habitacional através da Habitafor. Mas estas ações públicas em habitação na capital não se restringem ao poder público municipal. O governo estadual, mesmo diante de um processo de municipalização das ações em habitação popular, segue atuando, em alguns casos até de maneira mais significativa que a administração local. É exatamente esse paralelismo, observado em vários dos momentos históricos aqui apresentados, que caracteriza a atuação dos governos municipal e estadual no setor habitacional em Fortaleza. Sobre este aspecto, nos deteremos mais adiante. Apresentamos agora um breve panorama da recente produção de habitação social pelos dois níveis de governo na capital cearense.

2.4.1 RUMO À MUNICIPALIZAÇÃO DA HABITAÇÃO SOCIAL EM FORTALEZA

A ASCENÇÃO 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, 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 uma equipe técnica composta por profissionais de diversas áreas, de destaque nos 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. Renato Pequeno, um dos técnicos convidados para compor essa equipe de transição, e que posteriormente foi cotado para assumir a presidência da Habitafor, assim relata esse processo, em depoimento dado ao autor (PEQUENO, 2011):

“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 a 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 ilegais da cidade, além de revitalizar os instrumentos de controle social da política de habitação, em conformidade com as diretrizes e princípios consagrados na Lei Orgânica do Município de Fortaleza, 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 e instrumentos de controle social da política de habitação de forma participativa e democrática, destacam-se os conselhos e as conferências. 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.

O NOVO PLANO DIRETOR E AS ZEIS PARA HABITAÇÃO

Seguindo as recomendações sobre a política urbana contida na nova Constituição, 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 direcionada 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 implementação. Em 2002, dez anos após o primeiro plano ter sido apenas elaborado, mas não posto em prática, um processo de revisão começou, mas agora, seguindo as orientações e recomendações do Estatuto da Cidade. Desse momento até sua aprovação final, em 2008, o processo de revisão aconteceu entremeadado de importantes disputas político-ideológicas e conflitos entre as diferentes partes interessadas (PEQUENO, 2010).

Em uma primeira revisão elaborada, a proposta de plano diretor foi vetada pelas autoridades municipais, devido à falta de participação popular. Ademais, os resultados não foram aprovados por seguimentos 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 erros do plano anterior. Mesmo com todos esses problemas, o plano foi enviado para aprovação pela Câmara Municipal em 2004. No entanto, uma grande mobilização popular conduzido por organizações locais ligadas às questões urbanas - como ONGs, movimentos sociais e associações profissionais - resultou em uma queixa formal ao Ministério Público Local¹³⁵. A proposta de revisão do Plano Diretor não foi aprovada e teve que ser elaborado 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 a revisão do Plano. Graças às recomendações e campanhas do Ministério das Cidades, o perfil dos novos consultores e o conteúdo democrático apresentado nos discursos da nova administração municipal, todos esses fatores criaram uma expectativa positiva dentro dos movimentos sociais em torno da possibilidade de participação popular¹³⁶. A sua elaboração contou com diferentes segmentos da sociedade¹³⁷.

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

(136) O novo processo teve seu início marcado negativamente pelo baixo nível de participação popular, em parte justificada pelo curto período de tempo disponível para rever 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 compõem o macrozoneamento (PEQUENO, 2010).

O novo Plano Diretor foi lançado apenas 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 via leis complementares. Somente os novos índices de construção, que orientam o mercado imobiliário, entraram em vigor. Mas talvez o grande avanço desse Plano tenha sido a inclusão das ZEIS como instrumento de garantia da oferta de áreas urbanas bem localizadas e equipadas com infraestrutura para a população de baixa renda. 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 a ilegalidade dos assentamentos informais inseridas em um Plano Diretor. Combinados em um mapa temático, a 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 subutilizados¹³⁸. Apesar das limitações já apontadas, tem-se, portanto, uma aproximação inicial entre a política habitacional e urbana na cidade.

2.4.2 A FUNDAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL DE FORTALEZA

A política de habitação social em Fortaleza foi oficializada em 2004, através da Lei Municipal 8918/2004, 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, criada no ano anterior, através da Lei Municipal 8810/2003. 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. Como já foi visto, a criação desta Fundação está associada à implementação do Habitar Brasil na capital cearense, programa financiado pelo BID e que tinha

(137) 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 (FORTALEZA, 2008).

(138) Apesar de algumas ações contra o regulamento das ZEIS, especialmente o governo local ligado ao mercado 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.

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) assim o descreve:

“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, aonde 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 ainda conseguiram ainda foi mais recursos pra fazer mais uma favela, que foi a Maravilha. Só que nisso tudo, tendo sido feita 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, com a recomendação até porque a fundação ela 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 Roberto Cavalcante, 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 em função da desatenção que caracterizava a gestão Juraci Magalhães para questão da 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 a gestão da Luizianne. Foi um processo que aconteceu de forma até dolorosa para as pessoas participavam dessa etapa de transição, mas que a partir de 2005 a HABITAFOR de Fortaleza passou a ser o carro chefe da estrutura institucional. Mas outras ações também estavam acontecendo”.

Os (Des) CAMINHOS DA CRIAÇÃO DE UM ÓRGÃO MUNICIPAL SETORIAL PARA HABITAÇÃO

PEQUENO (2008), ao discutir em seu texto sobre políticas habitacionais, favelização e desigualdades socioespaciais em Fortaleza, faz uma breve avaliação sobre o novo cenário institucional que se volta pra questão da moradia popular. Segundo este autor, as novas eleições trouxeram mudanças na orientação política municipal, convertidas em esperança de melhores tempos para a política habitacional social. 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 junto aos movimentos e às 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 são postas apenas como intenções, sendo aos poucos deixadas de lado em função de dificuldades diversas. Diversas foram as ações positivas postas em andamento pela nova gestão municipal. Todavia, alguns problemas são rapidamente detectados:

“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 intersetoriais 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 habitação era uma política descentralizada com execução em todas as seis Secretarias Executivas Regionais (SER), através dos extintos Distritos de Habitação e Trabalho, bem como por algumas iniciativas do terceiro setor. Contudo, atualmente a execução de projetos habitacionais não é exclusividade da Fundação. 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, estão ligados diretamente ao Gabinete da Prefeita e à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura (SEINF), respectivamente.

Figura 63 - Planta de implantação do Conjunto Habitacional Rosalina

Fonte: Acervo técnico de projetos da Habitafor.

Quadro 5 - Principais conjuntos habitacionais construídos pela Habitafor

CONJUNTO	UNIDADES HABITACIONAIS	CONCLUSÃO OU INÍCIO DA EXECUÇÃO
Lagoa do Opaia	600	2005
Maravilha	606 (576)	2008
Lagoa do Urubu	188 (24)	
Marrocos	147 (72)	2007
Anita Garibaldi	20	2006
Socorro Abreu	62	2008
Bárbara de Alencar I	104	2008
Bárbara de Alencar II	100 (76)	2008
Rosa Luxemburgo	171	2007
Rosalina	1830 (412)	2008
Maria Tomásia	1126	2009
Jana Barroso	272 (256)	2008
Urucutuba	332	
São Cristovão (Campo Estrela)	440 (100)	
Vila do Mar	1434	
Açude João Lopes	80	2008
PREURBIS – Cocó	816	
Lagoa do Papicú	488	
Sabiá	72	
TOTAL	8288	

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

Figura 64 - Vista aérea do Conjunto Habitacional Maria Tomásia

2.4.3 A CONTINUIDADE DA ATUAÇÃO DE OUTRAS ESFERAS DE GOVERNO NA PRODUÇÃO DE HABITAÇÃO SOCIAL EM FORTALEZA

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, conforme já exposto em item anterior, segue seu rumo. A partir de 2007, com a primeira gestão Cid Gomes, é 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, ocorrem 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 passa 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. Permanece, 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.

A RETOMADA DA PRODUÇÃO DE GRANDES CONJUNTOS HABITACIONAIS 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 relocada 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 65 - Estudo volumétrico para conjunto habitacional no projeto Maranguapinho

Fonte: Secretaria das Cidades do Estado do Ceará (material de divulgação oficial).

A Secretaria das Cidades, por sua vez, contando com recursos do governo federal e todo o arcabouço institucional já estruturado do Ministério das Cidades, conseguiu realizar a construção de alguns conjuntos habitacionais, conforme pode ser observado no *Quadro 6*. 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 recorrente em Fortaleza –, a magnitude das ações que estes projetos propõem. 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, estão 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 6 - Principais conjuntos habitacionais construídos pela Secretaria Estadual das Cidades

CONJUNTO/PROJETO	TIPO DE INTERVENÇÃO	UNIDADES HABITACIONAIS ²	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 66 - Conjunto Juraci Magalhães, construído através do Projeto Maranguapinho

Fonte: Secretaria das Cidades do Estado do Ceará (material de divulgação oficial).

3. MUDANÇAS E PERMANÊNCIAS NA PRODUÇÃO DA HABITAÇÃO SOCIAL

A terceira parte desta dissertação traz os principais resultados obtidos com o desenvolvimento da pesquisa assim como avança para sua conclusão. Tal como o anterior, este capítulo também toma o espaço urbano metropolitano de Fortaleza por recorte territorial e a produção habitacional como recorte temático, destacando os conjuntos habitacionais enquanto objeto de análise. Buscou-se relacionar às constatações identificadas – e aqui apresentadas – as discussões teórico-conceituais empreendidas no Capítulo 1 e a caracterização histórica, política e socioespacial apresentada no Capítulo 2. O conteúdo ora exposto provém notadamente de fontes primárias de informações, obtidas por meio de pesquisa documental, entrevistas e trabalhos de campo. A pesquisa documental compreendeu a coleta e a sistematização de dados quantitativos e qualitativos da produção habitacional em Fortaleza, tais como projetos de conjuntos obtidos nos acervos das principais instituições que lidam com a construção de moradias na cidade e dados censitários. As entrevistas possibilitaram a coleta de depoimentos de diversos técnicos envolvidos diretamente com a produção habitacional em diferentes momentos históricos. Os trabalhos de campo realizados nos conjuntos selecionados como estudos de caso possibilitaram a complementação das informações já obtidas por outros meios e a investigação de questões específicas necessárias para as análises empreendidas.

