



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE TECNOLOGIA
DEPARTAMENTO DE ARQUITETURA, URBANISMO E DESIGN
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA, URBANISMO E
DESIGN

RAQUEL MARTINS DO NASCIMENTO

A RETOMADA DA CONSTRUÇÃO DOS GRANDES CONJUNTOS E A
CONSOLIDAÇÃO DA FRENTE DE EXPANSÃO SUL EM FORTALEZA-CE: O
CASO DO RESIDENCIAL CIDADE JARDIM I

FORTALEZA

2018

RAQUEL MARTINS DO NASCIMENTO

A RETOMADA DA CONSTRUÇÃO DOS GRANDES CONJUNTOS E A
CONSOLIDAÇÃO DA FRENTE DE EXPANSÃO SUL EM FORTALEZA-CE: O CASO
DO RESIDENCIAL CIDADE JARDIM I

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura, Urbanismo e Design da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Planejamento Urbano e Design da Informação. Área de concentração: Produção do Espaço Urbano e Arquitetônico.

Orientador: Prof. Dr. Luis Renato Bezerra Pequeno

FORTALEZA

2018

N198r Nascimento, Raquel Martins do.

A RETOMADA DA CONSTRUÇÃO DOS GRANDES CONJUNTOS E A CONSOLIDAÇÃO DA FRENTE DE EXPANSÃO SUL EM FORTALEZA-CE : O CASO DO RESIDENCIAL CIDADE JARDIM I / Raquel Martins do Nascimento. – 2018. 218 f. : il. color.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Tecnologia, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura, Urbanismo e Design, Fortaleza, 2018. Orientação: Prof. Dr. LUIS RENATO BEZERRA PEQUENO

1. Grandes Conjuntos Habitacionais. 2. Programa Minha Casa Minha Vida. 3. Frente de Expansão Sul de Fortaleza-CE. 4. Residencial Cidade Jardim I.

CDD 388

RAQUEL MARTINS DO NASCIMENTO

A RETOMADA DA CONSTRUÇÃO DOS GRANDES CONJUNTOS E A
CONSOLIDAÇÃO DA FRENTE DE EXPANSÃO SUL EM FORTALEZA-CE: O CASO
DO RESIDENCIAL CIDADE JARDIM I

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura, Urbanismo e Design da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Planejamento Urbano e Design da Informação. Área de concentração: Produção do Espaço Urbano e Arquitetônico.

Aprovada em: ___ / ___ / ____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Luis Renato Bezerra Pequeno (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Alexandre Queiroz Pereira
Universidade Federal do Ceará (Geografia - UFC)

Prof. Dra. Camila Rodrigues Aldigueri
Centro Universitário Christus (UNICHRISTUS)

Prof. Dra. Maria Camila Lofredo D'Ottaviano
Universidade Federal de São Paulo (FAUUSP)

AGRADECIMENTOS

Deixo aqui expressa a mais sincera e profunda gratidão aos muitos colaboradores deste trabalho.

Ao orientador desta pesquisa, professor Renato Pequeno, não apenas por todas as inestimáveis contribuições para a realização deste trabalho, como também pelo fundamental papel na iniciação do meu percurso acadêmico. Mesmo diante dos (muitos!) contratemplos, a serenidade, a confiança e o valioso apoio ofertados foram uma constante em todo o processo. Por todo o conhecimento compartilhado e compreensão incansável, minha enorme gratidão.

Ao LEHAB, por tudo que representou na minha iniciação científica e na escolha por perseguir o caminho da pesquisa, e a todos os pesquisadores e colaboradores que realizam um trabalho tão necessário e inspirador. Em particular, agradeço por toda a disponibilidade de dados e apoio, sem os quais este trabalho não existiria na forma que assumiu. A todos, o meu carinho e desejo de força.

Ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura, Urbanismo e Design pelo acolhimento e apoio na figura dos funcionários e professores, dos quais grande parte contribuiu não apenas na formação nos últimos dois anos, mas desde a graduação em Arquitetura e Urbanismo.

Aos membros da banca de qualificação – professores Renato Pequeno, Camila Aldigueri e Linda Gondim – pelas contribuições para o amadurecimento deste trabalho. Meus agradecimentos também aos professores Alexandre Pereira e Camila D’Ottaviano, por aceitarem o convite em compor a banca examinadora deste trabalho.

A todos que me emprestaram seu tempo para compartilhamento de conhecimento ou informações, em entrevistas ou conversas informais. A tantos me emprestaram seus ouvidos e sabedoria de coração aberto. Aos colegas da pós-graduação que, particularmente no início do curso, compartilharam de sonhos e angústias: meus votos de sucesso e de reencontros.

A minha família, sem a qual nada teria acontecido. Aos meus pais e irmãos que lutaram, vibraram ou mantiveram silencioso apoio para que eu tivesse forças de levar esta empreitada adiante. A eles meu amor e gratidão que não cabe em palavras.

A tantos amigos cuja crença e confiança em mim superaram os ruídos e me incentivaram a persistir. Obrigada pelas palavras de conforto que me alimentaram a alma.

“Apesar de você...”

RESUMO

A atuação do Estado sobre o urbano, historicamente marcada pela parcialidade no atendimento às demandas sociais e pela dissociação entre políticas urbanas e de habitação, assim como do distanciamento entre seus discursos e materialização, contribuiu à implementação de um modelo desigual de urbanização nas cidades brasileiras, produzindo extensas periferias socialmente segregadas, áreas de expansão e de conurbação com gestão fragmentada e metropolização incompleta. O espaço urbano metropolitano de Fortaleza é emblemático pela intensiva construção de grandes conjuntos no período da política do BNH como resposta à questão da habitação e pela verificação dessas tendências no desenho de periferias precárias do ponto de vista urbanístico, nas quais o direito à cidade se encontra violado. A produção em massa de grandes conjuntos passa por uma retração associada à pulverização das políticas urbanas, sendo retomada através da política de habitação centralizada no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), destacado pela reprodução de um programa de habitação em modelo empresarial, caracterizado pela produção célere e em larga escala. A partir do objetivo geral de compreender o processo de formação e as atuais dinâmicas urbanas incidentes no espaço periférico de Fortaleza através da análise da elaboração e implementação das políticas públicas urbanas e habitacionais, a Frente de Expansão Sul (FES) é tomada como objeto empírico de análise pela sua estruturação associada à construção de grandes conjuntos habitacionais desde a década de 1970 e a concentração representativa dos novos grandes conjuntos aprovados no âmbito da segunda fase do PMCMV. Para compreender os impactos desta produção na vida dos beneficiários, o Res. Cidade Jardim I (RCJI) como estudo de caso. Dentre os procedimentos metodológicos adotados, destacam-se as análises de inserção urbana, visita em campo, entrevistas e análise dos dados do survey realizado no conjunto em 2016. Dentre os resultados obtidos, estão a verificação da intensificação das tendências de homogeneização, segregação e guetificação através de um projeto institucionalizado de periferização via construção de grandes conjuntos; da instrumentalização do PMCMV na desarticulação de movimentos sociais e na submissão de metas sócias a metas econômicas do mercado; e da consolidação de um processo de conurbação em uma periferia na qual se observa a ampla violação dos direitos à cidade, sem avanços na perspectiva de gestão metropolitana.

Palavras-chave: Grandes Conjuntos Habitacionais, Programa Minha Casa Minha Vida, Frente de Expansão Sul de Fortaleza-CE, Residencial Cidade Jardim I

ABSTRACT

The performance of the State over the urban space, historically known for their bias in regards to social demands and for the dissociation between urban and housing policies, as well as the disengagement between their speeches and execution, contributed to the implementation of an unequal model of urbanization in Brazilian cities, which produced large socially segregated peripheries, conurbation and expanded areas with fragmented management and incomplete metropolization. The metropolitan urban space of Fortaleza is symbolic for the intensive construction of large housing blocks in the BNH's policy period as an answer to the issue of accessible living places and how this has reinforced the expansion of precarious urban in which the right to the city is violated. The mass production of large housing complexes goes through a retraction associated with the pulverization of urban politics, being retaken through the social housing policy Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), which reproduces the business based model characterized by large quantity of residential units and fast construction. Starting from the main goal of understanding the formation process and current urban dynamics acting on the urban periphery of Fortaleza through the analysis of elaboration and implementation of urban and housing policies, the South Expansion Front (Frente de Expansão Urbana – FES) is taken as the empiric object for it's association to the housing policies since 1970 and it's expressiveness in concentration the new large housing settlements approved in the second phase of PMCMV. In order to understand the impact of this production in the beneficiaries' lives, the Residencial Cidade Jardim I (RCJI) has been taken as case study. Urban insertion studies, field visits, interviews, as well as the analysis of a local survey from 2016, are the highlighted adopted methodological procedures. The results point to: the verification of increased social homogeneization, segregation and exclusion through an institutionalized project of urban marginalization associated to insertion of the new public housing settlements; The instrumentalization of the PMCMV to disarticulate social movements; and the submission of social goals to economic goals; The consolidation of a conurbation project in a periphery where there is a large violation of city rights without any advances in the prospect of metropolitan management.

Key-words: Social housing, Programa Minha Casa Minha Vida, South expansion front in Fortaleza-CE, Residencial Cidade Jardim I

LISTA DE FIGURAS

| | | |
|-----------|---|----|
| Figura 1 | – Delimitação e localização da Frente de Expansão Sul | 15 |
| Figura 2 | – Mapa de localização dos Conjuntos dos IAPs e FCP na RMF..... | 41 |
| Figura 3 | – Localização dos “núcleos favelados” pela FSSF para o PID..... | 48 |
| Figura 4 | – Identificação de terrenos pela FSSF para reassentamento de núcleos favelados no PID..... | 48 |
| Figura 5 | – Mapa da localização dos conjuntos financiados pelo BNH na RMF..... | 50 |
| Figura 6 | – Fotografia aérea de trecho do Conjunto Ceará à época de sua construção..... | 50 |
| Figura 7 | – Localização de vazios reservados no estoque de terras BNH/AUMEF e grandes conjuntos periféricos..... | 53 |
| Figura 8 | – Localização dos conjuntos produzidos pela HABITAFOR pré-MCMV..... | 56 |
| Figura 9 | – Localização dos empreendimentos do PMCMV na RMF, concentrados em Fortaleza, Caucaia e Maracanaú..... | 67 |
| Figura 10 | – Localização dos empreendimentos do PMCMV na RMF, por faixa de atendimento..... | 70 |
| Figura 11 | – Localização dos empreendimentos do PMCMV na RMF, por fase do programa..... | 70 |
| Figura 12 | – Localização dos empreendimentos do PMCMV na RMF, por faixa de atendimento..... | 71 |
| Figura 13 | – Interface dos empreendimentos (Cj. dos Escritores) com o espaço público.... | 72 |
| Figura 14 | – Localização dos empreendimentos do PMCMV e o zoneamento urbanístico de Fortaleza..... | 73 |
| Figura 15 | – Mapa de delimitação das ZEDUS de Fortaleza pela LUOS de 2017..... | 76 |
| Figura 16 | – Delimitação e localização da Frente de Expansão Sul | 81 |
| Figura 17 | – Localização do Cj. Palmeiras na FES..... | 83 |
| Figura 18 | – Fotografia da construção do Cj. Palmeiras..... | 84 |
| Figura 19 | – Imagem de satélite de trecho do Cj. Palmeiras, com modelo de loteamento e as altas taxas de ocupação..... | 85 |
| Figura 20 | – Imagem de satélite das ocupações irregulares nas bordas do Cj. Palmeiras..... | 86 |
| Figura 21 | -- Fotografia da construção do Cj. José Walter em área periurbana | 87 |
| Figura 22 | – Fotografia aérea do Cj. José Walter durante sua construção, desvinculado da malha urbana..... | 88 |

| | |
|---|-----|
| Figura 23 – Construção das UHs do Cj. José Walter..... | 88 |
| Figura 24 – Planta das casas conjugadas do tipo “B” do Cj. José Walter..... | 89 |
| Figura 25 – Esquemas de implantação de quadras no Cj. José Walter..... | 90 |
| Figura 26 – Imagem de satélite de setor do Cj. José Walter..... | 90 |
| Figura 27 – Mapa das edificações no Cj. José Walter pela componente verticalização..... | 91 |
| Figura 28 – Localização do Cj. João Paulo II na FES..... | 92 |
| Figura 29 – Tipologia das casas-embrião do Cj. João Paulo II..... | 92 |
| Figura 30 – Esquema de disposição dos tipos em lotes do Cj. João Paulo II..... | 93 |
| Figura 31 – Planta de implantação do Cj. João Paulo II..... | 94 |
| Figura 32 – Imagem de Satélite do Cj. João Paulo II..... | 94 |
| Figura 33 – Implantação em projeto e situação atual do Cj. João Paulo II..... | 95 |
| Figura 34 – Ocupação das margens dos recursos hídricos e quadra ocupada informalmente no Cj. João Paulo II..... | 96 |
| Figura 35 – Localização do Cj. São Cristóvão na FES..... | 96 |
| Figura 36 – Imagem de satélite do Cj. São Cristóvão..... | 96 |
| Figura 37 – Fotografia do Cj. São Cristóvão no período de entrega..... | 97 |
| Figura 38 – Imagem de satélite das ocupações informais no entorno do Cj. São Cristóvão..... | 98 |
| Figura 39 – Localização do Cj. Maria Tomásia na FES..... | 98 |
| Figura 40 – Foto aérea do Cj. Maria Tomásia | 99 |
| Figura 41 – Esquemas de distribuição das casas geminadas na quadra-tipo e unidades no Cj. Maria Tomásia..... | 100 |
| Figura 42 – Imagem de satélite comparativa da ocupação do Cj. Maria Tomásia em 2010 e 2017..... | 102 |
| Figura 43 – Imagem de satélite dos empreendimentos do PAR e PMCMV na FES..... | 102 |
| Figura 44 – Imagem de satélite do Res. Opala e Cond. V. M. Prince implantados na FES. | 103 |
| Figura 45 – Imagem publicitária do Cd. V. M. Prince..... | 104 |
| Figura 46 – Coroas de expansão do circuito do mercado imobiliário em Fortaleza..... | 104 |
| Figura 47 – Divisão das Secretarias Executivas Regionais de Fortaleza..... | 105 |
| Figura 48 – Limites municipais na Frente de Expansão Sul..... | 108 |
| Figura 49 – Zoneamento do PDPFOR 2009 em Fortaleza..... | 110 |
| Figura 50 – Zoneamento do PDPFOR 2009 incidente na FES..... | 111 |
| Figura 51 – Incidência das ZEDUS na FES..... | 112 |
| Figura 52 – Zoneamento do PDPFOR 2009 incidente na FES..... | 113 |

| | |
|--|-----|
| Figura 53 – Zoneamento do PDPM incidente na Frente de Expansão Sul..... | 114 |
| Figura 54 – Zoneamento urbano anexo no PDDU de Pacatuba..... | 115 |
| Figura 55 – Delimitação dos vazios urbanos do PLHISFOR (2012) e ZEIS Vazio do PDPFOR (2009)..... | 117 |
| Figura 56 – Limite das glebas da família Montenegro na FES..... | 118 |
| Figura 57 – Variação do preço médio do m ² (em R\$) em Fortaleza entre 2001 e 2010, com valores do mês de Dezembro..... | 120 |
| Figura 58 – Localização e características de empreendimentos com recursos do Crédito Imobiliário da CEF na RMF..... | 121 |
| Figura 59 – Mapas por quadra fiscal com número de transações imobiliárias com terrenos e ao valor médio do m ² de ITBI nos anos de 2007 e 2010..... | 121 |
| Figura 60 – As áreas de preservação no PDPFOR que cruzam a Frente de Expansão Sul e os assentamentos informais identificados pelo PLHIS e Censo 2010..... | 122 |
| Figura 61 – Porcentagem de área edificada para uso residencial por bairros..... | 123 |
| Figura 62 – Porcentagem de endereços de outras finalidades que não residencial ou institucional no setor censitário..... | 124 |
| Figura 63 – Usos dos lotes parcelados cadastrados na SEFIN até 2015..... | 125 |
| Figura 64 – Localização de equipamentos públicos de ensino e saúde na FES..... | 125 |
| Figura 65 – Diferentes padrões de ocupação nos conjuntos da FES..... | 126 |
| Figura 66 – Interrupções viárias na Frente de Expansão Sul..... | 128 |
| Figura 67 – Descontinuidades espaciais pelos padrões de parcelamento distintos em cada conjunto e ocupação..... | 129 |
| Figura 68 – Interface entre áreas construídas e glebas vazias..... | 129 |
| Figura 69 – Fragmentação urbana no entorno do RCJI..... | 129 |
| Figura 70 – Planta padrão do apartamento no RCJI..... | 138 |
| Figura 71 – Localização e implantação do RCJI..... | 139 |
| Figura 72 – Tipo de propriedade das quadras do RCJI pela base de dados da SEFIN..... | 140 |
| Figura 73 – Áreas de suscetibilidade ao risco ambiental em Fortaleza..... | 140 |
| Figura 74 – Tipo de propriedade das quadras do RCJI pela base de dados da SEFIN..... | 151 |
| Figura 75 – <i>Masterplan</i> do Projeto Cidade Jardim, desenvolvido pela TGA Brasil..... | 155 |
| Figura 76 – Localização da ocupação Comuna 17 de Abril (em 2012) e gleba do RCJI (2018)..... | 157 |
| Figura 77 – Mapa dos bairros anteriores à mudança das famílias residentes do RCJI..... | 167 |
| Figura 78 – Cruzamento dos bairros anteriores à mudança das famílias residentes do RCJI | 168 |

| | |
|--|-----|
| e dos vazios indicados pelo PDPFOR e PLHIS..... | |
| Figura 79 Comparativo de tempo de deslocamento casa-trabalho em bairros de Fortaleza..... | 173 |
| Figura 80 – Comparação de bairros em Fortaleza pela diversidade de usos..... | 181 |
| Figura 81 – Fotografia de áreas residuais entre blocos do RCJI..... | 182 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|--|-----|
| Gráfico 1 – Moradores do RCJI, por grupos etários e gênero..... | 163 |
| Gráfico 2 – Renda mensal por domicílio em salários mínimos da população residente do RCJI..... | 165 |
| Gráfico 3 – Valor recebido pelas famílias residentes do RCJI beneficiárias do Bolsa Família..... | 166 |
| Gráfico 4 – Tempo no qual a família beneficiária do RCJI morou na última residência.. | 169 |
| Gráfico 5 – Tempo de deslocamento casa-local de ensino após a mudança para o RCJI. | 172 |
| Gráfico 6 – Meios de transporte utilizados nos deslocamentos casa-local de estudo..... | 173 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|-----|
| Quadro 1 • Esquema de marcos institucionais relevantes na periodização sugerida para análise da estruturação urbana e metropolitana de Fortaleza através da atuação do Estado..... | 38 |
| Quadro 2 • Amostra de conjuntos habitacionais na Frente de Expansão Sul de acordo com a periodização das políticas habitacionais..... | 82 |
| Quadro 3 • Formas e áreas médias das quadras nos diferentes conjuntos..... | 127 |
| Quadro 4 • Quadro de agentes envolvidos na implementação do RCJI | 141 |

LISTA DE TABELAS

| | | |
|-----------|---|-----|
| Tabela 1 | • Periodização através das políticas urbanas e habitacionais incidentes em Fortaleza..... | 38 |
| Tabela 2 | • Faixa de Renda e recursos do PMCMV por fases..... | 66 |
| Tabela 3 | • Empreendimentos e unidades habitacionais contratadas na RMF e municípios de maior produção, até dezembro de 2015..... | 68 |
| Tabela 4 | • Principais famílias proprietária dos loteamentos aprovados em Fortaleza entre 1931 e 2012..... | 119 |
| Tabela 5 | • Caracterização da produção de grandes conjuntos de HIS na FES..... | 130 |
| Tabela 6 | • Quantidade de moradores por apartamento..... | 164 |
| Tabela 7 | • Escolaridade da população residente do RCJI..... | 164 |
| Tabela 8 | • População residente do RCJI que trabalha, quanto à situação de trabalho.... | 165 |
| Tabela 9 | • Quantidade de cômodos da antiga moradia das famílias beneficiárias do RCJI..... | 170 |
| Tabela 10 | • Disponibilidade de vagas em estabelecimentos de ensino próximos ao RCJI..... | 170 |
| Tabela 11 | • Média de gastos mensais referentes à moradia antes e depois da mudança... | 174 |
| Tabela 12 | • Atividades nas quais algum membro da família residente participa..... | 178 |
| Tabela 13 | • Atividades nas quais algum membro da família consultada participa..... | 179 |
| Tabela 14 | • Presença de equipamento/serviço no entorno do RCJI (até 30 minutos a pé) | 179 |
| Tabela 15 | • Presença de equipamento/serviço na região/bairro do RCJI..... | 179 |
| Tabela 16 | • Disponibilidade e proximidade de serviço no entorno da moradia atual e anterior..... | 180 |
| Tabela 17 | • Comparação da qualidade dos serviços entre moradia atual e anterior | 180 |
| Tabela 18 | • Serviços dos quais os moradores mais sentem falta em relação à moradia anterior | 184 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|-----------|--|
| ASMOCONP | Associação de Moradores do Conjunto Palmeiras |
| AUMEF | Autarquia da Região Metropolitana |
| BID | Banco Interamericano de Desenvolvimento |
| BNDES | Banco Nacional de Desenvolvimento |
| BNH | Banco Nacional de Habitação |
| CEB | Comunidades Eclesiais de Base |
| CF | Constituição Federal |
| CIAM | Congresso Internacional de Arquitetura Moderna |
| CIPP | Complexo Industrial do Porto do Pecém |
| COHAB | Companhia de Habitação |
| COMHAB | Comissão Especial para Implantação de Programas Habitacionais de Interesse Social |
| EC | Estatuto da Cidade |
| EM | Estatuto da Metrópoles |
| FCP | Fundação Casa Popular |
| FDS | Fundo de Desenvolvimento Social |
| FES | Frente de Expansão Sul |
| FGTS | Fundo de Garantia por Tempo de Serviços |
| FNHIS | Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social-democrata |
| FSSF | Fundação de Serviço Social de Fortaleza-CE |
| HABITAFOR | de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (Secretaria de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza) |
| HBB | Habitar Brasil/Banco Interamericano de Desenvolvimento |
| IAP | Instituto de Aposentadoria e Pensão |
| IPLAM | Instituto de Planejamento de Fortaleza |
| IPLANFOR | Instituto de Planejamento de Fortaleza |
| LEHAB | Laboratório de Estudos na Habitação |
| LUOS | Lei do Uso e Ocupação do Solo |
| MBES | Ministério da Habitação e Bem-Estar Social |
| MCP | Movimento dos Conselhos Populares |
| MDU | Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente |
| MHU | Ministério da Habitação, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente |
| MST | Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra |
| NUHAB | Núcleo de Habitação e Meio Ambiente |
| OGU | Orçamento Geral da União |
| OUC | Operações Urbanas Consorciadas |
| PAC | Plano de Aceleração do Crescimento |
| PAIH | Plano de Ação Imediata para Habitação |
| PAR | Programa de Arrendamento Residencial |
| PDDU | Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano |
| PDDUP | Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Pacatuba |
| PDF | Plano Diretor Físico de Fortaleza |
| PDP | Plano Diretor Participativo |
| PDPM | Plano Diretor Participativo de Maracanaú |
| PEMAS | Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais |
| PHIS | Política de Habitação de Interesse Social |

| | |
|-----------|---|
| PID | Programa Integrado de Desfavelamento |
| PLANDIRF | Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza |
| PLANHAB | Plano Nacional de Habitação |
| PLHIS | Plano Local de Habitação de Interesse Social |
| PMCMV | Programa Minha Casa Minha Vida |
| PNH | Plano Nacional de Habitação |
| PNHR | Programa Nacional de Habitação Rural |
| PNHU | Programa Nacional de Habitação Urbana |
| PROURB | Projeto de Desenvolvimento Urbano e Gestão de Recursos Hídricos |
| RCJI | Residencial Cidade Jardim I |
| RMD | Região Metropolitana de Fortaleza-CE |
| SBPE | Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos |
| SDLR | Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional |
| SEAC | Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária |
| SEFIN | Secretarias de Finanças |
| SEINF | Secretaria Municipal de Infraestrutura |
| SEMMAM | Secretaria do Meio Ambiente |
| SERFHAU | Secretaria de Política Urbana |
| SER | Secretaria Executiva Regional |
| SEUMA | Serviço Federal de Habitação e Urbanismo |
| SFH | Sistema Financeiro de Habitação |
| SINDUSCON | Sindicato da Indústria da Construção Civil |
| SNHIS | Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social |
| SUPLAM | Superintendência do Planejamento do Município de Fortaleza |
| PTTS | Projeto Trabalho Técnico Social |
| UFC | Universidade Federal do Ceará |
| UH | Unidade Habitacional |
| ZDU | Zona de Desenvolvimento Urbano |
| ZEDUS | Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica |
| ZEIS | Zonas Especiais de Interesse Social |
| ZEU | Zona de Expansão Urbana |
| ZEUS | Zona de Estruturação Urbana e Sustentável |
| ZI | Zona Industrial |
| ZOM | Zonas de Ocupação Moderada |
| ZOR | Zona de Ocupação Restrita |
| ZRU | Zona de Requalificação Urbana |
| ZT | Zona de Transição |
| ZUE | Zona de Uso Especial |

SUMÁRIO

| | | |
|------------|---|-----------|
| 0 | INTRODUÇÃO | 14 |
| | OBJETIVOS..... | 16 |
| | METODOLOGIA E ESTRUTURAÇÃO DO TRABALHO..... | 16 |
| 1 | A QUESTÃO DA MORADIA E A ATUAÇÃO DO ESTADO SOBRE O URBANO: A ESTRUTURAÇÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA PELAS POLÍTICAS URBANAS E DE HABITAÇÃO..... | 18 |
| 1.1 | A questão da moradia, da cidadania e do Estado sobre o Urbano | 19 |
| 1.1.1 | <i>A questão habitacional: as funções da moradia, a leitura do problema e o problema das soluções.....</i> | 19 |
| 1.1.2 | <i>Cidadania periférica: a atuação do Estado no direito ao território</i> | 25 |
| 1.1.3 | <i>Conceituação das políticas públicas e os princípios da política habitacional</i> | 31 |
| 1.1.3.1 | <i>Política pública</i> | 31 |
| 1.1.3.2 | <i>Política urbana</i> | 32 |
| 1.1.3.3 | <i>Planejamento e gestão urbanos</i> | 33 |
| 1.1.3.4 | <i>Políticas e programa de habitação</i> | 34 |
| 1.2 | A atuação do Estado na estruturação do espaço urbano metropolitano de Fortaleza: a dissociação das políticas urbanas e habitacionais na produção da periferia..... | 37 |
| 1.2.1 | <i>Antecedentes da política habitacional centralizada.....</i> | 39 |
| 1.2.1.1 | <i>A produção dos IAPs e FCP</i> | 39 |
| 1.2.1.2 | <i>Os planos pioneiros e propositivos: a origem do planejamento urbano em Fortaleza</i> | 42 |
| 1.2.2 | <i>Centralização das políticas urbanas e habitacionais: atuação do BNH/SFH/SERFHAU.....</i> | 44 |
| 1.2.2.1 | <i>Componente localização dos grandes conjuntos</i> | 47 |
| 1.2.2.2 | <i>A metrópole antecipada: PLANDIRF e Plano Diretor Físico de Fortaleza....</i> | 51 |
| 1.2.3 | <i>Redemocratização e municipalização das políticas urbanas e habitacionais: o quadro institucional fragmentado.....</i> | 53 |
| 1.2.3.1 | PDDU-FOR, PROURB e o quadro institucional esvaziado na gestão metropolitana | 56 |
| 1.2.4 | <i>Rearranjos institucionais na esfera federal e municipal: criação da HABITAFOR e a elaboração do PDPFOR 2009.....</i> | 58 |
| 1.2.4.1. | <i>O Plano Diretor Participativo de Fortaleza</i> | 61 |
| 1.2.5 | <i>Minha Casa Minha Vida: a retomada dos grandes conjuntos periféricos em larga escala.....</i> | 63 |
| 1.2.5.1 | <i>O PMCMV na RMF</i> | 67 |
| 1.2.5.2 | <i>As tendências do planejamento: Fortaleza 2040 e a LUOS de 2017</i> | 74 |
| 1.3 | Considerações finais..... | 76 |
| 2 | FRENTE DE EXPANSÃO SUL: A CONSTRUÇÃO DA PERIFERIA PELOS GRANDES CONJUNTOS E SUAS DINÂMICAS URBANAS..... | 80 |

| | | |
|------------|--|------------|
| 2.1 | Os conjuntos da Frente de Expansão Sul | 81 |
| 2.1.1 | <i>Conjunto Palmeiras.....</i> | 82 |
| 2.1.2 | <i>Conjunto José Walter.....</i> | 86 |
| 2.1.3 | <i>Conjunto João Paulo II.....</i> | 92 |
| 2.1.4 | <i>Conjunto São Cristóvão I.....</i> | 97 |
| 2.1.5 | <i>Cj. Maria Tomásia</i> | 100 |
| 2.1.6 | <i>Conjuntos do PAR e PMCMV na FES.....</i> | 103 |
| 2.2 | O conjunto de conjuntos: As condições de inserção urbana da Frente de Expansão Sul..... | 106 |
| 2.2.1 | <i>Localização da FES na estrutura metropolitana de Fortaleza</i> | 106 |
| 2.2.2 | <i>Os limites administrativos e legislação urbanística</i> | 109 |
| 2.2.3 | <i>As dinâmicas fundiárias</i> | 117 |
| 2.2.4 | <i>Os usos e a presença de equipamentos</i> | 124 |
| 2.2.5 | <i>A forma urbana fragmentada</i> | 126 |
| 2.2.6 | <i>Quadro de produção de grandes conjuntos da FES</i> | 130 |
| 2.3 | Considerações finais..... | 131 |
| | | |
| 3 | ESTUDO DE CASO: RESIDENCIAL CIDADE JARDIM I..... | 136 |
| 3.1 | Residencial Cidade Jardim I: o empreendimento e seus arranjos institucionais..... | 137 |
| 3.1.1 | <i>O empreendimento RCJI.....</i> | 137 |
| 3.1.2 | <i>Os agentes e seus arranjos.....</i> | 141 |
| 3.1.3 | <i>As demandas de diferentes origens atendidas no RCJI</i> | 149 |
| 3.1.3.1 | <i>A demanda aberta da PMF</i> | 149 |
| 3.1.3.2 | <i>A demanda fechada do Estado</i> | 150 |
| 3.1.3.3 | <i>Conflitos fundiários e articulação dos agentes: a demanda fechada da Comuna 17 de Abril</i> | 154 |
| 3.2 | Resultados do Survey Cidade Jardim | 162 |
| 3.2.1 | <i>Apresentação do Survey.....</i> | 162 |
| 3.2.2 | <i>Perfil dos moradores do RCJI.....</i> | 163 |
| 3.2.3 | <i>Dados sobre as condições de moradia anteriores.....</i> | 167 |
| 3.2.4 | <i>Os impactos da mudança nas vida dos beneficiários.....</i> | 171 |
| 3.3 | Considerações finais..... | 184 |
| | | |
| 4 | CONCLUSÃO..... | 189 |
| | | |
| | REFERÊNCIAS | 197 |
| | APÊNDICE A | 201 |
| | APÊNDICE B | |
| | ANEXO A..... | 209 |
| | ANEXO B..... | |

0 INTRODUÇÃO

Enquanto agente responsável pelo ordenamento territorial, pela redistribuição de recursos no espaço e por ser garantidor dos direitos cidadãos, o Estado detém uma atuação diversa e de grande impacto na configuração das cidades. Historicamente, no Brasil, a parcialidade e as dissociações entre as políticas públicas urbanas e de habitação expressam o distanciamento entre seus conteúdos e materialização ao construírem um modelo de urbanização desigual e disperso, produzindo extensas periferias homogêneas e socialmente segregadas, áreas de expansão em processo de conurbação e metropolização incompleta nas grandes aglomerações urbanas do Brasil.

No espaço urbano metropolitano de Fortaleza¹, esses processos se intensificam a partir da década de 1970 enquanto se verifica a consolidação de frentes de expansão urbana de diferentes perfis de segregação residencial, sendo emblemática a construção de grandes conjuntos habitacionais nos limites municipais, decorrendo daí um desenho de periferias desordenadas onde o direito à cidade se encontra violado. Ainda que a produção de grandes conjuntos não tenha sido, desde então, abandonada por completo, ela passa por uma retração associada à pulverização das políticas urbanas, sendo retomada através da política de habitação centralizada no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Em especial a partir da segunda fase do programa lançada em 2011, a fórmula da construção célere e em larga escala de milhares de unidades habitacional em um molde empresarial é resgatada, com uma produção em meia dúzia de anos de uma quantidade muito superior de moradias à que a política do BNH representou (CEF, 2015).

Adotando como recorte temático a produção de grandes conjuntos, as legislações urbanas elaboradas e implementadas, a segregação e o direito à cidade, tomou-se como pergunta de partida: **quais os impactos socioespaciais da construção de grandes conjuntos em uma frente de expansão periférica de Fortaleza?** Reconhecendo paralelos entre a política do BNH e o PMCMV, outras questões permeiam a investigação: Quais as permanências e rupturas na produção dos dois momentos? Porque persiste a lógica dos grandes conjuntos periféricos como política pública habitacional que reproduz a lógica da urbanização dispersa,

1 Enquanto parte da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) – composta desde a última atualização em 2014 pelos municípios de Aquiraz, Cascavel, Caucaia, Chorozinho, Eusébio, Fortaleza, Guaiúba, Horizonte, Itaitinga, Maracanaú, Maranguape, Pacajus, Pacatuba, Pindoretama, São Gonçalo do Amarante, São Luís do Curu, Paraipaba, Paracuru e Trairi –, o espaço urbano metropolitano de Fortaleza tomada como escala de análise deste trabalho corresponde particularmente à área urbanizada da capital e seus municípios vizinhos de maior interação urbana, nos quais se verifica processo de conurbação e intensa dependência nos deslocamentos intraurbanos – Caucaia, Maracanaú, Pacatuba, Itaitinga, Eusébio e Aquiraz.

fragmentada e desigual? Qual o papel e interesse dos agentes públicos e privados nesse modelo de política habitacional?

A Frente de Expansão Sul (FES – **Figura 01**) é tomada como objeto empírico de análise pela sua estruturação associada à construção de grandes conjuntos habitacionais periféricos, a concentração representativa dos novos grandes conjuntos aprovados no âmbito do PMCMV e os impactos dessa produção nas dinâmicas urbanas atuantes no território, tendo em vista que esta é a última frente de expansão da cidade a concentrar grandes vazios e processo de conurbação ainda não consolidado.

Figura 01 – Delimitação e localização da Frente de Expansão Sul



Fonte: Elaboração própria com imagem de satélite (Google Earth, 2017)

Os critérios para delimitação geográfica da FES, uma porção territorial não oficial definida para fins de análise deste trabalho, passam pelo reconhecimento de grandes conjuntos históricos e recentes implantados na região da cidade como elementos estruturais na construção da frente – tomando como marco inicial o Cj. José Walter e os novos grandes conjuntos contratados no âmbito do PMCMV. Outros critérios utilizados partem da compreensão da intensificação da interação urbana na área de conurbação entre Fortaleza,

Maracanaú e Pacatuba causada pela implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social; a presença de vazios, em grande parte concentrados sob a propriedade de uma única família latifundiária; assim como novas tendências de atuação do setor da construção civil que passa a incorporar essa região periférica em seu circuito imobiliário de maneira distinta à verificada em outras áreas pericentrais – questões discutidas com mais detalhes no decorrer do Capítulo 2.

Objetivos

A partir do objetivo geral de compreender o processo de formação e as atuais dinâmicas urbanas incidentes no espaço periférico de Fortaleza através da análise da atuação do Estado na elaboração e implementação das políticas urbanas e habitacionais, foram delimitados os objetivos específicos, que se vinculam a diferentes escalas espaciais de análise.

- Avaliar a atuação do Estado no processo de estruturação da **área urbana metropolitana de Fortaleza**, com foco nas condições de produção do espaço periférico, através do confronto entre políticas urbanas e habitacionais incidentes e seus impactos;
- Analisar as condições de inserção urbana dos grandes conjuntos que compõem a **Frente de Expansão Sul**, compreendendo sua formação, os principais agentes sociais de produção espacial atuantes, as características ambientais, urbanísticas e arquitetônicas do complexo assim como as atuais dinâmicas espaciais;
- Compreender o significado da retomada da construção de grandes conjuntos habitacionais através do estudo de caso do **Residencial Cidade Jardim I (RCJI)**, em seus arranjos institucionais dos agentes de produção envolvidos, pelo levantamento do perfil dos beneficiários e análise dos impactos da mudança na vida dos moradores para avaliar a eficácia do programa em atender as necessidades habitacionais identificadas.

Metodologia e estruturação

A estruturação do trabalho, que se propõe interescalar, vincula cada objetivo específico a uma escala de análise – do espaço urbano metropolitano de Fortaleza, à Frente de Expansão Sul (FES), ao empreendimento Res. Cidade Jardim I (RCJI) – englobando os agentes de produção envolvidos da implementação do conjunto e seus moradores. Cada objetivo específico também se associa a um capítulo da dissertação. Foi elaborada preliminarmente uma matriz metodológica, constantemente revisada e modificada no decorrer do curso, a operacionalizar

as análises. A matriz se estrutura na definição de questões norteadoras, variáveis, indicadores/procedimentos e fontes de dados (**APÊNDICE A**).

O recorte temporal se concentra entre os anos 1964 – a partir do marco legal da criação do sistema BNH/SFH – e 2015 – no âmbito da segunda fase do PMCMV, com dados cedidos pela Caixa Econômica Federal até dezembro do referido ano. Para orientar a análise e promover uma avaliação comparativa das políticas urbanas e de habitação, nas suas permanências e mudanças no âmbito normativo, institucional e na sua materialização, foi sugerida uma periodização centrada nas relações entre formas de produção da moradia e contexto econômico, apresentada no capítulo 1 e a ser retomada no decorrer do trabalho.

Para além destes instrumentos de pesquisa, os procedimentos metodológicos para coleta e análise de dados reúnem:

- Revisão bibliográfica;
- Mapeamento e produção de material gráfico das análises – em particular das de inserção urbana – com auxílio de *softwares* de geoprocessamento;
- Elaboração de quadros sínteses;
- Visita em campo ao RCJI;
- Entrevistas adquiridas do acervo do LEHAB e elaboradas junto a representantes dos agentes de produção espacial atuantes no recorte espacial (**APÊNDICE B**);
- Estudo de Caso;
- Análise dos dados do *Survey*² – questionários aplicados em 217 domicílios do RCJI (**ANEXO A**);
- Ficha de observação– realizadas em 217 domicílios do RCJI (**ANEXO B**).

² O *survey* aplicado junto aos moradores do RCJI foi realizado entre os meses de fevereiro e abril de 2016 por equipes técnicas vinculadas ao LEHAB, no âmbito da pesquisa “Condições de inserção urbana de grandes conjuntos voltados para reassentamentos através do Programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza”, do edital MCTI/CNPQ/MED/CAPES nº22/2014. Parte de seu conteúdo pode ser consultada no Anexo B.

1 A QUESTÃO DA MORADIA E A ATUAÇÃO DO ESTADO SOBRE O URBANO: A ESTRUTURAÇÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA PELAS POLÍTICAS URBANAS E DE HABITAÇÃO

O capítulo 1 se vincula ao primeiro objetivo específico desta pesquisa: avaliar a atuação do Estado no processo de estruturação da região metropolitana de Fortaleza, com foco nas condições de produção do espaço periférico, através do confronto entre as políticas urbanas e habitacionais incidentes no município e seus impactos.

O recorte espacial para esta análise corresponde à Fortaleza em sua escala metropolitana, com maior enfoque às periferias construídas principalmente pela produção dos programas de habitação do estado do Ceará. Como recorte temporal, adotamos o período entre 1964 e 2015, considerando que anteriormente, a produção de HIS, embora já apresentasse tendências à periferização, não era representativa em termos quantitativos ou na escala dimensional, quadro que se configura a partir dos anos 1960.³O recorte se encerra no período em que se verifica a retomada da produção intensa de grandes conjuntos periféricos em Fortaleza, dentro da lógica empresarial do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

Este capítulo está estruturado em três principais partes:

- **1.1. A questão da moradia, da cidadania e do Estado sobre o Urbano:** este tópico busca avançar na definição do recorte temático dessa dissertação, relacionados à questão da habitação, em particular sobre seus aspectos simbólicos, econômicos e sociais, e do papel da moradia na garantia cidadania, através da trajetória das noções do termo no Brasil e na literatura referente ao direito à cidade. Em seguida, seguimos com as definições dos termos relacionados às políticas públicas referidos neste capítulo e dos princípios de uma política habitacional, a orientar a avaliação a ser realizada na segunda parte do capítulo.
- **1.2. A atuação do Estado na estruturação do espaço urbano metropolitano de Fortaleza: a dissociação das políticas urbanas e habitacionais na produção da periferia:** a segunda parte deste capítulo busca levantar a atuação do Estado sobre a estruturação metropolitana de Fortaleza através da análise das políticas urbanas e habitacionais incidentes no recorte, representadas neste trabalho pelos planos diretores e leis complementares elaborados, a produção dos programas de habitação e o quadro

³ Constatação embasada nos trabalhos de ARAGÃO (2010) e MÁXIMO (2012), duas das principais referências utilizadas na reconstrução da história da HIS em Fortaleza neste capítulo.

institucional dos agentes de produção envolvidos na implementação das políticas dentro do recorte temporal. Para tal, foi sugerida uma linha do tempo e periodização a orientar essa avaliação.

- **1.3. Considerações finais:** este último tópico sintetiza a compreensão obtida através das análises realizadas nas sessões anteriores, em particular dos impactos das políticas urbanas e habitacionais na criação de novas frentes de expansão e intensificação do processo de conurbação na periferia entre Fortaleza e municípios vizinhos. Estas contestações justificam a escolha do objeto empírico a ser analisado no segundo capítulo.

1.1. A questão da moradia, da cidadania e da atuação do Estado sobre o Urbano

1.1.1. A questão habitacional: as funções da moradia, a leitura do problema e o problema das soluções

Na questão urbana, a moradia se destaca como elemento de funções especiais, cujas condições constituem indicadores sensíveis ao funcionamento de uma cidade, das forças e disputas que atuam no território e nos processos que desenham o espaço. A habitação traz por natureza um conflito entre suas funções de bem social de uso e de consumo na reprodução do capital. Enquanto necessidade básica para a vida humana, é também mercadoria de custo elevado e proibitivo para grande parcela da população (MARICATO, 1995; RIBEIRO & PECHMAN, 1985).

O reconhecimento da moradia digna como direito universal foi tardio no Brasil, introduzido institucionalmente através da Emenda Constitucional 26/2000. Entretanto, seu potencial de transformação social e potencial simbólico fora há muito reconhecido pelo Estado, tendo diversas funções sociais agregadas e apropriadas desde o início do século XX, importantes na compreensão das estratégias de classes que desenharam o modelo de urbanização nesse período (CORREIA, 2004).