Com caráter notadamente empírico, a análise da produção habitacional aqui realizada objetiva, enfim, 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. É segundo estas três vertentes que o Capítulo 3 está organizado. No item '*Mudanças e permanências na produção das políticas habitacionais*' são discutidos aspectos relacionados às políticas de moradia empreendidas pelo Estado na capital cearense em diferentes momentos históricos. De certa forma, é dada continuidade ao tema já apresentado no Capítulo 2, com a diferença da análise acerca de determinados processos que caracterizam aquelas políticas quais sejam 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. Questões relacionadas à forma material resultante das políticas habitacionais – o desenho da moradia – são analisadas no item '*Mudanças e permanências na produção do desenho da*

habitação. 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 item '*Mudanças e permanências na produção do espaço habitacional*' traz algumas discussões referentes às transformações morfológicas nos conjuntos, à dinâmica de ocupação destes empreendimentos e às suas localizações no espaço urbano metropolitano de Fortaleza.

Aqui também são feitas algumas considerações que orientam possíveis conclusões, compostas a partir de um universo de registros e indicações que expõem alguns elementos que permitem desenhar sistematicamente alguns padrões indicativos de mudanças e permanências no modo como a produção habitacional vem sendo tratada, o que nos permite, inclusive, aventar se tais padrões são exclusividade do campo onde são realizadas as abordagens empíricas. Fazemos aqui uma importante ressalva das análises que serão apresentadas adiante: a conjuntura sócio-política específica do momento em que os conjuntos foram produzidos em muito explicam as suas formas resultantes, de tal sorte que a análise comparativa simples, feita através do isolamento de elementos para comparação, pode levar a constatações imprecisas ou que em nada contribuem para o entendimento do que queremos mostrar: a dinâmica que caracteriza a produção habitacional, através de mudanças e permanências. Portanto, as constatações apresentadas não tem valor estatístico, diante do universo abrangido pela pesquisa e também pelo seu aspecto qualitativo. Mas apresenta 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, num esforço de síntese, apresentarmos parte das constatações observadas.

Quadro 7 - 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 miniaturização 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 dos conjuntos habitacionais na cidade	Mudança
	Adensamento e verticalização dos conjuntos	Mudança
	Transformações morfológicas nos conjuntos habitacionais	Permanência
(*) Tratamos por tendência predominante a indicação preliminar, em hipótese, de como cada processo foi observado. Ressalta-se que esse dualismo tem caráter apenas metodológico, não restringido às análises que foram realizadas.		

3.1 MUDANÇAS E PERMANÊNCIAS NA PRODUÇÃO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS

Neste item são discutidos aspectos relacionados às políticas de moradia empreendidas pelo Estado na capital cearense em diferentes momentos históricos. De certa forma, é dada continuidade ao tema já apresentado no Capítulo 2, com a diferença da análise acerca de determinados processos que caracterizam mudanças e permanências na produção das políticas habitacionais, dentre os quais podemos destacar: 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 popular¹³⁹.

3.1.1 DESCONCENTRAÇÃO DAS AÇÕES HABITACIONAIS

TRANSFORMAÇÕES NA ESTRUTURA INSTITUCIONAL DE PLANEJAMENTO HABITACIONAL NA CAPITAL

Retomando as discussões empreendidas no Capítulo 1, quando tratamos do papel do Estado enquanto agente promotor da habitação, destacamos a importância que o ente estatal apresenta – em seus diferentes níveis de atuação – ao estabelecer mecanismos que garantam à população o acesso àquele bem. No Brasil, em determinado momento histórico – conforme apresentado no Capítulo 2 – a moradia passa a ser responsabilidade do Estado, que usualmente atua no setor habitacional através da regulação, normalmente traduzida em políticas públicas. Ao longo do século, tais políticas apresentam como característica comum, ainda que com variações, a centralização na instância federal. Tal condição começa a se alterar somente a partir da Constituição Federal de 1988, que traz um conjunto de diretrizes que direcionam ao município o papel de protagonista na elaboração e execução de algumas políticas setoriais, dentre elas a habitação.

De maneira geral, em Fortaleza esse processo não se distanciou do que fora 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 em meados da década de 1960, é que vão

(139) Cabe aqui ser ressaltado que estes processos não se apresentam de maneira isolada. Do contrário, são complementares uns aos outros, sofrem e exercem influência entre si. A forma como eles são aqui apresentados decorre de uma escolha metodológica, resultante da matriz analítica elaborada previamente e que orientou a pesquisa, no que se refere às atividades e aos resultados. Ainda assim, neste item, como também ao final da dissertação, é feito um esforço de síntese, buscando-se relacionar tais constatações.

acontecer as primeiras ações com forte vínculo ao nível da administração municipal, mas ainda dependentes dos recursos federais. Antes, conforme visto no Capítulo 2, o resultado da atuação estatal no campo da moradia em Fortaleza foram os conjuntos construídos pelos Institutos Previdenciários e os núcleos erguidos através da 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, esta 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. Na verdade, as ações da FSSF no campo da moradia popular eram em prática uma resposta direta às intervenções estruturais que a capital vinha sofrendo por conta da atuação do governo estadual, no que se refere principalmente à estruturação viária. Ou seja, 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 as estavam promovendo. Destaque deve ser dado à construção do conjunto habitacional Pirambu, viabilizado através do sistema de ajuda-mútua e que esteve a cargo de parceria entre órgãos estaduais e municipais, respectivamente a CHEC e a FSSF. 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 nas cidades do interior do estado. Nesse mesmo ano também foi criada uma COHAB municipal responsável pelas realizações na capital. Em 1968 a CHEC foi transformada em COHAB-CE. Já em 1972, a COHAB municipal se fundiu à COHAB-CE, que manteve esta 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, decresce 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 Companhia que, mesmo tendo abrangência estadual, concentrou boa parte das ações na capital e na recém-instituída região metropolitana. Se a COHAB-CE trabalhava, predominantemente, com foco em um público capaz de minimamente atender os requisitos

financeiros e assim acessar aos recursos do SFH, foi com a PROAFA que o governo estadual de certa forma suplantou o que antes havia sido praticado pela FSSF.

Como abordado anteriormente no Capítulo 2, 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 de Estado – para atuar na execução daquele programa federal coloca Fortaleza em situação peculiar, já que tal condição 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*. Na opinião de 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, trazendo grande parte da equipe técnica, mas também se aproveitando das experiências de implantação dos conjuntos Alvorada e Marechal Rondon, construídos via FSSF. A real dependência da PROAFA à conjuntura política local, específica e favorável que a instituiu, como tratado no Capítulo 2, também justifica sua dissolução em 1987.

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 perde sua instância de planejamento, alterando-se a forma de inserção institucional do tratamento do problema habitacional na estrutura pública federal. A política habitacional passa a apresentar forte natureza assistencialista, de caráter seletivo, sendo o parâmetro de corte a renda da população. Fortaleza não fica imune ao vazio institucional observado nos setores das políticas urbana e habitacional, que vinha ocorrendo em escala nacional. As ações estatais em habitação passam a ser desenvolvidas buscando a descentralização das decisões na aplicação dos recursos, com o discurso do fortalecimento do papel dos Estados e municípios. De fato, seguindo os preceitos neoliberais, o Governo do Ceará realiza reformas administrativas, enxugando a máquina pública e desmontando a maior parte da sua estrutura setorial, sem que as prefeituras 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 mais tarde da FSSF, em 1990, as ações habitacionais ficam a cargo principalmente da COHAB-CE, a nível estadual, mas também da COMHAB, a nível municipal,

mas de maneira muito incipiente. No âmbito municipal, a situação institucional se mantinha precária e desgovernada, conforme PEQUENO (2008). As ações habitacionais tocadas pela Prefeitura ocorriam sob a responsabilidade de diversas secretarias, de forma bastante fragmentada, como o próprio planejamento urbano naquele momento. Restava, de fato, a COHAB-CE como único órgão local dedicado exclusivamente ao trato da questão habitacional. Ainda que inserida numa conjuntura neoliberal, a manutenção da COHAB-CE nesse primeiro momento se deve ao reconhecimento do governo estadual da sua importância enquanto único órgão responsável pela política urbana. Nesse interim, vai ser criada a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano, precursora da atual Secretaria das Cidades, ficando ambas as instituições à frente dos setores urbano e habitacional. Além da SDU, responsável pela política, foi criada também a SEDURB, que funcionava como um órgão executivo, com capacidade de elaboração de projetos, e que tinha status semelhante ao da COHAB-CE. Enquanto este órgão 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 de habitação social em todo o Brasil ao longo da década de 1990, caminha-se para a extinção da COHAB-CE e a transferência aos municípios da responsabilidade pela provisão de moradia. Em 1999 a companhia é extinta e suas atribuições são 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 estado vinha fazendo na cidade. Enquanto isso, o poder público municipal vai demorar a incorporar a moradia como sua responsabilidade. Mas ao final daquela década, ao mesmo tempo em que há um movimento de recuo por parte da administração estadual, a prefeitura avança no trato da questão habitacional, ainda que timidamente e sem indícios claros da constituição de um órgão específico para o trato do problema.

Nesse 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. Tais ações, distribuídas em várias partes da cidade, até mesmo pelo porte reduzido, sustentavam ainda um regime clientelista baseado na oferta de moradias populares e que garantia a eleição de pessoas ligadas à Comissão. Ao final dos anos 1990, a Comissão vai começar a estabelecer parcerias e convênios com o governo federal, ONGs e mesmo setores da sociedade civil organizada, para o desenvolvimento de ações na área. Um deles, e o mais importante, foi o Habitar Brasil. Fortaleza, então a quinta cidade mais populosa do Brasil, contava com significativo contingente de pessoas residindo em favelas e paradoxalmente não possuía um

órgão local específico para o setor habitacional. Diante destas circunstâncias, a cidade se credencia para receber maior volume de recursos do Habitar Brasil, inclusive verba específica para a constituição de um órgão habitacional.

Depois de um período de marginalização da questão habitacional no interior da gestão municipal, notadamente nos governos do ex-prefeito Juraci Magalhães, quando inclusive os prazos estipulados para utilização de recursos foram extrapolados, a política municipal de habitação social é oficialmente formalizada em 2003, com a criação da Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza através da Lei Municipal 8810. 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 é instituída a política municipal de habitação social, através da Lei Municipal 8918/2004. Esta 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. Ainda que com a Habitafor tenha havido uma intensificação da municipalização das políticas habitacional, o governo estadual ainda remanesce com ações na capital, pontuais, mas de porte significativo. De fato, o que se observa no período mais recente é a manutenção do paralelismo que historicamente marca a presença dos governos municipal e estadual na produção habitacional em Fortaleza. É sobre isso que passamos a discorrer a seguir.

3.1.2 PARALELISMO DA ATUAÇÃO ESTATAL NA PRODUÇÃO HABITACIONAL NA CAPITAL

DINÂMICA DE ATUAÇÃO DOS GOVERNOS ESTADUAL E MUNICIPAL NO SETOR HABITACIONAL

De certa forma, continuando o processo que foi tratado no item anterior, o que se percebe ao longo das transformações na estrutura institucional de planejamento habitacional na capital cearense é um paralelismo da atuação estatal na produção habitacional. Daí o destaque dado a este tema como item específico, permitindo assim a inserção de mais informações a seu respeito. Mesmo que tenha havido um caminhar para a municipalização das ações em habitação em Fortaleza, tendo como marco a Constituição de 1988, o que se percebe é que ao longo do tempo os governos locais – estadual e municipal – continuaram atuando nesse setor. Conforme as discussões já empreendidas anteriormente, e como pode ser visto no Quadro 8, 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 e desenvolvendo ações na capital cearense, evidentemente com diferentes ênfases e

intensidades de atuação. No ano anterior, tem-se um marco importante quando, através da atuação conjunta entre CHEC e FSSF, foi construído o conjunto habitacional Pirambu. 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 os grandes conjuntos, financiados para a classe trabalhadora assalariada. Já o município, através da FSSF, executou outros importantes conjuntos, mas voltados especificamente para algumas áreas com precariedade das condições de moradia, justamente aquelas alvos de intervenções do próprio governo estadual. Em suma pode-se observar que, enquanto as ações da COHAB-CE eram voltadas para o incipiente mercado habitacional que se viabilizava através do BNH, aquelas tocadas pela FSSF tinham caráter meramente assistencialista. Nesse momento, ao passo que ganham significância os projetos tocados pela COHAB-CE, diante do volume de recursos provenientes do Banco Nacional da Habitação, decresce a participação da Fundação de Serviço Social de Fortaleza. Com a mudança de rumo da política habitacional, voltando-se o 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, havia uma convergência de fatores sócio-políticos 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 – frente ao 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. Tais 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. Tal particularidade é um forte indício que demonstra o paralelismo da atuação dos governos estadual e municipal no setor habitacional em Fortaleza. Nas palavras de BRAGA (1995:206), *‘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. Convém destacar que ao longo do período de vigência do PROMORAR, não houve participação efetiva da Prefeitura Municipal de Fortaleza na implementação daquele

programa, sendo o governo estadual o único executor. Essa postura se diferencia do ocorrido em outras capitais. Apenas com as eleições diretas nas capitais, em 1985, e com a ascensão de uma gestão de esquerda e popular, é que ocorre uma reintrodução do governo municipal enquanto um dos executores da política federal de habitação popular.

Figura 67 – Placas de identificação das ações habitacionais da Proafa

Fonte: Acervo Técnico da Proafa.

A ATUAL SITUAÇÃO INSTITUCIONAL E AS RECENTES AÇÕES HABITACIONAIS

Um aspecto que deve ser ressaltado é que, se o papel e a importância do município estiveram relegados a um plano secundário até a constituição de 1988, diante do vínculo direto entre o governo federal e os estados, inclusive no que se refere à escolha de gestores; com a obrigatoriedade da municipalização de algumas ações setoriais, dentre as quais a habitação, ao longo da década de 1990 o governo estadual vai continuar trabalhando nessa questão. Nesse caso, a permanência do ente estadual, como opinam LAVOR (2012) e SABÓIA (2011), se deve à importância que a questão habitacional apresenta para a consolidação de interesses políticos e econômicos na capital.

A extinção da PROAFA, em 1987, marca o início do processo de dismantelamento da estrutura institucional do governo estadual no setor habitacional. Ocorre a transferência para os governos municipais da responsabilidade de fornecer moradia, segundo as orientações neoliberais. No entanto, o município de Fortaleza não consegue se estruturar para o enfrentamento da situação. Tanto é que o poder público municipal vai demorar a incorporar a moradia como sua responsabilidade. Apenas ao final da década de 1990, concomitante ao recuo por parte do estado, ocorre um avanço da prefeitura municipal no trato da questão habitacional, ainda que timidamente e sem indícios claros da constituição de um órgão específico para o trato do problema.

Depois de quatro gestões conservadoras à frente da prefeitura municipal, ascende ao poder um novo grupo político que, alinhado com o Governo Federal, passa a executar várias ações no setor habitacional através da recém-criada Habitafor. Tais ações públicas em habitação na capital, contudo, não se restringem ao poder público municipal, mesmo com sua crescente autonomia. O governo estadual, mesmo diante de um processo de municipalização das ações em habitação popular, segue atuando, em alguns casos até de maneira mais significativa que a administração local. Atualmente, com a Secretaria Estadual das Cidades, ocorrem articulações para investimentos no desenvolvimento urbano e regional na capital, seguindo linha anterior de dependência dos programas federais e do aporte financeiro do BID. Permanece, portanto, o paralelismo entre as duas esferas de governo, observado em vários dos momentos históricos, alguns dos quais aqui apresentados, e que caracteriza a atuação dos governos municipal e estadual no setor habitacional em Fortaleza.

Figura 68 - Propaganda da inauguração de conjunto habitacional construído em Fortaleza

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

Quadro 8 - Evolução histórica das instituições responsáveis por ações habitacionais em diferentes escalas de governo

INSTITUIÇÕES		1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																													
União	Planejamento	FCP																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																				
		SERFHAU																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																				
		MHU																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																				
		MBES																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																				
		SEAC																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																				
		SEPURB																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																				
		SEDU																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																				
		MCidades																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																				
	Exec.	IAP's																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																				
		BNH																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																				
		CEF																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																				

Fonte: Adaptado de ARAGÃO (2010:44). Este quadro apresenta uma simplificação.

3.1.3 PATRIMONIALISMO COMO COMPONENTE DAS AÇÕES PÚBLICAS EM HABITAÇÃO

PREDOMINÂNCIA DA PROVISÃO DIRETA E DA IDEOLOGIA DA CASA PRÓPRIA

Após a exposição do panorama histórico da produção habitacional em Fortaleza feita no Capítulo 2, restam claras evidências da predominância da provisão direta como principal forma de atuação do Estado na questão da moradia popular. Tal constatação converge para o que CASTELLS (2006:237) 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 de FERREIRA (2007:45) da *não-política habitacional* como postura adotada pelo Estado brasileiro, de onde decorre o forte suporte à cultura da casa própria. Esta cultura patrimonialista, que MARICATO (1987, 2000) tanto destaca em seus trabalhos sobre o urbano no Brasil, pode ser apontada como importante implicação social e política da atuação do Estado nacional no setor habitacional. De fato, 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.

Figura 69 – Manifestações de cunho político na inauguração do Conjunto Habitacional Lagamar

Fonte: Acervo Técnico da Proafa.

Sem dúvida alguma o Banco Nacional da Habitação é significativamente ilustrativo desse processo. Se nas raras ações habitacionais observadas em Fortaleza nos anos anteriores à instituição do Banco o acesso à moradia se dava mediante aquisição financiada ou subsidiada, como ocorreu com exemplares construídos pela FCP e pelos IAPs; foi com o BNH que a mercantilização da moradia serviu como estratégia de vulgarização da propriedade privada da casa. Toda essa produção

habitacional via 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 constituíam, buscando certo grau de individualização, conforme será tratado mais adiante.

Figura 70 – Placa de inauguração do Conjunto Habitacional Lagamar

Fonte: Acervo Técnico da Proafa.

Se a ideia da casa própria esteve presente durante a atuação da COHAB-CE como forma de legitimar localmente o governo federal de base militar, 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, permanece o acesso à moradia via casa própria. Por exemplo, a COMHAB, que assumiu as funções da FSSF, com a construção de pequenos conjuntos habitacionais sob o regime de mutirão, manteve as práticas assistencialistas daquela Fundação. Tais ações, distribuídas em varias partes da cidade, até mesmo pelo porte reduzido, sustentavam um regime clientelista baseado na oferta de moradias populares e que garantia a eleição de pessoas ligadas

àquela Comissão. Essa condição permaneceu no bojo da administração municipal até os momentos anteriores à instituição da Habitafor, conforme relatos já apresentados anteriormente no Capítulo 2.

A comercialização das casas e a situação de informalidade ou irregularidade fundiária apresentada por grande parte dos conjuntos 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. Mais recentemente, a Habitafor tem buscado alternativas no que concerne à titulação das moradias ofertadas. Cadastros mais criteriosos ou a concessão de instrumento jurídico com caráter de título de posse são alguns dos mecanismos que têm sido utilizados. No entanto, diante de todo o estoque de moradias populares anteriormente produzidos pelas distintas esferas de governo, restam situações de informalidade e ilegalidade. A própria COHAB-CE, como apontado por NILDON (2010), mesmo extinta, ainda encontra-se em processo de liquidação justamente pelo fato de muitos dos mutuários, não terem realizado a quitação de suas residências, constituindo situação de informalidade. Segundo LAVOR (2012), até mesmo a CAIXA tem sido envolvida em projetos de regularização fundiária de conjuntos habitacionais construídos pela Prefeitura na década de 1990.

ALTERNATIVAS AO MODELO PATRIMONIAL (?)

Alternativas ao patrimonialismo 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 europeus, é uma opção que tem sido sobrepujada pela propriedade privada da casa. Ainda assim, o aluguel está presente no mercado imobiliário formal e informal, 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 falta de capital, seja pelas exigências burocráticas. Em menor escala, recentemente 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, esta modalidade é 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. Alguns autores, como BONATES (2007) e ARAÚJO (2008), apontam inclusive 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. VALENÇA (2011) coloca ainda que 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 padrão, com características de inserção urbana e tipologia diferentes daquelas constituintes da produção realizada pelas políticas implementadas anteriormente, sobretudo pelo BNH. O PAR atuava 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 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 71 – Exemplo típico de empreendimento habitacional construído através do PAR em Fortaleza

Fonte: Acervo pessoal do autor [2008].