Correia (2004) parte do papel mais primário e essencial da moradia de abrigo, teto e refúgio que protege seus ocupantes das ameaças e intempéries. A autora identifica como a casa passa a assumir a noção de “espaço sanitário”, que poderia através da regulação fundamentada na salubridade, modificar a vida doméstica no início do século XX no Brasil. Essa compreensão não eleva a moradia como direito social, ainda relegada ao mercado rentista, mas introduz o Estado como agente regulador da forma urbana, através dos primeiros códigos de obras e

posturas, reformas urbanas e ações de extermínio de núcleos edificados insalubre em prol do combate às epidemias urbanas. A questão da habitação, em muito atrelada às condições de trabalho e saúde pública, era reduzida a caso de polícia, médicos e engenheiros sanitaristas (BONDUKI, 2004).

Dentro do ideário reproduzido pelo Estado de combate às mazelas da vida na cidade industrial – epidemias, vícios, degradação do caráter –, a casa passa a incorporar o papel de “santuário doméstico”, local do fortalecimento do núcleo familiar e das boas práticas sociais. Essa ideologia que alimenta o discurso do “efeito moralizador” da moradia se aproxima dos interesses de classes dominantes representadas elite emergente da cidade industrial brasileira. A remoção de cortiços e ocupações nos centros urbanos fundamentada no combate às epidemias – uma real ameaça à saúde e passível de comprometer a força de trabalho disponível – correspondeu à liberação de terra urbana que passou por um processo de valorização pela apropriação da mais-valia das melhorias promovidas pelo Estado e expulsão de camadas sociais de menores rendas. A construção de vilas operárias se associava ao interesse dos industriários em manter os trabalhadores em constante regime de trabalho, utilizando a casa como recompensa aos trabalhadores “modelo”, reduzindo as animosidades sobre as condições de trabalho e moradia que levariam a movimentos reivindicatórios (CORREIA, 2004).

A utilização das funções habitacionais como controle social e manutenção das relações sociais hierárquicas foi uma constante na atuação estatal sobre a moradia, assumindo novos patamares no incentivo à aquisição da casa enquanto propriedade.

A propriedade de uma casa poderia gerar imensas transformações no pobre: estimularia hábitos de poupança para melhorias na moradia; conduziria o morador a utilizar parte das horas livres nas cidades com a habitação; afastando-o de bares e de reuniões políticas; tendo uma casa mais aconchegante, se prenderia mais a ela e se aproximaria mais dos familiares; pensaria duas vezes antes de aderir a movimentos grevistas, revoltas e rebeliões, uma vez que teria algo a perder, seu lar e sua propriedade. Enfim, poderia ser levado a se identificar com os membros das classes dominantes” (CORREIA, 2004, p. 60).

Dentro das novas ordens sociais vinculadas à liberação da força de trabalho feminina, importância dada ao individualismo e crescimento de uma classe média e indústria nacional de mercadorias de consumo, a moradia absorve os atributos de “*habitat* moderno”, “estojo do homem privado” e “lugar de consumo”. São relevantes os atributos atribuídos à moradia dentro do ideário do movimento moderno na arquitetura, difundido pelos CIAMs (Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna). Enquanto “máquina de morar”, a casa popular é um

instrumento de desenvolvimento social da cidade moderna e portanto deve atender a novos requerimentos: ser mínima – econômica, barata e confortável – e rapidamente replicada na produção em massa, o que na prática resultou na extrema padronização de projetos de HIS.

Essa lógica de produção permaneceu constante na provisão habitacional estatal, assim como a propagação do “sonho da casa própria” permeou o discurso da habitação de interesse social. Não é a toa que a habitação seria crescentemente eleita como um “problema fundamental” da questão urbana pelo Estado, uma vez que o poder simbólico de “conquista” pela aquisição do bem pode ser revertido para ganhos políticos. Há, entretanto, uma dimensão econômica que em tem em grande parte influenciado a leitura do problema e a atuação sobre ele (BERTOL, 2013). Vale então aqui considerar o valor material do bem imóvel – habitação – enquanto coisa, objeto, produto: é uma mercadoria de características especiais, peculiares e complexas.

Valença (2003) discute essa dimensão da moradia indicando que esta, apesar de necessária para reprodução social imprescindível para ricos e pobres, a representar o espaço cotidiano da convivência familiar e privada, a habitação é o bem de consumo de alto valor agregado, o que representa seu custo elevado e, portanto, a proibitividade do seu acesso por grandes setores populacionais – *“é o bem maior que um indivíduo de renda média pode aspirar possuir durante toda sua vida”* (p. 167).

Essa característica traz consequências sobre sua produção e consumo, o que lhe confere uma capacidade especial de dinamizar a economia em diversos setores produtivos. Enquanto um bem de longo tempo de produção, a habitação envolve um grande número de operações e profissionais dos setores da construção civil, indústrias de materiais de construção, empreiteiras, liberais, dentre outros. A comercialização do bem também envolve uma gama diversificada de trabalhadores e, por consequência do seu custo elevado, o acesso ao bem para maior parcela da população demanda financiamentos, movimentando o mercado financeiro (MARICATO, 1995).

A superação do obstáculo ao acesso à moradia pelo alto valor agregado requer um capital de circulação independente que financie tanto a produção quanto comercialização do bem. A estrutura dos agentes econômicos envolvidos na circulação da mercadoria habitação contém os produtores ou construtores; os consumidores ou beneficiários; os proprietários de terra, que é bem privado de alto valor agregado não reproduzível; e os agentes financiadores da produção e consumo, representados pelo Estado, bancos, fundos privados e públicos. Nesse processo, destaca-se o papel do incorporador, agente que articula o setor produtivo desde a

aquisição do terreno, ao financiamento do empreendimento, decisões arquitetônicas da edificação e estratégias de comercialização (ARAGÃO, 2010).

A fixidez geográfica da habitação traz outras implicações na produção do bem. Primeiramente, a “fábrica” – no caso, o canteiro de obra – deve ‘vir’ ao local da construção e, na prática tradicional, é algo descartável, montado e desmontado após a produção. Um requerimento ainda mais importante da dimensão geográfica da habitação é a necessidade de um tipo específico de terra edificável para implantação, cuja componente localização não é reproduzível. Por se tratar de um bem escasso, é caro; e dada as condições de concentração fundiária nas cidades brasileiras, o monopólio do mercado de terras é um dos maiores entraves à democratização do acesso ao bem (VALENÇA, 2003).

A localização, ou o “ponto” no espaço, implica a acessibilidade aos demais elementos e benesses do meio urbano, dos serviços e da infraestrutura. O fator de localização da habitação, a sua relação e capacidade de acesso aos demais usos e estrutura da cidade, está vinculado ao seu preço. As desigualdades socioeconômicas e os lucros visados na apropriação do capital do mercado imobiliário reforçam sua exclusividade (MARICATO, 1995). Villaça (1998) discute como a localização dos usos é fundamental na estruturação das redes regionais e intraurbanas, uma vez que elas se definem pelos deslocamentos, naquelas de energias, informações e mercadorias; nestas, do humano. Nos deslocamentos diários que dimensionam o espaço intraurbano heterogêneo, a casa é o ponto de origem e o ponto final no fim do dia. A centralidade da moradia na estruturação urbana, imersa em uma realidade de desigualdades profundas, acarreta no processo que materializa e melhor revela os agentes envolvidos nas disputas pelos espaços da cidade: a segregação residencial.

A noção da “escassez” da terra urbana bem localizada, assim como o seu uso como explicação do alto valor agregado ao bem, tem sido utilizada como justificativa tanto para a inação do Estado na atuação sobre o *déficit* – valores impeditivos de aquisição frente aos poucos recursos nas diferentes esferas de governo – como pela busca de terrenos periféricos para a construção de habitação de interesse social. A formulação do problema tem se centrado em termos economicistas como “especulação imobiliária, escassez de terrenos e elevado preço da terra”, que na realidade obscurecem a questão “social-política” da terra urbana (BERTOL, 2013).

A terra é também uma mercadoria especial: não é manufaturada, mas com valor de mercado. Embora não tenha o valor de um bem produzido com matéria-prima e trabalho humano, possui um valor fictício que resulta das relações sociais na qual se faz a exploração do trabalho

social empregado no desenvolvimento da terra, a mais-valia captada pelo proprietário da terra obscurecida no preço comercial do bem (BERTOL, 2013). Sobre o preço da terra, Gottdiener (2010) afirma:

“O preço da terra urbana é uma criação social. Assim, é importante mostrara como a lei do valor do espaço é estruturada e manipulada pela classe capitalista e suas relações sociais, para produzir renda absoluta e renda de monopólio dentro da metrópole. (p.178) (...) O valor da terra é desnecessariamente alto e produzido socialmente. (p.184).

Enquanto primeiramente um bem social e político, a análise estritamente econômica omite a responsabilidade do Estado de atuar sobre os processos de democratização da terra e toma o alto valor da mercadoria como algo além de seu controle, um obstáculo insuperável. De maneira semelhante, outras causas apontadas para o problema da habitação tem obscurecido as suas reais origens, como o discurso da “escassez da terra” – indicando que este é um problema físico quando é na realidade socialmente produzido pela exclusividade de terrenos como valores acima da capacidade de pagamento de grande parte da população – e da “especulação imobiliária” – termo abstrato que novamente oculta a dimensão política dos agentes atuantes no processo e *“cria a falsa imagem de que a terra tem poder autônomo de capitalizar-se aumentando seu preço”* (BERTOL, 2013).

Embora o problema habitacional seja uma real necessidade, a sua leitura pelo Estado tem passado pela formulação de “falsos problemas”, com base na realidade, entretanto *“não a partir das características intrínsecas ao problema, mas a partir de necessidades da estratégia do poder e das ideologias”* (BOLAFFI, 1979, p.40). A recorrência aos “falsos problemas” tem levado à “falsas soluções”, que, historicamente tem gerado o agravamento ou mesmo a criação de novos problemas. Em particular, um modelo de urbanização centrado na periferização.

A lógica de urbanização dispersa, fragmentada e desigual nas cidades brasileiras induziu a criação de extensas periferias segregadas de grupos sociais predominantemente homogêneos (CORREA, 2013), que evidenciam o modelo de segregação centro-periferia, no qual o espaço atua como um mecanismo de exclusão. Neste modelo, na periferia produzida pelo processo de segregação involuntária – na qual o grupo excluído possui pouca ou nenhuma alternativa de localização – prevalece a carência de serviços básicos e equipamentos sociais (VILLAÇA, 1998). Este estigma socioespacial, manifesto territorialmente pelo adensamento e concentração de pobreza nas bordas periurbanas, se dá também através da diferenciação das condições de cidadania dessa população (HOUSTON, 2013) e predominância da

informalidade fundiária e urbanística, fazendo do direito à moradia e à cidade umas das principais bandeiras de resistência dos movimentos sociais (ROLNIK, 2015).

Uma outra dimensão do “falso problema” é observada na histórica leitura da necessidade habitacional centrada na justificativa que o crescimento populacional das cidades foi mais acelerado que a capacidade delas de absorver essas demandas. Essa noção reduz o problema à noção pura e simplificada do *déficit* quantitativo, em valores numéricos, e permeou o discurso das políticas públicas centradas na produção de novas unidades para suprir esta carência.

“O desequilíbrio entre a oferta e a procura de moradias, com efeito, geraria uma alta dos preços dos imóveis, ao ponto de tornar este bem proibitivo para certas camadas da população que deverão se autoabastecer, construindo residências em terrenos não utilizados por razões topográficas ou geográficas (...) ou por se localizarem em zonas afastadas do centro urbano. Por este prisma de raciocínio a solução do problema habitacional seria dada pelo aumento de ritmo da construção de moradias, de tal forma que acompanhasse o crescimento das necessidades habitacionais geradas pelo crescimento urbano. Para tanto, o Estado deveria criar programas que incentivassem a produção de residências, sobretudo através da constituição de financiamentos especiais à construção e comercialização” (RIBEIRO & PECHMAN, 1985, p.8).

Essa compreensão pode ser facilmente contestada pelo confronto entre as quantidades de domicílios vagos e número de famílias em condições inadequadas de moradias: contabilizados em cerca de 6 milhões de unidades, a quantidade de domicílios residenciais vagos supera o *déficit* calculado em 5,8 milhões de moradias⁴ (CENSO, 2010; FJP, 2008). A crise habitacional pode ser melhor explicada pela exclusividade do mercado imobiliário formal, que mantém a moradia como um bem de custo proibitivo na sociedade urbana de profundas desigualdades de renda, excluindo gigantesca parcela da população (RIBEIRO & PECHMAN, 1985; MARICATO, 1995;2010; FERREIRA, 2012).

A recorrente escolha pela solução da questão habitacional através da construção de grandes conjuntos representou um dos mais significativos modelos das políticas públicas em suas dimensões sociais, econômicas e simbólicas.

“Sócio-econômicas no sentido em que o Estado desenvolve uma série de equipamentos e serviços de consumo coletivos ou ainda de consumo individual, para satisfazer seletivamente às necessidades da população, buscando reduzir o grau de exclusão social. Simbólica na medida em que as políticas sociais constituem-se um ‘locus’ privilegiado, através do qual o Estado estabelece as bases para viabilizar a reordenação do poder das forças políticas dominantes. Daí porque o Estado confere prioridade àquelas políticas sociais de natureza emergente e mais passíveis de manipulação de natureza clientelista” (BRAGA, 1995, p.49-50).

4 Embora avançar nesta questão não faça parte do escopo deste trabalho, é importante ressaltar que essa equivalência entre os valores de domicílios vagos e *déficit* habitacional é meramente numérica. Faz-se necessário qualificar estes domicílios, principalmente na sua componente localização, muitas vezes incompatíveis com critérios de boa inserção urbana e demanda por moradia.

A solução centrada na aceleração do ritmo de produção na construção civil para dinamização da economia tem sido historicamente priorizada em relação às metas sociais relacionadas à democratização do acesso à moradia digna para população mais vulnerável, enquanto o discurso populista e clientelista do Estado assistencialista foi utilizado na “legitimação” de governos autoritários e repreensíveis, a conter a insatisfação e reivindicações da população enquanto se mantinha a hierarquização social sem que o problema habitacional fosse eficientemente solucionado.

Os efeitos desse modelo recorrente desse modelo de política pública no território são evidenciados na segunda parte desse capítulo, no rebatimento das políticas urbanas, em especial as habitacionais, na estruturação de Fortaleza. Antes dessa análise empírica, a revelar os processos e dinâmicas urbanas desencadeados pela atuação do Estado sobre o urbano, faz-se necessário introduzir uma discussão do lugar da moradia na cidadania, qual a compreensão das políticas sociais a que nos referimos nesta pesquisa e quais os princípios de uma política habitacional, a embasar a análise que se segue.

1.1.2. Cidadania periférica: a atuação do Estado no direito ao território

A atuação do Estado sobre o urbano é abrangente e diversificada, e pode ser analisada sob diferentes abordagens. Para além de seu papel na construção física da cidade – facilmente visível (e por isso priorizadas) nas obras de infraestrutura, equipamentos, sistemas de vias e transportes, promoção de conjuntos habitacionais –, o Estado tem um papel fundamental, nem sempre facilmente visível, na garantia de direitos cidadãos integrais da sociedade. Nesse debate, as disputas desiguais de classes sociais pelo espaço urbano se revelam e a tensão de interesses se apresenta como um entrave a ser superado.

Para Oliveira (1982), a abordagem através da compreensão da regulamentação das relações entre capital e trabalho, merece destaque, pois revela como as demandas da cidade são determinadas por uma classe dominante. O problema estrutural da desigualdade urbana se encontraria na utilização do urbano para a reprodução do capital dentro de um modelo de aparelhamento do Estado por um conjunto de classes sociais – das mais altas rendas às classes médias, excluindo as camadas sociais de menores rendas.

O autor processo sobre o problema da desigualdade localizando o urbano brasileiro na estrutura do capitalismo global, considerado “periférico” frente aos países “centrais” na divisão internacional do trabalho. Contrapondo a ideologia desenvolvimentista⁵ que indica

5 Embora não faça parte do escopo deste trabalho descrever as diversas correntes de modelos econômicos desenvolvidos por pesquisadores no Brasil e no mundo, destacamos aqui a contraposição da crítica ao “dual-

que um país subdesenvolvido pode superar esta condição com a “modernização” centrada na industrialização, Oliveira (1992) afirma a industrialização vinha sendo apoiada em um modelo espoliativo do trabalho que retroalimenta a condição de pobreza verificada no excedente de mão de obra e baixos salários. O Estado manteve a atuação não-neutra ao reforçar a convivência do “moderno” – economia industrial – e “atrasado” – pobreza – regulando as relações de trabalhos de acordo com interesses das classes dominantes. Sobre essa convivência – ou co-dependência – Kowarick (2002) afirma:

“Essas sociedades de periferia do capitalismo teriam leis gerais de acumulação inerentes ao desenvolvimento dependente periférico, que, ao mesmo tempo que produz novas modalidades, reproduz antigas formas de produção capitalista estruturadas no pauperismo, desigualdade e marginalização, no subdesenvolvimento social e econômico. (KOWARICK, 2002, p.12 APUD TANAKA, 2006)

Braga (1995) alerta para a necessidade de não cair na armadilha instrumental do Estado, reduzindo seu papel a simples “comitê das classes dominantes”, uma vez que tal pensamento não corresponde por completo ao que a atuação estatal sobre o urbano tem representado e abre espaço para a desqualificação da intervenção pública e *laissez-faire*, base do neoliberalismo e auto-regulação do mercado. Não deixamos de reconhecer, entretanto, que a ação do Estado, hegemônico na relação das forças entre as classes, não é neutra.

Buscando compreender como o Estado tem atuado na busca pela superação das desigualdades sociais, fenômeno tão fortemente presentes nas sociedades urbanas periféricas das cidades brasileiras, recorreremos à trajetória e noção estendida que a cidadania incorporou no tempo – primeiramente em uma visão global e posteriormente, rebatida na realidade brasileira. Longe de ser um conceito estático, a cidadania agregou novas dimensões até adquirir a complexidade do seu significado institucionalizado na contemporaneidade. Sempre associada às cidades, a modelos de governos democráticos – enquanto “*regime que desvincula o homem das relações de dominação pessoal*” (RIBEIRO, 2007) – e manter corresponder à definição dos deveres e direitos atribuídos às entidades do pacto social Estado e cidadão, suas noções iniciais representavam direitos mais reduzidos.

A trajetória clássica da cidadania ocidental, enquadrada na perspectiva eurocêntrica e

estruturalismo” por evidenciar a contradição da intervenção do Estado sobre a superação da pobreza levantada por Oliveira. Difundida fortemente por Celso Furtado, Ignácio Rangel e Maria da Conceição Tavares, a corrente desenvolvimentista fundamentava fortemente a condição periférica dos países da América Latina no contexto do capitalismo global a um “gap”, um atraso no desenvolvimento industrial, a ser superado pela intervenção do Estado. Oliveira contrapõe essa visão afirmando que não se trata simplesmente das sociedades urbanas periféricas de encontrarem em um estágio interior de desenvolvimento em relação aos países centrais, mas por características próprias em sua estrutura socioeconômica (TANAKA, 2006).

discutida por Marshall⁶, se demonstra linear e cumulativa, em um processo de superposição de direitos adquiridos nos diferentes períodos históricos. Com raízes no surgimento da democracia das cidades gregas da Antiguidade, após uma ruptura em um momento de predominância das relações feudais, é retomada, lançando as bases da democracia liberal contemporânea e nas estruturas hierárquicas sociais.

O Estado-Nação passa, na Modernidade, a representar a unidade que define os privilégios cidadãos, no reconhecimento dos princípios da individualidade e universalidade. Em um primeiro momento, a cidadania concentra a condição *civitas*, dos direitos civis, que iguala os indivíduos perante a lei, tanto na possibilidade legal de terem liberdade quando na passividade de punição. Posteriormente, agrega-se a condição *polis*, referente aos direitos políticos, que garantem aos indivíduos igualdade na participação da escolha do governo que os represente, expandindo o escopo da cidadania, que se propõe a proteger o morador da cidade contra os arbítrios do próprio Estado. No século XX, emerge a condição *societas*, correspondente aos direitos sociais, relacionados à proteção social das incertezas econômicas imposta pelo modelo da cidade industrial capitalista (MIRAFTAB, 2012).

Ribeiro (2007) elucida que a plenitude destes direitos conquistados só pode ser alcançada superando os abismos entre as camadas sociais:

O sentido moderno da palavra cidadania expressa, portanto, três focos: o democrático, o liberal e o social. O primeiro é o polis; o segundo, o civitas; e o terceiro, societas. Este último foco tem a ver com a descoberta de que o civitas e o polis somente poderiam existir com o mínimo de Justiça Social. Podemos, então, imaginar uma seqüência: cidadania cívica, cidadania política e cidadania social. (RIBEIRO, 2007, p. 527).

O autor prossegue o debate afirmando que, no Brasil, cidade e cidadania possuíram uma trajetória distinta da proposta no modelo Marshall resgatado por Miraftab (2012). A relação do Estado com os cidadãos em muito herdou traços das dinâmicas coloniais escravagistas de dominado-dominador, fundamentada no binômio violência-favor:

“Com o advento da República, no final de século XIX, ocorrem apenas mudanças de forma, o favor transformando-se em clientelismo e a violência em exclusão das camadas rurais e urbanas do sistema político.(...) A urbanização e industrialização desencadeadas em 1930 geraram pressões do operariado e das camadas populares por incorporação, mas a resposta das classes dominantes oscilará entre o populismo e o autoritarismo, ou seja, sucedâneos do binômio violência-favor. Através da face populista da ditadura do Estado Novo, instituem-se na sociedade brasileira os direitos sociais (proteção ao trabalho, moradia social, etc.) corporativamente distribuídos entre os segmentos da classe operária, como forma de integração política de suas organizações sindicais e profissionais (RIBEIRO, 2007, p.527-528).

⁶ Em meados dos anos 1950, o sociólogo britânico Marshall T.H (1883-1981) publica a coletânea de ensaios *Citizenship and Social Class and Other Essays*, contribuindo na compreensão das noções acumuladas pela cidadania através de uma periodização dos direitos cidadãos adquiridos no tempo.

Essa cidadania atrofiada não representa universalidade não apenas pelos entraves das desigualdades sociais, mas na parcialidade por associação ao corporativismo e sindicalismo operário. A informalidade nas condições de trabalho carrega o ônus de uma espécie de *subcidadania*, como se esta fosse uma escolha em iguais condições, e não a alternativa de sobrevivência de uma parcela da população sem acesso ao mercado formal de trabalho. De maneira semelhante, a informalidade habitacional – que não raramente se soma à informalidade trabalhista – representa uma vulnerabilidade ainda mais perversa, que passa pelo não reconhecimento do indivíduo enquanto cidadão⁷.

Sobre essa “*percepção distorcida da cidadania*”, Braga (1995) também encontrava raízes coloniais que se manifestam na relação de clientelismo do Estado:

“O direito de bens e serviços necessários aos cidadãos é negado à grande maioria da população e parte desta, quando é atendida por uma política social no varejo, passa a externa gratidão pelo ‘benefício’ recebido das elites políticas e do Estado, introjetando assim uma percepção distorcida da cidadania” (BRAGA, 1995, p. 46)

Ribeiro conclui que a conquista da cidadania plena só acontece em uma prática “de baixo para cima” para que uma sociedade que vê seus direitos políticos serem institucionalizados, venha conquistar a universalidade dos direitos civis e supere a inexistência do *societas* (RIBEIRO, 2007).

Grin (2013), em seu comparativo entre a trajetória clássica da cidadania e como ela foi praticada no Brasil, acentua o dever do Estado na garantia dos direitos. Baseado no modelo de Marshall, ele afirma que a legitimidade do agente estatal se alicerça na sua eficácia de superar os entraves à existência do *societas* através das políticas públicas. O Estado “*possui funções reguladoras para incidir na questão formal de cidadão vs. situação real de classe (...) o desenvolvimento da democracia e as contradições entre o plano real e formal da cidadania demandam, assim, a intervenção estatal para equilibrar expectativas e possibilidades de inclusão social*”:

“As políticas públicas deveriam garantir um mínimo de serviços essenciais viabilizadores do status real da cidadania para os indivíduos poderem usufruir da herança social e econômica do país. O Estado deveria, pois, atuar na regulação da ordem social e garantir o mínimo para os indivíduos se inserirem na competição nas oportunidades econômicas. Ao fazê-lo, intervém para reconhecer e estender direitos sociais” (GRIN, 2013, p.188)

7 Magalhães (2015) resgata as diferentes visões do Estado sobre os assentamentos informais, com foco no tipo “favela” no século XX. Passando pela completa negação do direito de existência, contida com medidas de extermínio; à invisibilidade, na combinação de estratégias de remoção e tolerância; ao reconhecimento de local de moradia de uma população que também tem direito à cidade e à formalidade. Estes direitos, entretanto, continuam sendo constantemente violados.

O autor reconhece que a atrofia da cidadania brasileira se dá pela criação de um sistema excludente, de uma herança colonial que se estendeu à República Velha e permeou todo o século XX. Em um primeiro período, delimitado por Grin entre 1930-1964, as políticas sociais de Estado serviram para sustentar uma condição de dominação da elite e com foco nos direitos associados ao emprego formal. O Estado passa a intervir, mas parcial e associado a camadas sociais distintas.

Em um segundo momento (1964-1985), o Estado de bem-estar social de expande e se consolida, trazendo ênfase na proliferação de políticas públicas inerente ao modelo, mas em um sistema político não democrático. No modelo fordista,⁸ o bem-estar social é alcançado pela redistribuição dos ganhos oriundos do desenvolvimento econômico, fortemente vinculado à industrialização e criação de mercado consumidor.⁹ Apesar da expansão das políticas sociais, a busca por legitimidade na recuperação econômica não significou a superação da concentração de renda e desigualdades sociais inerentes

“[Nesse período] as políticas sociais ancoraram-se no arrocho salarial, no cerceamento às organizações e na exclusão social (...) As políticas sociais tiveram baixo impacto redistributivo, foram pouco inclusivas, tiveram restritos programas universais, carentes de seletividade e mal focados nas camadas mais necessitadas” (GRIN, 2013, p. 190)

Grin (2013) conclui sua periodização no momento de retomada da democracia (1985-2000), citando de maneira positiva para a universalização dos direitos cidadãos a descentralização do poder da esfera federal para os municípios, assim como a abertura de canais participativos e fóruns de debate para diálogo entre Estado e agentes das diversas camadas sociais. Merece destaque a promulgação da Constituição Federal de 1988, também denominada “Constituição Cidadã” por tratar-se de um marco legal da redemocratização no Brasil como pelo volume de conteúdos dedicados ao Direitos e Garantias Fundamentais.

Faz-se necessário, entretanto reconhecer que essa participação conquistada muitas vezes pode não passar de um ‘simulacro’, a legitimar a ação do Estado:

“Na prática, a ideologia da participação permite obter pelo menor preço a

8 Modelo implementado por Henry Ford fundamentado na racionalização de antigas tecnologias e detalhada divisão do trabalho para produção em massa, o que significava um consumo em massa. Tratava-se de “um novo sistema de reprodução da força de trabalho, uma nova política de controle e gerência do trabalho, uma nova estética e uma nova psicologia, em suma, um novo tipo de sociedade democrática, racionalizada, modernista e populista” (HARVEY, 1992, p. 121). Após a crise do capital da Grande Depressão (1929), fez-se necessário conceber novas formas dos usos dos poderes estatais. O Estado fordista configura um modelo que tem por base o poder corporativo e a regulamentação da economia por intervencionismo público.

9 Como veremos adiante, as políticas urbanas brasileiras promoveram grande impacto no modelo de urbanização brasileiro nesse período de centralização do poder federal, em especial às relacionadas ao ordenamento territorial e no programa de habitação. Algumas distorções entre discurso e prática, em grande parte elucidadas na priorização de metas econômicas sobre sociais, serão elucidadas posteriormente neste capítulo.

acquiescência das pessoas interessadas e que estão em questão. Após um simulacro mais ou menos desenvolvido de informação e de atividade social, elas voltam para a sua passiva tranquilidade, para o seu retiro”. (LEFEBVRE, 1989, p.103)

A garantia plena dessa participação universal é fundamental para o amadurecimento da cidadania e conquista do direito à cidade, que reconhece os viéses ideológicos históricos do Estado e seu papel na elaboração e implementação das estratégias de classe. Firmado na emancipação do cidadão imbuído de consciência urbana, protagonista na revolução que supera os entraves da luta desigual de classes pelo espaço e vivência urbana,¹⁰ Lefebvre conclui:

“O direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitat, O direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade” (LEFEBVRE, 1989, p. 134) .

O que se torna claro na análise da trajetória da cidadania é que as noções continuam sendo ampliadas, uma vez que sua concretização plena é interrompida pela inércia em superar os entraves das desigualdades sociais. Essa discussão, que passa pelo protagonismo dos agentes excluídos nas estratégias de resistência urbanas, recentemente ganhou forma no cunhar de uma “cidadania insurgente”, que reconhece as limitações dos canais de participação do Estado, criando novos canais através de atos de insurreição e ocupação de espaços (MIRAFTAB, 2012).

Santos (2007) avançou na conceituação da cidadania, afirmando que as tarefas identificadas como principais responsabilidades do Estado – proteção da sociedade de invasões por outras sociedades independentes e a proteção de cidadãos através da criação de instituições públicas a resguardarem os interesses coletivos – não são suficientes para definir uma cidadania integral. Faz-se necessário garantir, a partir do direito à cidade, o *direito ao território*.

“É impossível imaginar uma cidadania concreta que prescindia do componente territorial. Vimos já que o valor do indivíduo depende do lugar em que está e que, desse modo, a igualdade dos cidadãos supõe, para todos, uma acessibilidade semelhante aos bens e serviços, sem os quais a vida não será vivida com aquele mínimo de dignidade que se impõe (...) Num território onde a localização dos serviços essenciais é deixada à mercê da lei do mercado, tudo colabora para que as desigualdades sociais aumentem” (SANTOS, 2007, p.144).

Se a posição periférica do Brasil no capitalismo global representa um modelo econômico fundamentado na estratificação social e *super-exploração* das forças de trabalho, morar na “*periferia da periferia*”, nas áreas precárias e distantes dos centros urbanos, é “*se condenar*

10 Lefebvre amplia o debate sobre esta revolução urbana ‘de baixo para cima’, indicando a necessidade de reverter a lógica de redução da cidade capitalista à mercadoria, fazendo ascender o valor de uso, simbólico, social ao valor de troca, monetário, de reprodução do capital. Esse embate merece destaque no momento em que vemos a ideologia e modelo econômico neoliberal ganhar força na monetarização do desenvolvimento urbano.

duas vezes à pobreza”:

Este, afinal, determina quem deve ser mais ou menos pobre somente por morar neste ou naquele lugar. Onde os bens sociais existem apenas na forma mercantil, reduz-se o número dos que potencialmente lhes tem acesso, os quais se tornam ainda mais pobres por terem de pagar o que, em condições democráticas normais, teria de lhe ser entregue gratuitamente pelo poder público”. (p. 143)

Sob esta compreensão, a moradia digna passa a assumir, para além da função de abrigo e materialidade suficiente para a reprodução social do indivíduo, requisitos para a cidadania integral: deve preferencialmente ser formal, ou formalizada, e deve ser bem inserida, ter acesso aos benefícios da cidade. A negação de qualquer uma dessas características, dentro do pacto social parcial entre os agentes sociais e Estado, tem conferido aos indivíduos nessas condições uma subcidadania.

Faz-se necessário grifar que a propriedade da casa em si não é requerimento, mas sim “*morar decentemente*”. (SANTOS, 2007, p.154). A confusão do direito à moradia com o direito de ser proprietário em muito encontrou fundamento na atuação do Estado sobre a questão da habitação, e a valorização do valor de troca sobre o valor de uso da moradia, uma questão a ser superada (LEFEBVRE, 1992).

1.1.3. Conceituação das políticas públicas e os princípios da política habitacional

Para prosseguir na avaliação das políticas públicas urbanas no território através da experiência da estruturação de Fortaleza, cabe aqui a definição de alguns termos na maneira como são compreendidos e serão referidos neste trabalho.¹¹

1.1.3.1. Política pública:

A conceituação de política pública se mostrou abstrata na literatura, com abordagens distintas a enfatizar diferentes de seus aspectos. Souza (2006) buscou reunir algumas definições para construir o significado, que passa desde o “*conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos*”, à “*soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos*”, “*o que o governo escolhe fazer ou não fazer*”, “*quem ganha o quê, porquê e que diferença faz*”.

Segundo a autora, as políticas públicas nascem do reconhecimento de um problema social que passa a ser reconhecido como um problema público e que a inação do Estado é em si uma

¹¹ Vale ressaltar que, permanecendo dentro do recorte temático do trabalho, não nos debruçaremos sobre o universo multissetorial das políticas públicas e, mesmo no campo das políticas urbanas, o enfoque se dará nas dimensões do planejamento urbano e na política urbana de habitação, compreendidos como de maior relevância para o escopo dessa pesquisa.

escolha política, e por isso, também uma forma de política pública.

Neste trabalho, políticas públicas serão referidas como o conjunto de normas e ações governamentais voltados aos interesses públicos da sociedade – estes interesses definidos pelo próprio Estado – em suas diferentes esferas, federal, estaduais e municipais –, através de sua leitura do problema, da situação ‘ideal’ a ser alcançada e dos interesses em jogo. Contém em si fases cíclicas de elaboração de agenda que reúne metas, princípios e diretrizes a serem desdobradas em programas, planos e projetos, assim como a alocação de recursos públicos e privados e delegações a agentes do governo ou da sociedade como um todo. Estas ações, implementadas ou não, devem conter no ciclo o controle social e avaliação de cada fase, para extinção, continuação ou revisão da política.

1.1.3.2. Política urbana:

As políticas urbanas correspondem a um subconjunto particular de políticas públicas de ações que incidem sobre os processos urbanos. Benatti e Castro (2010) reforçam a sua natureza processual inerente, expressa na delimitação de metas, objetivos, diretrizes e procedimento a orientar a ação governamental na atuação de demandas da sociedade urbana. No Brasil, as políticas urbanas têm sido constantemente desenvolvidas de maneira setorializada: habitação, saneamento e drenagem, mobilidade e transporte, meio ambiente e contenção de áreas de risco, dentre outras.

É do escopo das políticas urbanas “*as ações do poder público dirigidas à organização e ordenação do território das cidades, a produção e distribuição de espaços, infraestruturas, serviços e equipamentos públicos, e a regulamentação das atividades e das construções públicas e privadas no espaço urbano*” (BENATTI & CASTRO, 2010, p.48). Os autores destacam o lugar das diferentes esferas de governo – federal, estadual e municipal –, assim como o envolvimento de agentes privados, na elaboração, gerenciamento, implementação e fiscalização da política.

Farias (2012) destaca a importância dada às diferentes dimensões das políticas urbanas no campo da avaliação de políticas: a articulação e sistema de atores envolvidos, o protagonismo do espaço e da sua apropriação social e os processos econômicos, culturais e políticos latentes. As políticas urbanas são orientadas sob diferentes ideologias na trajetória histórica, a depender da compreensão de quais são os interesses públicos para uma vida urbana de qualidade e dos vieses da real atuação estatal sobre o problema identificado.

A Constituição Federal de 1988, no artigo 182 incluso no capítulo da Política Urbana por

pressão direta dos Movimentos de Reforma Urbana, define: “*A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes*” e institui os planos diretores como seus instrumentos básicos e introduz o cumprimento da “função social da propriedade” como o interesse público a ser alcançado.

A questão da moradia, que já havia adquirido certa centralidade na Carta Federal de 1988, teria o protagonismo reforçado no Estatuto da Cidade (EC) 13 anos depois. Aprovado na Lei 10.257/2001, o EC avança na definição da função social da propriedade, apresenta instrumentos de combate à especulação, democratização do acesso à habitação formal e participação na gestão democrática plena. Do ponto de vista legal, esses elementos passam a ser obrigatórios na elaboração de planos diretores a partir do marco regulatório.

1.1.3.3. Planejamento e gestão urbanos:

Vale a pena delimitar aqui também como será abordado o termo planejamento urbano neste trabalho e as suas distinções especialmente em relação à gestão urbana. Villaça (1999) resgata alguma das ações do Estado sobre o urbano, dentre elas as de maior impacto e visíveis pelo olhar público, como as obras de saneamento, transporte e habitação. Essas ações não correspondem propriamente ao planejamento urbano, prática que tem por objetivo organizar o espaço urbano. Diferenciamos então as atribuições do plano, instrumento básico do planejamento, e projeto.

Os planos trazem em si a carga de uma abrangência espacial globalizante e processual, passando por etapas primárias de diagnósticos e reconhecimento de um cenário ideal como meta. Traçado o objetivo, o plano apresenta diretrizes, estratégias e ações para o alcance da realidade almejada. O projeto, embora possa estar indicado no plano e articulado com demais ações indicadas por este, corresponde ao instrumento básico da gestão urbana.

Para melhor compreender a delimitação entre planejamento urbano vs. gestão urbana – e por conseguinte, plano vs. projeto –, recorreremos a Souza (2001):

“Planejar sempre remete ao futuro, planejar significa tentar prever a evolução de um fenômeno ou (...) tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se frente aos prováveis problemas ou, universalmente, com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios. De sua parte, gestão remete ao presente, gerir significa administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas. O planejamento é a preparação para a gestão futura, buscando evitar ou minimizar problemas e ampliar margens e manobras; a gestão é a efetivação, ao menos em parte (pois o imprevisível e o indeterminado estão sempre presentes, o que torna a

capacidade de improvisação e flexibilidade sempre imprescindíveis), das condições que o planejamento feito no passado ajudou a construir. Longe de serem concorrentes ou intercambiáveis, planejamento e gestão são distintos e complementares. (p.46)

Campos Filho (1992) entende o planejamento como “*um processo com objetivo de ordenar as cidades e resolver seus problemas*”, construído em etapas: listagem dos problemas reconhecidos, definição de prioridades e soluções e implementação de ações acordo com recursos disponíveis. Associado ao surgimento das cidades industriais, o planejamento encontra no Modernismo o embasamento tecnocientífico que o legitima no século XX. O autor, assim como Maricato (2010), Villaça (2005), Fernandes (2011) e Souza (2011), reconhece que essa prática teve suas limitações e foi responsável, muitas vezes, pela perda de urbanidade e qualidade ambiental das cidades.

É possível identificar, de maneira análoga ao que se observa na leitura da questão habitacional pelo Estado, a formulação de discursos fundamentados em “falsos problemas” para formulação de planos, leituras que não correspondem à realidade urbana. Dentre os limites do planejamento, os mais reconhecidos passam pela visão tecnocrata do Estado em elaborar planos autossuficientes e desvinculados das relações sociais pré-estabelecidas na estrutura urbana, os planos de zoneamento globalizantes centrados nas necessidades de um ser humano abstrato, e na própria desonestidade e desinteresse do agente estatal em implementar planejamento.

Villaça (2005) e Maricato (2000;2010) discorrem sobre essas limitações no Brasil, com destaque para a importação de soluções estrangeiras que não correspondem à realidade social local do Brasil, os “interesses ocultos” do Estado aliado à determinadas camadas sociais, a deficiência no controle social e fiscalização do cumprimento dos planos e os abismos entre o discurso que move as legislações urbanísticas e a real ação do agente estatal. O divórcio entre planejamento e gestão identificado na literatura internacional e brasileira também encontrou fundamentos na realidade das práticas de planejamento em Fortaleza.

1.1.3.4. Políticas e programa de habitação:

O reconhecimento tardio da habitação como problema social que demanda intervenção do Estado representou também a formulação mais recente de políticas habitacionais. Embora estas tenham suas origens “de fato”, de maneira institucionalizada, na década de 1930, através da atuação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), o Estado atuou sobre a questão da moradia de maneiras menos diretas anteriormente, através de regulações, códigos e

normativas sobre a prática de aluguel e compra de terrenos urbanos (BONDUKI, 2004).

Embora a delimitação entre políticas e programas seja tênue – uma vez que ambas as construções institucionais tenham o caráter cíclico constituído em etapas que passam pela elaboração de princípios, diretrizes, metas, arranjos, plano de ação, alocação de recursos e revisão –, os programas de habitação são um subconjunto dentro do universo das políticas habitacionais e urbanas, com metas mais focais, em geral direcionadas para determinadas características do problema a ser enfrentado pela política. Não obstante, os programas podem ser orientados por diferentes interesses públicos, como será ilustrado nas políticas habitacionais incidentes no objeto empírico.

Os programas podem requerer articulação entre diferentes esferas governamentais, principalmente no que se refere ao repasse de recursos e implementação nos municípios, como costuma acontecer dentro das políticas públicas centralizadas. Embora se proponham atuar sobre o problema da moradia, estes programas também costumam incluir metas econômicas, reconhecendo na habitação o potencial de movimentar os setores econômicos.

Cardoso (2001), ao analisar as experiências da atuação estatal sobre a habitação nos municípios brasileiros, nos anos 1990, destaca a estrutura necessária para o planejamento de uma política habitacional. A princípio, o diagnóstico mais completo e participativo possível, não apenas do quadro habitacional do município, mas da capacidade institucional dos órgãos públicos envolvidos no seu desenvolvimento, implementação e fiscalização. Em seguida a reorganização do corpo técnico e administrativo a levar os programas adiante e a alocação de recursos, avaliação e monitoramento.

“Uma Política habitacional, para ter caráter permanente e possibilitar uma redução significativa das necessidades habitacionais locais, depende de um esforço constante de coleta, sistematização e análise de dados relativos às condições habitacionais dos domicílios situados no município. Esse esforço implica capacitar técnicos e criar estruturas institucionais adequadas tanto para obter e sistematizar dados e informações, quanto para desenvolver levantamentos próprios sobre situações de inadequações e subnormalidade habitacional” (CARDOSO, 2001, p. 16-17)

O autor apresenta três principais classificações de políticas habitacionais, conforme objetivos, programas e ações: preventivos – que antecedem um problema identificado para o futuro, como, por exemplo, o *déficit* demográfico calculado para uma demanda ainda por vir –; corretivos – a atuarem principalmente na adequação de moradia no *déficit* de habitabilidade, em assentamentos informais, através de programas de regularização e urbanização de assentamentos – e ativos – voltados ao suprimento de um *déficit* quantitativo existente, através da provisão direta de novas habitações na construção de conjuntos, oferta de lotes ou

materiais de construção, tratamento de áreas de risco que envolvem remoções e produção de moradias por autogestão. A experiência brasileira privilegiou os programas de habitação de orientação ativa.