3.1.4 RESTRIÇÃO DA POPULAÇÃO ATENDIDA PELAS POLÍTICAS HABITACIONAIS DE MORADIA POPULAR

FORMAS DE ACESSO AOS PROGRAMAS HABITACIONAIS E CRITÉRIOS DE SELEÇÃO DOS BENEFICIADOS

Outro importante aspecto que pode caracterizar 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 define 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 todas as famílias que poderiam ingressar nos programas e projetos executados pela COHAB-CE. Era do livre arbítrio de cada um ir até a 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 banco essa visão mercantil, que buscava a comercialização das unidades produzidas de forma a se ter o retorno dos investimentos realizados, não havia preocupação em atender à população mais pobre. De fato, o BNH não havia sido pensado pra 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, ocorrem as importantes ações de desfavelamento tocadas pela FSSF, as quais resultaram na construção de grandes conjuntos como o Alvorada, o Marechal Rondon e o Palmeiras. Tais ações de desfavelamento marcam, de maneira mais incisiva, o início dos grandes projetos de intervenção em áreas constituídas por assentamentos precários, prática que mais tarde vai ser exercida pela PROAFA e que também caracteriza as recentes ações dos governos estadual e municipal no setor habitacional. As áreas escolhidas para projetos de desfavelamento tinham como particularidade o fato de serem alvos 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. Já o Conjunto Palmeiras passou a abrigar a população removida da área onde foi construída a Avenida Leste Oeste. Nestes conjuntos, o procedimento de atendimento era outro: a construção de casa associada à remoção de favela. O critério de escolha destas áreas, como já tratado em outros momentos desta dissertação estava vinculado, sobretudo a 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, a reconhecer a responsabilidade estatal para com a situação das famílias que viviam em condições subumanas nas favelas, a Fundação propôs várias questões inovadoras, entre elas, a legalização da posse da terra, mas principalmente a melhoria das condições habitacionais dos favelados sem a necessidade de relocação, o que havia ocorrido com as intervenções da FSSF. É por isso que, mesmo diante de significativos obstáculos e limitações, acreditamos que a atuação desta Fundação representou uma nova fase da política habitacional executada em Fortaleza. Ademais, o programa habitacional posto em prática pela Proafa propunha a mudança 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. 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. Fato é que 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.

CONVERGÊNCIA DAS AÇÕES PARA ÁREAS DE RISCO: ESTRATÉGIA DE REDUÇÃO DO PROBLEMA?

O atendimento pontual, sobretudo em áreas de favelas, prossegue 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 tocados pela COHAB-CE e pela COMHAB. O resultado espacial é 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. São demandas localizadas, com público-alvo pré-identificada, onde o universo de atendimento – leia-se grupo de famílias a ser beneficiado – é conhecido antes mesmo da execução do conjunto e em alguns casos observa-se certo grau de organização comunitária. Diferem, portanto, dos grandes conjuntos do BNH e dos poucos exemplares construídos na gestão Collor, como o São Cristóvão, já que nestes conjuntos havia um atendimento

mediante cadastro. Ao passo que se intensificam as ações habitacionais com repasse de montantes públicos subsidiados, na maioria das vezes recursos não onerosos, não se observa a elevação da quantidade de unidades ao nível capaz de enfrentar efetivamente o crescente déficit habitacional que Fortaleza apresenta.

Figura 72 – Projeto de mutirão habitacional construído no início da década de 1990 em Fortaleza

Fonte: Acervo Técnico de Projetos 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 recentes da Habitafor e da Secretaria Estadual das Cidades apresentam tais características. De fato, o que se percebe atualmente é o direcionamento das ações, quase que exclusivamente, para um público-alvo restrito: aquelas famílias moradoras de favelas, mas principalmente de áreas de risco. Encarada desta forma, a política habitacional ocorre de maneira desprendida das demais ações de desenvolvimento urbano na capital cearense, que também sofre com a ausência de instrumentos e órgão que indique diretrizes para o controle do crescimento e a organização espacial da cidade. Ademais, observa-se no discurso oficial uma intencional redução do problema, quando passa-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.

3.2 MUDANÇAS E PERMANÊNCIAS NA PRODUÇÃO DO DESENHO DA MORADIA

Neste item, 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 importante objeto de análise desta dissertação. Assim como no anterior, é feito um esforço de síntese acerca das questões já tratadas ao longo desta dissertação, 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 miniaturização das unidades habitacionais, verticalização e utilização de tipologias multifamiliares e transformações morfológicas nas unidades habitacionais¹⁴⁰. As constatações apresentadas advêm das análises realizadas sobre o material coletado com as entrevistas, os acervos de projetos e os trabalhos de campo. Diante do amplo universo de conjuntos habitacionais presentes no espaço urbano metropolitano de Fortaleza – recorte territorial de nossa pesquisa – foi adotada como estratégia metodológica a escolha de uma amostra dirigida, na forma de estudos de caso. Como critério básico, selecionados aqueles conjuntos 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 por esta dissertação. Particularidades e exceções foram tratadas de maneira apenas pontual ou não figuraram como conteúdo trazido no trabalho.

3.2.1 PADRONIZAÇÃO E MINIATURIZAÇÃO DAS UNIDADES HABITACIONAIS

REPETIÇÃO TIPOLOGICA 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 talvez seja uma significativa característica que tem servido inclusive como estigma para identificar a habitação construída pelo Estado e voltada para os pobres. Mesmo os poucos conjuntos produzidos pelos Institutos Previdenciários na capital, que se destacam

(140) 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.

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 unidades. E é exatamente no momento que os IAPs conduziam as principais ações habitacionais no país que ocorrem as primeiras iniciativas de se trabalhar com a habitação mínima, a produção em série e a padronização dos elementos de construção, de forma a reduzir custos. Contudo, ampliada e intensificada sob uma lógica mercantilista, é com a produção dos grandes conjuntos executados pela COHAB-CE que tal receituário se consolida.

A centralização da política habitacional nesse período influenciava na forma como os conjuntos eram produzidos localmente. Modelos de unidades habitacionais desenvolvidos pelo BNH em sua sede eram transferidos aos estados, servindo como referência para as casas que seriam construídas. 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 o modelo importado às particularidades locais. Sobre a centralização do processo de decisão quanto aos projetos das unidades utilizadas nos conjuntos habitacionais do BNH e as tentativas de adequar às necessidades e particularidades locais, ARAGÃO (2011) afirma que:

“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 se mudou cozinha, não se mudou banheiro e também não se mudou a aproximação de uma com outra, geminada”.

Figura 73 – Exemplo de projeto-modelo de unidade habitacional geminada adotado pela COHAB-CE

Fonte: Acervo de Projetos da COHAB-CE.

Mas apesar da busca de adaptação dos projetos, o que se viu foi uma repetição exaustiva de projetos genéricos, que ocorreu dentro do mesmo empreendimento ou ainda entre diferentes conjuntos. Consolidava-se a lógica do mercado imobiliário na produção habitacional para baixa renda, ainda que assalariada. Dentro dessa lógica, convergiam interesses comuns. As empreiteiras se utilizavam de um mesmo projeto, com pequenas variações, para a execução de conjuntos que ultrapassavam milhares de unidades. A rapidez na execução facilitada pela padronização atendia aos requisitos dos BNH e aos interesses dos governos locais em atender mais rapidamente ao maior número de pessoas. Dava-se, portanto, o privilégio ao quantitativo, desprezando-se o resultado formal, das unidades isoladas e mesmo dos conjuntos como elementos da paisagem urbana.

Figura 74 - Conjunto habitacional Jereissati

Fonte: Banco de imagens do Jornal O Povo.

Figura 75 - Conjunto habitacional Marechal Rondon

Fonte: Banco de imagens do Jornal O Povo.

Nos projetos dos grandes conjuntos executados pela COHAB-CE havia algumas variações tipológicas no que se refere ao tamanho do lote e à dimensão da casa. Ambos tinham implicações no custo, elevando-se o valor do financiamento para unidades habitacionais de maior área. Quanto ao tamanho do lote, as diferenciações ocorriam na maior parte dos casos como estratégia para adequação ao projeto do loteamento composto: 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 disposição de alguns lotes. Segundo depoimento de ARAGÃO (2011),

Geralmente [eram] 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 problema.

Mas 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 (ARAGÃO, 2011 & FREIRA, 2011), não se baseavam em critérios estatísticos ou censitários. Mas essa variação ocorreu apenas nos conjuntos de unidades térreas. Naqueles onde uma parte das unidades construídas eram blocos de apartamentos havia uma repetição de um só padrão de projeto.

Figura 76 - Conjunto habitacional Vila Velha

Fonte: Banco de imagens do Jornal O Povo.

Figura 77 - Conjunto habitacional Cidade 2000

Fonte: Banco de imagens do Jornal O Povo.

Figura 78 - Conjunto habitacional Timbó

Fonte: Banco de imagens do Jornal O Povo.

Mesmo nos projetos executados pelos órgãos de caráter mais assistencialista, como a FSSF e a PROAFA, predominava a repetição tipológica. Com relação à PROAFA, que atuou em setores específicos da cidade, como visto anteriormente, em favelas que ocupavam áreas estratégicas para as obras do governo estadual, esta Fundação trouxe alguns elementos importantes ao processo de produção do desenho da moradia em Fortaleza. Apesar do dimensionamento dos espaços das unidades habitacionais dos conjuntos projetados e construídos pela Fundação estarem baseados segundo 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 houveram 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, segue o relato de PEREIRA (2011):

"Inicialmente não existia projeto pra casa. 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 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".

"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 e eram um tipo e no meio haviam 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.

Figura 79 – Estudos tipológicos para o Conjunto Habitacional João Paulo II

Fonte: PEREIRA (2011).

Figura 80 – Distribuição espacial das diferentes tipologias em uma quadra do Conjunto João Paulo II

Fonte: PEREIRA (2011).

Figura 81 – Projeto de mutirão habitacional da COHAB-CE com unidades geminadas padronizadas

Fonte: Acervo de Projetos da COHAB-CE.

A ação pioneira da PROAFA em buscar uma variação tipológica que atendesse de forma mais próxima às diferentes necessidades dos moradores foi apenas pontual, 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 construídos pela Prefeitura Municipal, e nas ações fragmentadas pelos diversos órgãos que marcaram este período. Nestes 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, como será mostrado mais adiante.

TENTATIVAS DE DIVERSIFICAÇÃO DO PROJETO DAS UNIDADES HABITACIONAIS

Diante da precariedade institucional no setor habitacional que se observa em Fortaleza ao longo da década de 1990 e começo dos anos 2000, ganha 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, observa-se uma redução significativa da qualidade dos projetos desenvolvidos, se comparados com as ações da COHAB-CE no momento anterior. Segundo depoimento de MOURA (2012) é essa a herança que a Habitafor, quando criada em 2003, recebe da gestão anterior. Num primeiro momento, a nova Fundação vai buscar ajustar e corrigir os erros dos projetos em desenvolvimento. Depois de melhor estruturada, inclusive com a incorporação de novos técnicos, passa a desenvolver projetos próprios, nos quais há uma 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 recentes no setor de moradia popular 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 nesta intervenção do poder estadual observa-se a mesma padronização que caracteriza as ações habitacionais em outros momentos já tratados nesta dissertação; 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.

[illegible]

Figura 83 - Vista externa das unidades habitacionais de um dos conjuntos do Projeto Vila do Mar

214

MINIATURIZAÇÃO DO ESPAÇO CONSTRUÍDO

A produção habitacional no espaço urbano metropolitano de Fortaleza também pode ser caracterizada, ao longo do tempo, pela redução das áreas úteis das unidades habitacionais. As razões que determinam esse processo são diversas e complexas, de tal forma que restringiremos a abordagem a tal processo apenas de maneira aproximada. A alteração da composição familiar, a restrição de recursos orçamentários, a escassez de terra urbana e a consequente 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 miniaturização 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 60m² e 70m². Eram estas as dimensões dos apartamentos, muito se aproximando do tamanho dos empreendimentos construídos pelos IAPs na década de 1950. No conjunto Esperança, por exemplo, as habitações que compunham os blocos verticalizados possuíam 68 m². As casas, por sua vez possuíam dimensões menores, mas em contrapartida contavam com espaços livres no interior do próprio lote que muito serviram para acréscimos posteriores. As residências do Conjunto Novo Mondubim possuíam área de 58m², em lotes de 6x25m. Por serem unidades financiadas, onerosas para os mutuários, a oferta de uma maior área construída funcionava como atrativo. Ademais, segundo depoimento de ARAGÃO (2010), 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 nesse período a composição familiar era em média aproximada de seis pessoas por domicílio, outro motivo que justifica 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 PROAFA 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 serem 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. Da mesma maneira foi o que se observou em muitos conjuntos 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 5,5x20m, com unidades habitacionais de 5,5x6m.

Nas duas décadas recentes reforça-se a tendência observada de redução das áreas das unidades habitacionais. Se tomarmos como referência os maiores empreendimentos construídos pelos governos estadual e municipal nesse período, constatamos a miniaturização das áreas, em alguns casos com a redução do programa básico. Conforme pode ser visto no Quadro 9 e no Quadro 10, grandes conjuntos recentemente construídos, como o Maria Tomásia e o Rosalina, passam a apresentar áreas das unidades inferiores à 35m², muito próximas das áreas que eram ofertadas pelos programas assistencialista da FSSF e da PROAFA. O mesmo ocorre com as ações do governo estadual, como é o caso dos conjuntos construídos no projeto Maranguapinho. Segundo depoimento de COSTA (2012) o dimensionamento dos espaços das unidades habitacionais, no caso da Habitafor, continua sendo feito segundo as dimensões mínimas postas na legislação, de forma a buscar ampliar a quantidade de unidades possíveis de serem construídas em cada empreendimento.

Quadro 9 - Comparativo das áreas de unidades habitacionais em conjuntos de tipologia unifamiliar

CONJUNTO	ÓRGÃO	ANO	TOTAL DE UH	ÁREA DA UH
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 10 - Comparativo das áreas de unidades habitacionais 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	Pref. Municipal	2011	1434	41 m ²
Juraci Magalhães	Sec. das Cidades	2011	264	39 m ²

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

3.2.2 VERTICALIZAÇÃO E UTILIZAÇÃO DE TIPOLOGIAS MULTIFAMILIARES

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 Mondubim e Parque Itaipava. Mesmo localizados em setores periféricos da cidade, o que poderia justificar uma implantação mais dispersa, com unidades habitacionais térreas, tais conjuntos seguiram o padrão construtivo presente nas grandes cidades brasileiras que tiveram produção dos IAP, como São Paulo.

Figura 84 - Blocos de apartamentos do Conjunto Mondubim.

Fonte: Banco de imagens do Jornal O Povo [1976].

Com a produção da FSSF, da PROAFA e COHAB-CE, o predomínio 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, é que vai aparecer a tipologia verticalizada. Mas mesmo assim, era uma busca de adensamento construtivo em apenas parte do conjunto, através da adoção de blocos de apenas dois pavimentos, com grandes áreas livres entre os mesmos. Outra parte utilizava a tipologia de unidades térreas em lotes unifamiliares. Depois do Conjunto Esperança vieram outros construídos pela COHAB-CE com a mesma estratégia de verticalização parcial com a manutenção de parte das unidades no sistema de loteamento tradicional. São também exemplos de destaque os conjuntos Araturi, Novo Mondubim e Nova Metrópole.

Figura 85 - Blocos de apartamentos do Conjunto Esperança

Fonte: Banco de imagens do Jornal O Povo.

Figura 86 - 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 a nível nacional quanto local, são os mutirões habitacionais, construídos pelo estado e pelo município, que se destacam como principal ação pública estatal no campo da moradia popular. Abandona-se a verticalização multifamiliar e retorna-se plenamente às tipologias térreas, unifamiliares, isoladas no lote. Percebe-se uma maior utilização das unidades construídas em fitas, proporcionando maior adensamento construtivo que aquelas anteriormente executadas geminadas. Mas por se tratarem de ações fragmentadas, tanto espacialmente quanto institucionalmente, são desenvolvidas algumas fugas a tal receituário. São propostas unidades isoladas, mas de dois pavimentos, com lotes menores, proporcionando maior adensamento construtivo. Segundo depoimentos de PACHECO (2010) e NILDON (2010) a busca pelo

adensamento se dava em virtude da dificuldade em se obter terrenos adequados com baixo custo. Daí resultava na busca de alternativas de verticalização e adensamento, ainda que permanecendo a unidade unifamiliar isolada no lote. Mas estas ações eram pontuais, pouco significativas se considerado o universo de unidades habitacionais construídas através destes mutirões.

Figura 87 – Projeto de unidade habitacional unifamiliar verticalizada em mutirão habitacional

Fonte: Acervo de Projetos da COHAB-CE.

Figura 88 – Unidade habitacional unifamiliar verticalizada no mutirão habitacional Jardim Iracema

Fonte: Acervo de Projetos da COHAB-CE.

PREDOMINÂNCIA DO USO DE BLOCOS DE APARTAMENTOS E A VERTICALIZAÇÃO DOS CONJUNTOS

A retomada da produção habitacional em grande escala e verticalizada se deu com a construção do Conjunto Habitacional Aracapé, em 2001 pela prefeitura municipal. Nesse momento, como visto no Capítulo 2, caminhava-se para uma reestruturação institucional no setor habitacional, o que também representava maior repasse de recursos para ações de moradia popular. Na mesma linha também vão ser construídos conjuntos de grande porte como o Planalto Universo, o Maravilha e Rosalina. Este último inclusive possuindo um misto de casas e apartamentos, lembrando as ações da COHAB-CE. A opção pelos blocos de apartamentos, segundo depoimento de COSTA (2012), decorre da escassez da terra urbana a custos que viabilizem a construção destes empreendimentos.

Figura 89 – Unidades habitacionais verticalizadas do conjunto Rosalina

Fonte: Acervo pessoal do autor [2008].

Figura 90 – Unidade habitacional unifamiliar verticalizada em conjunto construído pelo Projeto Vila do Mar

Fonte: Acervo pessoal do autor [2008].

3.2.3 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 tais empreendimentos. A propriedade privada da casa aliada ao abandono do conjunto pelo poder público logo após a sua entrega, são fatores que contribuem diretamente para a apropriação dos espaços – privados ou públicos – produzidos pelos próprios moradores tornando estes os principais agentes destas 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, conforme segue.

ALTERAÇÕES MORFOLÓGICAS EM UNIDADES HABITACIONAIS TÉRREAS UNIFAMILIARES

No caso dos conjuntos construídos com unidades habitacionais térreas unifamiliares um primeiro aspecto observado é o isolamento físico e visual que advém 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 mais recentemente construídos, é a construção de espaço destinado à guarda de veículo, 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.

Tais 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 estas 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 nestas intervenções um fator positivo. Nas palavras de ARAGÃO (2010):

“A casa do morador era a coisa pior 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 pra 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 é bom. Muito bom quando eu vejo que aquela coisa mudou tudo. Porque eu tinha horrores daquela coisa horrível”!

Figura 91 – Transformações morfológicas em conjunto habitacional composto por unidades térreas

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

MODIFICAÇÕES MORFOLÓGICAS EM UNIDADES HABITACIONAIS MULTIFAMILIARES VERTICALIZADAS

No que se refere aos conjuntos habitacionais compostos por blocos de apartamentos, multifamiliares e verticalizados, esta tipologia apresenta restrições próprias que dificultam as alterações descritas anteriormente. Contudo, há aspectos tratados no item anterior 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. Nestes casos,

tal intervenção além de servir como demarcação da propriedade, buscar 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 a unidades tais como salas, quartos, garagens e mesmo estabelecimentos comerciais. A ampliação horizontal vai ocorrer sem restrição de localização vertical da unidade. Mesmo apartamentos localizados no terceiro pavimento, como 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 vão ocorrer 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 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. Tal 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 92 – Transformações morfológicas em conjunto de unidades verticalizadas - Aracapé

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

Figura 93 – Transformações morfológicas em trecho de conjunto de unidades verticalizadas - Esperança

Fonte: acervo pessoal do autor [1983 | 2006]

Figura 94 – Ampliação horizontal em conjunto de unidades verticalizadas - Esperança

Fonte: acervo pessoal do autor [1983 | 2006]

Figura 95 – Ampliação horizontal em conjunto de unidades verticalizadas - Novo Mondubim

Fonte: acervo pessoal do autor [2006]

3.3 MUDANÇAS E PERMANÊNCIAS NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO HABITACIONAL

Neste item, assim como no anterior, 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 ao longo desta dissertação. Destacamos, dentre outros processos: a localização dos conjuntos habitacionais na cidade e o adensamento e as transformações morfológicas nos conjuntos habitacionais. Tais constatações apresentadas advêm das análises realizadas sobre o material coletado com as entrevistas, os acervos de projetos e os trabalhos de campo, quando foram escolhidos 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 inseridos neste item.