Cardoso (2001) apresenta ainda os principais princípios a serem seguidos em uma política habitacional que supera os principais entraves encontrados nos processos passados, para sua melhor eficiência no combate à crise habitacional e a contribuir para a concretização da cidadania plena. Cabe aqui enumerar tais princípios:

- **Universalismo:** a política de habitação deve atender a um padrão universalista, de maior abrangência possível nos grupos sociais do público-alvo;
- **Transparência:** os critérios e processos decisórios, em todas as etapas do processo de elaboração, implementação, fiscalização e revisão do ciclo da política, devem ser divulgados de forma transparente, em meios de comunicação diversos e tão acessíveis quanto possível;
- **Equidade:** Dentro da meta de avançar na direção de plena cidadania, todos os cidadãos, envolvidos em quaisquer das etapas do processo, tem os mesmos direitos;
- **Redistributividade:** A escolha dos beneficiários dos recursos investidos deve ser coerente com a realidade do problema a ser enfrentado, baseada em critérios de necessidades pré-estabelecidos e priorizando os grupos mais vulneráveis, mais sujeitos aos prejuízos do *déficit*, a população de baixa renda;
- **Diversificação ou multiorientação:** A política deve contemplar diferentes ações e métodos de enfrentamento ao problema habitacional, uma vez que este envolve diferentes setores, formas e arranjos particulares;
- **Institucionalidade:** O problema da habitação em sua complexidade deve ser enfrentado através de ações prolongadas, atribuídas a um corpo técnico-administrativo amplo e multidisciplinar, em canal aberto com a população, em plena capacidade profissional e financeira de gerir o programa e seus desdobramentos. Recomenda-se a criação de órgãos específicos para atendimento das questões habitacionais nas prefeituras, assim como legislações específicas;
- **Sustentabilidade ambiental:** As ações nas áreas de moradia, como as demais inerentes à urbanização e transformação do espaço, devem estar articuladas às intervenções ambientais de maneira a prevenir e mitigar impactos ambientais.

Recomenda-se a articulação das políticas habitacionais com as ambientais que incidam sobre o mesmo espaço urbano.

- **Sustentabilidade econômica:** Reconhecida a vinculação do problema habitacional com as desigualdades socioeconômicas e a pobreza urbana, os programas habitacionais devem sempre que possível se articular com ações de impacto econômico positivo, a privilegiar geração de emprego e renda, utilização de mão de obra local e fomento da capacitação e formação profissional dos moradores e a reorganização do setor da construção e o desenvolvimento de pesquisas tecnológicas;
- **Participação:** Essencial na elaboração e implementação de políticas habitacionais, a participação deve ocorrer em todas as etapas do ciclo da política e deve ser institucionalizada em legislação pelos órgãos apropriados;
- **Dimensão normativa:** As dimensões institucional e legal da política devem estar bem desenhados, seus instrumentos para aprovação de projetos e obras adequados, para que as ações avancem céleres, da maneira menos demoradas e burocráticas possível;
- **Priorização e atendimento específico aos grupos socialmente vulneráveis:** Os grupos populacionais em situação social mais vulnerável, sobre as quais o ônus da crise habitacional mais representa desvantagem na qualidade de vida, em geral os mais excluídos dos processos decisórios que incidem na cidade, devem ser priorizados em todos os programas habitacionais. A identificação e dimensionamento desse grupo requer objetividade no processo do diagnóstico, para que os recursos disponíveis sejam direcionados ao atendimento dessa camada social priorizada.

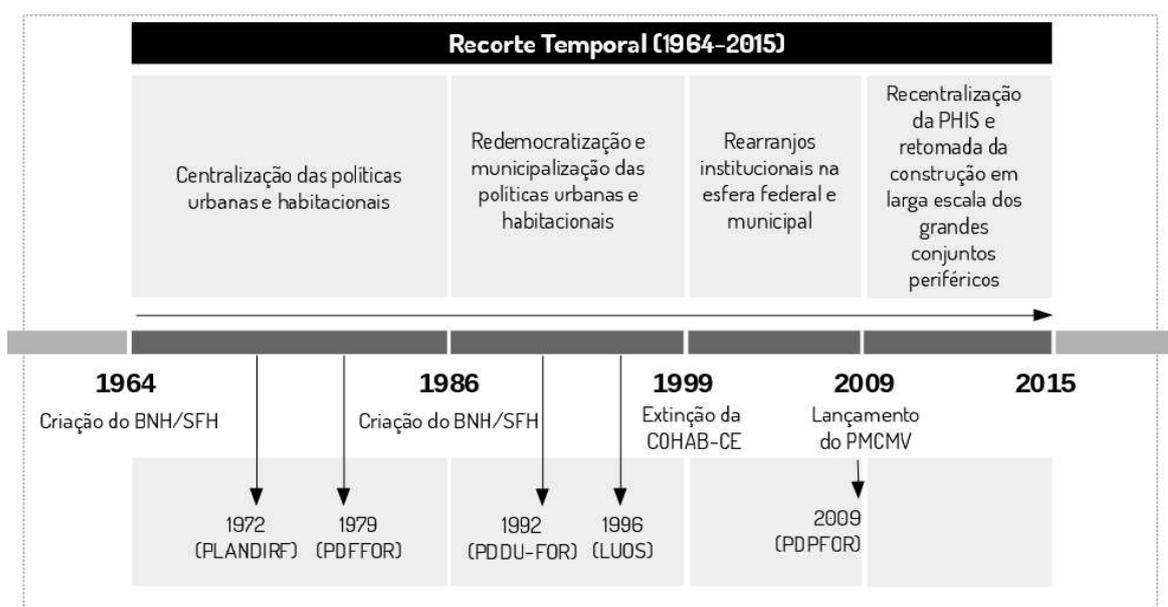
1.2. A atuação do Estado na estruturação do espaço urbano metropolitano de Fortaleza: a dissociação das políticas urbanas e habitacionais na produção da periferia

Conforme foi discutido na primeira parte deste capítulo, o estudo da questão habitacional abrange um grande número de agentes, processos e valores atuantes na arena da cidade, em suas dimensões sociais, ambientais, econômicas, culturais, fiscais. A avaliação da atuação do Estado, agente social hegemônico nas políticas públicas, é necessária na compreensão de como as cidades brasileiras se estruturaram em um modelo de urbanização fragmentado e disperso, ao longo do século XX, com repercussões na crise urbana.

Tomando o caso de Fortaleza, emblemático nas repercussões das políticas de habitação sobre o seu processo de metropolização, buscamos resgatar os efeitos de planos urbanísticos e

programas de habitação incidentes¹². Em especial, quanto à formação do espaço periférico e periurbano, através da construção de grandes conjuntos habitacionais. Em torno deste objetivo, uma periodização foi delimitada de acordo com marcos institucionais para melhor compreender as conjunturas políticas correspondentes em cada período, comportado no recorte temporal desta pesquisa, o intervalo entre 1964 à 2015.

Quadro 01: Esquema de marcos institucionais relevantes na periodização sugerida para análise da estruturação urbana de Fortaleza através da atuação do Estado



Fonte: Elaboração própria.

Tabela 01 - Periodização através das políticas urbanas e habitacionais incidentes em Fortaleza

| Anos | Período (Conjuntura) | Política habitacional | Planos diretores formulados no período |
|-----------|--|-------------------------|--|
| 1964-1986 | Centralização das políticas urbanas e habitacionais | BNH/SFH | Hélio Modesto PLANDIRF PDF Fortaleza |
| 1987-1998 | Redemocratização e municipalização das políticas urbanas e habitacionais | PAIH HBB Mutirões | PDDU-FOR (LUOS 1996) |
| 1999-2008 | Rearranjos institucionais na esfera federal e municipal | HBB PAR | PDDU-FOR (LUOS 1996) PDPFOR |
| 2009-2015 | Recentralização da PHIS e retomada da construção em larga escala dos grandes conjuntos periféricos | PMCMV | PDPFOR |

Fonte: Elaboração própria.

¹² Embora a escala urbana metropolitana de Fortaleza extrapole os limites municipais, os planos selecionados para análise foram desenvolvidos para incidência na capital, com exceção do PLANDIRF, que buscava uma escala metropolitana. A escolha se deu em parte pela demora de outros municípios desenvolverem seus próprios planos – a maioria apenas a partir transição entre os anos 1990 e 2000 –, mas também por serem compreendidas como mais relevantes para a construção de paralelos entre a política urbana e habitacional – em grande parte, centrada pela produção ou pela organização institucional em Fortaleza.

Essa periodização, apresentada no quadro 01 e tabela 01 a seguir, guiará a exposição desta segunda parte do primeiro capítulo e voltará a ser referenciada posteriormente neste trabalho.

1.2.1. Antecedentes da política habitacional centralizada

1.2.1.1. A produção dos IAPs e FCP

Embora ainda não tivessem sido inaugurados os grandes conjuntos periurbanos no cerne da política habitacional de Fortaleza, é interessante grifar que o Estado já intervia na questão através de políticas de alcance nacional. Até o início do século, essa atuação correspondia a uma ação mais indireta, com reformas de “embelezamento” – mais preocupadas em remoções que na oferta de alternativas de moradia formal –, criação de códigos urbanísticos sanitaristas, aprovação da lei de venda parcelada do solo urbano e lei do inquilinato. Mesmo o incentivo à construção de vilas operárias não reverteu o fato da provisão habitacional do período se concentrar na produção do setor privado, em um modelo rentista.

O agravamento da crise habitacional decorrente em especial das demandas de uma população urbana crescente pelos fluxos migratórios campo-cidade resultaram em pressões populares por uma resposta do Estado ao problema. A institucionalização do tema em uma política propriamente dita viria a acontecer na década de 1930. Durante o getulismo (1930-1945), a moradia é tida como condição da reprodução da força de trabalho, fator econômico para o projeto de industrialização do país, e elemento ideológico e político (BONDUKI, 1994).

A criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) no período de reorganização do sistema previdenciário, em 1933, sinalizava a transferência do encargo da produção da moradia aos trabalhadores e ao Estado. Atuando em três planos – venda de unidades adquiridas ou construídas pelo instituto, financiamento para construção em terrenos próprios e empréstimos hipotecários – os IAPs buscavam investir e movimentar os recursos capitados.

Embora o caráter sanitarista da atuação estatal não tivesse sido abandonado, o potencial simbólico-ideológico da moradia ascende:

“(…) primeiro, a habitação vista como condição básica para reprodução da força de trabalho e, portanto, como fator econômico na estratégia de industrialização no país; segundo, a habitação como elemento na formação ideológica, política e moral do trabalhador, e, portanto, decisiva na criação do “homem novo” e do trabalhador-padrão que o regime queria forjar, como sua principal base de sustentação política.” (BONDUKI, 1994, p.73)

Marcada por uma atuação fragmentada e de caráter corporativo, com foco apenas nos membros associados, a política dos institutos resultava formalmente na oferta de casas próprias e de produção racionalizada, respaldando o discurso patrimonialista e da

padronização das unidades que permaneceria presente em futuras políticas habitacionais. Estipula-se que, no Brasil, 123.995 moradias tenham sido construídas – tanto pelas modalidades de financiamento da produção direta quanto na modalidade de empréstimos de capital imobiliário –, produção especialmente concentrada nas cidades de Rio de Janeiro, Belo Horizonte, São Paulo e Brasília. No Ceará, a produção dos IAPs correspondeu a 1.073 unidades em 10 conjuntos habitacionais de apartamentos, um número bastante reduzido frente a produção nacional (apenas 1% desta) e da escala do problema da moradia já existente em meados do século XX (BONDUKI, 2004).

Essa produção atendeu principalmente a uma população de menor renda, uma vez que a elite econômica e classe média locais optavam preferencialmente pelo empreendimento da casa própria unifamiliar. A quantidade acanhada deve-se a baixa industrialização no estado e pelas condições trabalhistas precárias de grande parte da população de menor renda, majoritariamente representada por retirantes (ARAGÃO, 2010; MÁXIMO, 2012).

A produção corporativa dos IAPs excluiu uma enorme parcela não-assalariada do acesso à sua produção e teve influência no crescimento dos processos especulativos, acarretando na concentração e aumento do preço da terra urbana pelo aumento da procura. A questão habitacional teve sua politização intensificada, e o governo identificou como a população em condições precárias de moradia respaldava o discurso dos movimentos comunistas e de oposição.

Nessa conjuntura, na gestão de Dutra (1946-1951), é criada a Fundação Casa Popular (FCP) em 1946 inicia uma tentativa de centralizar e coordenar no território nacional uma política de habitação. Ainda na busca por legitimação, o foco da política seria nas camadas de trabalhadores urbanos de menores rendas. Com metas ambiciosas, a fundação propunha atuar em diferentes frentes, desde a construção de milhares de moradias em todo país e a implantação de infraestrutura ao apoio a pesquisas de materiais e técnicas construtivas e financiamento de empresas da área da construção civil.

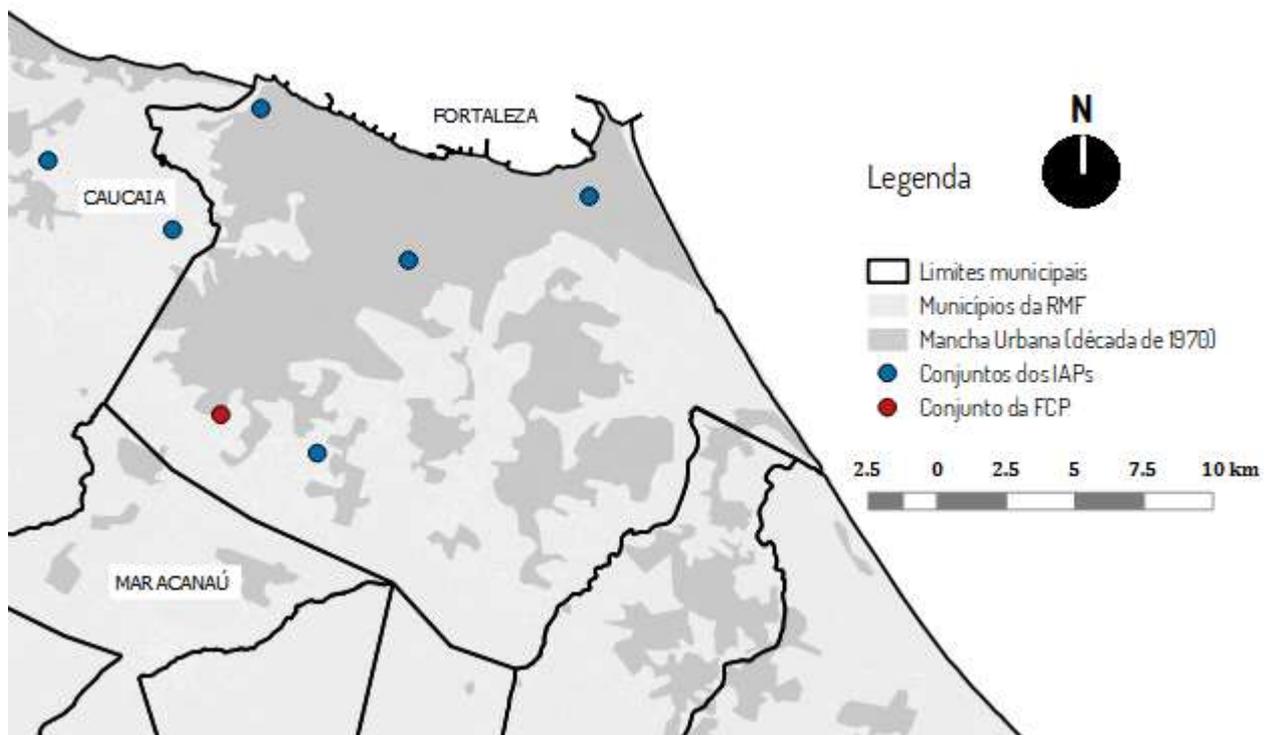
A FCP encontrou oposição de diversos setores, públicos e privados, em um período de alta contestação do Estado. O próprio Ministério do Trabalho se opunha à centralização dos institutos de aposentadoria em uma agência central, proposta pela política. O setor da construção civil temia ter de concorrer com um programa de habitação popular no cenário de escassez de materiais de construções e aumento dos preços pela demanda. Os movimentos sindicalistas também se opuseram, acreditando que o ajuste do foco nos beneficiários da política resultaria na interrupção do atendimento das demandas dos trabalhadores

assalariados. Os governos locais, estados e municípios, recebiam que as taxas e venda de transmissão de bens onerassem os cofres públicos.

A ausência de respaldo político e problemas com o fundo dada a falta de mecanismos de enfrentamento da inflação, inviabilizaram o alcance dos objetivos do programa, que em 18 anos teve uma produção reduzida de menos de vinte mil unidades mais concentradas em determinadas regiões nacionais, revelando o viés clientelista da política – quase 70% das unidades habitacionais foram construídas na região sudeste do país (AZEVEDO & ANDRADE, 1992). Em Fortaleza, apenas 526 unidades foram construídas em 2 conjuntos habitacionais, uma produção reduzidíssima frente a real demanda por moradia na cidade.

Em 1961, houve uma tentativa de reestruturar a política da FCP através da criação do Instituto Brasileiro de Habitação (IBD). O IBD buscava centralizar ainda mais a política, para avançar sobre os entraves burocráticos, e criar mecanismos financeiros de suporte ao órgão, para avançar os entraves de sustentabilidade econômica da FCP. Apesar de que nenhuma alteração real tenha sido de fato incorporada na estrutura da FCP até 1964, ano de sua extinção, algumas das recomendações do IBD seriam incorporadas na política do Banco Nacional de Habitação (BNH)/Sistema Financeiro Habitacional (SFH).

Figura 02 – Mapa de localização dos Conjuntos dos IAPs e FCP na RMF



Fonte: Adaptado de ARAGÃO (2010), com conjuntos cujas localizações foram identificadas pela autora.

O período que antecede a criação do BNH, apesar de já indicar que a lógica da ocupação

periférica seria perseguida nas políticas de habitação de interesse social (**Figura 02**), teve uma produção pouco representativa e antecede o período emblemático da construção de grandes conjuntos periurbanos emblemáticos no processo de periferização e metropolização de Fortaleza. Dessa maneira, optou-se por manter a produção dos IAPs e da FCP como antecedente do recorte temporal da pesquisa, mas apresentá-la por introduzirem os primeiros efeitos da atuação do Estado sobre a habitação no urbano de Fortaleza.

1.2.1.2. Os planos pioneiros e propositivos: a origem do planejamento urbano em Fortaleza

Quanto ao planejamento urbano incidente em Fortaleza no período que antecede a política centralizada do governo ditatorial que assume a esfera federativa nos anos 1960, pode-se afirmar que houve um distanciamento entre planejamento e gestão, em especial na aprovação e implementação dos planos elaborados.

Dentro da periodização do planejamento urbano em Fortaleza sugerido por Accioly (2008), as primeiras práticas de planejamento consistiam em plantas de expansão, que, embora correspondessem em grande parte a uma descrição da estruturação urbana da cidade que se urbanizava, apresentava um conjunto de intenções de intervenção, para Muniz (2006, p.109), este seria “*o início da tentativa de conhecer melhor a cidade, ordenar sua estrutura urbana, pela elaboração das plantas cartográficas, primeiramente elaborada pelo engenheiro Silva Paulet e posteriormente pelo engenheiro-arquiteto Adolfo Herbster, que, além de fazer plantas cartográficas, iniciaram o ordenamento e expansão da cidade, por meio da proposição de alargamento de ruas, parâmetros urbanísticos, construção de obras públicas, até hoje relevantes para a cidade*”.

Para Villaça (1999), as práticas de planejamento no início do século XX no Brasil correspondem a “planos de melhoramentos e embelezamentos”. O autor afirma que “*esse tipo de planejamento foi altamente ideológico, pois foi amplamente utilizado para glorificar e ajudar a impor o Estado e a classe dirigente capitalista, quando eram revolucionários*” (VILLAÇA, 1999, p.192). Em Fortaleza, esse modelo ideológico pode ser melhor representado no Plano de Remodelação e Extensão da Cidade de Fortaleza, elaborado em 1933 por Nestor Figueiredo¹³. Para a cidade, que no período abrigava uma população com mais de 100 mil habitantes, o plano incluía as primeiras noções de um zoneamento e propunha a implantação de um modelo radio-concêntrico viário, em plano de ações focadas

13 Engenheiro pernambucano erradicado carioca, Nestor Figueiredo participou da elaboração de planos de teor semelhante para outras cidades do Nordeste. Vale ressaltar que ele já havia trabalhado com Agache, principal autor do Plano Agache no Rio de Janeiro, um dos mais emblemáticos documentos representantes da ideologia de planejamento no Brasil daquele período.

em obras de alargamento de vias). O plano foi abandonado sem sequer ser aprovado como lei (MUNIZ, 2009).

No período que se segue, entre os anos 1930 e 1960, o planejamento no Brasil deixa de ser assunto exclusivo de engenheiros e arquitetos, incluindo no corpo técnico de elaboração economistas, sociólogos, geógrafos, advogados, administradores, dentre outros profissionais.

“As grandes obras urbanas saem do consumo conspícuo para privilegiar a constituição das condições gerais de produção e reprodução do capital (a cidade como força de produção). (...)Passa-se assim da ‘cidade bela’ para a ‘cidade eficiente’, da cidade do consumo para a cidade da produção, Em ambas, entretanto, o interesse imobiliário estará fortemente presente” (VILLAÇA, 1999, p.199)

Accioly (2008) reconhece que, em Fortaleza, o caráter de embelezamento ainda permaneceu central neste intervalo temporal, denominando esse o período dos “planos de remodelação urbana”. Em 1947, Sabóia Ribeiro elabora o Plano Diretor de Remodelação e Extensão da Cidade de Fortaleza, com maior foco no sistema viário – incluindo propostas de hierarquização de vias e um modelo rádio-perimetral – além de trazer recomendações de desenho urbano para quadras e lotes, além de intervir na localização do centro cívico da cidade. O plano, entretanto, encontrou forte resistência das classes médias pelo alto número de desapropriações requeridas, sendo considerado inviável. Do plano, foi aproveitado apenas o Código de Obras.¹⁴

Entre os anos 1950 e 1960, a população de Fortaleza dá um largo salto, passando de 270 mil habitantes à 515 mil residentes na cidade. Até então, a questão habitacional não estava incluída no escopo dos planos urbanísticos elaborados, presente no máximo no que se refere a um zoneamento residencial com parâmetros edilícios. Entretanto, o problema habitacional tornava-se cada vez mais estrutural na cidade. Iniciava-se, também, um período de reestruturação industrial em Fortaleza, no que se refere à realocação das indústrias para fora do município – o início do projeto de construção do Distrito Industrial de Maracanaú.

O Plano Diretor da Cidade de Fortaleza, elaborado entre os anos de 1960 e 1963 por Hélio Modesto e equipe, centraliza a questão do desenvolvimento econômico industrial, propondo a expansão do abastecimento de água e melhoras na distribuição de energia, além de obras viárias para transporte de cargas e pessoas na cidade. O plano, tendo traçado um diagnóstico de Fortaleza, tinha uma estrutura setorializada em: circulação, equipamentos básicos, equipamentos de caráter social, cultural, assistencial, de saúde, religioso – e recreativo, e zoneamento.

14 É interessante notar que, segundo Muniz (2006, p. 154-155), as áreas periféricas da cidade seria “liberadas” pela Prefeitura de seguir por completo os parâmetros edilícios propostos pelo Código de Obras, uma vez que não se verificava a condição de arcar com os custos que as formas “formais” exigiam.

O Plano Hélio Modesto, como ficou conhecido, prosseguiu com a proposta de zonas residenciais já verificada nos planos anteriores, regulando parâmetros relacionados ou tipo de empreendimento – unifamiliar ou multifamiliar – e gabaritos, de acordo com seu grau de consolidação. Nesse zoneamento, destaca-se que mesmo a zona mais periférica do perímetro urbano delimitado no plano, notava-se uma alta permissibilidade de usos e potenciais construtivos, inclusive de habitação, apesar de o plano levantar a precariedade das áreas mais distantes do centro.

Ele inova na proposição de ações sobre a informalidade urbana, fenômeno já de larga escala no município:

“Com relação às favelas, o plano afirmava ‘serem consequências de problemas econômicos e sociais da região’ e, propunha soluções a nível regional, criando o Instituto Nacional de Imigração e Colonização, INIC, juntamente com os municípios vizinhos a fim de evitar as migrações; e a nível municipal, através de um Planejamento Habitacional baseado num zoneamento racional, considerando o acesso as facilidades sociais e os locais de emprego, e da ‘criação em colaboração com a Universidade, de um Serviço Social de Favelas, (...) com campanhas de educação e soerguimento da população destes núcleos’ (MUNIZ, 2006, p. 163.)

Essas propostas, entretanto, não foram executadas. Outras medidas propostas pelo plano, relacionadas a estratégias de integração entre os municípios vizinhos a Fortaleza, antecipando interações metropolitanas ainda insípidas, também foram abandonadas. Segundo Muniz (2006), pouco do plano foi de fato executado, reafirmando o distanciamento entre planejamento e gestão no cerne da política urbana. A consecutiva elaboração de planos não executados, ou apenas parcialmente levados a cabo, revela uma prática fragmentada e descontínua de atuação de Estado, a permitir que agentes sociais dominantes tenham maior força sobre a estruturação da cidade.

Também se verificava uma dissociação entre as diretrizes do plano e a materialização da política habitacional no âmbito local. Mesmo no corpo de texto das normativas, não havia menção ou mecanismos que articulassem as duas políticas. A falta de associação se verificava principalmente na lógica das localizações dos conjuntos produzidos pelos IAPs e FCP. Essa produção se concentrou, em grande parte, para além do perímetro urbano delimitado pelo plano, bem mais reduzido que os limites administrativos da cidade.

1.2.2. Centralização das políticas urbanas e habitacionais: atuação do BNH/SFH/SERFHAU

A década de 1960 marcou o início do governo militar (1964-1985), que realizaria políticas de desenvolvimento urbano centralizadas na esfera federal e setorial, principalmente nos temas da habitação, saneamento e ampliação das redes de infraestrutura. O regime autoritário, junto com a diminuição da autonomia na esfera municipal, estabeleceu as condições favoráveis para

a expansão produtiva das bases do capital. O Golpe de 1964 de fato abafou os primeiros movimentos por reforma urbana, que já ganhavam força naquela década, e seriam retomadas com intensidade nos anos 1980. Para introduzir as reformas administrativas que guiariam o intervencionismo do Estado nesse período, o governo buscava legitimação junto às camadas marginalizadas, mais inclinadas aos movimentos reivindicatórios da esquerda, e, novamente, a habitação seria a estratégia para angariar o apoio político popular.

“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” (BRAGA, 1995, p.173).

Dentre o volume de leis federais referentes aos processos de urbanização, com destaque à Lei de Parcelamento do Solo (Lei Federal nº 6766/79), uma das que merece destaque se daria a partir da criação do Plano Nacional de Habitação (PNH). A Lei Federal nº 4.380/64 fundou o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), órgão que seria coordenado e operacionalizado juntamente ao SFH pelas ações do BNH. Desde a elaboração, a política de desenhava em um modelo “empresarial” para habitação de interesse social, afastando-se, ao menos em discurso, das práticas populistas e clientelistas associadas às políticas de subsídio.

Dentro do molde administrativo-empresarial a que se propunha, a política estratificava o público-alvo de acordo com a renda dos mutuários, em segmentos de mercado associados ao valor do salário mínimo. Os grupos de mercado correspondiam ao “Mercado Popular” (faixa salarial de 1 a 3 salários mínimos), “Mercado Econômico” (3 a 6 salários mínimos) e “Mercado Médio” (a partir de 6 salários mínimos). Os dois grupos de menores rendas tinham como origem de recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), gerido pelo BNH, e o grupo de maior renda, recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE) (ANDRADE & AZEVEDO, 1992).

Em Fortaleza, na década de 1960, a questão da precariedade e provisão de moradias recaía sobre a Fundação de Serviço Social de Fortaleza (FSSF). A FSSF era a agência municipal que concentrava ações referentes à habitação popular, da assistência social à construção de conjuntos. Atuava predominantemente com programas de “desfavelamento”, que consistiam na liberação de porções da cidade para implantação de equipamentos, alargamento de vias e construção de viadutos através de remoções. A instituição iniciou a atuação na construção de conjuntos em 1963, empreendimentos com quantidade acanhada de unidades e mais próximos ao Centro. A partir dos anos 1970, com recursos do BNH, dois conjuntos são construídos para a receber população removida para obras viárias: Marechal Rondon e Alvorada.

Posteriormente, em 1972, construiria também o Conjunto Palmeiras. A característica em comum entre estes está no volume de unidades habitacionais, a dimensão, e a localização periférica. Destaca-se nessa produção o Cj. Marechal Rondon, conjunto-bairro com 1.280 lotes unifamiliares, que sequer se localizava em Fortaleza, mas em Caucaia, na fronteira entre os dois municípios, relevante para o processo de conurbação que se consolidaria nas décadas seguintes.

Apesar da atuação da FSSF ter sido representativa, o órgão que de fato conduziria a implementação da política do BNH no Ceará, em especial nos municípios que comporiam a primeira formação da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF)¹⁵, seria a Companhia de Habitação do Estado do Ceará (COHAB-CE). A criação dessa agência local estava orientada ao modelo nacional de implementação da política de habitação, que buscava, através da incorporação gerida por COHABs nos estados e municípios, reduzir os custos dos empreendimentos para atendimento da demanda das camadas de menores rendas.

A produção da COHAB-CE foi significativa no estado, construindo 38.218 unidades entre as décadas de 1970 e 1990 (8,3% do total de novas moradias construídas no período, 318.199 unidades). Entretanto, o cenário de instabilidade econômica na política recessiva do arrocho salarial levou ao aumento da inadimplência dos mutuários. Considerando que a política se propunha autos-sustentável, com retorno dos recursos investidos, o sistema entrou em desequilíbrio. Frente a esse impasse, a política passou a se concentrar nos segmentos de maior renda, cuja capacidade de pagamento era superior.

Do total da produção habitacional do BNH, apenas 33,5% foi direcionado para construção de habitação para setores populares. Apesar da atuação de programas alternativos, com ações sobre áreas de risco, centradas na autoconstrução e reassentamento (como o PROMORAR e o Programa João de Barro), só 6% dos recursos do BNH foram dirigidos para eles. Além de focar a produção habitacional para renda média, os fundos do BNH também foram utilizados para obras de saneamento e expansão de redes de infraestruturas (viárias, de abastecimento de água, redes de comunicação e elétrica).

“A expansão deste aparelho institucional teve como consequência a transformação progressiva do BNH em um verdadeiro banco de desenvolvimento urbano, através da agregação das atividades de saneamento básico, financiamento de materiais de construção, transporte, pesquisa, etc” (AZEVEDO, 1982).

Na implementação da política do BNH, muitos dos princípios fundamentais para a efetividade de uma política habitacional não podem ser verificados. Em particular, a política falha no

15 A primeira formação da RMF, institucionalizada formalmente pela Lei Complementar Federal nº 14, de 1993, era composta por Fortaleza, Caucaia, Maranguape, Pacatuba e Aquiraz.

universalismo, equidade e redistributividade pela priorização do atendimento das necessidades habitacionais de grupos de maior renda em detrimento de grupos socialmente vulneráveis. Em parte, o insucesso nestes quesitos se deu pela insustentabilidade econômica do sistema.

O molde empresarial e lógica bancária, assim como o desenho fiscal da política, a fez abandonar as metas sociais de provisão habitacional para população vulnerável de menores rendas em prol do equilíbrio financeiro e dinamização da economia acarretada pelos investimentos no desenvolvimento urbano – mobilização dos setores da construção civil e mercado de materiais de construção, geração de empregos, ampliação de infraestruturas que arrecadavam impostos. A priorização da dimensão “mercadoria” da habitação no período foi estratégico para estruturação e consolidação do mercado e financiamento imobiliário.

O cenário de crise da década de 1980 provocou alterações no sistema de amortização do BNH, assim como medidas de extensão do financiamento, abonos emergenciais e indexação de valores em relação a inflação, mas elas não foram suficientes para manter o equilíbrio do SFH. Aliado ao baixo desempenho social, a crise financeira levou a uma crise institucional da política. Em uma última tentativa de salvar o BNH, o governo reuniu representantes públicos e da sociedade civil para discutir os rumos da política e foram discutidas medidas de descentralização, repriorização dos segmentos de menor renda e outras alternativas. Entretanto em 1986, o BNH foi extinto sumariamente, sem qualquer encaminhamento senão a incorporação de suas funções à Caixa Econômica Federal (CEF).

1.2.2.1. Componente localização dos grandes conjuntos

O processo de periferização intensificado pela política de habitação incidente em Fortaleza pode ser visualizado no material de divulgação do Programa Integrado de Desfavelamento de Fortaleza gerido pela FSSF na década de 1970. As 81 favelas ocupadas por 35 mil famílias, identificadas pelo Censo de Favelas em 1973, correspondiam a pequenas áreas informais nos locais mais centrais da cidade. Os terrenos identificados para recebimento dessa demanda, porém, correspondiam a grandes porções de terra nas franjas municipais, inclusive além dos limites administrativos de Fortaleza (**Figuras 03 e 04**).

Figura 03 -- Localização dos “núcleos favelados” pela FSSF para o PID



Fonte: FORTALEZA (1973).

Figura 04 – Identificação de terrenos pela FSSF para reassentamento de núcleos favelados no PID



Fonte: FORTALEZA (1973).

A implementação da política do BNH em Fortaleza foi emblemática pela construção de grandes conjuntos periurbanos e abertura de frentes de expansão que se consolidariam e dariam forma ao processo de conurbação. Essa prática reforçou no território os processos de segregação residencial, reservando parcelas da cidade à população de determinados perfis de renda, e teve profundo impacto nos processos especulativos sobre a terra urbana. A extensão de infraestrutura, reivindicada pelas populações dos conjuntos e garantidas pelo perfil clientelista do Estado, impactaram na valorização da terra urbana dos interstícios entre a periferia e o centro de Fortaleza.

Por um lado, os proprietários desses vazios os retiveram, mantendo a estrutura urbana de Fortaleza fragmentada e descontínua. Por outro, esta característica provocou a proliferação de loteamentos periféricos e a massificação da prática da autoconstrução, adensando as franjas municipais e intensificando o processo de conurbação, em especial entre Fortaleza e os municípios de Caucaia e Maracanaú.

A lógica de localização periférica, conforme ilustrado na **Figura 05**, tinha fundamentos na busca pela redução de custos na incorporação, quando a terra periférica se tornava atraente pelo baixo preço para a construção de grandes conjuntos. A implantação para além da malha urbana consolidada nos anos 1970 e 1980, em especial no setor sudoeste, era oficialmente justificava pela realocação das atividades industriais no período.

“Para garantir o funcionamento do distrito industrial inserido fora dos limites políticos de Fortaleza e levar mão-de-obra suficiente para viabilizar a atração de novas indústrias, baseada no incentivo fiscal e em baixos salários, é perceptível a localização de imensos conjuntos habitacionais, construídos a partir de 1975, na fronteira sul e sudoeste da cidade, em direção ao Distrito Industrial. Estas intervenções definiram eixos de expansão da malha urbana em direção aos municípios vizinhos de Maranguape (atualmente Maracanaú) e Caucaia, iniciando um processo de conurbação entre esses municípios” (ARAGÃO, 2010, p.87).

No entorno do Distrito Industrial, foram construídos, na década de 1980, seis grandes conjuntos, o que correspondeu a um total de 17.046 novas unidades habitacionais para uma demanda majoritariamente de Fortaleza. De maneira similar, em Caucaia foram construídos cerca de 10 mil novas unidades no distrito da Jurema, nos conjuntos Araturi, Nova Metrópole, Planalto Caucaia e Marechal Rondon. Para além desses conjuntos e dos loteamentos nos interstícios da malha urbana, soma-se a prática de mutirões a construir pequenos conjuntos pulverizados no espaço periférico em programas alternativos que se difundiria na década seguinte.

A busca por terrenos baratos embasada no falso problema do preço impeditivo da terra urbana

bem localizada – bem na realidade inacessível para a população de menor renda – contribuiu não apenas para o agravamento do problema pela criação de terrenos nos interstícios passivos à especulação como para a consolidação do real problema da expansão periférica caracterizada pelo padrão descontínuo da expansão da mancha urbana (BOLAFFI, 1979). Os grandes impactos da produção de grandes conjuntos e ampliação da malha urbana indicam a violação do princípio da sustentabilidade ambiental (**Figura 06**).

Figura 05 – Mapa da localização dos conjuntos financiados pelo BNH na RMF

Fonte: Elaboração própria com dados do LEHAB (2014)

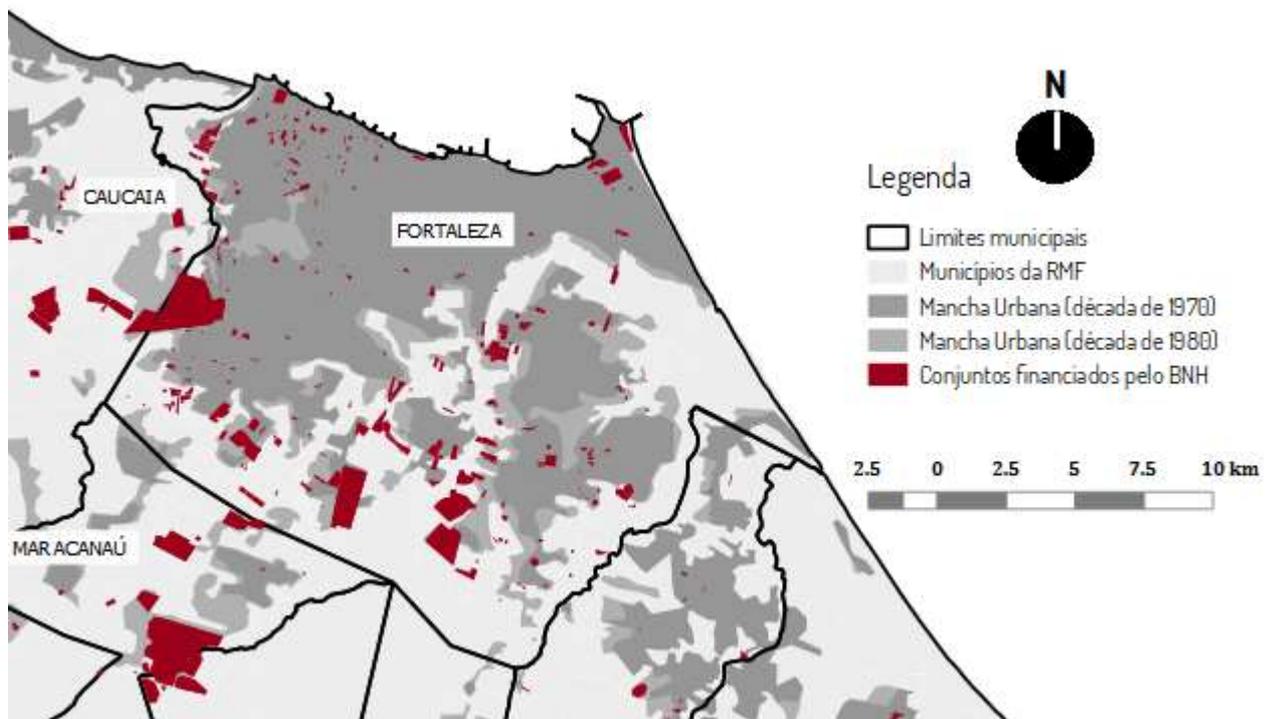


Figura 06 – Fotografia aérea de trecho do Conjunto Ceará à época de sua construção



Fonte: Acervo Jornal O Povo.

1.2.2.2. A metrópole antecipada: PLANDIRF e Plano Diretor Físico de Fortaleza

Segundo Villaça (1999), a partir dos anos 1950, iniciam-se no Brasil as práticas do planejamento urbano stricto sensu:

“um discurso que passa a pregar a necessidade de integração entre os vários objetos (e ações para atingi-los) dos planos urbanos. Esse discurso passou a centrar-se (mas não necessariamente a se restringir) na figura do plano diretor e a receber, na década de 1960, o nome de planejamento urbano ou planejamento urbano (local) integrado. A consciência da necessidade de integração na verdade pode ser detectada desde o início deste século e passou a ser o denominador comum desse tipo de planejamento. Isso não quer dizer que a integração tenha sido conseguida; muito pelo contrário, na quase totalidade dos casos não foi além do discurso; exceção feita ao zoneamento (...)” (VILLAÇA, 1999, p.177)

Com a atuação da SERFHAU, ao fim dos anos 1960, os “superplanos” passam a ser elaborados nas cidades brasileiras, correspondendo a volumosos documentos que extrapolavam a dimensão urbanística, buscando abranger os mais diversos setores –educação, saúde, bem-estar, recreação, cultura, esporte, dentre outras áreas. A questão habitacional passa a ser incluída de maneira mais central no escopo dos planos, porém as maiores repercussões acontecem no âmbito da política habitacional centralizada no BNH.

Estes planos representam o auge do caráter tecnocrático do planejamento urbano no Brasil, se propondo como planos autossuficientes pelo seu embasamento científico. Em geral, elaborados dentro de ambientes cerrados de escritórios privados, o que se notou foi a produção de proposições complexas expressas em “recomendações” cuja implementação travava na burocracia das administrações locais.

Na década de 1970, o país passa pelo processo de institucionalização das primeiras regiões metropolitanas, tendo em diversas cidades promovido a criação de planos regionais. Em Fortaleza, é elaborado ao ano de 1972 o Plano Diretor de Desenvolvimento Integral da Região Metropolitana de Fortaleza (PLANDIRF). O plano, elaborado pelo consórcio de empresas Serete S.A. Engenharia, SD Consultoria de Planejamento Ltda. e Jorge Wilhelm Arquitetos, tinha por objetivo a identificação da Região Metropolitana de Fortaleza, caracterizar seus problemas, reconhecidos como não apenas locais, mas metropolitanos.

Tendo por meta central a integração regional, o PLANDIRF realizou um extenso diagnóstico de demografia, transportes, ocupação do território, meio ambiente, recursos hídricos, infraestrutura, dentre outros temas. Também almejava uma abrangência global, cobrindo

cinco categorias: 1) Problemas de metropolização tendencial e da hierarquia da rede urbana regional; 2) Problemas econômicos regionais; 3) Problemas de organização do espaço; 4) Problemas educacionais; e 5) Problemas institucionais de natureza administrativa.

A RMF é criada compulsoriamente pela Lei Complementar 14/1973, contendo Fortaleza, Caucaia, Maranguape, Pacatuba e Aquiraz na primeira formação. A interação metropolitana entre os municípios no período, entretanto, ainda era muito baixa, o que leva Accioly (2008) a denominar o período de elaboração e “vigência” do PLANDIRF de “Metrópole Antecipada”. Neste quesito, e em outros expressos no diagnóstico, o plano não condizia com a realidade urbana no território que cobria. Sua complexidade e a baixa capacidade das administrações municipais não resultaram no alcance metropolitano esperado.¹⁶

Dentro da globalidade do plano, a questão habitacional estava presente, em particular no zoneamento residencial e propostas de adensamento ligadas a corredores viários, com alta permissividade de usos na periferia da malha urbana. O maior impacto do PLANDIRF na habitação, entretanto, se deve ao extrapolar os limites administrativos do município de Fortaleza nas representações cartográficas, introduzindo a escala metropolitana no escopo de intervenção do Estado sobre o urbano (**Figura 07**). Essa abrangência territorial “legitimou” a inclusão das bordas perirubanas na cartografia do PID e na implantação de conjuntos habitacionais a atender uma demanda de Fortaleza para além dos limites da cidade. Essa produção, mais que qualquer diretriz do plano, foi a responsável pela intensificação da interação metropolitana na RMF.