3.3.1 LOCALIZAÇÃO DOS CONJUNTOS HABITACIONAIS NA CIDADE

GRANDES CONJUNTOS PERIFÉRICOS

Com já tratado ao longo de boa parte do Capítulo 2, 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 periferização 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 – parecem ser emblemáticos 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. Nesses conjuntos, outro destaque ocorre pelo reassentamento das famílias antes moradoras de favelas em áreas distantes, num 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 dessa 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 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 urbano no período de construção desses conjuntos. Como pode ser observado nos mapas da Figura 26 e da Figura 96, o próprio poder público desenvolvia estudos específicos, locacionais, de forma a identificar áreas que atendessem tal lógica de localização. No entanto, se tal estratégia interessa 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 depoimento de ARAGÃO (2010), 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 96 - 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 vão estar localizados em setores periféricos de Fortaleza, notadamente no quadrante sudoeste da cidade. Importantes elementos que vão estar associados à localização destes conjuntos: o sistema viário principal em fase de estruturação, a rede ferroviária urbana e os distritos industriais. Quanto ao primeiro elemento, ele viabilizava o acesso, ainda que precário, aos conjuntos implantados em áreas distantes, não urbanizadas. Já os distritos industriais e a rede ferroviária urbana, além de oferecem 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 97 – Localização esquemática dos grandes conjuntos construídos nas décadas de 1970

Fonte: CEARÁ (1976)

Figura 98 - Projeto de implantação do Conjunto Habitacional Nova Metrópole

Fonte: Acervo de Projetos da COHAB-CE.

AÇÕES PONTUAIS E IMPLANTAÇÃO DE CONJUNTOS EM FRAGMENTOS DA MALHA URBANA

Com as ações da PROAFA, há certa ruptura desse processo de localização periférica das ações públicas em habitação. No lugar das práticas assistencialistas e de desfavelamento posta em prática pela FSSF, ganham força, diante de uma conjuntura para onde convergem 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 Teresinha. Mas outras áreas eram localizadas na periferia, inclusive próximas a outros conjuntos da COHAB-CE, como o Jangurussu.

Figura 99 – Distribuição por bairros dos projetos de mutirão executados pela COHAB-CE na década de 1990

Fonte: elaboração própria a partir de dados da COHAB-CE.

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 e pela PROAFA, passam a ocupar fragmentos da área urbana, em alguns casos até mesmo as áreas livres deixadas como fundo de terras pelos grandes conjuntos. Como pode ser visto pelo mapa da Figura 99, permanece 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. Nestas ações, sobretudo os mutirões construídos pela COHAB-CE, de maneira geral, observa-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 pública em habitação na década de 1990, quer pelo governo estadual quer pelo municipal.

Figura 100 – Localização dos recentes grandes conjuntos construídos em Fortaleza

Fonte: elaboração própria.

Com a retomada da produção de grandes conjuntos pelo poder público, concomitante ao início do processo de estruturação institucional no âmbito municipal em meados da década de 1990, observa-se certa retomada da lógica de periferação, com a construção do conjunto Aracapé, de grandes dimensões e nas proximidades de outros conjuntos da COHAB-CE. A mesma lógica vai ocorrer com outros grandes conjuntos como o Rosalina e, o mais recente deles, o Maria Tomásia. No entanto, como já tratado anteriormente nesta dissertação, prevalece 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.

Figura 101 - Evolução do processo de ocupação dos conjuntos Rosalina e Maria Tomásia

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

4. PRÁTICAS E POLÍTICAS NA PRODUÇÃO DA HABITAÇÃO SOCIAL

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 sócio-políticas e econômicas, mas também sustenta importantes elementos através deste mesmo percurso. Ocorre de maneira dinâmica, caracterizada por mudanças e permanências, ênfase buscada com esta pesquisa de mestrado. 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 escolha 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 ocorre, concomitantemente, a redefinição das relações entre Estado e classes dominadas e o agravamento da precariedade das condições habitacionais nos grandes centros urbanos brasileiros.

Nesse momento é que são constituídos os IAPs que, apesar de sua função precípua como órgãos previdenciários, atuam como os principais promotores habitacionais do período. As ações dos 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, de tal sorte que poderiam ser considerados exemplares de uma *arquitetura sem cidade*. Tais 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 continua 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. Tal 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 se concretizaria efetivamente 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 é decorrente da conjuntura política de então, quando ascende ao poder um governo com força política suficiente para possibilitar a imposição desse novo modelo. Se por um lado o BNH tinha entre seus objetivos manifestos a melhorias 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 precários, cresceu de maneira acentuada. A atuação do Banco esteve muito distante de enfrentar a magnitude dos problemas relativos à carência habitacional das camadas populares em virtude da lógica

eminentemente empresarial que o constituía, em geral não comportando soluções subsidiadas e excluindo os segmentos de mais baixa renda do acesso aos financiamentos. De fato, 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. Daí decorre a ideia da *não-política habitacional* como a *melhor política habitacional* no contexto do subdesenvolvimento brasileiro.

De certo é que, 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 1 a 3,5 salários mínimos, posteriormente estendidas até 5 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 unidades, especificamente sob a forma-conjunto habitacional, de alguma forma baseada na experiência europeia de reconstrução no pós-guerra. A produção sob a forma de grandes conjuntos toma 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. Nesse momento, imperou a consolidação dos grandes conjuntos periféricos, ainda que algumas das intervenções buscassem 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 urbanismos 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. Num primeiro momento, a Fundação do Serviço Social de Fortaleza executou algumas ações pontuais, no começo dos anos 1960. Esta 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 consistiam em respostas, via projetos 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. É através da COHAB-CE que a produção em massa de moradias para os trabalhadores urbanos – processo em voga nacionalmente, sobretudo nas grandes cidades – se concretiza em território fortalezense. A magnitude de tais ações pode ser medida não apenas de maneira isolada pelas suas dimensões populacionais e territoriais enquanto grandes aglomerados habitacionais. Estes conjuntos 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 a estruturação viária, aos espaços terciários e aos distritos industriais. No momento em que o Banco Nacional da Habitação alterava o seu rumo, surge localmente a Proafa, outro dos três órgãos executores das ações do SFH em Fortaleza.

Esta 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 dele que as primeiras ações de desfavelamento sem relocação ocorreram. De certa forma, 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 para com a situação das famílias que viviam em condições subumanas nas favelas, a Fundação propôs várias questões inovadoras, entre elas, a legalização da posse da terra, mas principalmente a melhoria das condições habitacionais dos favelados sem a necessidade de relocação, o que havia ocorrido com as intervenções da FSSF. É por isso que, mesmo diante de significativos obstáculos e limitações, acreditamos que a atuação desta Fundação representou uma nova fase da política habitacional executada em Fortaleza. Ademais, o programa habitacional posto em prática pela Proafa propunha a mudança 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.

Com a redemocratização, o desmantelamento do sistema do BNH e a constituição de 1988, 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 atuar de forma isolada e sem articulação com uma política habitacional federal, de maneira que apenas alguns programas continuaram em voga de uma gestão para outra. Nesse momento também as políticas habitacionais passaram por um processo de descentralização, sob as esferas municipais e estaduais. Se de um lado ações assistencialistas apontam para um maior comprometimento do Estado para com a faixa de renda mais pobre da sociedade, o montante de recursos orienta-se mais

para a população de maior renda, pois é nessa faixa que parece ser possível estabelecer um mínimo de eficácia nos programas de habitação, em função do retorno do capital aplicado. O Estado age via ações fragmentadas, nas três esferas do poder, e via concessão de subsídios para viabilizar a produção.

Em Fortaleza, ao final da década de 1980 e o longo de toda a década de 1990, observa-se o abandono da construção dos grandes conjuntos habitacionais, passando os esforços das agências públicas locais – municipal e estadual – que tratam da questão habitacional a serem direcionados para programas pontuais, alguns inclusive de caráter emergencial. Ganha força os projetos de mutirões executados pela COHAB-CE, com maior intensidade, e pela COMHAB, com menor significância. Os mutirões construídos por estas agências estatais apresentam como características a dispersão das ações por diversos setores da cidade, ainda que prevaleça a localização em trechos periféricos. Estes conjuntos de dimensões reduzidas passam a ocupar fragmentos da área urbana. De maneira geral, observa-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 pública em habitação na década de 1990, quer pelo governo estadual quer pelo municipal.

A primeira década do século XX apresenta 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 sócio-político nacional, que tiveram impactos na escala municipal, Fortaleza também apresenta 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 é 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 é instituída a política municipal de habitação social, que busca se adequar 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 habitacional, o governo estadual ainda remanesce com ações na capital, pontuais, mas de porte significativo. De fato, o que se observa no período mais recente é a

manutenção do paralelismo que historicamente marca a presença dos governos municipal e estadual na produção habitacional em Fortaleza.

Diante do exposto ao longo deste trabalho de pesquisa, 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, manifestas por 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 miniaturização 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 de tais processos remonta 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 o direito à moradia, à arquitetura e à cidade.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

5.1 PUBLICAÇÕES¹⁴¹

ANDRADE, Luciana da Silva, LEITÃO, Gerônimo E. de Almeida. **Transformação na Paisagem Urbana: favelização de conjuntos habitacionais**. In: SILVA, Rachel Coutinho Marques. (Org.). A Cidade pelo Avesso: desafios do urbanismo contemporâneo. Rio de Janeiro: Viana e Mosley, 2006, p. 113-132.

ANDRADE, Luís Aureliano G. de; AZEVEDO, Sérgio. **Habitação e Poder - da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação**. Zahar: Rio de Janeiro, 1982.

ANDRADE, Margarida. **Onde moram os operários: vilas operárias em Fortaleza (1920-1945)**. 1990. 309 f. Dissertação (Mestrado em Desenho Urbano/Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1990.

ARAÚJO, Ana Maria Matos. **Mobilidade populacional na produção do espaço metropolitano regional: o caso de Fortaleza**. Aracaju: NPGeo/UFS, 2007. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Sergipe.

ARAÚJO, Ana Maria Matos; CALEIAL, Adelita Neto. **Opulência e miséria nos bairros de Fortaleza**. Barcelona, 2003. Scripta Nova, Revista Eletrônica de Geografia e Ciências Sociais. Universidade de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Vol. VII, n. 146(030), Disponível em <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-117.htm>>.

ARRETCHE, Marta. **Intervenção do Estado e setor privado: O modelo brasileiro de política habitacional**. (pp.21-36). In: Espaço e Debates, nº31. São Paulo.1990

ARTIGAS, Julio Camargo. **O sonho do morar coletivo: ideologias e projetos modelares**. Universidade Presbiteriana Mackenzie: 2007. Mestrado em Arquitetura e Urbanismo.

AYMONINO, Carlo. **La Vivenda Racional**. Ponencias de los Congressos CIAM 1929-1930. Barcelona: Gustavo Gilli, 1973.

AZEVEDO, Sérgio de. **O desempenho do poder público na área habitacional: um breve retrospecto**. In: Déficit habitacional no Brasil. Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte. 1995.

AZEVEDO, Sérgio de. **Política de habitação popular e subdesenvolvimento: dilemas, desafios e perspectivas**. In: DINIZ, Eli (Org.). Políticas públicas para áreas urbanas: dilemas e alternativas. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982. Série Debates Urbanos, Volume IV, p.67-114.

BENÉVOLO, Leonardo. **História da arquitetura moderna**. São Paulo: Perspectiva,1976. 813p.

BERQUÓ, E. **Arranjos familiares no Brasil: uma visão demográfica**. In: SCHWARCZ, L. M. (org.) História da vida privada no Brasil: contrastes da intimidade contemporânea. V. 4. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

BLAY, Eva A. **Eu não tenho onde morar: vilas operárias na cidade de São Paulo**. São Paulo: Nobel, 1985.

BNHH. **Estoque de terra urbana da Região Metropolitana de Fortaleza – Relatório Síntese**. Fortaleza, 1981. Banco Nacional da Habitação, Departamento de Estudos e Pesquisas Aplicadas.

¹⁴¹ Estão inseridas neste item além das referências diretamente utilizadas no texto, algumas outras publicações que foram identificadas, mas apenas serviram de fonte de consulta preliminar. Desta forma, buscamos compor uma listagem de fontes documentais que podem servir para o desenvolvimento de outras pesquisas na mesma linha de investigação desta.

BONDUKI, Nabil. **Habitação social e arquitetura moderna**: os conjuntos residenciais dos IAPs. In: CARDOSO, Luiz Antonio Fernandes e OLIVEIRA, Olívia Fernandes (Org.). (Re) discutindo o modernismo: universalidade e diversidade do movimento moderno em arquitetura e urbanismo no Brasil. Salvador: Mestrado em Arquitetura e Urbanismo da UFBA, 1997. Páginas 221-250.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade, 2004. 4ª Ed. 344p.

BONDUKI, Nabil. **Os pioneiros da habitação social no Brasil (1930-1964)**. São Paulo: FAPESP, 2005. Projeto de Pesquisa apresentado à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo.

BRAGA, Elza Maria Franco. **Os labirintos da habitação popular: conjunturas, programas e atores**. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 1995. 278p.

BRAGA, Elza Maria Franco; BARREIRA, Irllys Alencar Firmo (orgs). **A Política da escassez: lutas urbanas e programas sociais governamentais**. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha/, 1991.

BRASIL. **Déficit habitacional no Brasil 2007**. Brasília, 2009. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação. 129p.

CARDIA, N. G. **A Exigência de adaptação ao modo de vida**: dimensionamento de espaços na moradia. In: Simpósio Latino-Americano de Racionalização da Construção e sua Aplicação às Habitações de Interesse Social. São Paulo: IPT, 1981. Anais.

CARDOSO, Adauto Lúcio. **Política Habitacional e o novo papel dos governos subnacionais**. Observatório IPPUR/FASE - Finep. Rio de Janeiro. 2001.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2006. 3ª Edição, Coleção Pensamento Crítico, Vol. 48.

CASTRO, José Liberal de; GUEDES, Joaquim & 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).

CEARÁ (Estado). **Adensamentos favelados em Fortaleza – Processos de conformação e alguns traços físicos e organizacionais**. Fortaleza, 1992.

CEARÁ (Estado). **Diretrizes para a consolidação da Região Metropolitana de Fortaleza (Versão Preliminar)** Fortaleza, 1976. Secretaria do Planejamento e Coordenação, Autarquia da Região Metropolitana de Fortaleza - AUMEF. 114 p.

CEARÁ (Estado). **Experiência vitoriosa de desfavelamento: Conjuntos Alvorada e Marechal Rondon**. Fortaleza: Prefeitura Municipal de Fortaleza, s/d. 28p.

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

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

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

CHERKEZIAN, Henry; BOLAFFI, Gabriel. **Os caminhos do mal-estar social: habitação e urbanismo no Brasil**. São Paulo: CEBRAP, 1998. Cadernos Novos Estudos, 50, p.125-147.

- COMAS, Carlos Eduardo Dias. **O espaço da arbitrariedade: considerações sobre o conjunto habitacional BNH e o projeto da cidade brasileira**. São Paulo: Projeto, 1986. Revista Projeto 91, Setembro/1986, p.127-130.
- COMAS, Carlos Eduardo. **O Espaço da Arbitrariedade**: reflexões sobre os conjuntos habitacionais BNH. Brasília, 1982. Revista do Serviço Público, Vol. 3, No. 1.
- CORRÊA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano**. São Paulo: Ática, 1995. Série Princípios, 3ª Edição.
- CORREIA, Telma de Barros. **A Construção do Habitat Moderno no Brasil**. São Carlos: RiMa, 2004.
- COSTA, Maria Clélia Lustosa da. **Fortaleza: expansão urbana e organização do espaço**. In: SILVA, José. B. da; CAVALCANTE, T. C.; DANTAS, Eustóquio. W. C.; SOUSA, M. S. de [et al]. Ceará: um novo olhar geográfico. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2005. p.51-100.
- COSTA, Maria Clélia Lustosa da. **Urbanização da sociedade cearense**. In: DAMIANI, Amélia L.; CARLOS, Ana F. A.; SEABRA, Odette C. de Lima (Org). *O espaço no fim do século: a nova raridade*. São Paulo: Contexto, 2001.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. **Estratégias de adaptação á crise: tendências de mudança no processo de trabalho na construção habitacional**. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz & AZEVEDO, Sérgio (Org.). A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. **Processo de trabalho na construção habitacional - tradição e mudança**. São Paulo: Annablume, 1996. Coleção Selo Universidade nº 49, 1ª Edição.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. **Público e privado na provisão de habitações nos países centrais**. São Paulo: NERU, 1990. Revista Espaço e Debates, no. 31.
- FARIAS, Airton de & BRUNO, Arthur. **Fortaleza: uma breve história**. Fortaleza: Demócrito Rocha, 2012. 256p.
- FINEP/GAP. Habitação Popular. **Inventário da ação governamental**. Rio de Janeiro: Projeto, 1983.
- FOLZ, Rosana Rita. **Mobiliário na habitação popular**: discussões de alternativas para melhoria da habitabilidade. São Carlos: RiMa, 2003. 196p.
- FORTALEZA (Prefeitura). **Diagnóstico da situação habitacional do município de Fortaleza**. Fortaleza, 2003.
- FORTALEZA (Prefeitura). **Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza - Plandirf**. Fortaleza, 1972. Prefeitura Municipal de Fortaleza.
- FORTALEZA (Prefeitura). **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Fortaleza**. Fortaleza: Diário Oficial do Município, 1992. Lei nº 7.061, de 16 de janeiro de 1992.
- FORTALEZA (Prefeitura). **Programa integrado de desfavelamento de Fortaleza: estudo preliminar**. Fortaleza: Prefeitura Municipal de Fortaleza, 1973.
- FORTALEZA (Prefeitura). **Projeto - vias de acesso, circulação e de apoio aos conjuntos habitacionais**. Fortaleza, 1975. Secretaria de Planejamento (mimeo).
- GITAHY, M. L. C. e PEREIRA, P. C. X. (Org.). **O Complexo Industrial da Construção e a habitação econômica moderna, 1930-1964**. São Carlos: RiMa, 2002.
- GONDIM, Linda Maria Pontes. **Fortaleza 1987: crescimento, opulência e miséria**. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 1987. Mestrado em Economia, Série Textos para Discussão, n.65.
- GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano**. São Paulo: Edusp, 1997. 2ª. Edição.
- GUERRAND, Roger-Henry. **Espaços privados**. In: PERROT, M. (org.) História da vida privada. V. 4: Da Revolução Francesa à Primeira Guerra. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.

GUIMARÃES, Eduardo Nunes. **O espaço da moradia urbana na economia capitalista: uma reflexão teórica**. Campinas, 2001. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas). Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas.

HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, David. **Espaços de Esperança**. São Paulo: edições Loyola, 2004.

HARVEY, David. **O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas**. São Paulo: NERU, 1933. Revista Espaços e Debates, nº 8.

IEPRO. **Redefinição de Metodologia para Aprovação de Loteamentos Populares e Obras em Áreas de Assentamentos Subnormais, com elaboração de manual de procedimentos**. Fortaleza, 2007. Instituto de Estudos, Pesquisas e Projetos da Uece.

JUCÁ, Gisafran Nazareno Mota Jucá. **Verso e reverso do perfil urbano de Fortaleza (1945-1960)**. São Paulo: Anna Blume, 2003.

KOPP, Anatole. **Quando o moderno não era um estilo, mas uma causa**. São Paulo: Nobel, 1990.