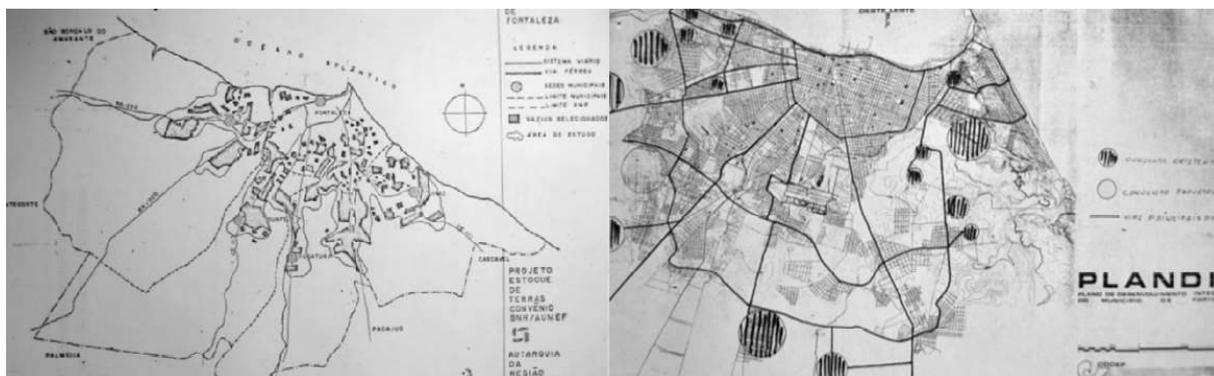
Percebido entrave na implementação do PLANDIRF, em particular pela desintegração administrativa, é elaborado a partir de 1975 o Plano Diretor Físico de Fortaleza (PDF). O plano foi aprovado em 1979, sob gerenciamento da recém criada Superintendência do Planejamento do Município de Fortaleza (SUPLAM) e tinha por objetivo atualizar e operacionalizar o PLANDIRF. Embora no discurso considere as relações regionais e necessidade de integração, contém-se na escala municipal.

A maior novidade do plano, que tinha grande foco no sistema viário com a implementação de corredores de adensamento, para dinamização de usos, foi estender o perímetro urbano de Fortaleza até seus limites administrativos, englobando toda a cidade no escopo do plano. A habitação de interesse social passa a ser permitida em qualquer ponto do município, mesmo

16 A frustração da implementação do PLANDIRF pode ser ilustrada na fala do economista José Wagner Costa Brito, superintendente da AUMEF, nos Anais do Fórum de debates Adolfo Herbster, em 1980, quando anuncia que não traria exposições, mas “inquietações”. A fala curta apresenta os entraves do modelo de planejamento regional de PLANDIRF em um ambiente institucional fragilizado no corpo técnico e no amparo legal.

nas áreas mais periféricas, contanto que mantivesse gabaritos de baixo e médio porte. Embora o PDF recomendasse a implantação de HIS nas áreas centrais, essa diretriz não correspondeu à lógica de localização da produção de moradia de Estado do período.

Figura 07 – vazios reservados no estoque de terras BNH/AUMEF e grandes conjuntos periféricos



Fonte: CEARÁ (1976)

1.2.3. Redemocratização e municipalização das políticas urbanas e habitacionais: o quadro institucional fragmentado

Após a extinção do BNH em 1986, suas funções são assumidas pela CEF. No período de transição do regime autoritário para a redemocratização representada na CF de 1988, a moradia é tida como uma atividade secundária pelo banco e, na esfera federal, passa por uma fragmentação institucional. Entre 1985 e 1989, a habitação de interesse social passa a ser responsabilidade do Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), em seguida para o Ministério da Habitação, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MHU) que transformou-se em Ministério da Habitação e Bem-Estar Social (MBES) e, por fim, da Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária (SEAC) dentro do Ministério do Interior (CARDOSO, 2002).

No âmbito da SEAC, são lançadas linhas de financiamento a partir de recursos orçamentários a fundo perdido para baixa renda através de programas alternativo de mutirões e lotes urbanizados, como o Programa Nacional de Mutirões Comunitários. Em Fortaleza, a produção desse programa correspondeu a 2.627 unidades habitacionais construídas em mutirões assistidos, de localização predominantemente periférica. Apesar de já preconizar a autonomia dos governos locais nas políticas urbanas, ainda carregava um caráter centralizador forte que “*não foi capaz de neutralizar as diferenças político-ideológicas existentes entre os governos estadual e municipal*” (BRAGA, 1995, p.206).

O fracasso na realização das metas sociais da política habitacional centrada no BNH somou-se

ao empobrecimento e acirramento das desigualdades nos espaços urbanos intensificados pela crise econômica dos anos 1980 no aumento das demandas por habitação digna. O cenário de fragmentação institucional da habitação de interesse social e falta de alternativas de moradia formal à população de menor renda representou um crescimento significativo das ocupações irregulares nas cidades brasileiras. Em Fortaleza, no ano de 1991, o número de favelas havia subido para 314 assentamentos precários, a abrigar 108 mil famílias – mais que o triplo do que o Censo de favelas de 1973 havia identificado, o que revela a ineficiência dos programas nas últimas duas décadas em enfrentar o problema da moradia na cidade. O setor sudoeste, com processo de conurbação avançado entre Fortaleza-Caucaia e Fortaleza-Maracanaú, também se consolida como a periferia popular dentro do processo de segregação involuntária configurado na metrópole de Fortaleza.

Após a eleição de Collor (1989-1992), a habitação passa a ser gerida pelo recém criado Ministério da Ação Social, que agiria sob duas vertentes. A primeira, de caráter emergencial, com fontes de recursos do FGTS, e a segunda, de longo prazo, focada em público-alvo mais abrangente e na busca de soluções inovadoras. A primeira vertente pode ser melhor representada pelo Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH), lançado em 1990. O programa tinha metas ambiciosas de produzir de maneira acelerada milhares de habitações populares para população de baixa renda. Destaca-se no PAIH o Programa de Moradias Populares, que financiaria construtoras para a construção de unidades habitacionais em áreas dotadas de infraestrutura e equipamentos que posteriormente seriam comercializadas pela CEF. Como estratégia para redução de custos e aumento do lucro, conjuntos eram entregues sem que essas exigências fossem cumpridas, inclusive com problemas construtivos nas habitações. O programa também delimitava um limite entre 25 a 500 unidades por conjunto, como medida para evitar grandes aglomerações homogêneas e evitar os problemas de inserção causados pelos grandes conjuntos, verificados em especial na produção da política do BNH.

Em Fortaleza, esse critério foi burlado, em especial na estratégia de desmembrar áreas em diferentes loteamentos populares, apesar de contíguas. Tomando o caso do Conjunto São Cristóvão, emblemático produto da PAIH em Fortaleza, verifica-se que o empreendimento comportava, desde a construção, 3.590 novas unidades. O conjunto, que já de início se mostrava denso, com 17 mil moradores, por si só já configurava um conjunto-bairro, contrariando o objetivo determinados no PAIH. Os problemas de inserção do volume de unidades em localização periférica se associam à presença de outros grandes conjuntos no

entorno, como será discutido no capítulo 2.

No governo de Itamar Franco (1993-1994), o Ministério de Bem-Estar Social assume a responsabilidade pela questão da habitação na esfera federal e os programas são remodelados, passando a requerer a criação de mecanismos de participação popular exigido pela Constituição Cidadã como condição para o repasse de recursos. É instituído nesse período o Programa Habitar Brasil, a ser gerido no âmbito municipal, atuando nas cidades com mais de 50 mil habitantes e tendo por enfoque as áreas de risco. Com a extinção do Ministério de Bem-Estar Social em 1995, é criada a Secretaria de Política Urbana (SEPURB) no âmbito do Ministério de Planejamento e Orçamento, em novo arranjo institucional. Nesse período, merece destaque a criação do programa Carta de Crédito, que previa a oferta de crédito direto para aquisição de novas habitações, reformas e melhorias, construção de imóveis, aquisição de lotes urbanizados e materiais de construção, buscando atender a uma demanda por moradia da classe média.

De maneira geral, as ações do governo federal nesse período sobre a habitação reafirmam a autonomia nas esferas estaduais e municipais, dentro da tendência de descentralização institucionalizada na CF de 1988. A matriz clientelista se mantém, mas neste momento ainda mais difundida nos governos locais. Embora a produção de grandes conjuntos não tenha sido por completo abandonada, a forte retração frente ao período do BNH se fundamenta na escassez e regressividade de recursos distribuídos para os municípios. Após a crise financeira enfrentada a partir do Plano Real, a competitividade por recursos se acirra, uma disputa perdida pelos municípios mais pobres.

Este cenário leva às ações pontuais de menor custo financeiro e político, limitadas na maioria das vezes aos programas alternativos e regularização fundiária. Tendo em vista que o atendimento ao *déficit* habitacional concentrado na população de menor renda requer volumosos recursos a fundo perdido, o alcance dessas políticas é reduzido e as demandas por moradia tem intenso crescimento. À incapacidade financeira se soma ao despreparo institucional para gerenciamento das políticas nas escalas locais e às dificuldades de articulação das ações entre as três esferas do governo (CARDOSO, 2002).

A política habitacional desse período se mostrou pouco universal, reduzindo o seu alcance a grupos pequenos: a produção do PAIH em Fortaleza representada pela construção do Cj. São Cristóvão foi uma exceção à via de regra das ações na habitação. Ainda assim, é possível observar que houve uma certa multiorientação das ações, em parte pela descentralidade dos programas implementados de maneira pulverizada pelos municípios e estados. As mudanças

nos arranjos institucionais, associados às interrupções e fragmentação do quadro administrativo e financeiro, levaram a um prejuízo na institucionalidade na dimensão normativa.

1.2.3.1. PDDU-FOR, PROURB e o quadro institucional esvaziado na gestão metropolitana

A política urbana faça neste novo período por um processo de pulverização, garantindo aos municípios autonomia para a elaboração e implementação das ações de planejamento urbano. A partir dos anos 1990, muitas cidades brasileiras elaboram ou revisam seus planos diretores. Entretanto, a exigência de abertura de canais democráticos para participação popular em todas as etapas do planejamento não correspondeu, na maior parte dos casos, a processos de fato participativos no qual as camadas excluídas tivessem grande papel nas decisões.

“O plano diretor inovador dos anos 1990 elegeu como objeto fundamental o espaço urbano de sua produção, reprodução e consumo. Para tanto, seus instrumentos fundamentais, limitados aos da alçada municipal, são, basicamente, os de natureza urbanística, tributária e jurídica. A terra urbana, a terra equipada, eis o grande objeto do plano diretor (...) Para os movimentos populares, especialmente ligados à terra e à habitação, o plano diretor tornou-se instrumento desgastado em virtude das possibilidades que vinha apresentando em ser manipulado e desvirtuado pelos setores reacionários que dominam a produção do espaço urbano” (VILLAÇA, 1999, p.238)

Em Fortaleza, entre 1990 e 1992, foi elaborado o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU-FOR), pela primeira vez por uma equipe técnica da prefeitura da própria cidade. Para subsidiar as proposições do plano, foi realizado um diagnóstico nos temas: dinâmica demográfica, economia, meio ambiente, cobertura vegetal, sistemas públicos de áreas livres, recursos hídricos, saneamento básico, sistemas viário e de circulação, transporte, uso e ocupação do solo, habitação e serviços de infraestrutura. Para atendimento dos requisitos de participação, foram realizados seminários abertos à sociedade civil, mas que não foram nem de longe suficientes para garantir uma participação integral (MUNIZ, 2006).

O PDDUFOR, regulamentado pela Lei Nº 7.061/92, trazia um quadro de instrumentos para o cumprimento da função social: institucionais – voltados à modernização do sistema de planejamento e inclusão dos conselhos municipais nas decisões das políticas urbanas –; financeiros e econômicos – comprometidos à criação de fundos de terra, de desenvolvimento, tarifas de serviços públicos–; urbanísticos – relacionados à legislação urbanística, projetos urbanos, regularização fundiária, solo criado e operação urbana consorciada –; jurídicos – de parcelamento e edificação compulsórios e desapropriação – e tributários – a orientar a cobrança de contribuição de melhoria e imposto progressivo. A maior parte desses

instrumentos, entretanto, jamais foi regulamentada e posta em prática.

“Como síntese do PDDU, é importante destacar, em primeiro lugar, que os instrumentos para cumprimento da função social da propriedade, apesar de previstos, não foram implementados; Consequentemente, os objetivos urbanísticos propostos pelo plano não foram alcançados; Em segundo lugar, que os demais instrumentos urbanísticos, como as Operações Urbanas, por exemplo, não foram regulamentados nem no próprio plano nem por lei complementar, o que implicou em sua não utilização durante toda a década de 1990, apesar de algumas intenções de aplicação.” (BRASIL, 2016, p. 156).

O Plano dividia Fortaleza em três macrozonas – Urbanizada (ZU), Adensável (ZA) e de Transição (ZT), de acordo com a presença de infraestrutura e densidade identificadas no diagnóstico –, sendo estas divididas em subzonas com parâmetros específicos, seguindo a divisão administrativa dos bairros da cidade. Foram delimitadas também zonas especiais de interesse ambiental – dunas, orla marítima, faixa de praia e áreas de proteção – e de interesse urbanístico, institucional, de urbanização prioritária e industrial. A Lei do Uso e Ocupação do Solo (LUOS) aprovada em 1996 foi a única lei complementar a regulamentar o PDDUFOR.

Em geral, o plano não representou grandes avanços para a participação popular e reproduziu a lógica do plano diretor centrado no zoneamento, mantendo o caráter tecnocrático. Seu impacto mais importante nesse tema pode ter sido a proposição da Comissão Permanente de Avaliação do Plano Diretor (CPPD), criada em 1995 como instrumento de controle social para a política urbana, que ainda existe. O PDDU-FOR tampouco implicou em grandes avanços na diminuição das desigualdades socioespaciais, tendo em vista que os fenômenos de segregação e informalidade urbana se intensificaram na década de 1990. O que se verificou foi uma fragmentação administrativa das ações de planejamento, após a extinção do Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLAM) em 1997 e criação das regionais administrativas no mesmo ano.

O plano abandonou qualquer intenção de integração entre os municípios da RMF, colaborando para o quadro de vazio institucional da gestão metropolitana local. A gestão da RMF, que havia permanecido sob responsabilidade da Autarquia da Região Metropolitana (AUMEF) desde o período do regime militar, passara por diversas secretarias rotativas durante os anos 1990, em particular pela tutela das regiões metropolitanas passarem da esfera federal para estadual após a CF de 1988.

A alteração da estrutura institucional instalou dúvidas jurídicas quanto às responsabilidades de cada instituição e quanto à fragmentação na governança metropolitana. Dentro de um modelo de planejamento desintegrado, com instrumentos reguladores cerrados nos limites administrativos dos municípios, percebe-se a fragilidade em gerir as frentes de expansão

urbanas, que concentram ambas as realidades dos grandes vazios e áreas altamente adensadas assim como as reservas de áreas livres, em particular das áreas de intensa conurbação, nas quais os limites administrativos pouco representam espacialmente senão pelas questões burocráticas.

Faz-se necessário destacar neste período o Projeto de Desenvolvimento Urbano e Gestão de Recursos Hídricos (PROURB) executado pelo governo estadual através da Secretaria de Desenvolvimento Local e Regional (SDLR), que foi realizado entre 1995 e 2003. O programa foi um instrumento no âmbito estadual a compilar ações nas áreas de planejamento urbano, obras estruturantes, infraestrutura e desenvolvimento estadual em municípios cearenses. Com recursos do Tesouro Estadual, Tesouro Municipal e empréstimos do Banco Mundial, o projeto abrangeu 50 municípios, com foco nos metropolitanos.

Foram elaborados 46 Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano (PDDUs) com consultorias técnicas, em uma matriz estruturada em cinco documentos: Caracterização do Município; Plano Estratégico; Plano de Estruturação Urbana; Projetos Estruturantes; e Legislação – este último a reunir leis complementares do PDDU propriamente dito, lei de organização territorial, LUOS, lei de sistema viário e lei de parcelamento do solo. Apesar de realizados após a aprovação da CF de 1988, estes planos antecedem o EC de 2001 e se destacam pela falta de participação popular em seus escopos. O desenvolvimento em cada município se deu de maneira desarticulada com os demais, caracterizando uma oportunidade perdida de avançar na gestão metropolitana integrada na RMF.

Para além da vertente de capacitação institucional, o PROURB também conteve ações sobre o setor da habitação, contando com subprogramas de melhoria e adequação habitacional, regularização fundiária e urbanização em assentamentos precários. Nos 8 anos de existência, foram produzidas 12.275 novas unidades no estado do Ceará no âmbito do programa, além do Plano Diretor de Habitação, um documento com diagnóstico e proposição para uma política habitacional na esfera estadual.

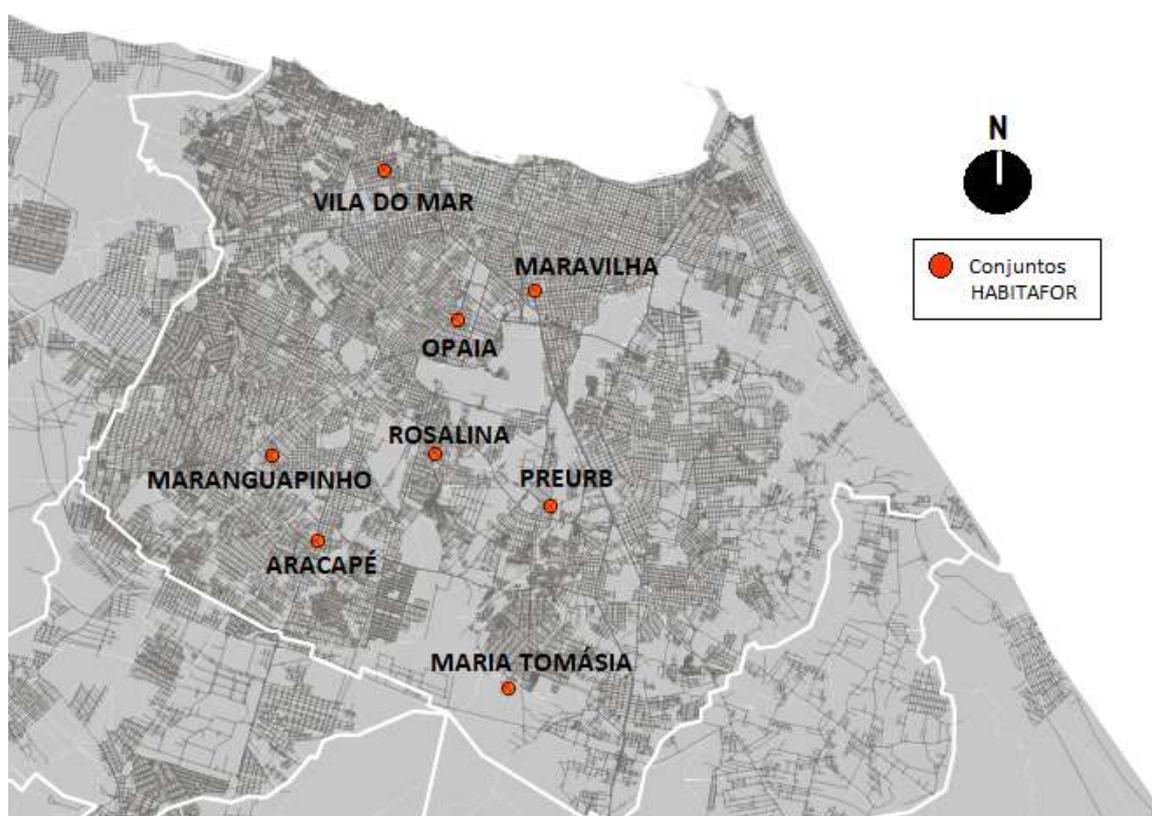
1.2.4. Rearranjos institucionais na esfera federal e municipal: criação da HABITAFOR e a elaboração do PDPFOR 2009

Em 1999, é lançado o Habitar Brasil BID (HBB), o que correspondeu à reformulação do programa Habitar Brasil já existente, com o Contrato de Empréstimo junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em dois subprogramas: Desenvolvimento Institucional – voltado para capacitação e fortalecimento institucional do corpo técnico de

governos locais, a superar os entraves do despreparo dos municípios em atuarem na questão habitacional – e Urbanização de Favelas.

O HBB teve significativa repercussão na reestruturação institucional do órgão de habitação em Fortaleza. Com a extinção da COHAB-CE e da FSSF nos anos 1990, a Comissão Especial para Implantação de Programas Habitacionais de Interesse Social (COMHAB) assumiu a implementação dos programas habitacionais no município e atuou no gerenciamento do programa Pró-Renda, assim como colaborou com a execução de pequenos conjuntos e mutirões. Fortaleza, pela condição de quinta maior cidade com número alarmante de favelas, foi credenciada para receber atuação do HBB e a COMHAB ficou responsável pela elaboração do Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (PEMAS), requerimento exigido para o repasse de recursos.

Figura 08 – Localização dos conjuntos produzidos pela HABITAFOR pré-PMCMV



Fonte: Adaptado com dados de MÁXIMO (2012)

Embora o PEMAS tenha sido realizado, em especial pelo interesse nos recursos para obras de reurbanização da Lagoa do Opaia, o plano tem por resultado a criação da Fundação de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (HABITAFOR) em 2003, através da Lei nº 8.810/2003. A atuação da moradia reuniu uma gama de programas habitacionais em grande parte associados a favelas em áreas de risco, mas a associação entre remoções para

reassentamento em conjuntos habitacionais foi mantida, como se verifica nos casos emblemáticos do Cj. Rosalina e Cj. Maria Tomásia. Os recursos para as ações da HABITAFOR foram majoritariamente federais e tiveram aumento de volumes a partir de 2007, com a liberação de recursos do FNHIS e lançamento do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). Um quadro dessa produção pode ser observado na **Figura 08**.

Em 2004, é iniciada a elaboração da Política Habitacional de Interesse Social de Fortaleza (PHIS), com quatro estratégias de ações: produção de moradias, melhoria habitacional, regularização fundiária e urbanização. A PHIS teve sua elaboração terceirizada e baixo impacto na questão da moradia no município, além de não se vincular à política urbana: não houve articulação entre o PHIS e o plano diretor municipal em revisão no mesmo período

No mesmo ano do lançamento do HBB, é lançado o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) pelo Governo Federal, buscando ampliar o atendimento do programa Carta de Crédito. A CEF geria e operacionalizava o programa e alocava os recursos. O acesso ao programa acontecia pelo contrato de arrendamento com opção de compra ao fim do contrato e a CEF permanecia como proprietária fiduciária de unidade até a quitação do pagamento. Essa característica do PAR buscava superar o problema da inadimplência verificado especialmente na política do BNH/SFH, introduzindo o modelo de arrendamento à política habitacional de Estado (MÁXIMO, 2012).

Em Fortaleza, grande parte dessa produção, centrada nos condomínios e conjuntos de apartamentos verticalizados, teve por localização as áreas periféricas da cidade, compartilhando o espaço e equipamentos com conjuntos habitacionais históricos já consolidados. Verificou-se um processo mais acelerado de verticalização na periferia de Fortaleza e a introdução da forma condominial cerrada por muros em grandes quadras, acentuando problemas de integração e descontinuidade espacial já existente nessas áreas pela construção em etapas de conjuntos e loteamentos.

Os anos 2000 representaram um período de inflexão nos rumos da política urbana nacional, sendo em 2001 aprovado o Estatuto das Cidades, a dar novo protagonismo à questão habitacional no cumprimento da função social da propriedade urbana. No governo Lula, um dos principais avanços se deu na reorganização institucional centrada na criação do Ministério das Cidades em 2004. Após a intensa fragmentação e desorganização institucional dos órgãos responsáveis pela habitação, verificadas na década anterior, o ministério passa a centralizar as ações estatais sobre o urbano, através de secretarias setoriais. A habitação seria assumida pela Secretaria Nacional de Habitação, órgão até hoje responsável pela questão na esfera federal.

Nesse período, as políticas existentes são revistas e o Programa Carta de Crédito Associativo é reformulado para atendimento da população de baixa renda. São criados em 2005 o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), a contabilizar diferentes fontes de recursos, inclusive do Orçamento Geral da União (OGU), e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Merece grande destaque a elaboração do Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), que busca realizar um extenso diagnóstico da questão habitacional no Brasil, abrangendo cidades de todos os portes e avançando até a delimitação de demandas futuras no cálculo do *déficit* demográfico, para a criação de uma política habitacional articulada com a realidade e multiorientada em diferentes atuações, a atacar as diferentes dimensões das demandas por moradia expressas no *déficit* quantitativo e qualitativo.

O PLANHAB, lançado em 2008, foi em grande parte descontinuado e pouco aproveitado, encontrando uma ruptura no processo de elaboração com o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

1.2.4.1. O Plano Diretor Participativo de Fortaleza

Em 2002, teve início a revisão do PDDU-FOR em Fortaleza, ainda na gestão do prefeito Juraci Magalhães, sob responsabilidade da Associação Técnico-Científica Engenheiro Paulo de Frontin (AUSTEF), com equipe multidisciplinar de técnicos da prefeitura, profissionais da Universidade Federal do Ceará (UFC). O processo era coordenado pela Secretaria Municipal de Infraestrutura (SEINFRA), uma vez que o IPLAM havia sido extinto em 1997. Dividido entre as secretarias de Finanças (SEINF), Meio Ambiente (SEMAM), o planejamento urbano tinha um papel secundário na administração. O projeto de lei encontrou forte resistência pelos movimentos sociais da cidade, tendo em vista a característica tecnocracia do plano que não atendia aos critérios de participação constitucionais.¹⁷ Em 2005, a eleição de Luizianne Lins, o projeto de lei, que passou anos sem aprovação, foi removido na Câmara Municipal.

Em 2006, é reiniciado o processo de revisão, com a elaboração do Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFOR). Foi contratada o Instituto Pólis, por “Notório saber” em processo sem licitação, para entregar ainda naquele ano, o plano. Todas as etapas de elaboração – Capacitações, Leitura da realidade, Audiências públicas, Fórum do PDP, Congresso do PDP – foram realizadas em 10 meses e o plano foi entregue para aprovação na Câmara Municipal, onde tramitou por 3 anos até ser aprovado e publicado no Diário Oficial na Lei Complementar nº 62. Nesse período, o plano, que divide a cidade em duas macrozonas – Urbana e Ambiental

¹⁷ A rede NUHAB (Núcleo de Habitação e Meio Ambiente, formada por organizações e movimentos sociais de Fortaleza) teve papel relevante no processo ao questionar os processos participativos, na contratação da ASTEF, que não se deu por licitação, e do próprio conteúdo do plano.

– foi altamente descaracterizado, tendo os índices e zoneamento sofridos alterações até que de fato entrasse em vigência. De fato, percebeu-se que o aumento dos índices construtivos em áreas de interesse do mercado indicava, desde então, o enviesamento político do plano (BRASIL, 2016).

“O estabelecimento dos índices de construção no PDPFOR não se deram com o intuito de redistribuir os ganhos com a cidade; pelo contrário, seguiram a lógica de valorização já existente, garantindo a possibilidade de construção das localizações de acordo com o interesse das classes mais altas. Dessa forma os maiores índices foram determinados nas áreas onde essas classes estão localizadas, permitindo adensamentos em áreas já bastante adensadas, ou em áreas de expansão do mercado” (BRASIL, 2016, p.176).

A maior novidade do PDPFOR se dava na criação das Zonas Especiais de Interesse Social, (ZEIS) “*destinadas prioritariamente à promoção da regularização urbanística e fundiária dos assentamentos habitacionais de baixa renda existentes e consolidados e ao desenvolvimento de programas habitacionais de interesse social e de mercado popular nas áreas não edificadas, não utilizadas ou subutilizadas, estando sujeitas a critérios especiais de edificação, parcelamento, uso e ocupação do solo*” (FORTALEZA, 2009, p.16). O Plano estabelece as estabelece em três tipos de ZEIS: tipo 1 – assentamentos precários de ocupação desordenada destinados à regularização urbanística e fundiárias, as ZEIS favela –, tipo 2 – loteamentos clandestinos e conjuntos parcialmente urbanizados de baixa renda destinados à regularização fundiária e urbanística, as ZEIS conjunto – e tipo 3 – áreas dotadas de infraestrutura com terrenos não edificados ou subutilizados destinados à HIS – denominadas como ZEIS vazio.

Desde a aprovação da lei em 2009 até a atualidade, entretanto, a regulamentação das ZEIS encontrou diversos entraves na sua implementação. O que se percebeu foi a priorização da prefeitura por outros instrumentos mais interessantes à atuação do mercado imobiliário, como as Operações Urbanas Consorciadas (OUC), Outorga Onerosa de Alteração de Uso, Transferência do Direito de Construir e Regularização das edificações. Segundo Brasil (2016, p.176), “*percebe-se a priorização pela regulamentação e implementação de instrumentos que servem para viabilizar a efetivação de transações imobiliárias em detrimento daqueles que garantiriam o direito à cidade e o cumprimento da função social da propriedade*”.

Uma das maiores limitações do PDPFOR acontece na vinculação da aplicação de muitos instrumentos à regulação posterior por leis complementares e planos setoriais quais ainda não foram concretizadas. Destaca-se entre o que foi de fato realizado o Plano Local de Habitação

de Interesse Social (PLHIS), concluído em 2012. Tendo a aprovação necessária como requerimento para recebimento de recursos do governo federal, a principal contribuição do PLHIS é o dimensionamento em linhas gerais do *déficit* habitacional em Fortaleza. Embora tenha a vantagem sobre a PHIS de ter sido elaborado por equipe técnica local, o PLHIS também não representou a criação de uma política eficiente com reais desdobramentos.

O PDPFOR manteve as características do planejamento cerrado nos limites municipais, sem que se avançasse na construção de ferramentas propícias a uma gestão metropolitana integrada, ao mesmo tempo em que os processos de expansão urbana continuaram avançando, assim como o adensamento de áreas em conurbação.

1.2.5. Minha Casa Minha Vida: a retomada dos grandes conjuntos periféricos em larga escala

Nos anos 2000, verificou-se que tanto o crédito habitacional como a produção do mercado imobiliário formal cresceu no país, assim como o interesse na demanda por moradia do “segmento econômico”¹⁸. Com a crise hipotecária e financeira nos Estados Unidos, a alavancar uma crise econômica internacional em 2008, os setores da construção civil perceberam a ameaça à cadeia produtiva estabelecida e, através de *lobby* empresarial, propõe junto ao Ministério da Fazenda a criação de um “pacote habitacional” para distribuição de subsídios a compradores e viabilização da compra de 200 mil unidades habitacionais a serem inseridas no mercado. Ainda no governo Lula, esse “pacote” é politizado, com a adaptação para o volume de 1 milhão de unidades e priorização das demandas da baixa renda, no lugar do segmento econômico proposto pelos empresários (ROLNIK, 2015).

Desenhava-se então um modelo estratificado de demandas, estabelecido nas faixas 1, 2 e 3 em intervalos de renda, a ser operacionalizado pela CEF em modelo semelhante ao utilizado no PAR. O PMCMV é então, lançado em 2009, através da Lei nº 11.977/2009. Concebido pela Casa Civil e Fazenda e criado como programa econômico originado pelo diálogo com o setor imobiliário, um dos objetivos principais enumerados no discurso de legitimação do programa é a contenção da crise econômica.

Com recursos da OGU e FGTS, além do BNDES, o financiamento da cadeia produtiva acontecia em caráter anticíclico para geração de empregos, movimentação das indústrias de materiais da construção, empresas de eletrodomésticos, dentre outros. É relevante como o

18 Sobre a produção do “segmento econômico” e sua relevância na atuação do mercado formal e na recente produção de moradia pelo Estado, destacam-se os estudos de ROYER (2009), SHIMBO (2010) e FERREIRA (2012), utilizados nessa pesquisa.

PlanHab, em processo de elaboração no mesmo período, a considerar critérios participativos, de controle social, dentre outras medidas) foi basicamente interrompido, pois “*momento parecia exigir respostas mais rápidas*” (RUFINO, SHIMBO, AMORE, 2015).

A celeridade no lançamento do programa também revela interesses eleitoreiros, uma vez que 2009 antecedia o ano de eleição para presidência da república. Enquanto um programa de “alta visibilidade”, o PMCMV seria fundamental no plano de governo apresentado pela candidata do PT Dilma Rousseff, que substituiria Lula no cargo em 2011 (ROLNIK, 2015).

Dentre as estratégias para adquirir apoio popular, o PMCMV incorporou na Lei de criação o capítulo referente à Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos, a regulamentar medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais voltadas à regularização de assentamentos informais.¹⁹ Foi inclusa, dentro das modalidades do programa, o “Entidades”, voltado a práticas de autogestão (desde aquisição do terreno, a elaboração dos projetos habitacionais e construção) com uma parcela reservada dos subsídios do governo.

Na estratégia de atendimento estratificado do programa, uma novidade em relação ao modelo do BNH foi a delimitação de 40% da produção para a faixa 1 – com renda familiar de 0 a 3 salários mínimos²⁰ Essa determinação, entretanto, demonstra como o interesse do mercado prevaleceria sobre as metas sociais de priorização dessa demanda, uma vez que 60% dos recursos estariam concentrados nas faixas 1 e 2, de maiores rendas e representadas no “segmento econômico”.

Por pressões dos movimentos sociais urbanos, a segunda fase do programa, lançada em 2011, mudou o quadro, prevendo a distribuição de 60% dos recursos para faixa 1. A contradição entre o discurso e o plano de ação real no programa fica mais esclarecida quando analisados os resultados levantados pelo Planhab, que identificava a concentração de 90% do *déficit* habitacional na população de baixa renda (RUFINO, SHIMBO, AMORE, 2015).

O PMCMV foi lançado em 4 modalidades: Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), elaborada para produção de habitação em municípios com população superior a 100 mil habitantes e em regiões metropolitanas; Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), voltado para financiamento de produção ou aquisição de moradias em área rural; PMCMV Entidades, voltado ao financiamento a famílias organizadas por entidades (cooperativas,

19 Essa seção da Lei foi recentemente revogada em 2016 pela Medida Provisória nº758, que posteriormente converteu-se na Lei Federal nº 13.465/2017, no governo Temer.

20 Na segunda fase do PMCMV, iniciada na aprovação da Lei nº 12.424/2011, os tetos das faixas de atendimento foram fixados em valores monetários. O teto da faixa 1 passou a ser R\$1.385,00, ao invés de estar vinculado à quantidade de salários mínimos.

associações, etc) sem fins lucrativos e o PMCMV-Sub 50, para municípios com população até 50 mil habitantes.

O Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) se destina à modalidade Entidades, enquanto o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), formados por recursos não-onerosos e do OGU, subsidia as demais modalidades referentes à faixa 1, em subsídio integral de fundo perdido. Para esta faixa, o teto da parcela de pagamento do beneficiário é R\$50,00, ou 10% da renda por 10 anos – embora a propriedade do imóvel já seja garantida desde o momento do contrato e entrega das chaves. As faixas 1 e 2 recebem recursos do FGTS.

“Para a Faixa 1 de renda, são mobilizados os ‘dinheiros baratos’, que não exigem retorno, sobre os quais não se aplicam juros, admitindo subsídio quase integral para as famílias com renda mais baixa. As operações financeiras são garantidas pelo Fundo Garantidor, que é lastreado por recursos da União e permite a eliminação dos seguros no custo do financiamento. O Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) é utilizado em operações realizadas diretamente pelas prefeituras, pelas construtoras ou em parceria entre estes agentes. A construtora pode apresentar ao órgão financiador a operação completa, com terreno, projetos e licenciamentos, orçamentos e cronogramas. A prefeitura pode disponibilizar terra e promover ‘chamamentos’ para que construtoras apresentem o pacote completo da produção: projetos, licenciamentos e obras” ((RUFINO, SHIMBO, AMORE, 2015).

A estrutura de distribuição de recursos permaneceu sem grandes alterações na mudança entre a primeira e segunda fase do programa. Conforme indicado na **Tabela 02**, a maior novidade nessa estruturação aconteceria na passagem para a terceira fase, com a criação da faixa 1,5. Ao estratificar ainda mais o segmento econômico, aumenta-se a disputa pelos recursos públicos, que passam a ser cooptados para agora três faixas de rendas superiores, fortalecendo a contradição da lógica de atendimento da política.

Dentre os principais agentes envolvidos na implementação da política, destaca-se o agente financeiro – a gerir recursos, ofertar o financiamento e distribuir os subsídios –, as incorporadoras e construtoras – a produzir os empreendimentos – e os beneficiários – população a se enquadrar nos critérios do programa. Outros agentes privados também são de importância significativa no processo, em especial os proprietários de terra, a controlar o mercado de terras urbanas na oferta/retenção e preços – os terrenos urbanos nas cidades brasileiras foram intensamente valorizados após o lançamento do PMCMV.

Tabela 02 – Faixa de Renda e recursos do PMCMV por fases

| Fase | Faixa | Teto da renda familiar mensal | Modalidade/ Recursos |
|-----------------------|-----------------------------|-------------------------------|-------------------------|
| Fase 1 (2009-2011) | Faixa 1 | Até R\$ 1.395,00 | FAR |
| | | | FDS (Entidades) |
| | | | Rural (PNRH) |
| | Faixa 2 | R\$ 1.395,01 – R\$ 2.790,00 | FGTS |
| Faixa 3 | R\$ 2.970,01 – R\$ 4.650 | FGTS | |
| Fase 2 (2011-2016) | Faixa 1 | Até R\$ 1.600,00 | FAR |
| | | | FDS (Entidades) |
| | | | Rural (PNRH) |
| | | | Oferta Pública |
| | Faixa 2 | R\$ 1.600,01 – R\$ 3.100,00 | FGTS |
| Faixa 3 | R\$ 3.100,01 – R\$ 5.000,00 | FGTS | |
| Fase 3 (2016-) | Faixa 1 | Até R\$ 1.800,00 | FAR |
| | | | FDS (Entidades) |
| | | | Rural (PNRH) |
| | | | Oferta Pública |
| | Faixa 1,5 | R\$ 1.800,01 – R\$ 2.600,00 | FGTS |
| | Faixa 2 | R\$ 2.600,01 – R\$ 4.000,00 | FGTS |
| | Faixa 3 | R\$ 4.000,01 – R\$ 7.000,00 | FGTS |

Fonte: Elaboração própria com dados da CEF

Dentre os principais agentes envolvidos na implementação da política, destaca-se o agente financeiro – a gerir recursos, ofertar o financiamento e distribuir os subsídios –, as incorporadoras e construtoras – a produzir os empreendimentos – e os beneficiários – população a se enquadrar nos critérios do programa. Outros agentes privados também são de importância significativa no processo, em especial os proprietários de terra, a controlar o mercado de terras urbanas na oferta/retenção e preços – os terrenos urbanos nas cidades brasileiras foram intensamente valorizados após o lançamento do PMCMV.

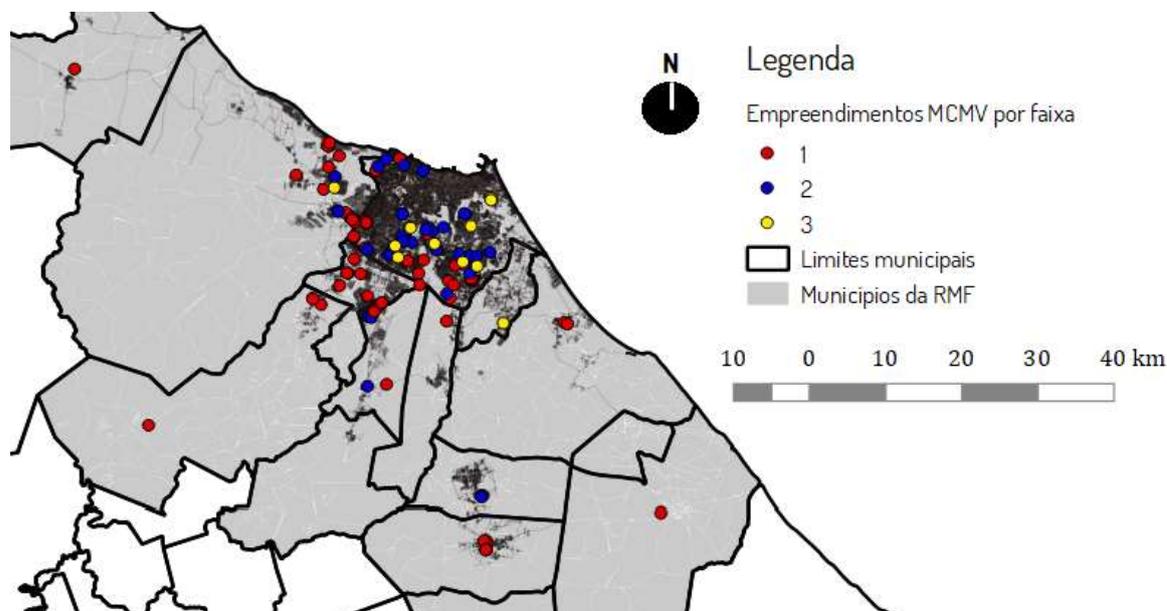
A CEF tinha um papel que extrapolava as responsabilidades de um órgão gerenciador, determinando parâmetros construtivos mínimos para garantia da habitabilidade, avaliação da presença de equipamento e serviços no entorno dos terrenos dos empreendimentos – e assim, determinar contrapartidas – além de um conjunto de outras normativas a serem seguidas para acesso ao subsídio. Pode-se dizer que, nas esferas locais, foi protagonista no quadro

institucional no programa e da política habitacional de municípios.²¹

Dentro do modelo centralizado da política habitacional representada no PMCMV, o papel dos governos locais era reduzido muitas vezes à aprovação dos projetos dos empreendimentos elegíveis ao programa, e de fato, foi verificada facilitação e agilização dos projetos nas prefeituras, a atender as demandas dos setores da construção civil de celeridade e alta produtividade. Na RMF, assim como em outras cidades e regiões metropolitanas do país, essa lógica resultou na reprodução de grandes conjuntos periféricos e padronização de projetos arquitetônicos, como veremos a seguir.

1.2.5.1. O PMCMV na RMF

Figura 09 – Localização dos empreendimentos do PMCMV na RMF, concentrados em Fortaleza, Caucaia e Maracanaú



Fonte: LEHAB (2015)

No Ceará, o PMCMV teve a maior parte da produção concentrada na RMF, sem ter grande expressão nos municípios do interior. Em especial, os municípios de Fortaleza, Caucaia e Maracanaú – de maior interação metropolitana – atraíram o maior número de contratações de empreendimentos junto à CEF, desde a criação do programa até dezembro de 2015 (**Figura 09 e Tabela 03**). Essas cidades já possuíam o mercado imobiliário urbano mais dinamizado, com a atuação já consolidada de construtoras e outros setores da construção civil. São também os municípios que historicamente, tiveram maior expressão na construção de conjuntos de

²¹ Em entrevista, o secretário de urbanismo de Caucaia (2013) afirmou que, se o empreendimento tivesse aprovação da CEF, a prefeitura aprovaria com certeza. No município, inclusive, a demanda por habitação havia sido territorializada em setores pela própria CEF. Tendo em vista a centralidade do PMCMV na realidade local sem outros programas habitacionais representativos, o banco era praticamente a entidade a frente da política de habitação no município.

habitação de interesse social no Ceará, além de concentrarem os maiores *déficits* habitacionais,²² em termos quantitativos e qualitativos do estado (PEQUENO & ROSA, 2015).