LE CORBUSIER. **Precisões sobre um estado presente da arquitetura e do urbanismo**. São Paulo, Cosac & Naify, 2004.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004. Coleção Humanitas.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2008.

LOJKINE, Jean. **O estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1997. 2ª. Edição.

LOUREIRO, Claudia; AMORIM, Luiz Manuel. **A Domesticidade Perdida**. Cadernos de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. 2008.

MARICATO, Erminia. **Política habitacional no regime militar**. Petrópolis: Vozes, 1987.

MARICATO, Erminia. **As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil**. In: ARANTES, Otília, VAINER, Carlos & MARICATO, Erminia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARICATO, Erminia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001. 2ª Edição..

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

MARICATO, Erminia. **Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação**. São Paulo: EDUC, 2009. Caderno Metrôpole, nº. 21, p.33-52.

MARINS, P. C. G. **Habitação e vizinhança**: limites da privacidade no surgimento das metrópoles brasileiras. In: SEVCENKO, N. (org.) *História da vida privada no Brasil*. República: da Belle Époque à Era do Rádio V. 3. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

MARTINS, Maria de Fátima Almeida. **Habitação popular na periferia de Fortaleza**: o conjunto habitacional Jereissati, do espaço planejado ao espaço vivido. São Paulo, 1995. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana). Universidade de São Paulo. 119p.

MÁXIMO, Rérisson. **Improving housing conditions of informal settlements through the City Statute: challenges and possibilities for implementing Special Areas of Social Interest in Fortaleza**. Rotterdam:

IHS, 2010. 92th International Course on Housing and Urban Development, Institute for Housing and Urban Development Studies, Erasmus University of Rotterdam.

MÁXIMO, Rérisson. **Moradia, arquitetura e cidade: mudanças e permanências na produção da habitação social no espaço urbano metropolitano de Fortaleza.** São Carlos, 2009. Projeto de pesquisa de mestrado apresentado ao Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo.

MELO, Marcus André B. C. **Classe, burocracia e intermediação de interesses na formação da política de habitação.** (pp.75-85). In: Espaço e Debates. N.24. São Paulo 1988

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

NOGUEIRA, Aida Pompeo. **O habitar no espaço urbano periférico: conjuntos de habitação social.** São Paulo, 2004. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de São Paulo. 482p.

OTERO, Estevam Vanale. **As possibilidades e os limites da reabilitação de conjuntos habitacionais em São Paulo.** São Paulo, 2009. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de São Paulo.

PALHARES, Sérgio Ricardo. **Variantes de modificação em habitação popular: do espaço planejado ao espaço vivido.** Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2001. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Arquitetura.

PASTERNAK, Suzana. **Cem anos de política habitacional no Brasil.** São Paulo: LAP, 1997.

PENZIM, A. Brandão. **Habitação social e modos de vida: narrativas sobre a casa e o morar.** Lisboa, Portugal: 2007. Artigo apresentado no 1st International Conference of Young Urban Researchers.

PEQUENO, Renato & FREITAS, Clarissa. **Desafios para implementação de zonas especiais de interesse social em Fortaleza.** Rio de Janeiro, 2011. Anais do XIV Encontro Nacional da ANPUR - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional.

PEQUENO, Renato (Org). **Como anda Fortaleza.** Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles, 2009. Coleção Conjuntura Urbana Vol.5. 248 p.

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

PEQUENO, Renato. **Políticas habitacionais, favelização e desigualdades sócio-espaciais nas cidades brasileiras: transformações e tendências.** Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2008, vol. XII, núm. 270 (35). <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270-35.htm>> [ISSN: 1138-9788]

REIS FILHO, Nestor Goulart. **Habitação popular no Brasil: 1880-1920.** Cadernos de Pesquisa do LAP. N. 2. São Paulo: FAUUSP, 1994.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz & AZEVEDO, Sérgio. **A produção da moradia nas grandes cidades: dinâmicas e impasses.** In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz & AZEVEDO, Sérgio (Orgs.). *A crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana.* Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.

RIGATTI, Décio. **O Processo de Desenho Urbano em Conjuntos Habitacionais.** In: Paisagem e Ambiente, v.11. São Paulo: FAUUSP, 1998. Págs. 203-276.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Moradia nas cidades brasileiras.** São Paulo: Contexto, 2001. Coleção Repensando a Geografia.

- RUBANO, Lizete Maria. **Cultura de projeto: um estudo das ideias e propostas para habitação coletiva**. São Paulo, 2002. Tese (Doutorado Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de São Paulo.
- RYKWERT, Joseph. **A sedução do lugar**. São Paulo: Martins Fontes, 2004.
- SACKS, Celine. São Paulo. **Políticas Públicas e Habitação Popular**. São Paulo: EDUSP, 1999.
- SAMPAIO, Maria Ruth Amaral. **A promoção privada de habitação econômica e a arquitetura moderna (1930-1964)**. São Carlos: RiMa, 2002.
- SANTOS, Cláudio Hamilton. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998**. Texto para discussão n.º 654. IPEA. Brasília. 1999.
- SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Nobel, 1998. Coleção Espaços.
- SILVA, José Borzacchiello da. **Quando os incomodados não se retiram: uma análise dos movimentos sociais em Fortaleza**. Fortaleza: Multigraf Editora, 1992.
- SILVA, Maria Ozanira Silva e. **Política habitacional brasileira: verso e reverso**. São Paulo: Cortez Editora, 1989.
- TASCHNER, Suzana Pasternak. **Família, habitação e dinâmica populacional no Brasil atual: notas muito preliminares**. In: GORDILHO-SOHA, A. *Habitar Contemporâneo. Novas questões no Brasil dos anos 90*. Salvador: UFBA, FAUFBA, LAB Habitar, 1997.
- TEIXEIRA, Maria Cristina Villefort. **Espaço projetado e espaço vivido na habitação social: os conjuntos Goiânia e Araguaia em Belo Horizonte**. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2004. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional.
- TRAMONTANO, Marcelo. **Habitação contemporânea: riscos preliminares**. São Carlos: EESC/USP, 1996.
- TRAMONTANO, Marcelo. **Novos modos de vida, novos espaços de morar**. São Carlos: EESC-USP, 1993.
- TRAMONTANO, Marcelo. **O espaço da habitação social no Brasil: possíveis critérios de um necessário redesenho**. São Paulo, 1995. Acessado em 11 de junho de 2009. Disponível em <<http://www.saplei.eesc.usp.br/habitaracidade/habsoc.doc>>
- VALADARES, Licia do Prado. **Repensando a habitação social no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1983. 200p.
- VALENÇA, Márcio Moraes & BONATES, Mariana Fialho. **The trajectory of social housing policy in Brazil: from the National Housing Bank to the Ministry of the Cities**. Habitat International, 2009.
- VALENÇA, Márcio Moraes. **Habitação: notas sobre a natureza de uma mercadoria peculiar**. São Paulo: EDUC, 2003. Caderno Metrópole, n.º. 9, p.165-171.
- VALENÇA, Márcio Moraes. **The closure of the Brazilian Housing Bank and beyond**. Illinois, 1999. Urban Studies, vol. 36, No. 10, p. 1747-1768.
- VALENÇA, Márcio Moraes. **The lost decade and the Brazilian Government's response in the 1990s**. Illinois, 1998. The Journal of Developing Areas, vol. 36, No. 10, p. 1747-1768.
- VAZ, Lilian Fessler. **Modernidade e moradia: habitação coletiva no Rio de Janeiro nos séculos XIX e XX**. Rio de Janeiro: 7 Letras / FAPERJ, 2003.
- WERNER, Edmundo *et al.* **Pluralismo na habitação**. São Paulo: Annablume, 2001.

5.2 ACERVOS E BANCOS DE DADOS

Acervo de Imagens do Jornal O Povo.

Acervo Microfilmado de Periódicos da Biblioteca Pública Menezes Pimentel.

Acervo Pessoal do Autor.

Acervo Técnico de Projetos da COHAB-CE

Acervo Técnico Geral da PROAFA.

Banco de Dados do Jornal O Povo.

Banco de Projetos da Habitafor.

Banco de Projetos da Secretaria Estadual das Cidades.

Banco de Reportagens do Jornal Diário do Nordeste.

5.3 ENTREVISTAS

ARAGÃO, Marrocos. **Os grandes conjuntos habitacionais do BNH.** Entrevista concedida ao autor em 13 de setembro de 2009, em Fortaleza.

CAMPELO, Joaquim. **Projetos de conjuntos habitacionais do BNH em Fortaleza.** Entrevista concedida ao autor em 18 de Janeiro de 2012, em Fortaleza.

CAVALCANTE, Roberto. **A atuação do Banco Nacional da Habitação em Fortaleza.** Entrevista concedida ao autor em 10 de Janeiro de 2012, em Fortaleza.

FREIRE, Régis. **Os conjuntos habitacionais construídos pela PROAFA e pela COHAB em Fortaleza.** Entrevista concedida ao autor em 23 de Novembro de 2011, em Fortaleza.

LAVOR, Antonio. **A atuação da CAIXA no financiamento e na produção de habitação social em Fortaleza.** Entrevista concedida ao autor em 18 de Janeiro de 2012, em Fortaleza.

MOURA, Rafael. **A atuação da HABITAFOR na produção de habitação social em Fortaleza.** Entrevista concedida ao autor em 24 de Abril de 2012, em Fortaleza.

NEIVA, Henrique. **O projeto dos conjuntos habitacionais construídos pela COHAB em Fortaleza.** Entrevista concedida ao autor em 14 de Fevereiro de 2012, em Fortaleza.

NILDON, Roberto. **A atuação da COHAB na produção de habitação social.** Entrevista concedida a Rérisson Máximo em 22 de Setembro de 2010, em Fortaleza.

PEQUENO, Renato. **Um breve panorama histórico das políticas habitacionais em Fortaleza.** Entrevista concedida ao autor em 20 de Dezembro de 2011, em Fortaleza.

PEREIRA, Marcílio. **Os projetos de conjuntos habitacionais construídos pela PROAFA.** Entrevista concedida ao autor em 23 de Novembro de 2011, em Fortaleza.

SABÓIA, Massillon. **A atuação da PROAFA na produção de habitacional.** Entrevista concedida ao autor em 1º de Dezembro de 2011, em Fortaleza.