Do total de 139 empreendimentos contratados na RMF, 77 se destinam à demanda de Fortaleza, contabilizando uma provisão de 34.437 unidades habitacionais (65% do total de unidades contratadas na RMF). Caucaia recebeu a contratação de 23 empreendimentos – a corresponder a 6.999 unidades – e Maracanaú, 11 empreendimentos com 4.352 unidades. Na RMF, a produção maior se deu na faixa 1, o que representou 81% do total de unidades contratadas na região. A produção destinada ao segmento econômico, compreendida nas faixas 2 e 3, se concentra em Fortaleza, onde o mercado local já atuava neste setor antes do lançamento do programa (CEF, 2015).

Tabela 03 – Empreendimentos e unidades habitacionais contratadas na RMF e municípios de maior produção, até dezembro de 2015.

| Unidade espacial | Empreendimentos | Empreendimentos na faixa 1 | Empreendimentos nas faixas 1 e 2 | UHs | Faixa 1 | Faixa 2 e 3 |
|------------------|-----------------|----------------------------|----------------------------------|-------|---------|-------------|
| Fortaleza | 77 | 27 | 50 | 34437 | 25760 | 8677 |
| Caucaia | 23 | 17 | 6 | 6999 | 6399 | 600 |
| Maracanaú | 11 | 11 | 0 | 4352 | 4352 | 0 |
| RMF | 139 | 78 | 61 | 52853 | 43151 | 9702 |

Fonte: LEHAB (2015)

As prefeituras tiveram um papel reduzido na condução e processos decisórios do programa no Ceará, revelando que o maior objetivo do programa correspondia a intensificar a dinamização da economia através da produção habitacional. Pequeno e Rosa (2015) constata:

Para os casos estudados [, nos municípios de Fortaleza, Caucaia e Maracanaú,] conforme se constata, a atuação do poder local se restringe à indicação de demandas, à contemplação de critérios e à realização do Trabalho Técnico Social, fazendo-nos lembrar da época em que a questão habitacional se restringia à FSSF” (p. 144)

Dentro da lógica de produção célere e em larga escala para equilíbrio de custos e lucros na incorporação, em especial na produção para faixa 1, as construtoras locais se reuniram em torno da Sinduscon-CE para elaboração de um projeto padrão de unidade habitacional para Faixa 1, que agilizaria não apenas a produção, mas também a aprovação dos projetos junto à CEF. A solução de condomínio horizontal fechado foi amplamente reproduzida.²³

22 Em Fortaleza, a HABITAFOR realizou o cadastro da demanda a ser enquadrada na faixa 1 do programa, contabilizando um total de 110 mil famílias.

23 Vale ressaltar os custos aos beneficiários que essa solução acarreta, em especial à taxa de condomínio, onerosa para uma população com rendas tão baixas. A responsabilidade pela manutenção de esgotamento (em geral, solucionada nos empreendimentos pela estação de tratamento descentralizada), abastecimento de

As descontinuidades e falhas na realização do trabalho técnico não participativo, neste modelo que requer especial atenção para uma população que sai grande parte das vezes da realidade da unidade unifamiliar informal, trouxe problemas aos moradores, grande parte dos quais não tinha conhecimento de normativas ou não sabia a quem recorrer em casos de necessidades relacionadas ao benefício do programa.

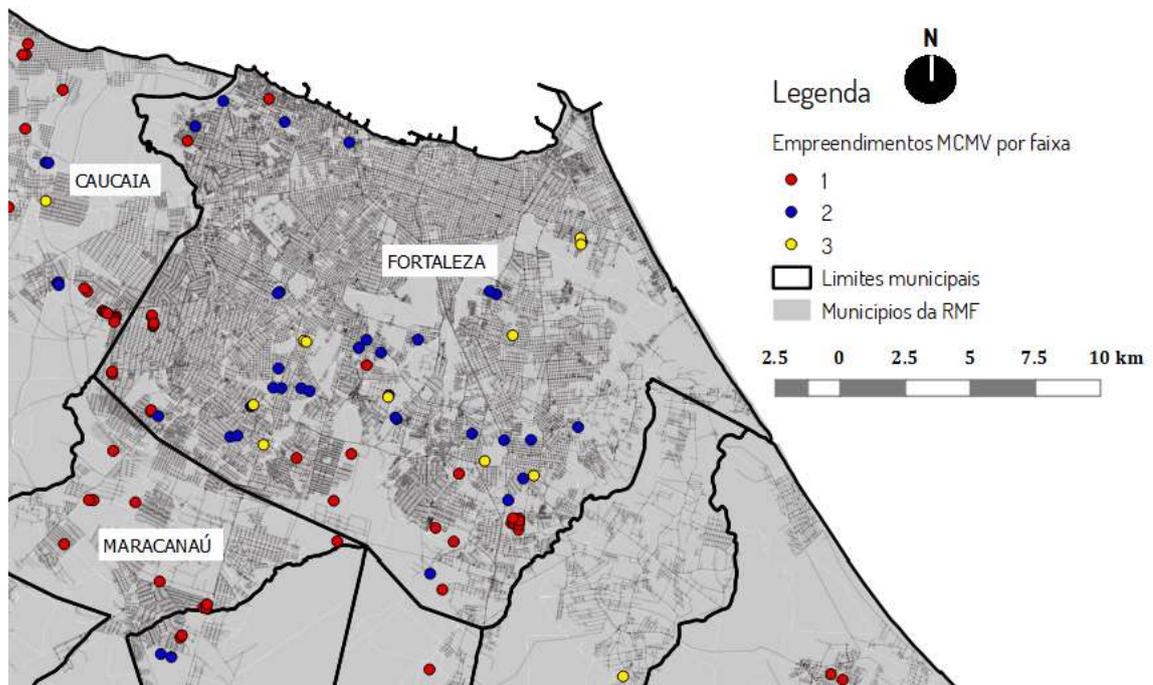
A primeira fase do programa trazia uma normativa que delimitava o número máximo de 500 unidades por empreendimento, objetivando evitar os problemas de aglomeração e homogeneização reconhecidos na implantação de conjuntos de políticas anteriores. Para garantir a alta produtividades, a estratégia utilizada pelas construtoras foi a construção de condomínios fechados em terrenos vizinhos, subdividindo o mesmo empreendimento em diferentes lotes. A busca por terrenos de menor preço também levou a concentração de empreendimentos em mesmas regiões, configurando agrupamentos.

Como já discutido, a localização periférica foi emblemática na lógica empresarial do PMCMV, pela característica de ainda concentrar terrenos de grandes dimensões com preço reduzido (**Figura 10**). Em Fortaleza, os empreendimentos foram produzidos nos bairros intermediários e periféricos, mesmo os das faixas superiores se afastaram da área mais central da cidade. Vale o destaque da concentração de conjuntos nas bordas municipais e divisas entre os municípios, em especial entre Caucaia e Maracanaú. O adensamento dessas frentes de expansão configurou a intensificação dos processos de conurbação já consolidados, ou em consolidação.

Na segunda fase, a normativa da limitação de 500 unidades foi liberada, acarretando na aprovação de conjuntos com até mais de 5 mil unidades para atendimento das pressões de construtoras por uma produção mais célere e em maior escala, garantindo o lucro mesmo em conjuntos para faixa 1. Com a escassez de grandes vazios baratos remanescentes em Fortaleza, a região sul limítrofe com os municípios de Maracanaú, Pacatuba e Itaitinga se mostra como a frente de expansão a ainda concentrar terrenos nessas características. A contratação do empreendimento Residencial Cidade Jardim I em 2012, com 5.536 unidades reinaugura a construção de grandes conjuntos-bairros na RMF.

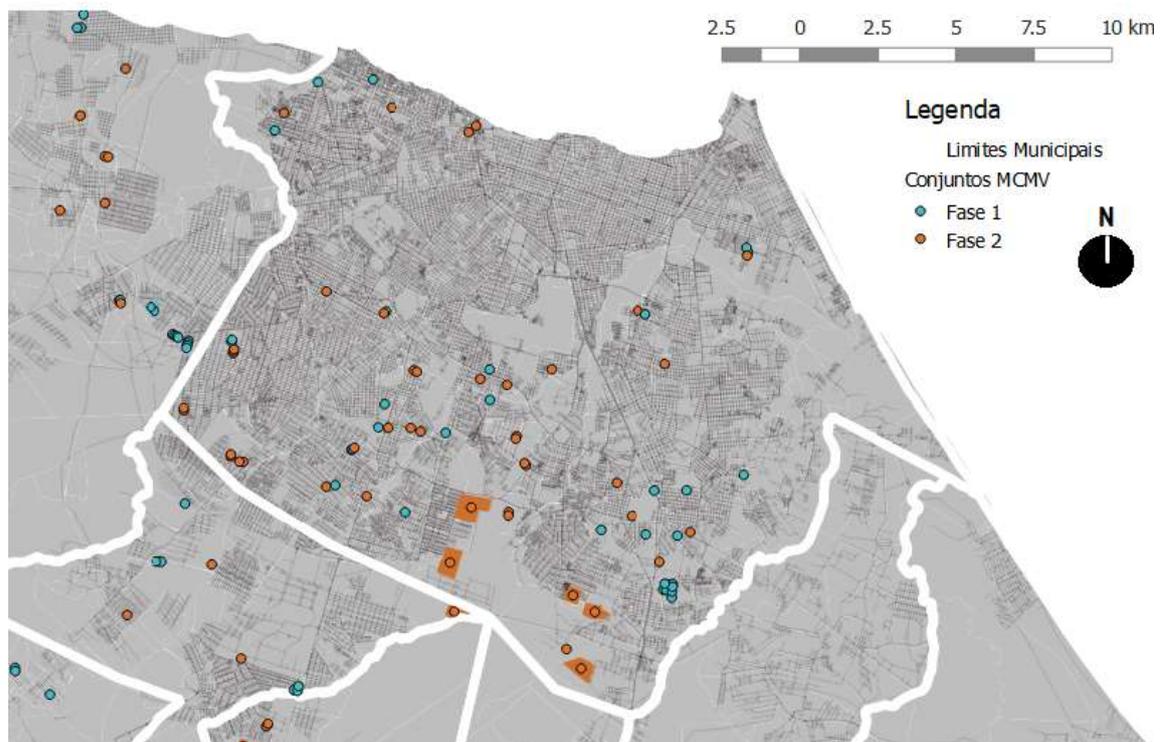
água (armazenada em reservatórios nos conjuntos, denominados “castelos”), iluminação e manutenção de áreas comuns e segurança; além dos novos custos relacionados ao deslocamento até as áreas centrais da cidade para acesso ao trabalho e serviços, correspondia a um ônus elevado. A inadimplência foi um dos fatores que levou à preferência pelos condomínios “abertos” na segunda fase do programa em Fortaleza.

Figura 10 – Localização dos empreendimentos do PMCMV na RMF, por faixa de atendimento



Fonte: LEHAB (2015)

Figura 11 – Localização dos empreendimentos do PMCMV na RMF, por fase do programa



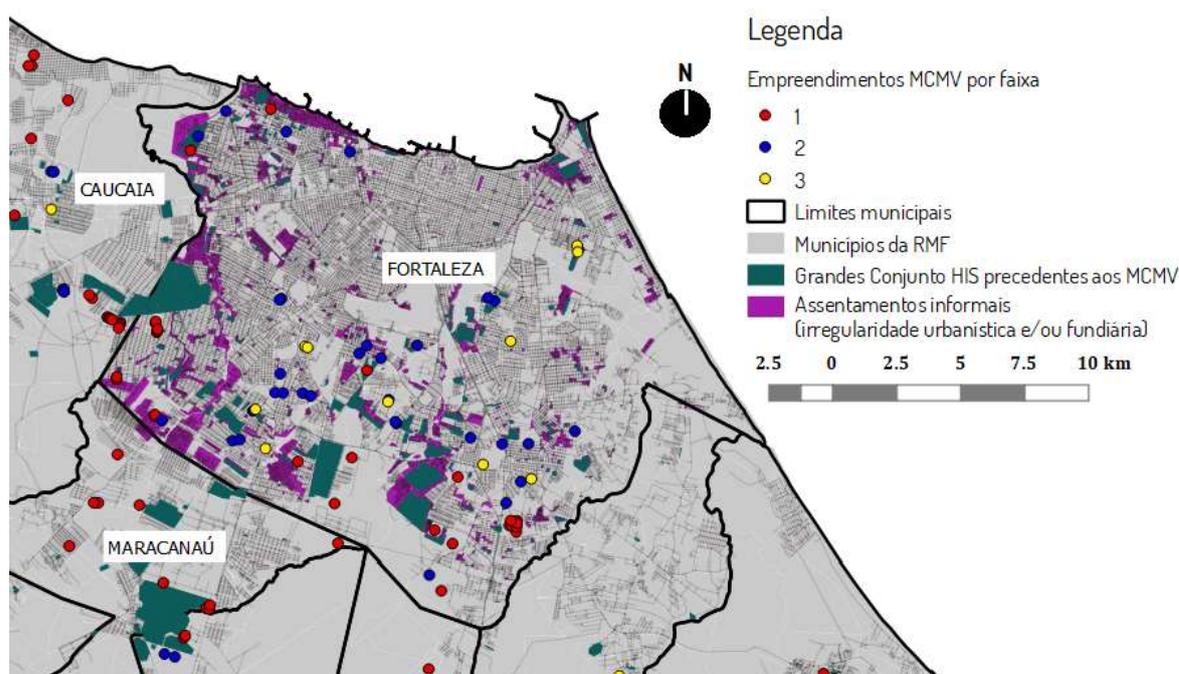
Fonte: LEHAB (2015)

A considerar os impactos da produção do PMCMV sobre os processos de segregação, a

localização reforça a distribuição da população de acordo com os perfis socioespaciais, notando-se em especial a predominância da faixa 1 nos setores oeste, sudoeste e sul de Fortaleza (Figura 12). Estes setores da cidade já concentram, historicamente, a moradia dos agentes sociais excluídos da produção do mercado formal, configurando a periferia produzida pela segregação involuntária. A proximidade com antigos conjuntos habitacionais, produzidos em políticas habitacionais anteriores, assim como de assentamentos informais, indica a intensificação da homogeneização, e possível “guetificação”, de áreas já precárias quanto ao acesso a infraestrutura, serviços e equipamentos públicos. A presença dos muros unia à dimensão da segregação socioespacial uma nova dimensão de fragmentação e descontinuidade nessa periferia.

“No caso, conforme se verificou, a segregação poderia ser aprofundada nos seguintes aspectos: primeiro, por conta de uma localização na qual o direito à cidade não é garantido, ou seja, onde a acessibilidade às redes de infraestrutura e aos serviços urbanos seja inexistente ou negada; em seguida, quanto à sua localização periférica, ao complementar espaços residuais ou mesmo ao abrir novas frentes de expansão, observando-se com isso o agravamento da segregação pela fragmentação territorial e pela vulnerabilidade socioambiental; por fim, a abordagem se dá pela homogeneidade do tecido social produzido, onde os efeitos perversos da monofuncionalidade e da guetificação se entrelaçam e atingem de modo nefasto aqueles deslocados para estas áreas. O direito à cidade, considerando o acesso às infraestruturas e aos serviços urbanos, nem sempre é garantido. Segundo se percebe, a localização dos empreendimentos na RMF se deu em setores dominados por precariedades de diversas ordens, nos quais a qualidade de vida dos seus moradores fica comprometida” (PEQUENO & ROSA, 2015, p. 148).

Figura 12 – Localização dos empreendimentos do PMCMV na RMF, por faixa de atendimento



Fonte: LEHAB (2015)

A solução tipo condomínio fechado em áreas de urbanização incompleta apresenta uma nova

face de segregação à periferia, na fragmentação e negação do espaço público (**Figura 13**). As infraestruturas básicas, como a pavimentação da via, e serviços, como iluminação e transporte públicos, só viriam a ser implantados meses após a ocupação do condomínio.

Figura 13 – Interface dos empreendimentos (Cj. dos Escritores) com o espaço público



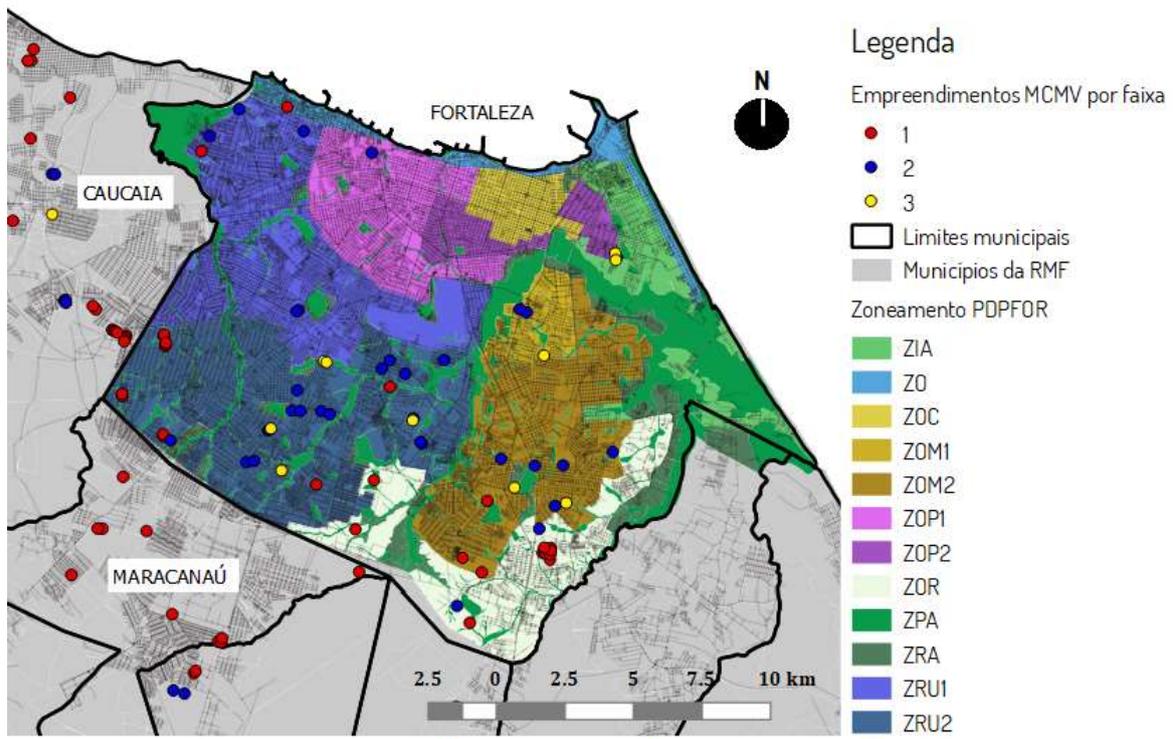
Fonte: LEHAB (2014).

Houve um grande distanciamento entre a produção do PMCMV e as proposições dos planos diretores locais. Em Caucaia, os empreendimentos em muitos casos localizavam-se em zonas onde o uso “Habitação de Interesse Social” era originalmente proibido, além de se perceber a violação do lote mínimo estabelecido no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano vigente no município.

Em Fortaleza, a dissociação entre a política habitacional e urbana fica evidente no cruzamento das localizações dos empreendimentos com o zoneamento do PDPFOR (**Figura 14**). A maior

parte dos conjuntos contratados se localiza nas Zonas de Ocupação Moderada 2 (ZOM2), Zona de Requalificação Urbana 1 e 2 (ZRU1 e ZRU2) e, o mais agravante, na Zona de Ocupação Restrita (ZOR). Outra constatação que merece atenção é a proximidade de conjuntos, de grande impacto, próximos à zonas delimitadas no Macrozoneamento Ambiental, de característica vulnerabilidade ambiental.

Figura 14 – Localização dos empreendimentos do PMCMV e o zoneamento urbanístico de Fortaleza



Fonte: LEHAB (2015)

A localização em áreas de conurbação em estado mais avançado revelou outros problemas relacionados à falta de integração na gestão dos municípios, quanto ao acesso de serviços que concentram seu atendimento de acordo com os limites administrativos dos municípios, vetando acesso à população de outro município, apesar da proximidade. Em particular, o caso do Cj. dos Escritores, localizado na divisa entre Caucaia e Fortaleza, foi sensível à fragmentação da oferta de serviços por esferas do Estado. Os moradores não podiam ser atendidos no posto de saúde a 5 minutos do empreendimento por este concentrar a demanda a residentes do município de Fortaleza, o que levava grande parte dos beneficiários a recorrerem aos postos de saúde dos bairros de origem.

Após o ano de 2011, é iniciada a segunda fase do PMCMV e se intensificam as pressões das construtoras pela construção célere e em larga escala como solução para garantir lucro na produção da faixa 1 em Fortaleza,.

1.2.5.2. As tendências do planejamento: Fortaleza 2040 e a LUOS de 2017

Até o final do recorte temporal deste trabalho, ano de 2015, o plano diretor vigente ainda é o PDPFOR, aprovado em 2009, regulamentado pela LUOS de 1996. Entretanto, é interessante perceber algumas tendências que se apresentam no presente momento em que essa legislação passou por um processo de revisão. Esse processo ocorre através de duas principais empreitadas do poder público local: a revisão da LUOS e o plano Fortaleza 2040.

Dentre os destaques da nova LUOS, o maior se dá à definição dos parâmetros e instrumentos das Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica (ZEDUS), cuja soma dos perímetros corresponder a uma grande área da cidade de Fortaleza. De maneira geral, os novos parâmetros sugeridos aumentam os potenciais construtivos, sem a necessidade de contrapartidas, em áreas de interesse do mercado, ou mesmo em áreas mais periféricas e menos equipadas da cidade, abrindo novas frentes de atuação ao setor da construção civil. Essa revisão, que não acontece de maneira participativa, foi iniciada em 2015 e ficou ao encargo da Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente (SEUMA) e equipe de consultoria (GÓIS, 2017).

A elaboração do Fortaleza 2040 acontece simultaneamente à revisão da LUOS, conduzido pelo Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR) reinstaurado em 2012, e equipe de consultoria. Trata-se de um plano estratégico que pretende orientar as ações políticas e do setor privado na cidade a longo prazo, em particular através de um “Plano Mestre Urbanístico” que lista grandes projetos e intervenções na cidade. Merece destaque a proposição “cidade compacta”, que visa articular formas de ocupação e uso do solo a corredores de urbanização orientados pelo transporte público.

Apesar de simultâneos, os dois processos de planejamento praticamente não possuem pontos de encontro, conduzidos por dois órgãos diferentes na mesma gestão, o que revela uma incoerência no quadro institucional e levantada questionamentos sobre os rumos do planejamento na cidade. Outro fator preocupante é a superposição de zoneamentos das duas propostas, em locais onde os perímetros das ZEDUS encontram os corredores de urbanização propostos pelo 2040, apesar de ambos representarem diferentes intenções.

“Primeiramente o Fortaleza 2040 concebe seus projetos para a cidade pensados para a totalidade do espaço urbano da capital tendo como base as concepções de cidade compacta defendidas por seus proponentes como modelo mais adequado ao crescimento urbano. Os corredores de urbanização orientados pelo transporte público apontam no direcionamento de projetos pautados em um mix de uso do solo associado com alta densidade populacional. Por sua vez a ZEDUS, é um zoneamento que concebe a cidade pela particularidade de determinadas áreas de

Fortaleza onde a finalidade é a concentração de ações do setor privado na dinamização econômica, assim sendo as intervenções no espaço urbano terão uma abrangência reduzida.” (GÓIS, 2017, p.17)

Apesar dos conflitos entre os dois, desde as especificidades das proposições à falta de integração institucional interna, ambos se associam pela viabilização de grandes intervenções urbanísticas em Fortaleza. Esse modelo se insere no planejamento “mercadófilo”, definido por Souza (2001, p.36) como um modelo que *“rompe com o espírito regulatório (...) na medida em que deixa de tentar domesticar ou disciplinar o capital para, pelo contrário, melhor ajustar-se aos seus interesses, inclusive imediatos”*. Trata-se de um planejamento despolitizado pelo próprio Estado que se aproxima da racionalidade empresarial e favorece interesses dos setores privados em detrimento da coletividade (GÓIS, 2017).

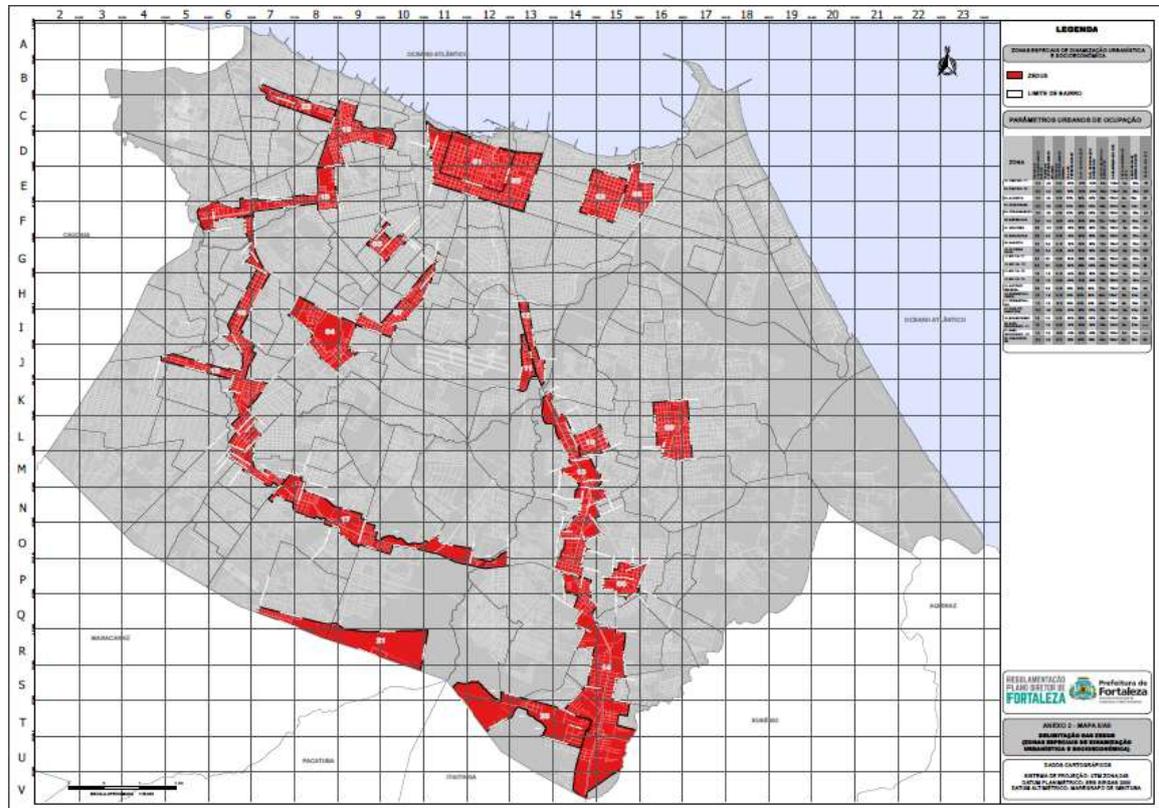
Por outro lado, mesmo no momento em que se verifica a intensificação da interação metropolitana entre os municípios próximos à Fortaleza, não há perspectivas de avanço a um planejamento integrado e efetivo a considerar a escala metropolitana. Mesmo após a aprovação do Estatuto das Metrôpoles pela Lei 13.089²⁴ em 2015, a estabelecer – *“diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano”* (BRASIL, 2015) –, desde então não foram percebidas repercussões dessa normativa na gestão local.

A LUOS teve a revisão aprovada na Lei Complementar nº 0236, de 11 de Agosto de 2017, trazendo a definição de 22 ZEDUS (Centro em trechos 1 e 2, Francisco Sá, Aldeota, Parangaba, Porangabuçu, Messejana, Montese, Vila União, Seis Bocas, Varjota, Oliveira Paiva, Corredor BR-116 em 4 trechos, Corredor Antônio Bezerra, Corredor Perimetral, Carlito Pamplona, Bonsucesso e Anel Rodoviário) e a adaptação dos parâmetros urbanísticos definidos pelo PDPFOR de 2009. Em maneira geral, os parâmetros urbanísticos se mostram

24 Ribeiro, Santos Júnior e Rodrigues (2015) reconhecem o avanço que a legislação representa, apesar do atraso da aprovação 14 anos após a aprovação do Estatuto da Cidade, mas identifica algumas limitações na normativa, em particular na abstração das definições da Região Metropolitana e Aglomeração Metropolitana, assim como na definição das funções públicas e exigências dos parâmetros adotados para gestão. Em particular, os autores afirmam que não se avançou sobre os dois principais desafios da gestão metropolitana: o localismo – “decorrente da autonomia municipal, que vem se impondo como barreira para uma gestão do território conurbano, cuja escala é a da intermunicipalidade” e da competência das RMs transferidas aos governos estaduais, com autonomia para elaborar critérios arbitrários na definição das RMs e dificultando a elaboração de uma política nacional. Para Ribeiro (2012), por não garantir cargos políticos como as prefeituras e governos de estado, as regiões metropolitanas permanecem “órfãs de interesses políticos”.

maior potencial construtivo dentro destas áreas (**Figura 15**).

Figura 15 – Mapa de delimitação das ZEDUS de Fortaleza pela LUOS de 2017



1.3. Considerações finais

A análise atuação do Estado sobre o urbano metropolitano de Fortaleza através das políticas urbanas e habitacionais incidentes, com ênfase nos impactos da produção de grandes conjuntos periféricos, revela algumas tendências centrais na estruturação desse espaço marcado pela segregação, carências habitacionais e crise urbana.

Uma das principais constatações é a percepção de um Estado não neutro, que se associa a interesses classista e busca legitimação através de uma atuação predominantemente clientelista. Enquanto a moradia assume um papel central na plenitude da cidadania, a atuação estatal tem se mostrado menos focada na universalização e democratização do acesso à habitação formal e bem inserida – requerimentos para garantia do direito à cidade, ao território – enquanto prioriza outras noções. A apropriação simbólica da casa no discursos populistas, moralizantes, sanitaristas e de controle social em muito distanciaram as políticas da realidade da crise habitacional.

Não apenas por omissão ou desconhecimento, mas proativamente o Estado teve um papel no

agravamento da crise urbana. A visão que priorizou a dimensão econômica da questão habitacional e a característica de “mercadoria” da moradia reproduziu um discurso embasado no “falso problema” que obscurece as dimensões sociais e políticas do acesso à terra e direito à cidade. A escolha política de reduzir a questão da habitação a um *déficit* quantitativo, numérico, a ser resolvido pela produção de novas moradias representou a perpetuação de relações clientelistas – para ganho político advindo do poder simbólico que a aquisição da casa própria representa – e reprodução de um modelo de urbanização periférico, a induzir a violação do direito à cidade e ao território – a condenação dupla da pobreza e da moradia precária. A elaboração de políticas habitacionais para sanar crises econômicas levou a reprodução de programas em moldes empresariais, incoerentes com as metas sociais de atendimento das demandas de camadas sociais mais vulneráveis e de menor renda.

De fato, frente a pressões de construtoras e desequilíbrio financeiro de órgão executores, essas metas foram em alguns casos abandonadas quase que por completo, conforme se verifica na atuação do BNH/COHAB pela priorização de mutuários com maiores rendas e investimento em serviços públicos de retorno financeiro garantido, mantendo a matriz clientelista e populista até sua extinção. Um paralelo pode ser feito com a política centrada no PMCMV, que reproduz um molde empresarial e apresenta um divórcio entre a proposta de atendimento por faixas e a realidade do *déficit* que se apresenta em mais de 90% na camada de menor renda, da faixa 1. A orientação da política em movimentar a economia nacional num momento de crise internacional e gerar empregos, ao mesmo tempo que atende aos interesses dos setores da construção civil, também tem um grande enfoque no aspecto quantitativo da produção enquanto reproduz grande parte dos problemas qualitativos da produção dos anos 1970 e 1980. O que se percebe é que, em todo o recorte, as políticas habitacionais de maneira geral não atenderam aos critérios de universalidade, participação, multiorientação, diversidade e sustentabilidade financeira e ambiental identificadas como essenciais para sua eficácia: a crise habitacional apenas continuou a se agravar nas últimas décadas.

Algumas observações podem ser feitas sobre as mudanças nos quadros institucionais relacionadas ao gerenciamento e implementação das políticas urbanas e de habitação nas diferentes esferas de governo nos diferentes períodos analisados. Após um período de fragmentação e baixo respaldo política na política do FCP, o período do governo militar representou uma intensa centralização e reestruturação das instituições nos âmbitos nacionais – em particular na criação do BNH, SFH e SERFHAU – e locais – expressos pela FSSF, COHAB-CE, PROAFA e AUMEF. O período da redemocratização correspondeu a uma

descentralização e fragmentação institucional que também repercutiu nas diferentes esferas de governo. Com a extinção do BNH, a CEF assume suas funções, nesse momento com uma maior autonomia para criar e gerenciar seus próprios programas, e a habitação passa por diferentes ministérios e secretarias.

Na década de 1990, a FSSF é extinta, tendo as funções reassumidas pela COMHAB – que inclusive chega a manter parte do corpo técnico – e a COHAB é encerrada em 1999. Esse período corresponde a uma atuação centrada no atendimento de demandas pontuais e programas alternativos de mutirões e lotes urbanizados, frente a crise financeira, escassez de recursos e despreparo dos governos locais que assumem a responsabilidade de gerir as políticas urbanas e habitacionais. O reconhecimento parcial do problema habitacional, reduzido ao atendimento das demandas de assentamentos de risco – e mesmo de apenas uma pequena parcela destes –, garantiu ganhos políticos mesmo no cenário de retração no repasse de recursos aos municípios.

Uma nova reestruturação institucional acontece nos anos 2000, com a aprovação do EC e criação do Ministério das Cidades e suas secretarias. No âmbito federal, foi relevante a organização desses órgãos e de ações coordenadas como as Conferências das Cidades e a elaboração do Planhab. No âmbito municipal, em Fortaleza, a reestruturação acontece na criação da HABIFATOR, resultado do subprograma de capacitação institucional do PHBB, que manteve uma atuação em assentamentos urbanos em áreas de risco, mas associando remoções e reassentamentos. Após o lançamento do PMCMV, a atuação da secretaria em grande parte se reduz à implementação do programa no município.

Um terceiro aspecto verificado na pesquisa é a dissociação entre as políticas urbanas e habitacionais, em particular no distanciamento entre planejamento e gestão. A análise dos planos indica que grande parte destes foram apenas parcialmente postos em prática, isto quando de fato foram efetivados em leis. Os zoneamentos e conteúdos dos planos diretores praticamente não tiveram repercussão nos critérios de localização dos conjuntos habitacionais, muitas vezes construídos para além dos perímetros urbanos e sem atender aos parâmetros dos códigos urbanísticos vigentes. A elaboração de planos de controle urbanístico e de habitação tem sido historicamente desarticuladas.

Apesar da consolidação das frentes de expansão e aumento da interação metropolitana entre municípios, impulsionados pelos processos de conurbação, o planejamento urbano não avançou na criação de mecanismos de gestão metropolitana efetivos. Após a experiência frustrada da AUMEF e do PLANDIRF de inserir a escala metropolitana no planejamento, o

quadro institucional desintegrado e centrado nos limites administrativos municipais se manteve desde a década de 1980. A atuação do PROURB teve seu potencial de articulação intermunicipal desperdiçado e não houve interesse político em criar um ambiente institucional integrado. Mesmo com a recente aprovação do Estatuto da Metrópole, as tendências verificadas nas atuais práticas de planejamento estratégico local – cindidas mesmo internamente na atuação paralelo da SEUMA e IPLANFOR – indicam a continuação do desinteresse político em superar esses entraves.

A periferação consolidada pela construção paulatina de grandes conjuntos jamais foi abandonada por completo nas políticas habitacionais incidentes no espaço urbano metropolitano de Fortaleza, apesar da retração percebido no período de descentralização e redemocratização. Essa produção teve grandes impactos na urbanização fragmentada e incompleta, assim como na metropolização, reproduzindo as tendências de segregação, homogeneização e degradação ambiental sem que de fato contivessem o *déficit* habitacional. A produção do período do BNH, nos 22 anos de existência, é superada em menos de uma década de existência do PMCMV, que de fato representa a retomada dos grandes conjuntos habitacionais (CEF, 2015).

Após uma primeira fase do programa, que mantém predominantemente um modelo de condomínios horizontais fechados em terrenos já parcelados periféricos, a segunda fase se remodela às demandas das construtoras de aumentar e agilizar a produtividade para garantia do lucro mesmo no atendimento da faixa 1. Em Fortaleza, a Frente de Expansão Sul (FES), historicamente construída pela implantação de grandes conjuntos nos diferentes períodos identificados, se apresenta como a região da cidade a ainda concentrar grandes glebas vazias de menor custo, passando a receber um grande número de conjuntos do PMCMV desde 2011. Este processo é inaugurado com a contratação e construção do Residencial Cidade Jardim I no bairro José Walter, avizinado por antigos conjuntos-bairros e vazios, distante das principais centralidades da cidade.

A FES, reconhecida como principal *locus* dessa produção, passa pela consolidação de um processo de conurbação na direção de três municípios – Maracanaú, Pacatuba e Itaitinga – e se configura como uma área de disputa e articulação de diversos agentes de produção espacial, assim como dinamização urbanística. Para avançar na compreensão da construção da periferia metropolitana através da atuação do Estado e da implantação de grandes conjuntos, o capítulo seguinte traz a FES como recorte empírico.

2 FRENTE DE EXPANSÃO SUL : A CONSTRUÇÃO DA PERIFERIA PELOS GRANDES CONJUNTOS E SUAS DINÂMICAS URBANAS

O capítulo 2 está vinculado ao objetivo específico: analisar as condições de inserção urbana da Frente de Expansão Sul, compreendendo sua formação, a qualidade ambiental, urbanística e arquitetônica do complexo de conjuntos, as atuais dinâmicas espaciais e os principais agentes atuantes.

Partimos da escala do espaço urbano metropolitano de Fortaleza para aproximar o recorte empírico na Frente de Expansão Sul, uma área de expansão em processo de conurbação construída pela produção de grandes conjuntos apresentada no capítulo anterior, dentro da lógica de localização periférica e em larga escala, nos diferentes períodos sugeridos para o recorte temporal. Conforme se verifica, essa porção territorial da cidade tem sido alvo da retomada da construção de grandes conjuntos em larga escala em Fortaleza na política habitacional centrada no PMCMV.

Este capítulo está estruturado em três partes:

- **2.1. Os conjuntos da Frente de Expansão Sul:** este tópico apresenta individualmente os conjuntos habitacionais produzidos pelo Estado dentro do recorte empírico, situados na periodização sugerida, em sequência histórica. Serão apresentando os dados gerais assim como a comparação de dados do período de construção e mais recentes, para avaliar as transformações e permanências no que se refere à população, formas de ocupação, variação de uso e oferta de equipamentos. Os empreendimentos do PMCMV, contratados até o ano de 2015, são apresentados em conjunto por terem a construção ainda recente, em grande parte dos casos ainda não ocupados ou ainda em construção. A análise deste se dará de maneira mais atenta na segunda parte, nos seus impactos de implantação na escala da Frente de Expansão Sul.
- **2.2. O conjunto de conjuntos: As condições de inserção urbana da Frente de Expansão Sul:** a segunda sessão do capítulo apresenta o recorte empírico como um todo, compreendendo os conjuntos, as outras ocupações e os vazios contidos na FES delimitada, para a análise da inserção na estrutura urbana metropolitana de Fortaleza. A pesquisa inclui sua localização na estrutura metropolitana (entre as frentes de expansão e os elementos estruturantes industriais, residenciais, turísticos e de serviços, assim como na inserção do circuito do mercado imobiliário), os limites

administrativos e as legislações urbanísticas vigentes, as dinâmicas fundiárias e os principais agentes de produção espacial atuantes, a diversificação de uso e presença de equipamentos, infraestruturas e serviços; e as formas de ocupação diversas.

- **2.3. Considerações finais:** A última parte resgata de maneira sintética as constatações das análises realizadas no capítulo e apresenta dois quadros sínteses, referentes a produção dos diferentes programas de habitação e das dinâmicas urbanas identificadas na FES.

2.1. Os conjuntos da Frente de Expansão Sul

A escala de análise para este capítulo se dá na Frente de Expansão Sul, delimitada na pesquisa pela particularidade em receber historicamente grandes conjuntos de habitação de interesses social e, por concentrar ainda as grandes glebas vazias periféricas remanescentes da cidade, ser o local onde se verifica a retomada dos grandes conjuntos no PMCMV. Dentro de um processo de conurbação que se intensifica, outras dinâmicas urbanas atuantes nesse perímetro serão identificadas

Figura 16 – Delimitação e localização da Frente de Expansão Sul



Fonte: Elaboração própria com imagem de satélite (Google Earth, 2017)

Os conjuntos apresentados nesse capítulo se localizam dentro deste perímetro e representam o perfil de produção das diferentes políticas de habitação descritas no capítulo 1, organizados dentro da periodização sugerida neste trabalho (**Quadro 02**). Merece destaque o Cj. Orgulho do Ceará, o único da amostra que não se localiza dentro dos limites municipais de Fortaleza, mas de Maracanaú.

Quadro 02 – Amostra de conjuntos habitacionais na Frente de Expansão Sul de acordo com a periodização das políticas habitacionais

| Período | Anos | Programa Habitacional | Conjuntos na Frente de Expansão Sul |
|--|-----------|------------------------------------|-------------------------------------|
| Centralização das políticas urbanas e habitacionais | 1964-1986 | Desfavelamento de Fortaleza (FSSF) | Cj. Palmeiras |
| | | BNH/SFH (COHAB) | Cj. José Walter |
| | | PROAFA – multirão | Cj. João Paulo II |
| Redemocratização e municipalização das políticas urbanas e habitacionais | 1987-1998 | PAIH | Cj. São Cristóvão |
| Rearranjos institucionais na esfera federal e municipal | 1999-2008 | PAR | Res. Opala |
| | | Palafitas Zero (HABITAFOR) | Cj. Maria Tomásia |
| Recentralização da PHIS e retomada da construção em larga escala dos grandes conjuntos periféricos | 2009-2015 | PMCMV 2 | Res. Cidade Jardim I |
| | | PMCMV 2 | Res. Cidade Jardim II |
| | | PMCMV 2 | Cj. José Euclides Ferreira Gomes |
| | | PMCMV2 (Entidades) | Res. Luiz Gonzaga |
| | | PMCMV 2 | Cj. Orgulho do Ceará I |
| | | PMCMV 2 | Cd. Village Monte Prince |
| | | PMCMV 2 | Cj. Alameda das Palmeiras |

Fonte: Elaboração própria (2018).

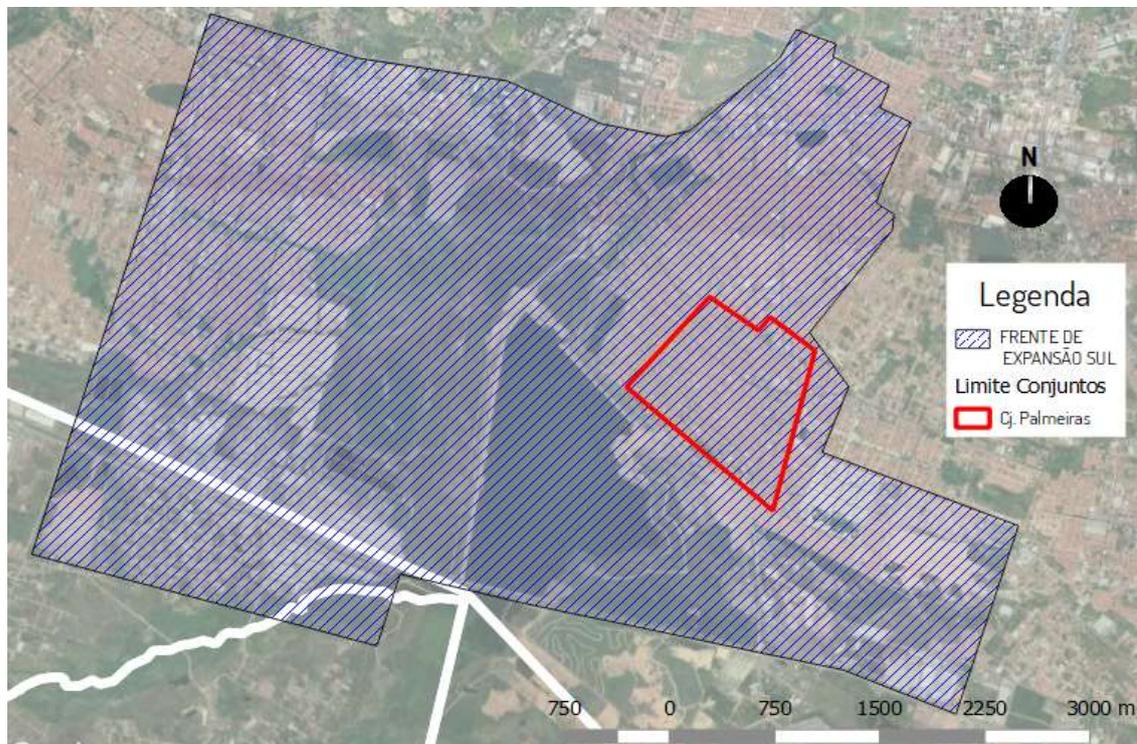
As análises comparativas se realizam nos conjuntos construídos até o ano 2010 (ano de construção do Cj. Maria Tomásia), com maior tempo de consolidação e dados suficientes para essa análise, os demais conjuntos, de ocupação recente ou ainda não realizada, serão apenas caracterizados.

2.1.1. Conjunto Palmeiras

Assim como o Cj. Alvorada e Cj. Marechal Rondon, o Palmeiras foi um dos conjuntos que

melhor representou a produção da FSSF na região Metropolitana de Fortaleza nos anos 1960 e 1970. Dentro das ações de desfavelamento promovidas pelo órgão, o Palmeiras foi a princípio o local a receber parte da população removida nas áreas centrais da cidade, para construção de obras viárias como a Avenida Leste-Oeste e Avenida José Bastos. É inaugurada no âmbito local a produção de grandes conjuntos periféricos no espaço urbano metropolitano de Fortaleza. A associação dessa produção com remoção de comunidades se tornaria prática corrente na atuação do Estado sobre a questão da habitação. O Palmeiras, construído no mesmo período que o José Walter, inauguram a produção de HIS, e a urbanização, na Frente de Expansão Sul de Fortaleza (**Figura 17**).

Figura 17 – Localização do Cj. Palmeiras na FES



Fonte: Elaboração própria (2018).

O Cj. Palmeiras teve sua construção concluída em 1974, com a primeira configuração constando de 732 unidades em uma gleba de 118 hectares construídas pela FSSF em parceria com a COHAB-CE e recursos do BNH. O terreno de implantação era à época um sítio, situado nas proximidades com a BR116, uma das principais rodovias de acesso ao estado do Ceará. A chegada dos primeiros moradores, em 1973, antecedeu a implantação das infraestruturas internas de pavimentação, esgotamento de abastecimento de água potável, assim como dos equipamentos sociais necessários para a comunidade que se formava, desde escolas a postos de saúde. Rapidamente, se configurou a condição de risco ambiental no local, verificada nas enchentes nos períodos chuvosos ocasionadas pela impermeabilização das

margens de riachos que cortam o terreno.

Segundo Aragão (2016), a prefeitura delimitou o Cj. Palmeiras em 100 quadras de 36 lotes de 200m² cada, entretanto essa matriz de loteamento seria reduzida a lotes de 160m² e 120m² pela dimensão da demanda a ser atendida. Foi optada a forma de quadras retangulares extremamente longitudinais, um modelo comum na produção da FSSF – conforme se verifica em outros conjuntos como no loteamento do Marechal Rondon – e de outras políticas habitacionais desde então na cidade de Fortaleza como um todo. Assim como era via de regra na provisão de conjuntos habitacionais estatais no período, os lotes foram entregues sem que a urbanização estivesse completa e, de fato, o conjunto permaneceu por anos sem iluminação elétrica, arruamento pavimentado e calçamento nos passeios (**Figura 18**). A locomoção do enorme contingente populacional para as áreas centrais que concentravam serviços e empregos era dificultada pelas condições das vias e oferta de transporte público reduzida e escassa.

Figura 18 – Fotografia por técnico da COHAB-CE à época de construção do Cj. Palmeiras



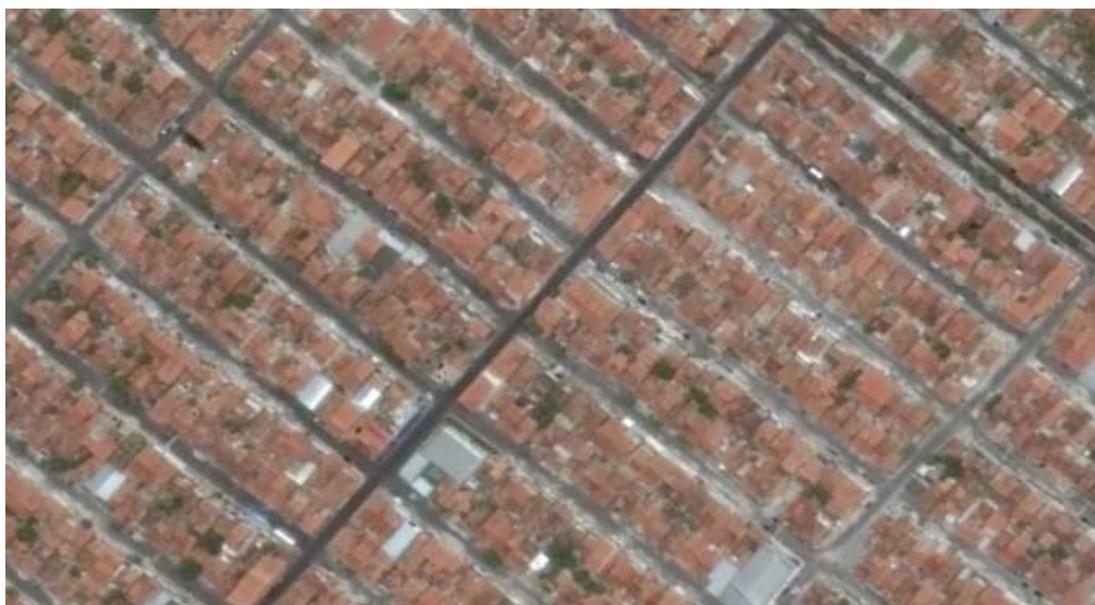
Fonte: Banco de Imagens do O Povo.

Em 1976, ocorre uma mobilização da comunidade, no momento em que projetos sociais do Estado, de grupos ligados à Universidade Federal do Ceará e mesmo da Sociedade Alemã de Cooperação Técnica (GTZ) passam a atuar no bairro. É criada nesse ano, ainda sob tutela do poder público, a Associação de Moradores do Conjunto Palmeiras (ASMOCONP), que se consolidaria em 1981. A ASMOCONP, aliada às Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), tem desde então sido intensamente atuante nas conquistas das demandas sociais do bairro,

como a construção de equipamentos, implantação de infraestruturas e ações de cooperação, como a experiência do Banco Palmas²⁵ (ARAGÃO, 2016).

Desde a criação na década de 1970, o conjunto passou por intenso crescimento populacional, assim como na densidade construtiva e impermeabilização do solo. Embora os lotes unifamiliares tenham permanecido como predominantes, são verificados alguns casos de desmembramento e, na maioria dos casos, taxas de ocupação que se aproximam do máximo. Segundo o Censo de 2010, o Cj. Palmeiras possuía naquele ano uma população de 39.599 moradores, e 5.189 residências permanentes. Esse acréscimo de edificações e população impressiona quando comparados à dimensão original do conjunto, que se expandiu nas últimas décadas.

Figura 19 – Imagem de satélite de trecho do Cj. Palmeiras, com modelo de loteamento e as altas taxas de ocupação



Fonte: Google Earth (2017).

Os loteamentos no entorno e a ocupação irregular nas bordas do conjunto em grande parte contribuíram para esse crescimento, mas também passou a sobrecarregar os equipamentos existente. Apesar das conquistas obtidas pela comunidade mobilizada, o bairro ainda apresenta dificuldades quanto à inserção urbana e aos problemas sociais associados à precariedade urbanística.²⁶ Todo o perímetro do conjunto se enquadra nos assentamentos

25 Banco comunitário de desenvolvimento criado em 1998 e gerido pela ASMOCONP com objetivo de apoiar iniciativas de economia popular e solidárias. Conta com moeda própria, Palma, reconhecida pelo Banco Central (ARAGÃO, 2016).

26 Em 2014, o bairro foi rankeado por pesquisa da prefeitura, com dados do Censo de 2010 do IBGE, como o que possuía piores índices de desenvolvimento humano, notícia divulgada no Jornal O Povo (Disponível em: <<https://www20.opovo.com.br/app/fortaleza/2014/02/20/noticiafortaleza.3209850/conjunto-palmeiras-e-o-bairro-de-fortaleza-com-pior-desenvolvimento.shtml>> Acesso em 16 de jan. de 2018).

delimitados pelo Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS, 2012), na categoria Conjunto (**Figuras 19 e 20**).

Figura 20 – Imagem de satélite das ocupações irregulares nas bordas do Cj. Palmeiras



Fonte: Google Earth (2017).

2.1.2. Conjunto José Walter

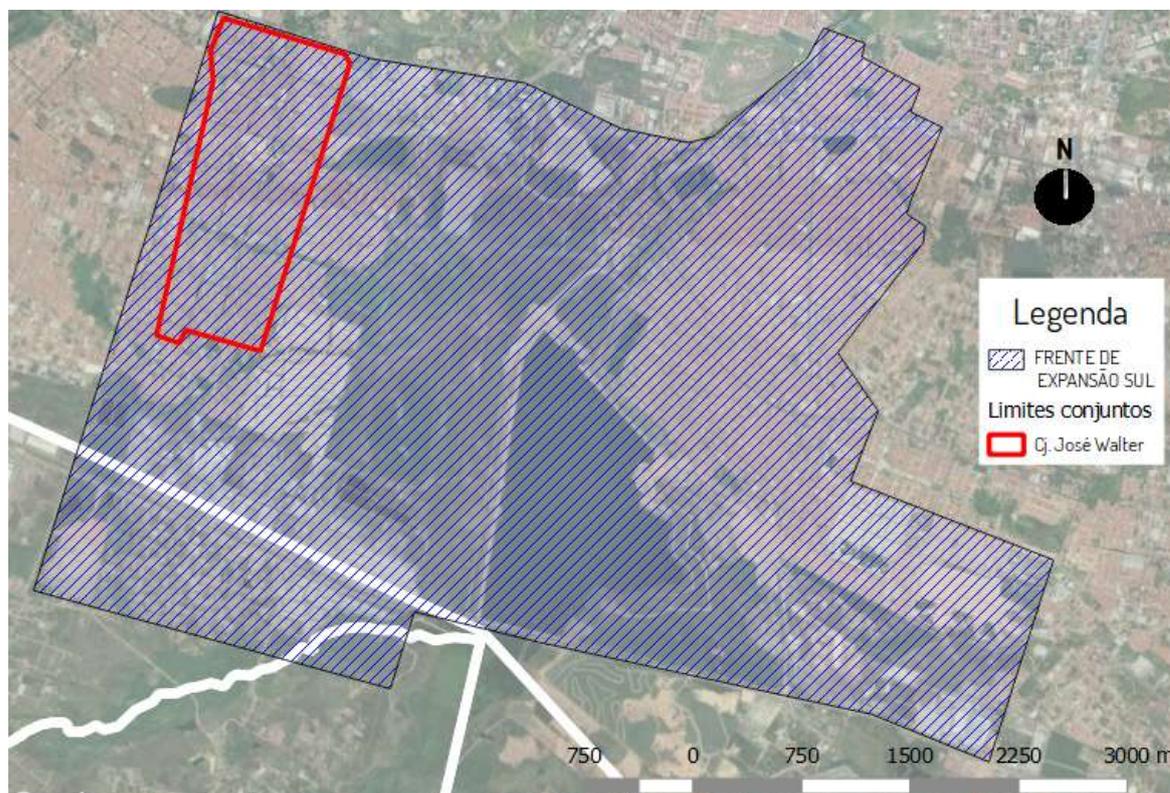
O Cj. José Walter é um dos maiores representantes na produção da política do BNH/SFH operacionalizada em Fortaleza pela atuação da COHAB-CE. Nele se verifica algumas das características mais emblemáticas do que essa produção representou nos arranjos institucionais, na lógica empresarial de ampla escala e de localização periférica. Juntamente ao Cj. Palmeiras, ele inaugura na FES a tendência a receber grandes conjuntos, que se seguiria nas décadas seguintes.

A princípio chamado Cj. Sétima Cidade ou Conjunto Integrado do Mondubim – pela localização no distrito do Mondubim –, o Cj. José Walter foi inaugurado entre os anos 1970 e 1973, em quatro etapas de construção, à 15 quilômetros do Centro de Fortaleza. Considerado o primeiro conjunto-bairro de Fortaleza, foi implantado à margem do 3º Anel Viário (Avenida Perimetral), para além do tecido urbano consolidado no período (**Figura 21**). Olímpio (2011) confirma em sua pesquisa que o terreno pertencia à família Montenegro²⁷ e foi adquirido pela prefeitura, à época gerida pelo prefeito José Walter –, embora não haja consenso se a aquisição tenha se dado por doação ou venda. No período que antecede a implantação do

27 A família Montenegro ainda permanece como uma das maiores proprietárias fundiárias na área metropolitana de Fortaleza, concentrando grande parte das glebas vazias na Frente de Expansão Sul. Configuram, portanto, importante agente nas dinâmicas urbanísticas identificadas no local, como se confirmará adiante no capítulo.

conjunto, a área tinha uma ocupação extremamente rarefeita, com características mistas de área rural e urbana. Mesmo após a construção do conjunto, muitas dessas características, expressas pelo cultivo de vegetais e criação de animais, permaneceram por anos.

Figura 21 – Localização do Cj. José Walter na FES



Fonte: Elaboração própria (2018).

Com um montante de 4.774 unidades habitacionais, loteadas em uma gleba de 221.724m², o conjunto contribuiu para o acelerado adensamento, área periférica e precária nas suas poucas infraestruturas, equipamentos sociais e serviços – entre os anos 1970 e 1980, a população do distrito do Mondubim passou de 66.618 habitantes à 192.945, quase triplicando o seu porte. À época, o conjunto José Walter foi celebrado com um dos maiores da América Latina (MÁXIMO, 2012).

A demanda por serviços urbanos cresceu em ritmo muito mais acelerado que a implantação destes, configurando um intenso *déficit* urbanístico para as milhares de famílias que se instalavam no conjunto. Chamado “Núcleo Habitacional Integrado” na concepção da COHAB-CE, o projeto do Cj. José Walter previa a construção de uma gama de equipamentos sociais – escolas, banco, posto de saúde, clube social, delegacia, centro cívico, centros comerciais, Igreja, praça de esporte cívico, cinema, bosque e teatro de arena. Em quase sua totalidade, entretanto, esses conjuntos tiveram a construção concluída anos após a entrega das

casas (**Figuras 22 e 23**), ou mesmo nunca saíram do projeto (OLÍMPIO, 2011). Pelas imagens do período de construção, é possível observar como a inserção do conjunto era precária pela implantação completamente desvinculada da malha urbana (**Figura 24**).

Figura 22 – Fotografia da construção do Cj. José Walter em área periurbana



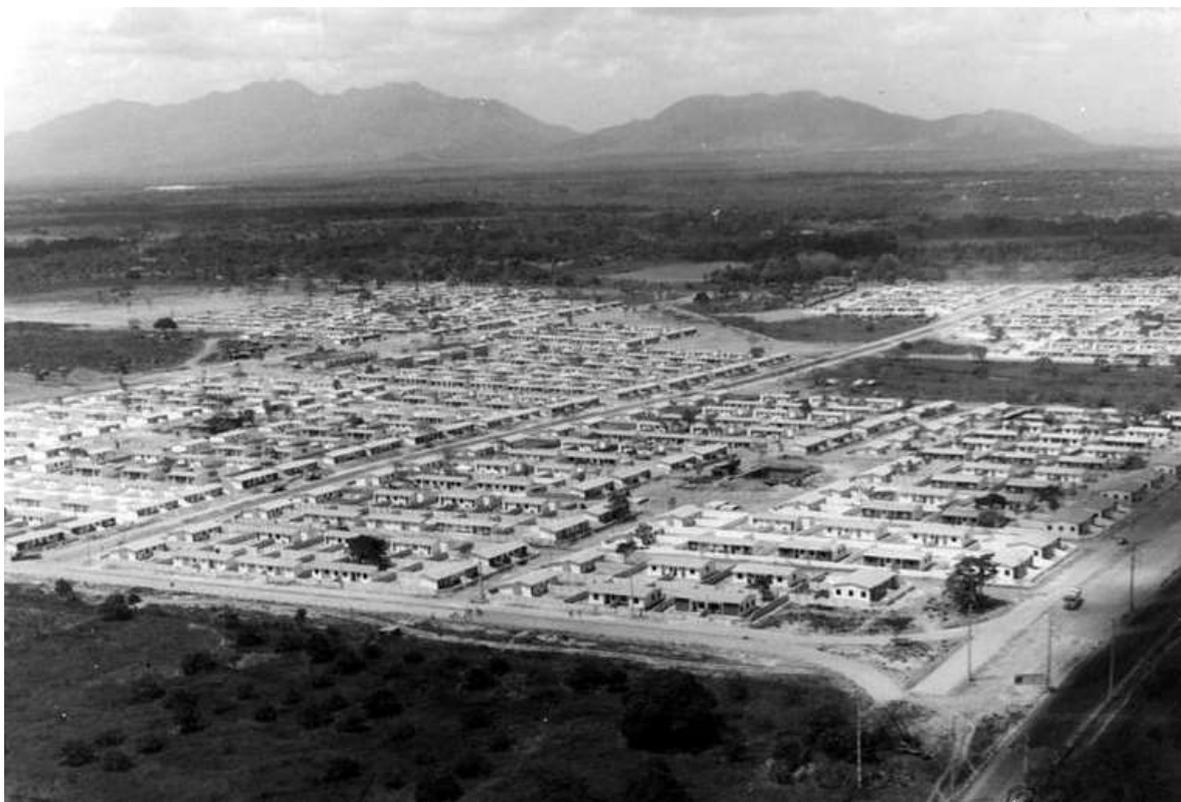
Fonte: OLÍMPIO (2011).

Figura 23 – Construção das UHs do Cj. José Walter



Fonte: Banco de Imagens do O Povo.

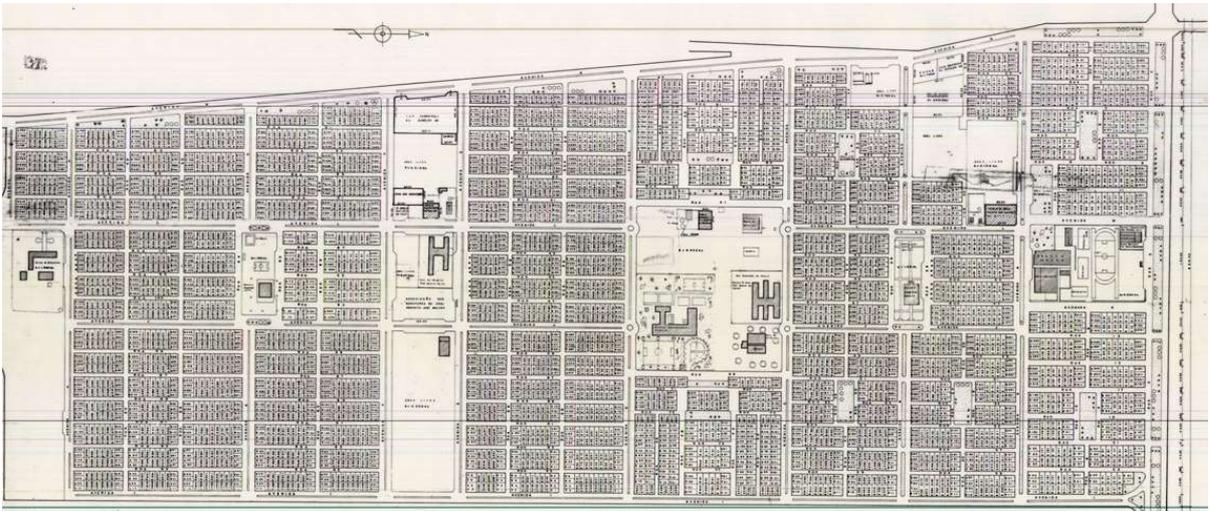
Figura 24 – Fotografia aérea do conjunto José Walter à época da entrega das unidades, nos anos 1970



Fonte: DIAS (2013)

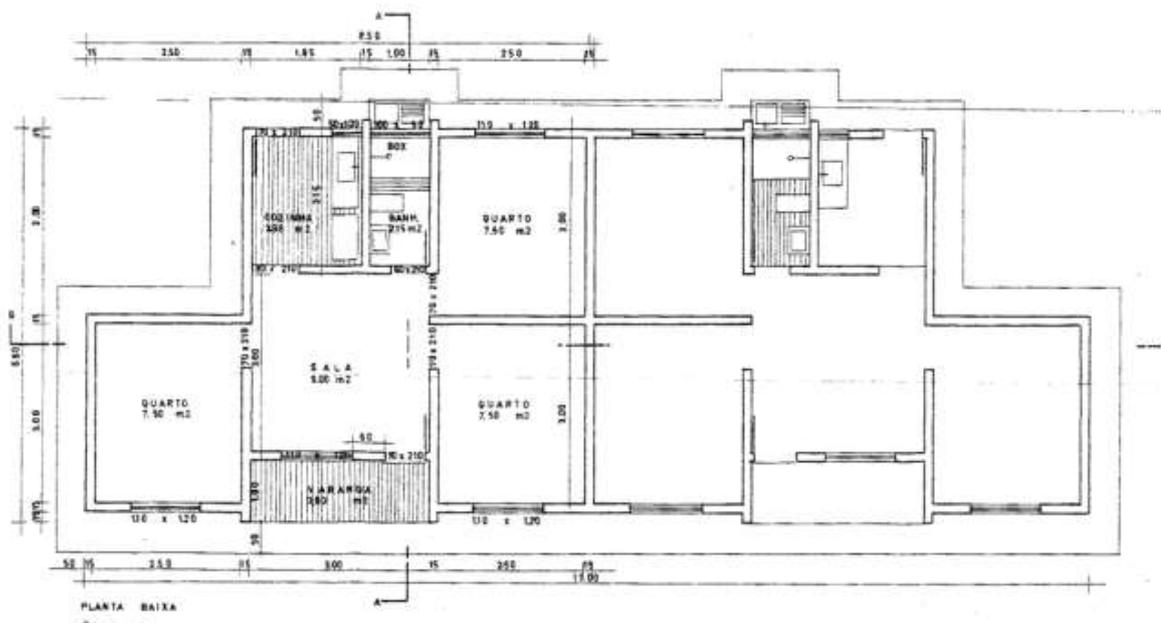
A produção habitacional do conjunto consistia em quatro diferentes tipologias de casas unifamiliares em lotes de 200m², que variavam em área edificada, número de cômodos e acabamentos. Cada tipologia estava associada a faixas salariais estratificadas, mas a escolha dos endereços ocorria mediante sorteio presencial dos beneficiários (**Figura 25**). O tipo “A” de planta correspondia a unidades de 38m², com sala, cozinha, varanda e dois dormitórios. O tipo “B”, planta utilizada em cerca de 50% das unidades produzidas, apresentava uma área de 47m² e se diferenciava do tipo “A” pelo acréscimo de um dormitório (**Figura 26**). O tipo “C” tinham o mesmo programa do tipo “B”, mas com áreas maiores no lugar da varanda mais reduzida. O tipo “D” mantinha o programa de 3 dormitórios, mas correspondia a uma habitação de maiores dimensões, com 58m², e melhor acabamento, inclusive sendo o único tipo a incluir a construção de um caixa d’água. O último tipo, “D”, correspondia a uma habitação mista tipo “duplex” conjugada, no qual o pavimento térreo se destinaria a atividade comercial e o pavimento superior, a uma habitação do tipo “A”. Essa planta de 66m² edificadas foi utilizada em menos de 1% das unidades produzidas.

Figura 25 – Planta de implantação Cj. José Walter



Fonte: Acervo da COHAB-CE.

Figura 26 – Planta das casas conjugadas do tipo “B” no Cj. José Walter



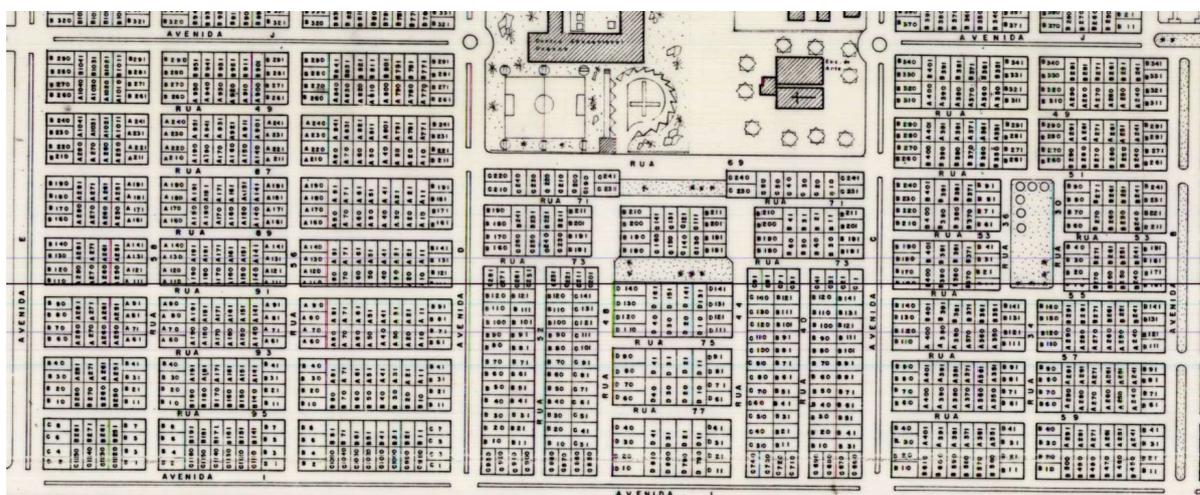
Fonte: OLÍMPIO (2011).

A má inserção do Cj. José Walter na estrutura urbana e metropolitana de Fortaleza no período de inauguração desencadeou uma gama de problemas para os moradores. Em particular, a distância da moradia aos locais de trabalho e serviços, que agravados pelas poucas opções de transporte público, levava a necessidade de longas jornadas de deslocamento. As limitações no sistema de distribuição de energia elétrica e abastecimento de água – agravado pela enorme parcela de moradias construídas sem caixa d'água, apesar deste ser uma exigência do Código Urbano de 1962, vigente ao período – colaboravam para o quadro de precariedade do local.

Para além destas dificuldades, o padrão construtivo da COHAB-CE, afamado pela má qualidade projetual e de acabamentos também apresentava limitações qualitativas. Desde detalhes como janelas que abrem para fora – fator que impedia a colocação de grades de segurança externa e na prática levou a reinstalação das esquadrias no sentido reverso pelos moradores logo nos primeiros anos – e escolha de materiais – como a telha de amianto utilizada como coberta em todas as unidades, a intensificar o desconforto térmico e acústico, e também substituídas por telhas de barro em grande parte das unidades – a escolhas projetuais de reversão mais complicada como o pé-direito das unidades, abaixo das recomendações das regulações referentes às edificações nos anos 1970. O que se verifica, de fato, foi que a lógica de barateamento da produção na localização, na replicação do projeto e na construção célere acarretou em encargos à população atendida pelo programa.

A construção do José Walter foi tão significativa no período, pela escala e impacto na urbanização do setor da cidade, que hoje dá nome ao bairro em que se insere. Nas décadas desde sua implantação em 1973, verificaram-se muitas transformações nas dinâmicas urbanísticas, em particular pela provisão, ainda que atrasada, de equipamentos e melhorias nas infraestruturas, assim como a dinamização de usos e serviços – em grande parte pelas reivindicações ou mesmo construção autônoma dos moradores. Os lotes passaram pelo aumento das taxas de ocupação, muitas vezes chegando à ocupação máxima da edificação sobrepor por completo o perímetro do lote. As quadras de áreas livres e institucionais distribuídas nas pequenas unidades de vizinhança esboçadas no projeto original permaneceram sem grandes alterações (**Figura 27**).

Figura 27– Esquemas de implantação de quadras no Cj. José Walter



Fonte: Acervo da COHAB-CE.

Figura 28 – Imagem de satélite de setor do Cj. José Walter



Fonte: Google Earth, 2015.

Dentro do perímetro original do conjunto, hoje cerceados por outras ocupações, verificou-se crescimento populacional – com mais de 22mil residentes– e adensamento construtivo, apresentando 6.504 residências permanentes no Censo 2010. Esse crescimento se deve, em particular, à verticalização de muitas edificações originais e desmembramento de lotes para construção de novas moradias (**Figuras 28 e 29**). A tipologia de lotes unifamiliares de 200m² facilitou a transformação do perfil morfológico das edificações do bairro pelos moradores, que descaracterizaram os projetos originais para melhor atenderem às suas necessidades habitacionais. Apesar dessas irregularidades urbanísticas, o PLHISFOR de 2012 não indica presença de assentamentos informais no perímetro do conjunto.

Figura 29 – Mapa das edificações no Cj. José Walter pela componente verticalização

Fonte: Elaboração própria com dados da SEFIN (2015)



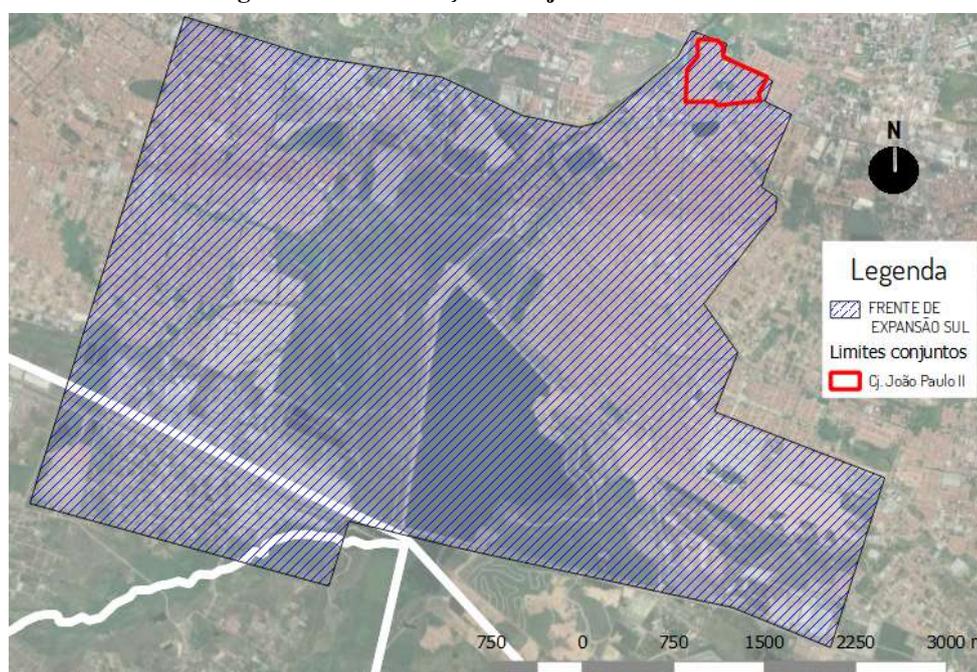
2.1.3. Conjunto João Paulo II

A atuação do PRAOFA dentro da política do BNH/SFH foi distinta localmente em relação à atuação da FSSF e COHAB-CE, em particular através da reurbanização de assentamentos.

informais Enquanto a FSSF produziu na lógica das grandes remoções vinculadas às obras rodoviaristas, a PROAFA promoveu ações focadas na requalificação de favelas com reassentamentos em terrenos vizinhos ao original. O PROMORAR, programa gerido pelo órgão, produziu apenas cinco conjuntos em Fortaleza em sete anos de atuação, embora mereça ser considerado o trabalho social realizado em um número muito maior de favelas. Máximo (2012) ressalta, porém, que o caráter assistencialista esteve presente na promoção de melhorias para ganhos políticos.

O Cj. João Paulo II, também chamado Jangurussu²⁸, foi construído na Frente de Expansão Sul por ação da PROAFA em 1982 e possuía na primeira configuração 352 unidades habitacionais. O conjunto se distanciou das ações de reassentamento em áreas próximas, inserido nos limites da malha urbana da cidade (**Figura 30**). Um dos maiores diferenciais da experiência na produção do conjunto foi o modelo de construção das casas e equipamentos – creches e escolas – via mutirão, realizada então pela primeira vez no Ceará. A escolha pela utilização da mão de obra dos próprios futuros moradores foi decidida pela redução de custos na produção, assim como a escolha do terreno em terras periféricas de menor preço.

Figura 30 – Localização do Cj. João Paulo II na FES



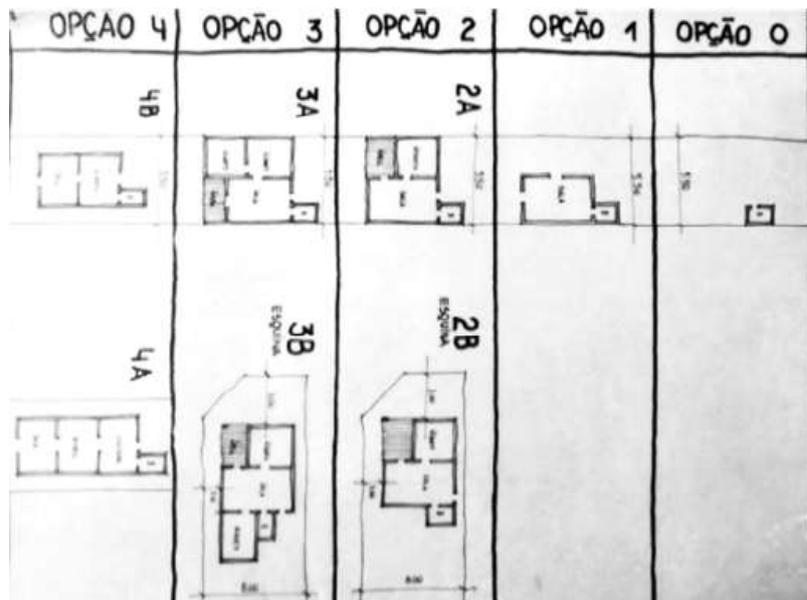
Fonte: Elaboração própria.

Outra particularidade do Cj. São Cristóvão foi, ao menos a princípio, a ausência de um projeto básico a ser reproduzido nos lotes unifamiliares. Os moradores-construtores apresentavam as

²⁸ O conjunto era vizinho do aterro sanitário do Jangurussu, local a receber o lixo coletado na cidade. Ativa por 20 anos, a “Rampa do Jangurussu” permaneceu como lixão a céu aberto até ser desativada em 1998.

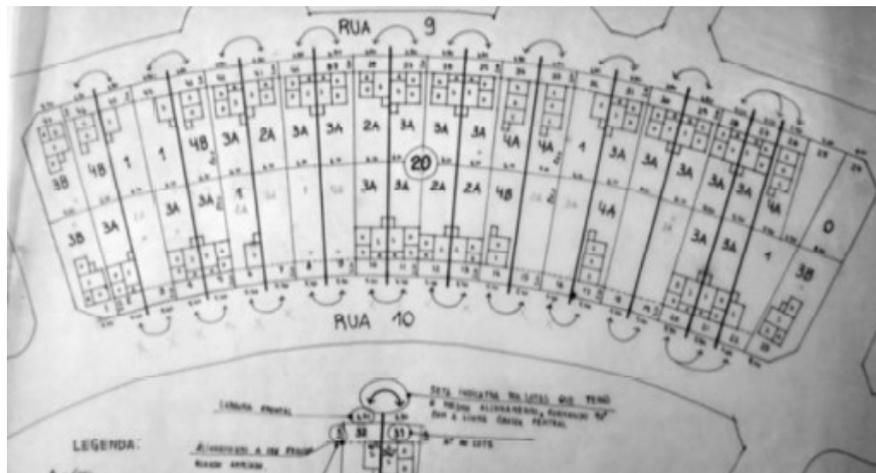
suas demandas aos técnicos da PROAFA, que elaboravam plantas personalizadas. Entretanto, frente às dificuldades de controle da saída de materiais de construção e constantes alterações nos projetos, os técnicos desenvolveram uma tipologia de 8 de plantas de casa-embrião – a serem ampliadas pelos moradores no futuro (Figuras 31 e 32). Mesmo com essa limitação, as reuniões comunitárias para discussão do projeto e da construção prenunciaram um processo de certo nível de participação, algo sem precedentes na execução das políticas de habitação locais (MÁXIMO, 2012).

Figura 31 – Tipologia das casas-embrião do Cj. João Paulo II



Fonte: MÁXIMO (2012)

Figura 32 – Esquema de disposição dos tipos em lotes do Cj. João Paulo II



Fonte: MÁXIMO (2012)

À época da construção nos anos 1980, o conjunto era cercado por vazios urbanos, localizado no limite sul da cidade, em gleba de 24 hectares marcada pela presença de recursos hídricos.

Os limites do conjunto em parte foram delimitados pelas áreas de preservação, como o córrego afluente do Cocó ao leste e a lagoa ao noroeste do conjunto. A lagoa do Gurgurim foi o elemento estruturador ao redor do qual se deu a implantação do conjunto na disposição de vias e quadras. Os equipamentos e áreas livres foram dispostos principalmente em um eixo norte-sul a ligar as duas lagoas da gleba. Era previsto em projeto a canalização do escoadouro entre os dois espelhos d'água (**Figura 33**).

Figura 33 – Planta de implantação do Cj. João Paulo II

Fonte: Acervo da COHAB.



Nas décadas desde sua construção, o Cj. João Paulo II passou por um intenso adensamento construtivo e de população. Segundo o Censo de 2010, há 1.660 residências permanentes – um número quase cinco vezes superior à quantidade original – e população de 6.805 habitantes. Além dos desmembramentos de lotes e certa verticalização verificada, o adensamento construtivo mais intenso ocorreu pela ocupação de áreas livres e de preservação no entorno do perímetro original do conjunto (**Figuras 34, 35 e 36**).

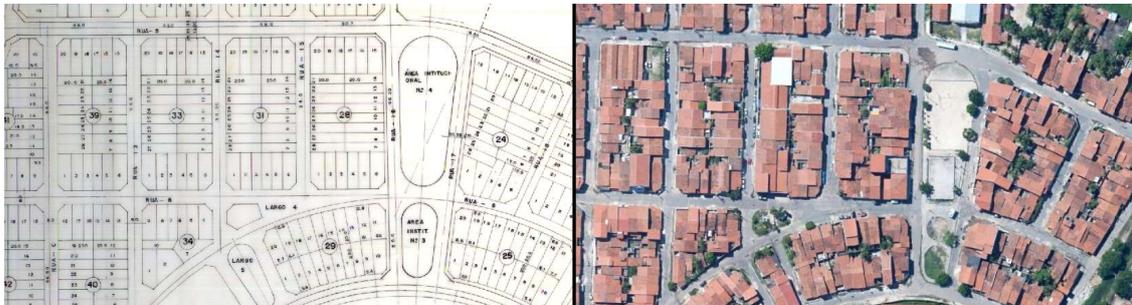
Além dos problemas relacionados à localização periférica – longos deslocamentos, precariedade de equipamentos e menor diversidade de usos e oferta de serviços – a intensa impermeabilização do solo através dessas ocupações e do aumento em geral das taxas de ocupação configuraram um risco ambiental de enchentes para a população residente. Segundo classificação do PLHISFOR, todo o conjunto se enquadra é um assentamento precário do tipo “Conjunto em área parcialmente de risco” (PLHISFOR, 2012).

Figura 34 – Imagem de Satélite do Cj. João Paulo II



Fonte: Google Earth (2014).

Figura 35 – Implantação em projeto e situação atual do Cj. João Paulo II



Fonte: Acervo da COHAB (sem data) e Google Earth (2014).

Figura 36 – Ocupação das margens dos recursos hídricos e quadra ocupada informalmente no Cj. João Paulo II

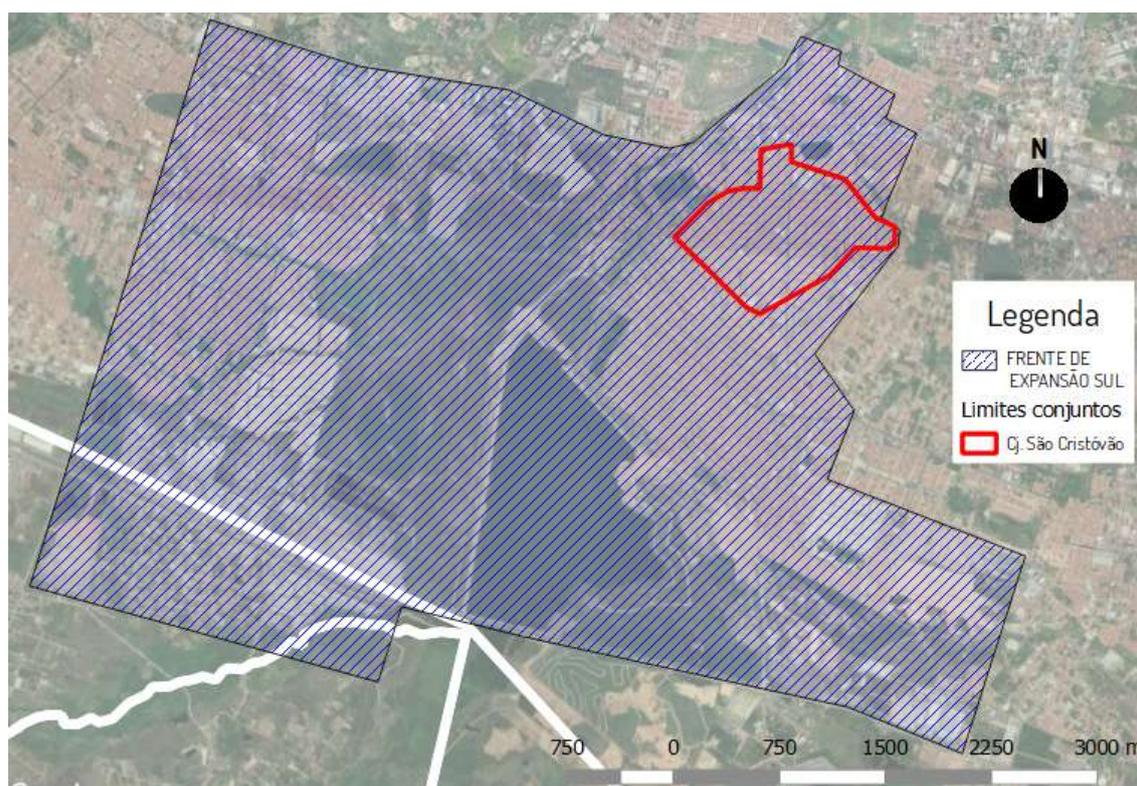


Fonte: Google Earth (2014).

2.1.4. Conjunto São Cristóvão

O Cj. São Cristóvão foi construído entre os anos 1990 e 1992, dentro das ações do PAIH na redemocratização das políticas urbanas e habitacionais. Financiado e gerido pela CEF, a construção do conjunto foi dividida entre cinco construtoras – Jatháí, Montenegro, Máster, Incosa e Colméia – e a gleba, em diferentes áreas, para burlar a limitação de 500 unidades por empreendimento imposta pelo programa. Apesar do discurso da política relatar o objetivo de atendimento ao *déficit* habitacional da cidade e diminuição da favelização, essas metas foram comprometidas pela exigência da CEF de que os mutuários tivessem renda familiar de até 3 salários mínimos – o que provocou o atendimento de um estrato de população acima da renda que concentra a maior parte do *déficit* – e da grande procura por população advinda do interior do estado (MARQUES, 2007).

Figura 37 – Localização do Cj. São Cristóvão na FES



Fonte: Elaboração própria (2018).

À 13 km do centro de Fortaleza, o conjunto se insere em uma gleba de 98 hectares (**Figuras 37 e 38**), o projeto original contava com 3.590 lotes com unidades unifamiliares de casas-embrião geminadas, com projeto padrão, a serem progressivamente ampliadas no futuro com recursos dos próprios moradores. O projeto do conjunto, assim como os anúncios publicitários para comercialização de unidades, previa a construção de 11 equipamentos

sociais. Apesar de o preço desses equipamentos estar incluso no pagamento, segundo o próprio manual da CEF, eles não foram construídos até anos depois da entrega das casas. Em 1996, havia três escolas, uma delegacia e um posto de saúde para atender a população do conjunto-bairro. A urbanização incompleta também se verificava nas ruas e passeios não pavimentados, assim como na ausência de sistemas de drenagem pluvial (**Figura 38**).

Figura 38 – Imagem de satélite do Cj. São Cristóvão



Fonte: Google Earth (2017)

Figura 39 – Fotografia do Cj. São Cristóvão no período de entrega das unidades



Fonte: Banco de Imagens do O Povo.

Desde a criação, o conjunto passou lentamente por melhorias na oferta de serviços e implantação de infraestruturas pelas reivindicações da comunidade residente no São Cristóvão em diferentes associações de moradores. Entretanto, a degradação urbanística e ambiental podem ser sentidas com os problemas de enchentes recorrentes na quadra chuvosa pela planificação das linhas de drenagem natural, intensificação da impermeabilização do solo e esgotos a céu aberto – a rede de esgoto condominial construída no empreendimento foi sobrecarregada pelo aumento da população e unidades residenciais – 14.426 habitantes e 4.101 moradias, segundo Censo de 2010.

A implantação do conjunto foi estruturada pelos recursos hídricos nos vazios do entorno e ao sul da Av. Costa e Silva, entre o conjunto João Paulo II e Palmeiras. É cortado um uma avenida , a Av. Castelo de Castro, a ligar os três conjuntos, contando com vias locais internas interrompidas pela configuração de quadras que foge ao modelo de quadrícula. As quadras, de padrão longitudinal, tem em média 8.800 m² e lotes de 110m².

Figura 40 – Imagem de satélite das ocupações informais no entorno do Cj. São Cristóvão



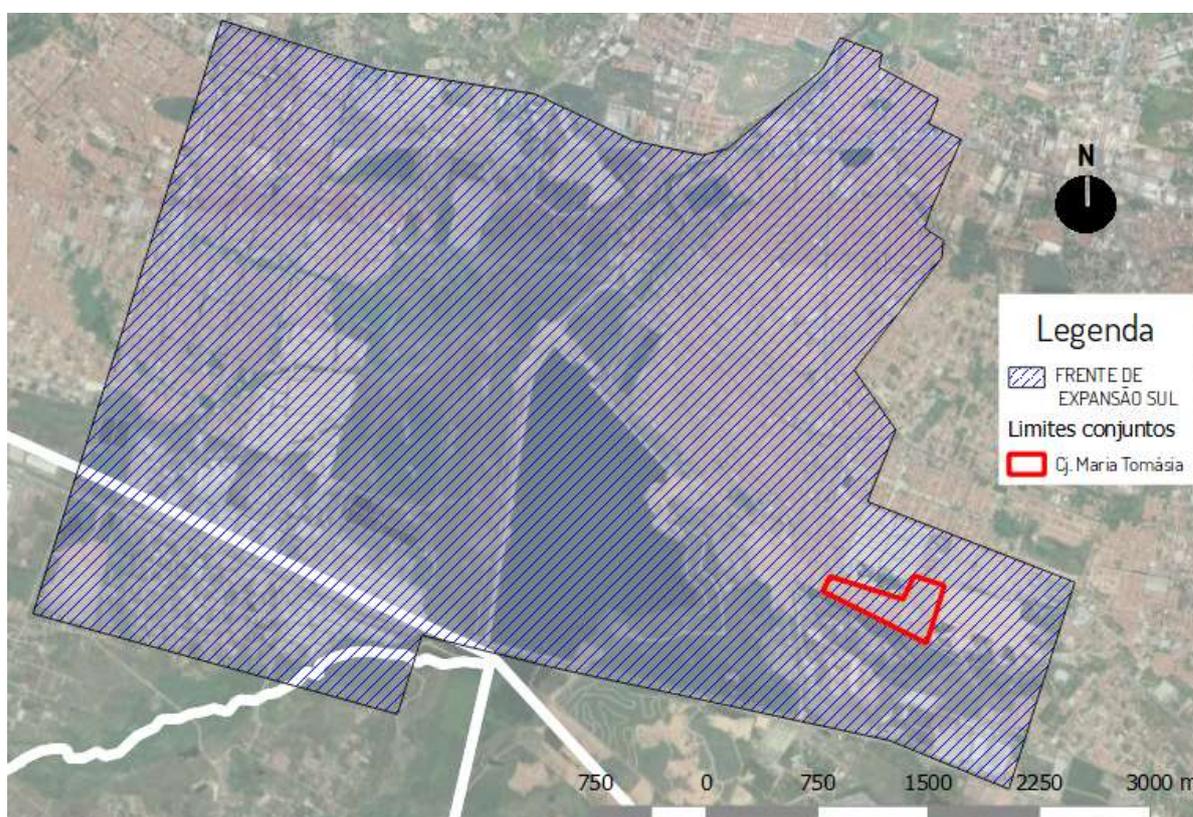
Fonte: Google Earth (2017)

Tendo em vista a incapacidade das políticas de habitação em atuarem com efetividade sobre a questão da moradia, em especial no período de acirramento das desigualdades nos anos 1990,

a favelização adquiriu novos patamares nessa década. O aumento das áreas de informalidade puderam ser sentidas na periferia da cidade de maneira geral, assim como no Cj. São Cristóvão, onde áreas residuais e reservadas a equipamentos não construídos foram rapidamente ocupadas (**Figura 40**). Os interstícios entre esse e os demais conjuntos já construídos na Frente de Expansão Sul também receberam grande número de assentamentos precários caracterizados por padrões urbanísticos irregulares ocupados por famílias de menores rendas sem alternativa de moradia formal. O PLHISFOR enquadra todo o Cj. São Cristóvão em seu quadro de assentamentos informais.

2.1.5. Cj. Maria Tomásia

Figura 41: Localização do Cj. Maria Tomásia na FES



Fonte: Elaboração própria (2018).

A atuação da HABITAFOR desde a criação em 2003 tem se concentrado no atendimento de demandas pontuais e reduzidas, em particular na remoção de comunidades em áreas de risco e reassentamento. Apesar de experiências como o reassentamento em conjuntos de inserção mais central na cidade, casos verificados na produção dos Cj. Maravilha e Vila União, a lógica das grandes remoções para conjuntos periféricos nunca chegou a ser de fato abandonada. São emblemáticos os casos de Cj. Rosalina, com 1830 unidades de habitações com 29 m², e do Cj. Maria Tomásia, inserido na Frente de Expansão Sul no fim dos anos 2010 (**Figura 41**).

No contexto de obras locais com recursos federais, com os Programas de Aceleração do Crescimento (PAC I e II) e Pró-Moradia, a HABITAFOR promove dentro do Programa Palafitas Zero financiado pelo FNHIS e OGU, voltado para recuperação de áreas verdes ocupadas por comunidades em risco ambiental, a remoção das comunidades Lagoa da Zeza e Vila Cazumba, nas quais se verificou a precariedade edilícia, urbanística e fundiária. O Cj. Maria Tomásia atenderia a essa demanda criada pela remoção e parte do cadastro do *déficit* na HABITAFOR – 608 unidades para Comunidade Lagoa da Zeza, 346 para Vila Cazumba e o restante para demanda espontânea (FREITAS, 2014).

Construído no bairro Jangurussu, o Cj. Maria Tomásia é implantado em gleba de 20 hectares à 15 km da área de origem da população reassentada e a 18 km do Centro da cidade, estendendo o limite da malha urbana de Fortaleza enquanto avança para a ocupação do vazio entre os municípios vizinhos. A chegada do conjunto correspondeu ao acréscimo populacional de 5.630 novos moradores na região periférica já carente de equipamentos e diversidade de usos. Assim como se verificou nos demais casos, as unidades foram entregues sem que a urbanização estivesse completa e os equipamentos em funcionamento, uma vez que não foram implantados ou só teriam a construção concluída nos anos seguintes (DIAS, 2013).

Segundo Carneiro (2013), em análise comparativa aos demais conjuntos construídos pela HABITAFOR naquela década, o Cj. Maria Tomásia apresenta alguns dos piores índices de sustentabilidades pelos problemas de inserção, projeto urbanístico e arquitetônico, *déficit* de urbanização e problemas de sociabilidade pelo trabalho social deficiente realizado no Pós-ocupação. O processo de implantação, desde a escolha do terreno à apresentação de demandas para elaboração das plantas, não foi participativo apesar das diretrizes exigidas pela legislação urbana do PDP-FOR, já vigente à época de construção do conjunto, entre 2009 e 2010.

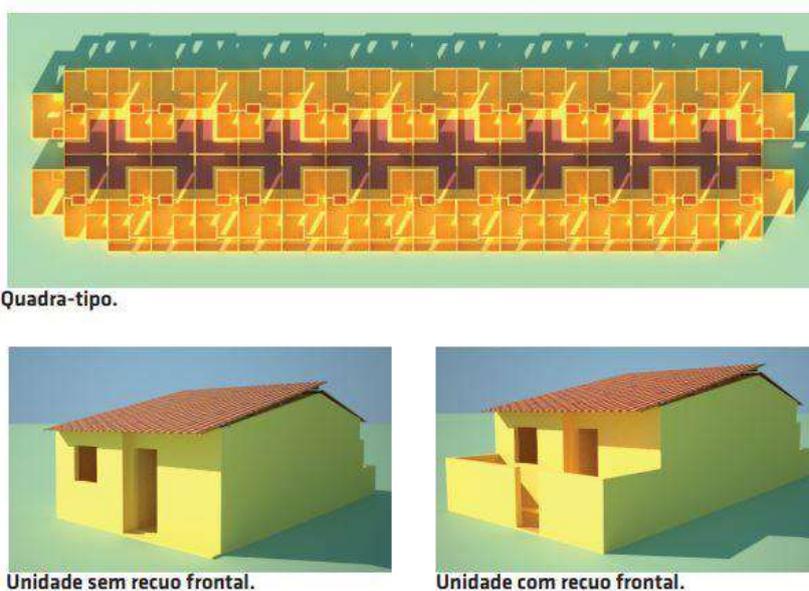
O acesso ao Cj. Maria Tomásia, desconecta da malha urbana consolidada pela presença dos grandes vazios (**Figura 42**), se dá por três vias locais, subdimensionadas para a ampla dimensão do conjunto que demanda longos deslocamentos de um grande contingente populacional. As condições de mobilidade são precárias pela reduzida quantidade de pontos de ônibus – de até 700 metros de distância entre si – e a limitação dos números de linhas a entrarem no conjunto. Apesar de contar com habitações de 35m² que não ocupam a totalidade do lote (**Figura 43**), a impermeabilidade do solo é intensa pela ausência de áreas livres. A planificação realizada para a implantação interferiu nas linhas de drenagem natural, fato que eleva o risco ambiental de enchentes na quadra chuvosa.

Figura 42 – Foto aérea do Cj. Maria Tomásia



Fonte: DIAS (2013).

Figura 43 – Esquemas de distribuição das casas geminadas na quadra-tipo e unidades



Fonte: DIAS (2013).

Na primeira década desde a criação, o conjunto passou pela intensificação das taxas de ocupação pelas ampliações progressivas das habitações. No seu entorno, verificou-se a expansão do assentamento precário já existente e a ocupação de alguns dos grandes terrenos vazios entre o Maria Tomásia a malha urbana mais consolidada, em particular por condomínios construídos no âmbito do PMCMV. O aumento da demanda por equipamentos e serviços, assim como a sobrecarga das infraestruturas já precárias com a chegada de uma

população de mesmo perfil de renda indicam a maior homogeneização de uso e estrato social concentrada na Frente de Expansão Sul. O PLHISFOR inclui o Cj. Maria Tomásia em seu quadro de assentamentos informais.

Figura 44 – Imagem de satélite comparativa da ocupação do Cj. Maria Tomásia em 2010 e 2017



Fonte: Google Earth (2010;2017)

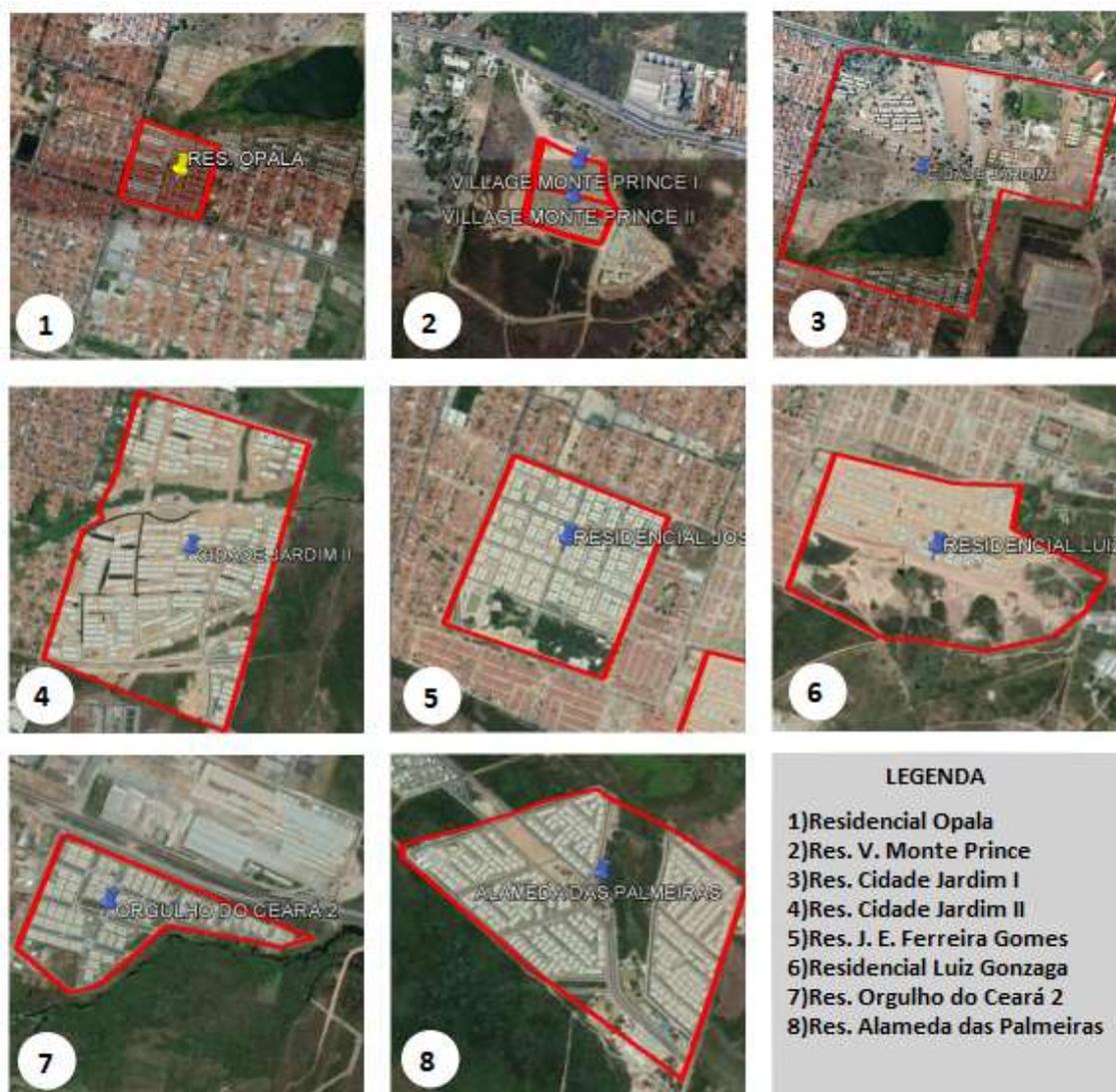
2.1.6. Conjuntos do PAR e PMCMV na FES

Os conjuntos neste tópico são apresentados de maneira conjunta pelas semelhanças que compartilham e por se caracterizarem como uma produção ainda recente, envolvendo processos e agentes de mesma origem. Em particular, representam a retomada da produção de conjuntos na FES em políticas do âmbito nacional – o PAR e PMCMV – com moldes empresariais geridas com recursos da CEF em um momento de reestruturação institucional e dos setores imobiliários (**Figura 45**).

O Residencial Opala e Condomínio Village Monte Prince (**Figura 46**), apesar de serem construídos em momentos e por programas de habitação diferentes, apresentam semelhanças desde os aspectos construtivos e da forma que adquirem quanto na demanda a que atendem.

O Res. Opala foi contratado e construído no âmbito do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), programa que representou uma aproximação das políticas estatais de habitação com a produção de mercado, com gerenciamento de recursos da CEF em empreendimentos cujo público-alvo se concentrava no segmento econômico, popular com renda mensal acima de três salários mínimos. A produção do PAR se concentrou em duas frentes de expansão de mercado. A primeira, em bairros pericentrais, de padrão médio de renda, no qual o mercado já apresentava uma atuação moderada. A segunda, em bairros periurbanos, particularmente nos setores sudeste, na Grande Messejana e sudoeste, no Grande Mondubim.

Figura 45 – Imagem de satélite dos empreendimentos do PAR e PMCMV na FES



Fonte: Elaboração própria (Google Earth, 2017)

Figura 46 – Imagem de satélite do Res. Opala e Cond. V. M.



Fonte: Elaboração própria (Google Earth, 2017)

O Res. Opala, construído em 2006, é implantado em uma área de ha, com 288 unidades de apartamentos tipo térreo e um pavimento superior, no padrão condominial verificado no “novo padrão de habitação”, caracterizados por condomínios horizontais de inserção periférica e planta padrão com área média de 42m² a ser reproduzida em larga escala (ASSIS, 2013). Apesar da grande quantidade de empreendimentos periféricos da área metropolitana de Fortaleza produzidos pelo PAR, este é o único inserido na FES, e que praticamente inicia o processo de verticalização na área.

O Cd. V. M. Prince apresenta a forma de condomínio fechado, com 324 unidades habitacionais correspondam a casas duplex. Sua implantação se destaca pelo isolamento do empreendimento do entorno, cercado por vazios urbanos (**Figura 47**). Contratado na fase 2 do PMCMV para faixa 2, ele se assemelha ao Res. Opala pelo porte – duas ou três centenas de unidades – o padrão construtivo, a presença do muro e o público-alvo de uma faixa superior. Este também foi o único empreendimento do PMCMV para atendimento do segmento econômico inserido na FES, o que demonstra que, ao menos até o momento, predominam nesta frente os empreendimentos de milhares de unidades voltados para atendimento da faixa 1.

Figura 47 – Imagem publicitária do Cd. V. M. Prince



Fonte: Flávio Castro Imóveis (Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=i2lIMRVxpIM>, 2016)

Essa tendência é iniciada com a contratação e construção do Res. Cidade Jardim I, com as primeiras moradias entregues em 2015. Este conjunto compartilha semelhanças nas formas de implantação e construção com os demais empreendimentos do PMCMV voltados para atendimento da faixa 1 na FES. Desde a planta padronizada, com cerca de 43m² à forma de condomínio aberto – predominante na segunda fase do programa pelos problemas associados à forma de condomínio fechado na fase 1 –, todos seguem a linha de grandes conjuntos com

milhares de unidades e verticalização de térreo mais um a térreo mais três (CEF, 2015).

A implantação destes conjuntos segue o padrão de distribuição de blocos de apartamento tipo “H”, com quatro apartamentos por andar, com equipamentos e vias internas comuns dispostas pelos condomínios entregues em etapas. A proximidade deste com antigos conjuntos sem que os desenhos de implantação mantenham certo grau de continuidade e o avizinhamo com glebas vazias sequer parceladas caracterizam a perpetuação do desenho urbano fragmentado e segregado na FES.

Dentre os condomínios contratados no âmbito do PMCMV na FES até 2015, nem todos se encontram entregues – completamente, apenas o Res. Cidade Jardim I, Orgulho do Ceará I e J.E. Ferreira Gomes. Outros, como o Res. Cidade Jardim II, estão com unidades parcialmente entregues e etapas do empreendimento ainda em construção. Merece destaque neste quadro de empreendimentos, o Res. Luiz Gonzaga, o único contratado na modalidade Entidades do PMCMV em Fortaleza, cujo processo de construção paralisado foi retomado em 2018. A previsão de entregas da primeira etapa de unidades deste empreendimento é para o ano de 2019 (HABITAFOR, 2018).

2.2. O conjunto de conjuntos: As condições de inserção urbana da Frente de Expansão Sul:

2.2.1. Localização da FES na estrutura metropolitana de Fortaleza

A estrutura intraurbana de uma metrópole tem na segregação socioespacial o processo de maior impacto, em particular pela espacialização das moradias e poder de escolha da localização na cidade pelas camadas sociais de maior renda. As tendências de expansão podem ser expressas por vetores de segregação determinados pela atração de elementos urbanos ligados às atividades produtivas, ao longo de eixos viários estruturantes (VILLAÇA, 1998). O caso de Fortaleza, Metrópole marcada pela macrocefalia regional, segue em grande parte essa lógica que resulta na identificação de 4 principais vetores de expansão metropolitana associados a industrialização, atividade turística e forma de produção habitacional (SANTOS, 2015).

Santos (2015) descreve as origens e características dos vetores de expansão metropolitanos de Fortaleza. O primeiro vetor parte de Fortaleza na direção de Maracanaú, impulsionado pela localização do Distrito Industrial de Fortaleza nos anos 1960. A intensificação da ocupação nesse setor aconteceria a partir dos anos 1980, com a construção de grandes conjuntos habitacionais na associação da localização dos empreendimentos das políticas habitacionais

com os polos industriais. Essa produção impulsionou uma ocupação periférica intensa, na atração de loteamentos e ocupações informais no entorno dos conjuntos, levando à consolidação de processo de conurbação entre Maracanaú-Fortaleza e Maracanaú-Pacatuba. Esse vetor também abrange a produção de grandes conjuntos na direção de Caucaia a partir dos anos 1970 e, em particular, na produção dos anos 1980. Este vetor de expansão sudoeste é marcado pela habitação em conjuntos, loteamentos periféricos e assentamentos informais, em uma produção fundamentada no processo de segregação involuntária, para agentes excluídos e estrato social de menor renda .

O segundo vetor de expansão se pauta na reestruturação das indústrias nos anos 1980, ao longo da BR116 na direção dos municípios de Horizonte, Pacajus, Itaitinga e Eusébio, municípios que passa a sediar importantes sedes de indústrias de alcance regional e nacional. Articulado aos equipamentos e serviços localizados ao longo da Av. Washington Soares, estruturação da CE-040, expansão da infraestrutura e crescente construção de condomínios e loteamentos fechados em Eusébio e Aquiraz, esse vetor se destaca pela produção e interesse do mercado imobiliário formal. A tendência de segregação voluntária com empreendimentos de alto e médio padrões construtivos voltados para público-alvo com maiores rendas marca o perfil de produção habitacional nesse vetor, com processo de conurbação consolidada.

O terceiro vetor segue a faixa litorânea oeste, ao longo da BR-020, e se associa às atividades turísticas das praias de Caucaia (Icaraí, Tabuba e Cumbuco). Esse perfil de produção de moradias de veraneio e segunda residência ganhou força nos anos 1990, com a valorização dos espaços litorâneos no eixo de modernização cearense do “Governo das Mudanças”²⁹. Mais recentemente, com a estruturação do Complexo Industrial Portuário do Pecém (CIPP) entre os municípios de Caucaia e Maracanaú, esse vetor passa por uma reintensificação na produção de empreendimentos imobiliários de mercado voltados para maiores rendas. Embora nenhum dos setores de expansão sejam completamente homogêneos quanto às formas de produção de moradia e perfil social da população, vale destacar nesse a construção de conjuntos e localização de comunidades consolidadas ao longo da Av. Leste-Oeste, ainda dentro dos limites municipais de Fortaleza, assim como os resquícios da produção associada às indústrias implantadas no local no século XX.

O quarto vetor percorre na direção sudeste-leste de Fortaleza na direção de Eusébio e Aquiraz,

29 Período de reestruturação produtiva iniciado a partir de 1987 com o governo de Tasso Jereissati no Ceará (1987-1991), denominado dessa forma pelos próprios agentes públicos cujo plano de governo representava a inserção do estado em uma lógica de produção globalizada através de três vertentes de desenvolvimento: turismo, industrialização e agronegócio.

também relacionado às atividades produtivas do turismo que ganharam força nos anos 1990 na RMF. Associada à urbanização litorânea de condomínios e loteamentos fechados e resort turísticos, as habitações de veraneio paulatinamente assumem o papel de primeira residência e verifica-se, com a implantação de infraestruturas, equipamentos e centralidades, a viabilização dos terrenos para que as dinâmicas imobiliárias passem a produzir com maior intensidade no setor. Apesar das barreiras ambientais, o processo de conurbação promovido pelo processo de segregação voluntária já se encontra em consolidação.

Da mesma maneira que estes setores não são completamente homogêneos – o perfil de segregação e produção habitacional configuram tendências –, eles não são suficientes para demonstrar as linhas gerais de estruturação da cidade pela segregação residencial de alta renda promovida pela produção de mercado. Com uma atuação historicamente centrada no setor leste de Fortaleza, o circuito imobiliário formal passa por uma reestruturação no cenário de abrangência de créditos imobiliários com recursos do FGTS e SBPE e abertura do capital financeiro das empresas do setor da construção civil que passam a incorporar. Com o crescente interesse na produção habitacional para o segmento econômico, a “nova classe média”, são abertas novas frentes de atuação para o mercado em bairros pericentrais (**Figura 48**). A estruturação passa a ser compreendida em “coroas” de expansão que avança na direção da periferia metropolitana (RUFINO, 2012).

Figura 48 – Coroas de expansão do circuito do mercado imobiliário em Fortaleza

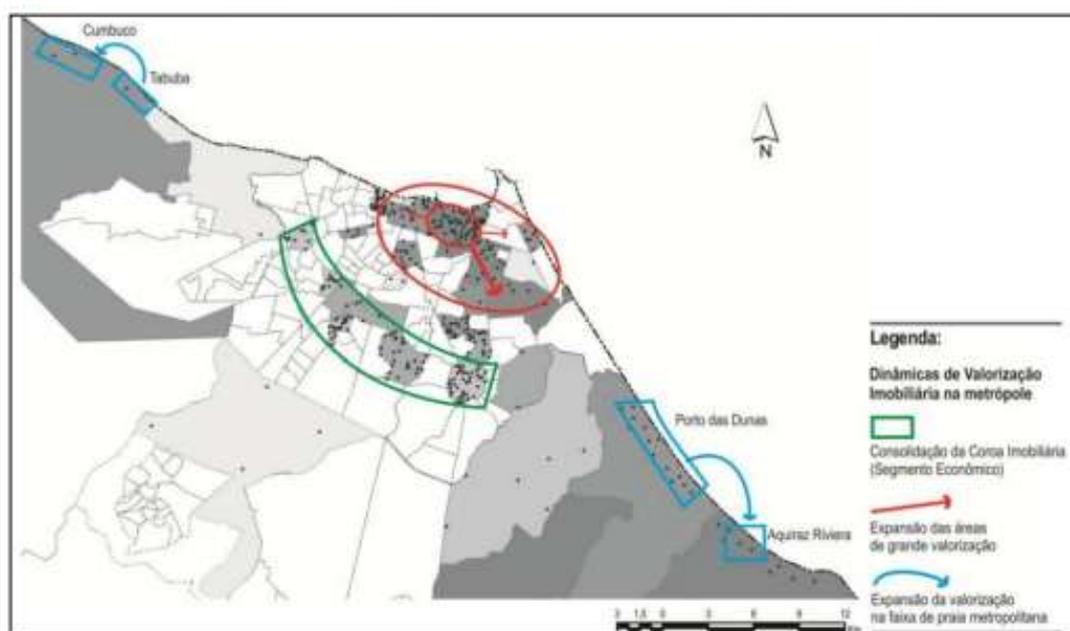


Figura 9: Dinâmicas de Valorização Imobiliária na metrópole

Fonte: Sinduscon-Ce (Relatório IVV - mês de dezembro de 2010); Base Geometropolis - Observatório das Metrópoles. Organização: RUFINO, 2012.

Fonte: RUFINO (2012)

A Frente de Expansão Sul, delimitada como recorte empírico de análise deste trabalho, se localiza nos limites entre Fortaleza, Maracanaú e Pacatuba, entre o primeiro e segundo vetores de expansão metropolitanos. Dessa forma, se associa tanto à produção de habitação social centrada nos grandes conjuntos como aos polos industriais no sudoeste e sudeste de Fortaleza. O 4º anel viário, que passa pelo recorte, configura um importante eixo de transporte de cargas e escoamento das indústrias e empresas na escala metropolitana.

Conforme apresentado na primeira seção do capítulo, a produção dessa frente se deu a partir da implantação dos grandes conjuntos Palmeiras e José Walter e, paulatinamente, tem recebido habitação social de Estado nas diferentes políticas públicas nas últimas décadas, assim como uma produção espontânea de loteamentos irregulares e assentamentos precários. Mais recentemente, em particular a partir dos anos 2000, percebe-se a chegada de empreendimentos imobiliários voltados para público-alvo de maior renda em pequenos condomínios fechados, indicando que essa região da cidade seria incluída na dinâmica imobiliária de Fortaleza – com destaque, inclusive para a produção de um condomínio pelo PAR.

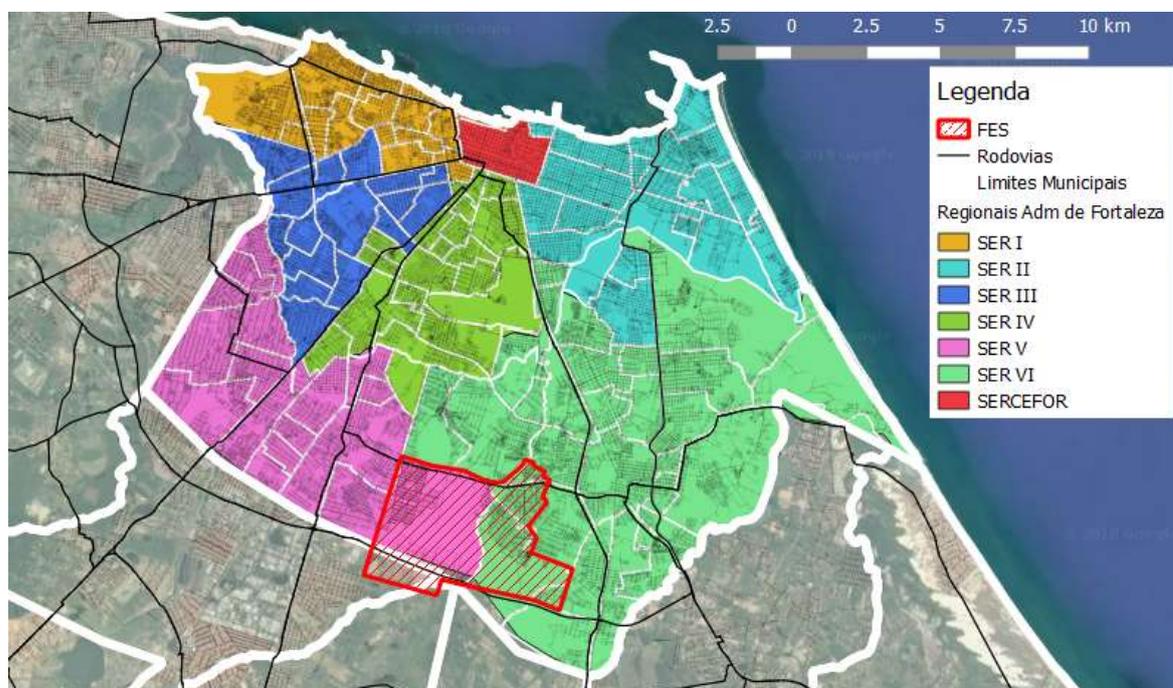
Os grandes vazios remanescentes passam por um processo de “viabilização”, impulsionado pela implantação dos empreendimentos do PMCMV, a partir dos anos 2010. A reestruturação urbana que se verifica na Frente de Expansão Sul, com a materialização de uma política direcionada pela lógica empresarial em larga e célere escala, prenuncia que a inserção dessa área na expansão da coroa periférica do mercado imobiliário. Com o novo cenário que se configura na metrópole na dimensão industrial – com a concentração das atividades no CIPP – o 4º Anel Viário, uma das principais vias de escoamento, passa por uma tendência de valorização dos terrenos do entorno, com o incremento no potencial de logística para descargas e armazenamentos.

2.2.2. Os limites administrativos e legislação urbanística

A Frente de Expansão Sul está em quase toda sua totalidade dentro dos limites municipais de Fortaleza, com trechos de menores dimensões em Pacatuba e Maracanaú, municípios que fazem parte da RMF desde sua primeira formação, em 1973. Dentro dos limites de Fortaleza, o recorte empírico incorpora parte da área de 4 bairros – José Walter, Jangurussu, Palmeiras e Barroso –, todos marcados pela presença de conjuntos habitacionais, assentamentos precários, urbanização incompleta e carência de equipamentos sociais e serviços públicos. A Frente de Expansão Sul se localiza na divisa entre duas Secretarias Executivas Regionais (SER) de Fortaleza, a SER V e a SER VI (**Figura 49**). Diferente das limitações de bairros, que não

correspondem diretamente à gestão da cidade, as Regionais, criadas em Fortaleza em 1997, tem ações administrativas em seus territórios coordenadas pelas secretarias, subordinadas à PMF.³⁰

Figura 49 – Divisão das Secretarias Executivas Regionais de Fortaleza



Fonte: : IPLANFOR (2018)

As SER V e VI são as mais populosas da cidade, concentrando juntas mais de 40% da população de Fortaleza. Entretanto, oferecem menos de 15% dos empregos formais, confirmando o seu perfil homogêneo de uso residencial com baixa diversificação e oferta de serviços, assim como reforçando o movimento pendular entre esta e áreas mais centrais. A SER V é a mais densa, com a média de 83,5 hab/ha, e apresenta a pior taxa de esgotamento, com apenas um quarto da população tendo acesso à rede geral formal. A SER VI possui uma densidade menor, em particular pela presença de grandes reservas ambientais e ainda vazios não urbanizados, com 37,7hab/ha e uma população predominantemente jovem – 50% corresponde a jovens de até 22 anos.

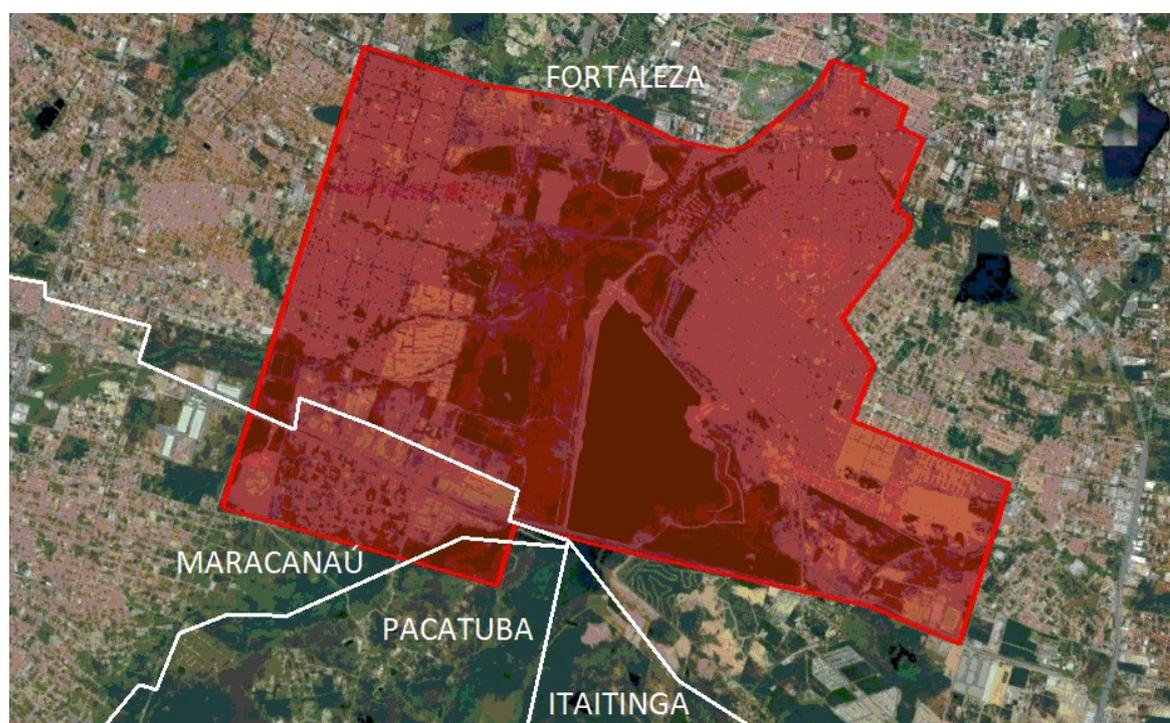
As duas regionais também apresentam os menores rendimentos da cidade, com a média de 3 salários mínimos mensais por família na SER V e aproximadamente 4 na SER VI. Ambas se

30 São objetivos e responsabilidades das SER: executar, gerenciar e assessorar as política públicas; desenvolver estudos socioeconômicos; elaborar projetos técnicos para secretarias temáticas e demais órgão públicos municipais; promover análise crítica das ações propostas; desenvolver iniciativas voltadas a qualificação do atendimento ao público; promover estudos de ações propostas; desenvolver iniciativas voltadas a qualificação do atendimento ao público; e promover estudos de ações que visem à revitalização e à preservação do patrimônio público, além de executar todas as atividades afins que sejam determinadas pela PMF (FORTALEZA, 2011).

destacam nos índices de violência urbana, englobando os bairros com maior número de ocorrências. Apesar de manter características gerais semelhantes, as regionais não são socioeconomicamente homogêneas como os dados agregados sugerem. As diferenças internas podem ser percebidas na análise dos IDHs dos bairros, que variam entre 0,696 – a mais alta, no bairro Parque Iracema – e 0,378, a menor (FORTALEZA, 2011).

Os limites administrativos de maior importância são os municipais, uma vez que determinam os limites da política urbana vigente no padrão tradicional de planejamento urbano. Entre os municípios de Fortaleza, Maracanaú e Pacatuba, a Frente de Expansão Sul é urbanisticamente normatizada por três planos diretores distintos, elaborados e geridos sem integração, com diferentes estruturas e níveis de complexidade (Figura 50). Frente a ocupação paulatina dos vazios nas últimas décadas e a recente implantação de novos grandes conjuntos, a crescente urbanização neste setor da cidade intensifica um processo de conurbação na última frente de expansão da cidade com conurbação ainda não consolidada. Nesta realidade, os limites administrativos deixam de representar as reais dinâmicas intraurbanas.

Figura 50 – Limites municipais na Frente de Expansão Sul



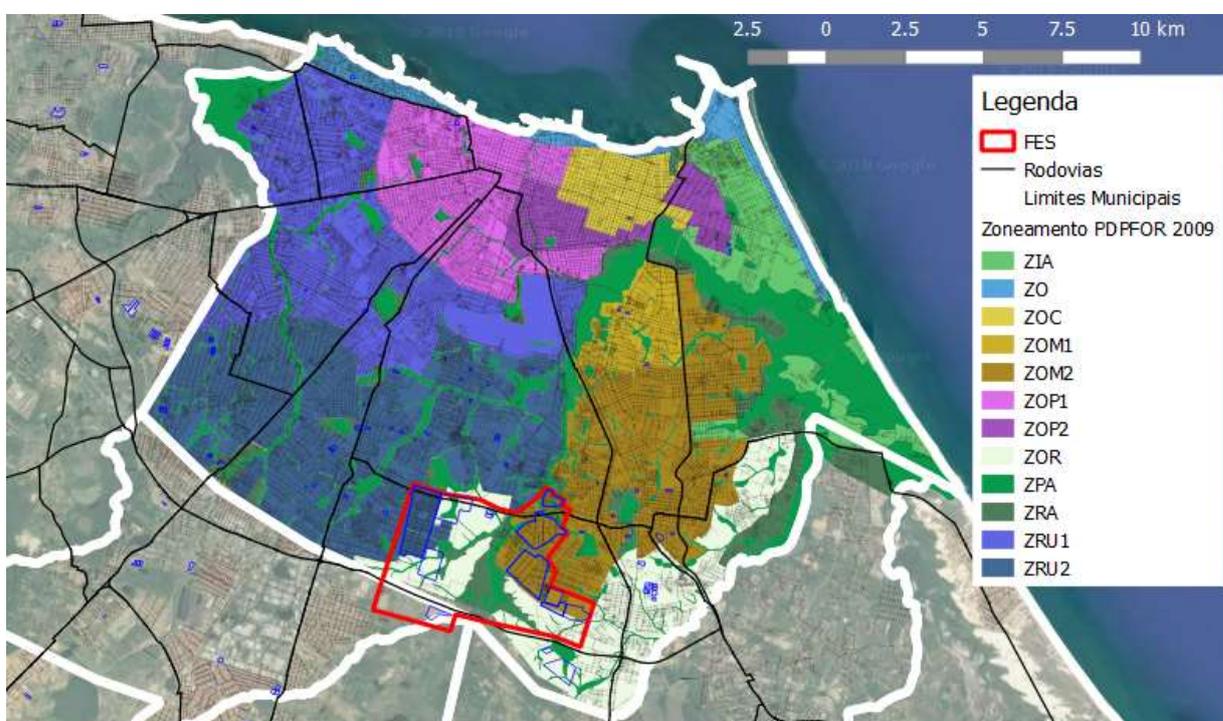
Fonte: Google Earth (2017)

Conforme apresentado no primeiro capítulo, o PDPFor é a principal legislação urbanística vigente em Fortaleza desde a aprovação em 2009. Apesar de apresentar no discurso a centralidade da questão habitacional social e a necessidade de uma gestão integrada com os

demais municípios da RMF³¹, encontra entraves da implementação de instrumentos e ações nessas áreas, em particular pelos obstáculos na regulamentação das ZEIS e gestão metropolitana há décadas esvaziada – de fato, o que se percebe é o avanço na desintegração da gestão, com a divisão interna de secretarias, expressas pela formulação de legislações urbanas concorrentes pela SEUMA e o IPLANFOR, conforme observado no capítulo 1.

A Frente de Expansão Sul está contida em diferentes porções do Macrozoneamento Ambiental e Urbano do PDPFOR (**Figura 51**). Como zonas ambientais, contém áreas delimitadas como ZPA – nas quais se exige completa permeabilidade e parcelamentos, assim como edificações, são proibidos – e ZRA – zonas de transição entre a ZPA e o macrozoneamento urbano, descritas como parcialmente ocupadas, com atributos ambientais relevantes que sofreram processo de degradação e devem ter a ocupação disciplinada. A ZRA apresenta algumas restrições construtivas representadas na taxa de ocupação máxima de 33%, índice de aproveitamento máximo igual a 0,6 e gabarito máximo de 15 metros permitidos na lei (**Figura 52**).

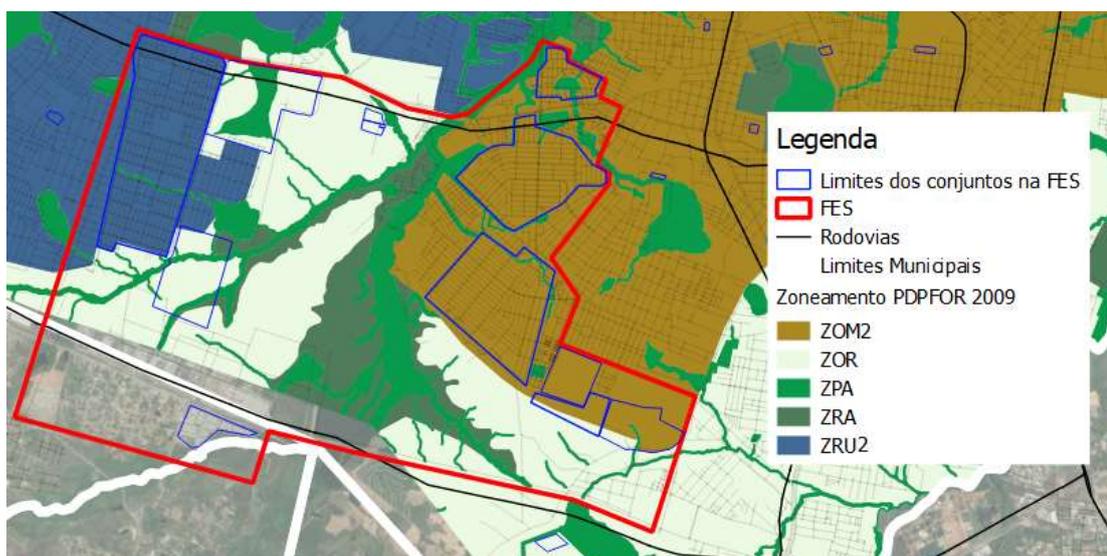
Figura 51 – Zoneamento do PDPFOR 2009 em Fortaleza



Fonte: PDPFOR (2009)

31 O Capítulo X – Da Política de Integração Metropolitana, incluída no PDPFOR, discorre nos Art. 55 e 56 sobre as diretrizes da política de integração metropolitana – integração em um ambiente intergovernamental, definição de mecanismos de integração em transportes e políticas de habitação, assim como articulação e integração das estratégias de desenvolvimento urbano e ambiental na RMF – e ações estratégicas que promovam essa integração.

Figura 52 – Zoneamento do PDPFOR 2009 incidente na FES



Fonte: PDPFOR (2009)

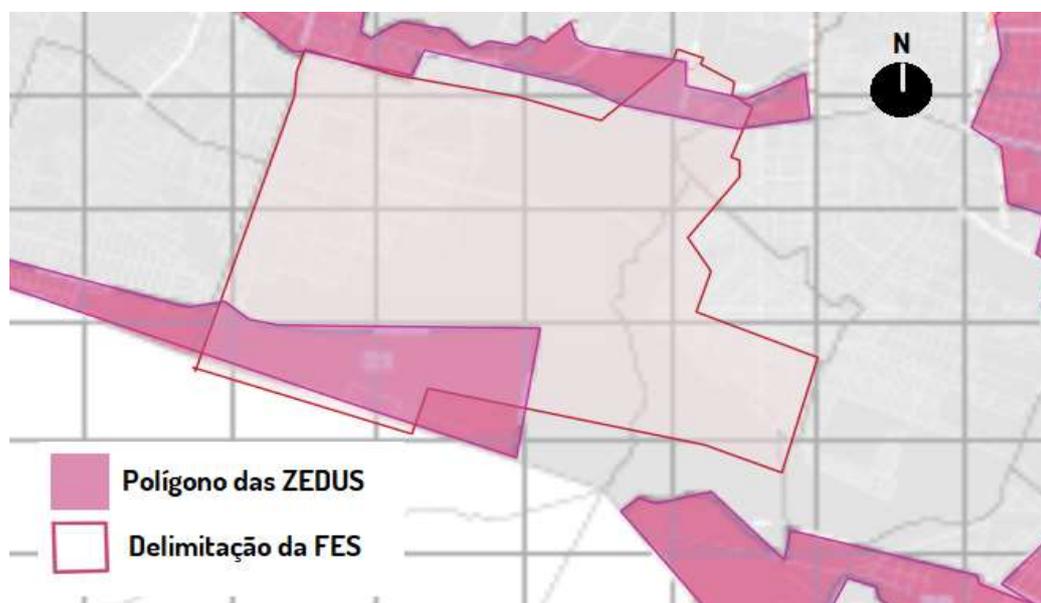
No Macrozoneamento urbano, três zonas urbanas estão cruzam o recorte empírico. A ZRU2 cobre todo o perímetro do Cj José Walter e do loteamento lindeiro ao leste, consolidado nos anos 2000 com residências unifamiliares e o condomínio do PAR. Segundo o PDP, esta zona “*caracteriza-se pela insuficiência ou precariedade da infraestrutura e dos serviços urbanos, principalmente de saneamento ambiental, carência de equipamentos e espaços públicos e incidência de núcleos habitacionais de interesse social precários, destinando-se à requalificação urbanística e ambiental e à adequação das condições de habitabilidade, acessibilidade e mobilidade*” (FORTALEZA, 2009). Tendo como principal objetivo a promoção de equipamentos sociais, integração e regularização urbanística e fundiária, a lei também apresenta como objetivo “*promover e incentivar a construção de novas habitações de interesse social e de mercado popular nas áreas com infraestruturas e equipamentos públicos disponíveis*”. Estes objetivos entram em conflito, uma vez que ,por um lado, reconhece a precariedade e urbanização incompleta, por outro elege a zona a receber adensamento pela construção de conjuntos de HIS.

Grande parte do recorte está contido na Zona de Ocupação Moderada 2 (ZOM2), caracterizada no PDPFOR “*pela insuficiência ou ausência de infraestrutura, carência de equipamentos públicos, tendência de intensificação da implantação de equipamentos privados comerciais e de serviços de grande porte e áreas com fragilidade ambiental, destinando-se ao ordenamento e controle do uso e ocupação do solo condicionado à ampliação dos sistemas de mobilidade e de implantação do sistema de coleta e tratamento de esgotamento sanitário*”. São listados nos objetivos o controle do adensamento de ocupação e

população, a requalificação urbanística e ambiental, complementação da infraestrutura incompleta e ampliação da disponibilidade de equipamentos públicos. Esses objetivos são contrariados em duas frentes: dentro da própria legislação, com índices permissivos – índice de aproveitamento que pode ser acrescido de 1 a 1,5 e gabarito de 48m, mas área ‘em exceção’, no qual o índice de aproveitamento chega a 2 e o gabarito máximo a 73m – e na implantação de grandes conjuntos do PMCMV de altas densidades e taxas de ocupação, sem que a oferta de infraestruturas acompanhe o aumento da demanda.

Uma das maiores contradições entre a política urbana e habitacional pode ser percebida na análise da ZOR, caracterizada pela *“pela ocupação esparsa, carência ou inexistência de infraestrutura e equipamentos públicos e incidência de glebas e terrenos não utilizados”*, com os objetivos de *“I – inibir, controlar e ordenar os processos de transformações e ocupações urbanas de modo a evitar inadequações urbanísticas e ambientais; II – implantar ou complementar a infraestrutura básica apenas nas áreas ocupadas; III – conter a expansão e a ocupação urbanas”*(FORTALEZA, 2009). Dentro do perímetro desta zona, que deveria conter a expansão urbana, foram implantados os dois Residenciais Cidade Jardim no âmbito do PMCMV, somando juntos mais de 10mil unidades habitacionais.

Figura 53 – Incidência da ZEDUS na FES



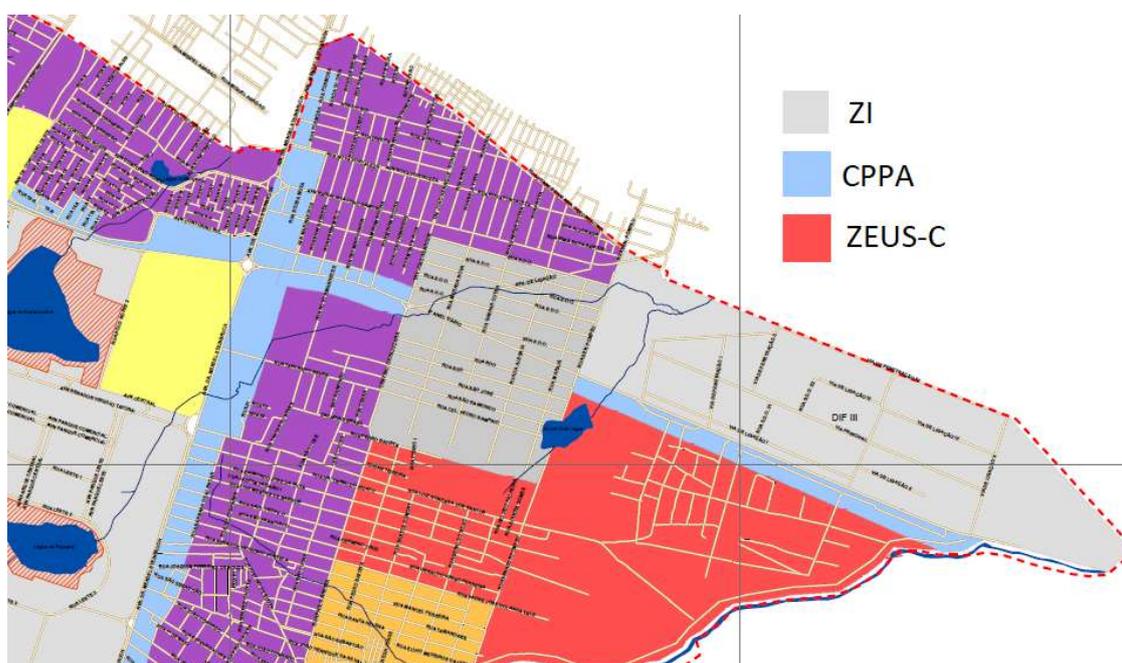
Fonte: LUOS (2017).

Merece especial destaque, dentro das revisões da legislação urbanística de Fortaleza, as proposições da ZEDUS que cruza o perímetro da FES, no entorno do Anel Viário no limite municipal com Maracanaú, Pacatuba e Itaitinga. A proposta consta no aumento dos índices urbanísticos mesmo na ZOR, com índices de aproveitamento básico igual a 1 e máximo igual

a 2, taxa de permeabilidade mínima em 30% e gabarito até 48 metros. A mudança na legislação suporta a ocupação dos vazios remanescentes, possibilitando a atuação do mercado no padrão construtivo já verificado de condomínios horizontais (**Figura 53**).

O Plano Diretor Participativo de Maracanaú (PDPM), aprovado na Lei nº 1.945/2012, legisla sobre parte do recorte empírico (**Figura 54**). Traz na compreensão social da propriedade o “*acesso e o pleno exercício de toda população às políticas públicas e serviços indispensáveis ao bem estar de seus habitantes, incluindo o direito a terra, às oportunidades para garantir emprego e renda; à moradia, à infraestrutura urbana, à saúde, à educação, ao lazer, à segurança, à circulação, à comunicação, à produção e comercialização de bens, à prestação de serviços, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao saneamento, ao transporte público, à informação e aos demais direitos assegurados pela legislação vigente*”. O plano não prevê nenhuma política de gestão integrada metropolitana, mas inclui um capítulo para a Política municipal de habitação e regularização fundiária. Entretanto, a política de HIS se mostra esvaziada, no que prevê a necessidade de flexibilizar índices, melhorar a qualidade urbanística e arquitetônica nos conjuntos, investir em inovações tecnológicas, capacitar profissionais e delimitar ZEIS, mas deixa a elaboração desses mecanismos para o PLHIS municipal a ser executado *a posteriori*.

Figura 54 – Zoneamento do PDPM incidente na Frente de Expansão Sul



Fonte: MARACANAÚ (2012)

Com uma estrutura semelhante à do PDPFOR, o PDPM apresenta um Macrozoneamento

Ambiental e Urbano, divididos em zonas com diferentes parâmetros e instrumentos urbanísticos. Uma característica de destaque é como o zoneamento extrapola os limites administrativos oficiais do município, avançando sobre Fortaleza. O entorno do 4º Anél Viário é delimitado como Corredor Prioritário de Projetos Ampliado, incluso na zona industrial de Maracanaú que corresponde “*corresponde às faixas delimitadas por um raio de 400,00 metros, lindeiras ao quarto anel viário e à rodovia estadual CE-060, e que exige tratamentos urbanístico diferenciado, sobrepondo-se ao Macrozoneamento e observada a integração entre os modais e a segurança nas travessias e percursos de pedestres*” (MARACANAÚ, 2012). Esta delimitação não apresenta parâmetros urbanísticas específicos, apenas abre margem para o recebimento de projetos especiais que se enquadrem na definição.

A Zona Industrial (ZI) avança sobre Fortaleza e tem na descrição a priorização para empreendimentos industriais, embora não traga maiores especificações sobre como essa priorização aconteceria. Os parâmetros urbanísticos definem o lote mínimo como 200m² e quadra máxima de 200 metros x 50 metros, com índice de aproveitamento máximo de 1,5. O Uso residencial não é proibitivo.

A Zona de Estruturação Urbana e Sustentável – de Consolidação (ZEUS-C) é caracterizada com uma área de “*média densidade populacional, diversificada quanto ao uso e ao porte das edificações, que necessita de incremento na infraestrutura básica e melhoria nas condições de deslocamento da população ao longo dos eixos viários federal e estadual*”. Apesar do reconhecimento da incapacidade das infraestruturas e oferta de equipamentos, dentre os objetivos listados no PDPM consta a verticalização e aumento do potencial construtivo com residências multifamiliares. São mantidos os índices da zona industrial, com a única diferença na quadra máxima, na ZEUS-C de 100 metros x 50 metros. Dentro dessa zona foi construído o Cj. Orgulho do Ceará pelo PMCMV.

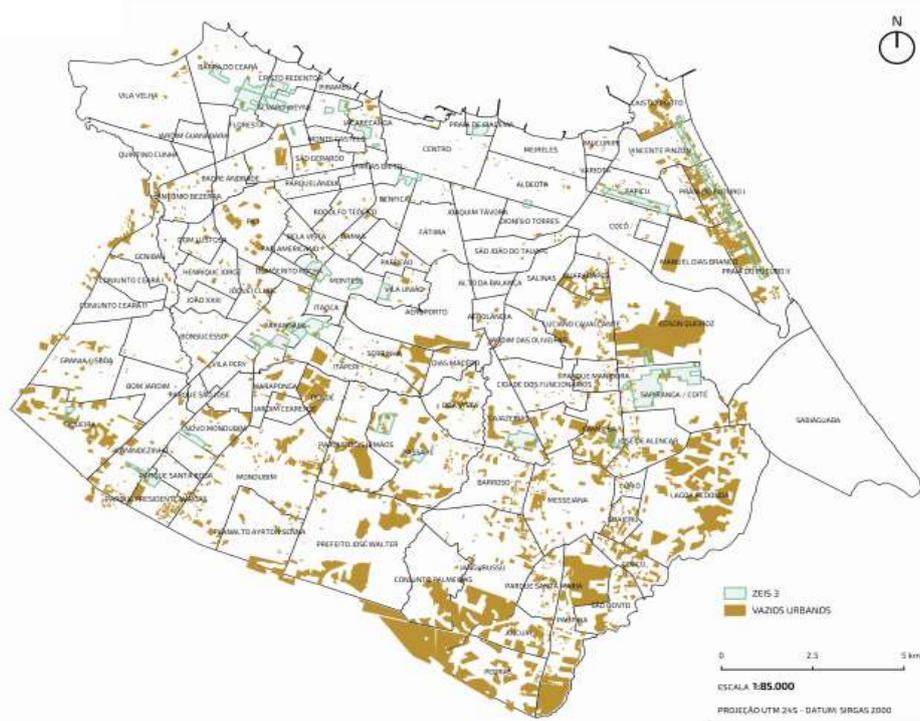
O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Pacatuba (PDDUP) foi elaborado no âmbito do PROURB, com consultoria externa e equipe de arquitetos e economistas, e aprovado em 2001. Em comparação ao PDPFOR e PDPM, o PDDUP é extremamente vago na sua definição de parâmetros e instrumentos, sem ter contado tampouco com um processo participativo na sua elaboração, anterior à aprovação do EC. O plano traz um zoneamento simplificado que não abrange todo o município, apenas o perímetro urbano de Pacatuba, em cinco zonas: Zona de Desenvolvimento Urbano (ZDU), Zona de Expansão Urbana (ZEU), Zona de Transição (ZT) e Zona de Uso Especial (ZUE). Chama atenção a grande dimensão da ZEU, abrangendo uma área de ocupação rarefeita caracterizada pela carência de

questão física de indisponibilidade de terra, mas de inacessibilidade. O posicionamento do Estado em priorizar a dimensão econômica da terra como bem mercadoria sobre a sua dimensão de sociopolítica, bem construído coletivamente com função social, agrava a falta de democratização da terra ao obscurecer o real problema do valor “fictício” do bem, que embute o lucro da mais-valia pelos proprietários, e a consolidação do modelo periférico de urbanização (BOLAFFI, 1979). Rufino (2012,p. 287) reafirma essa o Estado legitima e reforça esse modelo:

“O apoio do Estado ao setor imobiliário parece fortalecer a incorporação de novas áreas nas dinâmicas imobiliárias sem alterar as condições de infraestrutura. Com essa ação o Estado tende a assegurar o aumento dos ganhos do setor imobiliário e a elevação do preço da terra, mesmo em áreas precárias.”

O caso de Fortaleza é emblemático para demonstração de que este é um “falso problema”. Primeiramente, não é uma questão de escassez. Segundo Aldigueri (2017), mesmo na década de 1960, período que antecede a produção em massa de grandes conjuntos na política do BNH e em que a população de Fortaleza chegava a meio milhão de habitantes, a cidade de Fortaleza já tinha área loteada suficiente para uma população de 2 milhões de habitantes, um número quatro vezes superior à demanda. Ainda assim, desde então, já se verificava a necessidade habitacional de grande parte dessa população que se instalava em assentamentos precários enquanto áreas centrais permanecem inacessíveis.

Figura 56 – Delimitação dos vazios urbanos do PLHISFOR (2012) e ZEIS Vazio do PDPFOR (2009).



Fonte: Fortaleza em Mapas (2018)

Outro dado levantado pela a autora para refutar o problema de que “falta terra” se baseia no levantamento realizado pelo PLHISFOR, que apontou em 2010 um estoque bastante superior aos polígonos de ZEIS Vazio delimitadas pelo PDPFOR com um total de 22.507.675 m² de vazios urbanos em Fortaleza adequados à moradia (**Figura 56**). Tomando a tipologia padrão de habitação popular utilizada pela PMF, essa área teria capacidade para abrigar cerca de 512.131 moradias. Esse valor é sete vezes superior ao *déficit* habitacional identificado pelo PLHISFOR, de 74607 famílias (ALDIGUERI, 2017) e quase cinco vezes superior ao que indicado no cadastro realizado pela HABITAFOR em 2009, de cerca de 110 mil famílias.

A concentração de grande parte dessas porções de terra que não cumprem sua função social frente a enorme dimensão do *déficit* habitacional nas cidades brasileiras também é emblemática em Fortaleza. As pesquisas de Santos (2015) e Aldigueri (2017) apontam que mais de 40% dos loteamentos da cidade era originalmente propriedade de pouco mais de uma dezena de famílias. Parcelas expressivas desses loteamentos permanecem esvaziados décadas depois sua aprovação, retidos em um processo de especulação estrutural no processo de urbanização da Metrópole (**Tabela 04**)

Tabela 04 – Principais famílias proprietária dos loteamentos aprovados em Fortaleza entre 1931 e 2012

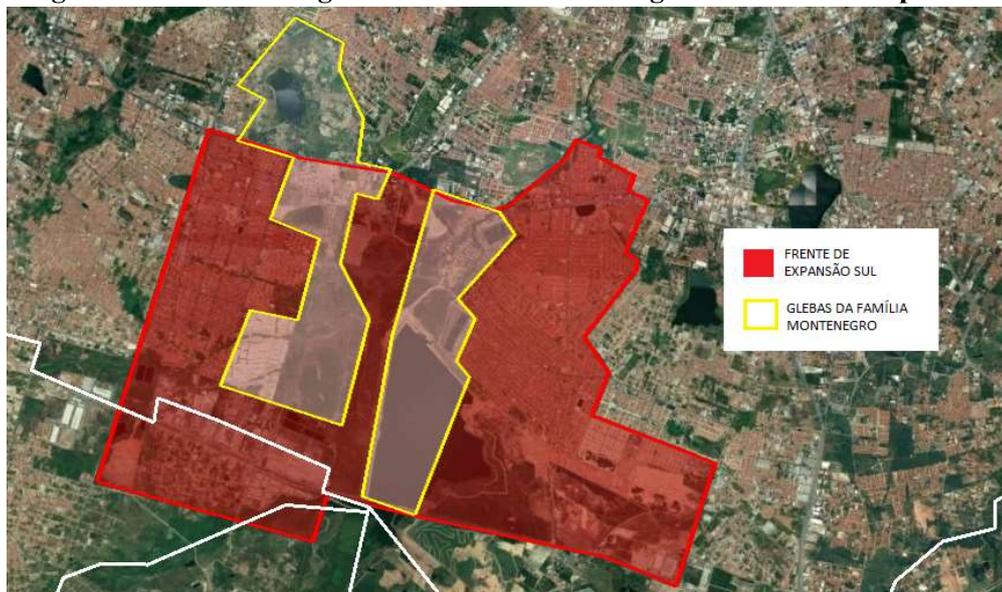
| Famílias | Nº de loteamentos | % dos loteamentos principais famílias | % de loteamentos propriedade conhecida | Área dos loteamentos (km ²) | % da área dos loteamentos das principais famílias | % da área dos loteamentos propriedade conhecida |
|-----------------|-------------------|---------------------------------------|--|---|---|---|
| Gentil | 37 | 24,50% | 5,20% | 18,77 | 28,81% | 11,84% |
| Gurgel | 18 | 11,92% | 2,53% | 3,89 | 5,97% | 2,45% |
| Diogo | 15 | 9,93% | 2,11% | 25,90 | 39,75% | 16,34% |
| Sátiro | 13 | 8,61% | 1,83% | 3,98 | 6,11% | 2,51% |
| Ribeiro | 12 | 7,95% | 1,69% | 0,96 | 1,47% | 0,61% |
| Arruda | 10 | 6,62% | 1,40% | 1,59 | 2,44% | 1,00% |
| Rocha | 9 | 5,96% | 1,26% | 2,09 | 3,21% | 1,32% |
| Menezes | 8 | 5,30% | 1,12% | 0,53 | 0,81% | 0,33% |
| Queiroz | 6 | 3,97% | 0,84% | 3,26 | 5,00% | 2,06% |
| Soares | 6 | 3,97% | 0,84% | 0,24 | 0,37% | 0,15% |
| Bichucher | 6 | 3,97% | 0,84% | 0,44 | 0,68% | 0,28% |
| Jereissati | 5 | 3,31% | 0,70% | 2,46 | 3,78% | 1,55% |
| Dionisio torres | 4 | 2,65% | 0,56% | 0,51 | 0,78% | 0,32% |
| Dias Branco | 2 | 1,32% | 0,28% | 0,54 | 0,83% | 0,34% |
| Total | 151 | 100,00% | 21,21% | 65,16 | 100,00% | 41,11% |

Fonte: SANTOS (2015)

Na Frente de Expansão Sul, tem destaque como grande proprietária de terra a família Montenegro, detentora de grande parte dos vazios remanescentes na área de conurbação entre

Fortaleza-Pacatuba-Itaitinga. A família esteve presente na formação da frente, enquanto proprietária da gleba que deu origem ao Cj. José Walter – ainda à época um conjunto de sítios e chácaras paulatinamente urbanizados – e mantenedora das glebas ainda não parceladas (Figura 57).

Figura 57 – Limite das glebas da família Montenegro na Frente de Expansão Sul



Fonte: Adaptado de ALDIGUERI (2017).

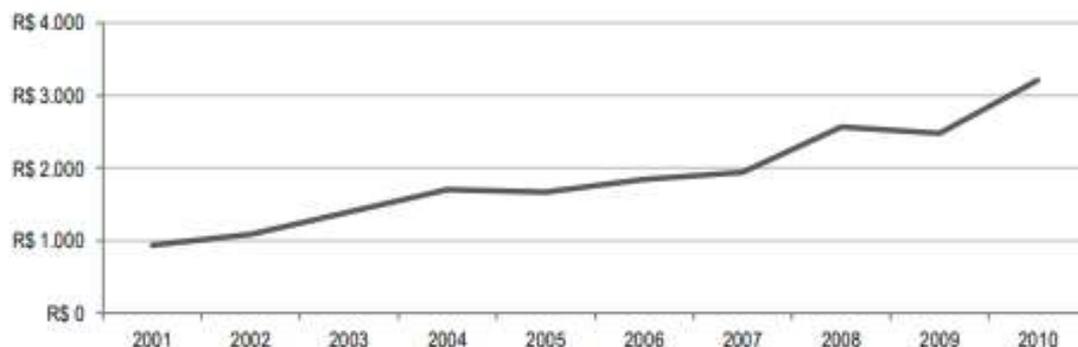
Dentre algumas das limitações para parcelamento e implantação de empreendimentos das glebas dos Montenegro estão a presença de corpos hídricos, e portanto extensas áreas de preservação não edificáveis associadas às suas margens, as restrições dos parâmetros urbanísticos indicados nos zoneamentos e a ausência de infraestrutura.³² Considerando a lógica da produção do setor imobiliário formal como vertente forte de estruturação metropolitana de Fortaleza, é particular a ausência de interesse do mercado nessa periferia historicamente produzida por conjuntos de HIS.

As ações do Estado que contribuíram para a abertura de crédito imobiliário, que tornou a produção direcionada ao segmento econômico mais atraente e levou ao ‘boom’ no setor da construção civil na década de 2000 causou uma elevação na busca por terrenos, fazendo que os proprietários de terra buscassem maximizar os lucros na comercialização bem elevando o preço da terra. A análise da variação do preço médio do metro quadrados em Fortaleza nessa década mostra que esse preço mais que triplicou nesse período (Figura 58). É interessante observar que mesmo após a crise de 2008, o lançamento do PMCMV em 2009 impulsionou a

³² Esses são alguns dos entraves apontados por Ivan Martins (in memoria), proprietário da incorporadora LM, responsável pela incorporação das glebas da família Montenegro na Frente de Expansão Sul, em entrevista a Aldigueri (2017).

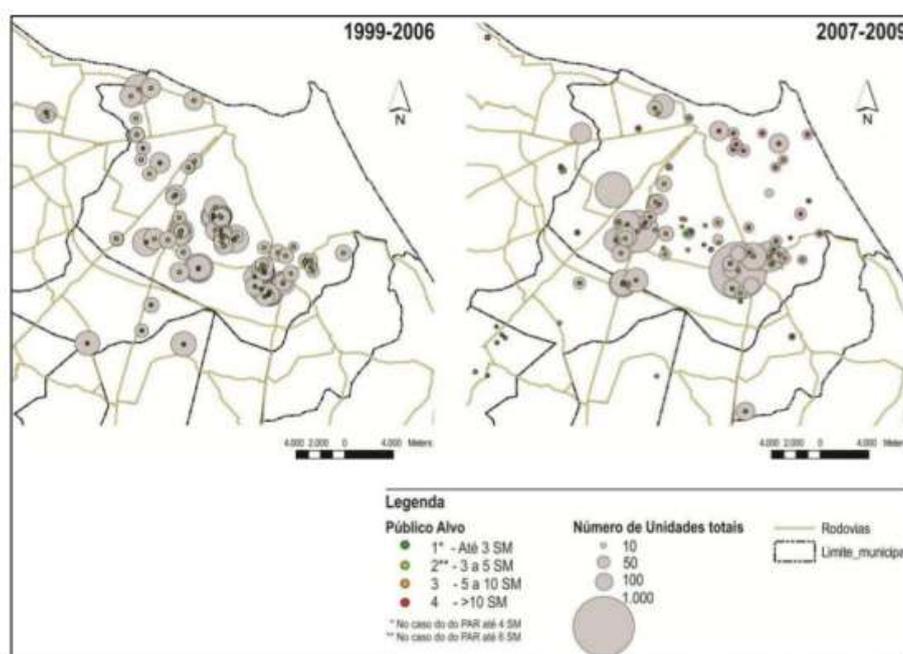
curva de crescimento.

Figura 58 – Variação do preço médio do m² (em R\$) em Fortaleza entre 2001 e 2010, com valores do mês de Dezembro



Fonte: RUFINO (2012).

Figura 59 – Localização e características de empreendimentos com recursos do Crédito Imobiliário da CEF na RMF



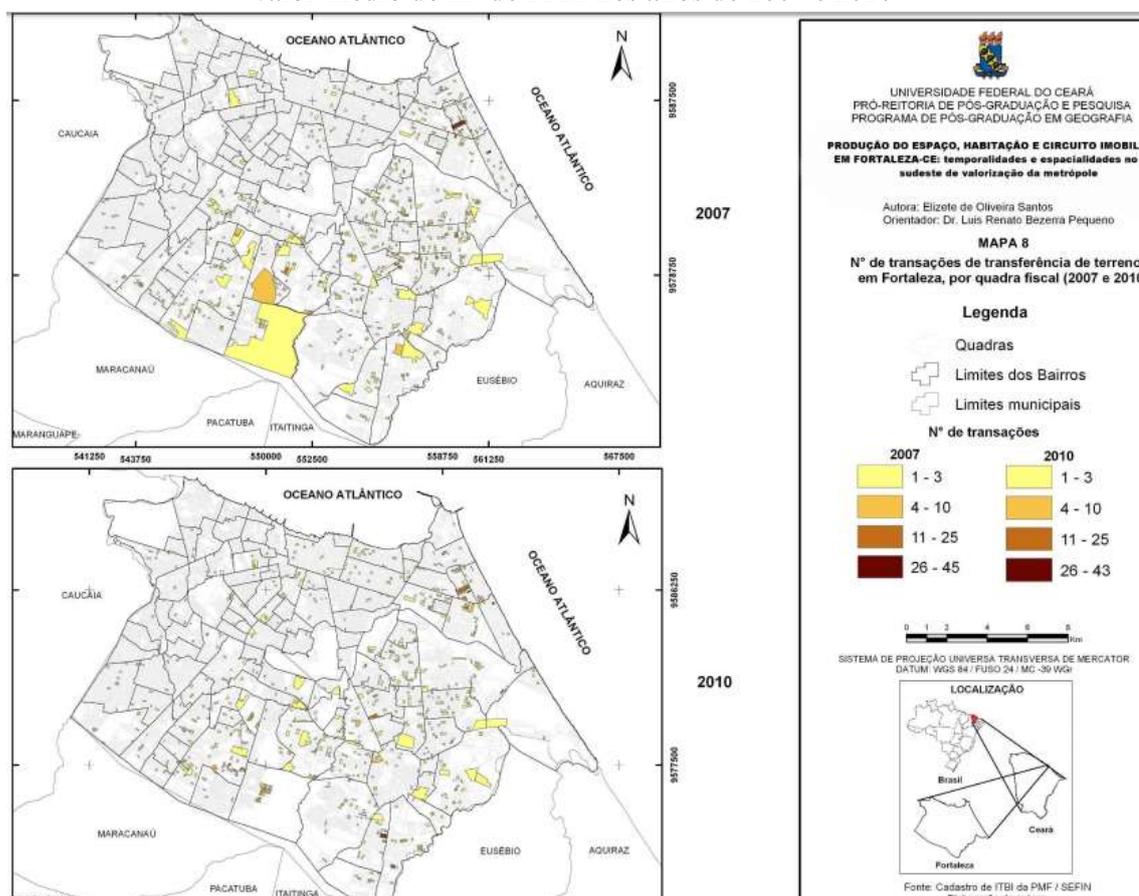
Fonte: RUFINO (2012).

Mesmo na periferia, até então excluída do circuito imobiliário, foi sensível a essas mudanças. O interesse do mercado que avança nas coroas de expansão no território metropolitano verificado nas últimas décadas, podem ser verificadas na análise da localização de empreendimentos executados com Crédito Imobiliário da CEF (**Figura 59**). O vetor tradicional de produção de mercado imobiliário formal, historicamente exclusivo para as altas rendas, não é abandonado, mas com a inclusão do segmento econômico na produção formal com a institucionalização do SFI e facilitação de créditos imobiliários insere novas frentes

periféricas nas dinâmicas imobiliárias (RUFINO, 2012).

Segundo Santos (2015), após análise das transações imobiliárias com terrenos e por valor médio do metro quadrado em quadras fiscais, os terrenos periféricas nas frentes sudeste e sudoeste passaram por uma valorização superior à taxa verificada no setor leste da cidade. Terrenos neste setor passaram, entre 2007 e 2010, por uma valorização de 65,6% no valor do m² enquanto nas áreas periféricas daquelas, o m² foi valorizado até 675% (Figura 60). A lógica dos preços não foi revertida, uma vez que as frentes leste-sudeste ainda concentram a terra mais cara da metrópole, e permanece reservada à produção habitacional de alto padrão para camadas de alta renda. Entretanto, essa constatação confirma a análise de Rufino (2012) sobre a expansão do circuito imobiliário formal anteriormente desprezadas.

Figura 60 – Mapas por quadra fiscal com número de transações imobiliárias com terrenos e ao valor médio do m² de ITBI nos anos de 2007 e 2010



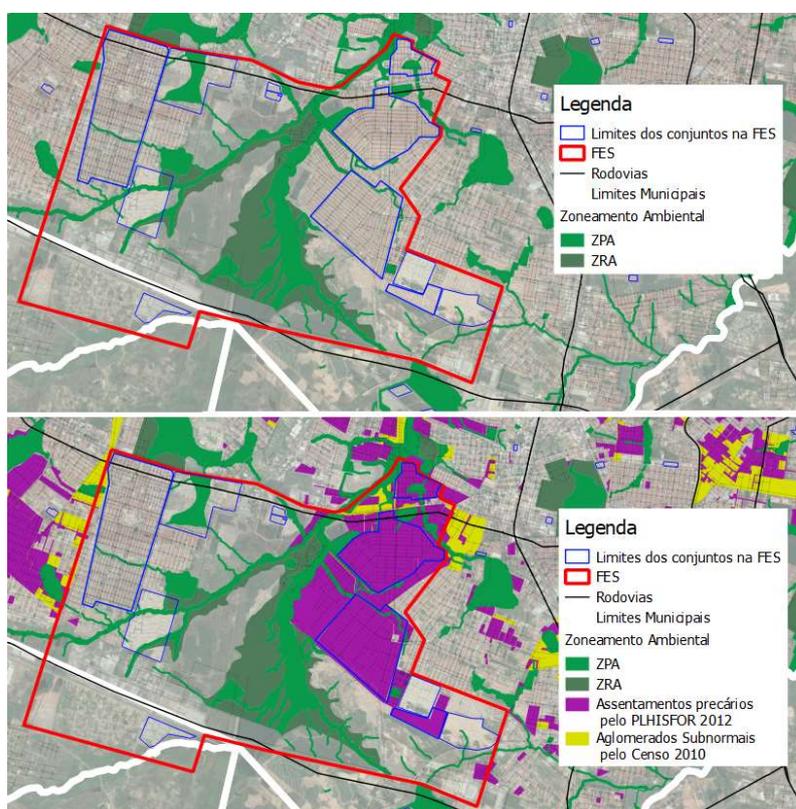
Fonte: SANTOS (2015).

Aldigueri (2017) denomina este setor da cidade que engloba a Frente de Expansão Sul como “expansão da coroa periférica”, que vem se desenhando como área de disputa pelo embate entre diferentes agentes de produção espacial que se encontram. A autora cita, além dos conjuntos de habitação social e recentes empreendimentos por empresas incorporadoras e construtoras não apenas locais como também nacionais de capital aberto, as ocupações

promovidas pelos movimentos organizados como o Movimento dos Conselhos Populares (MCP) e Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Essas relações serão expostas no capítulo seguinte, através do caso da Ocupação Comuna 17 de Abril, realizada entre os anos de 2010 e 2014 em parte das glebas da família Montenegro.

Uma das questões fundiárias importantes nas dinâmicas urbanas da Frente de Expansão Sul também se revela na informalidade associada às condições de moradia. Segundo Fernandes (2011), a informalidade habitacional – frequentemente fundamentada nos baixos níveis de renda, impraticabilidade do planejamento urbano, a concentração de terrenos urbanizados e um sistema jurídica ineficiente – tem como um dos grandes impactos a ocupação em áreas de preservação, associando a vulnerabilidade social à ambiental. Nos vazios do recorte empírico, em especial nos interstícios entre os conjuntos, recursos hídricos e lagoas de estabilização, a presença de ocupações informais é significativa. Segundo o PLHIS, mesmo as áreas de conjuntos, em particular dentro dos perímetros do Palmeiras, São Cristóvão e João Paulo II, assim como nos seus interstícios, podem ser identificadas pela precariedade não apenas urbanística, mas pela insegurança de posse jurídica da terra e moradia (**Figura 61**).

Figura 61 – As áreas de preservação no PDPFOR que cruzam a Frente de Expansão Sul e os assentamentos informais identificados pelo PLHIS e Censo 2010

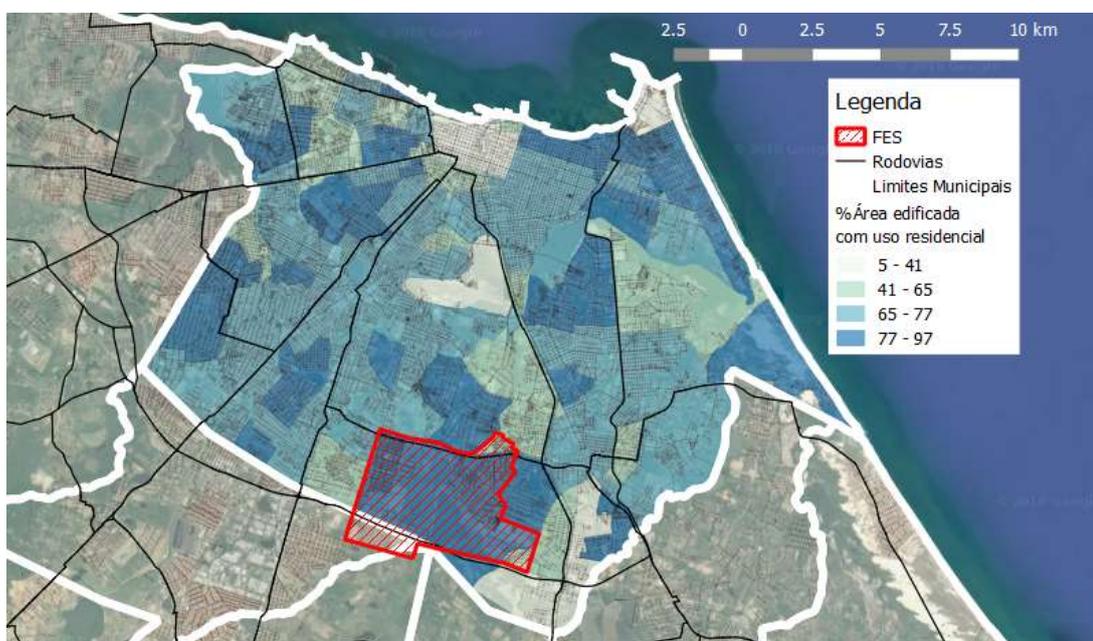


Fonte: PDPFOR (2009), Censo (2010), PLHIS (2012).

2.2.4. Os usos e a presença de equipamentos

Segundo Aldigueri (2017, p. 233), a região periférica da cidade que corresponde à “expansão da coroa periférica” na qual a Frente de Expansão Sul se insere é “*marcada pela presença de antigos conjuntos habitacionais, implantados no período do BNH; novos empreendimentos do programa MCMV; loteamentos irregulares e favelas, tendo como característica a precariedade em infraestrutura e insuficiência de equipamentos públicos, além de apresentar uma presença significativa de vazios*”. As tendências de homogeneização, em particular expressa na concentração do uso residencial e na pouca oferta de outros usos, pode ser verificada na porcentagem de área edificada destinada a moradia nos bairros (**Figuras 62 e 63**).

Figura 62 – Porcentagem de área edificada para uso residencial por bairros



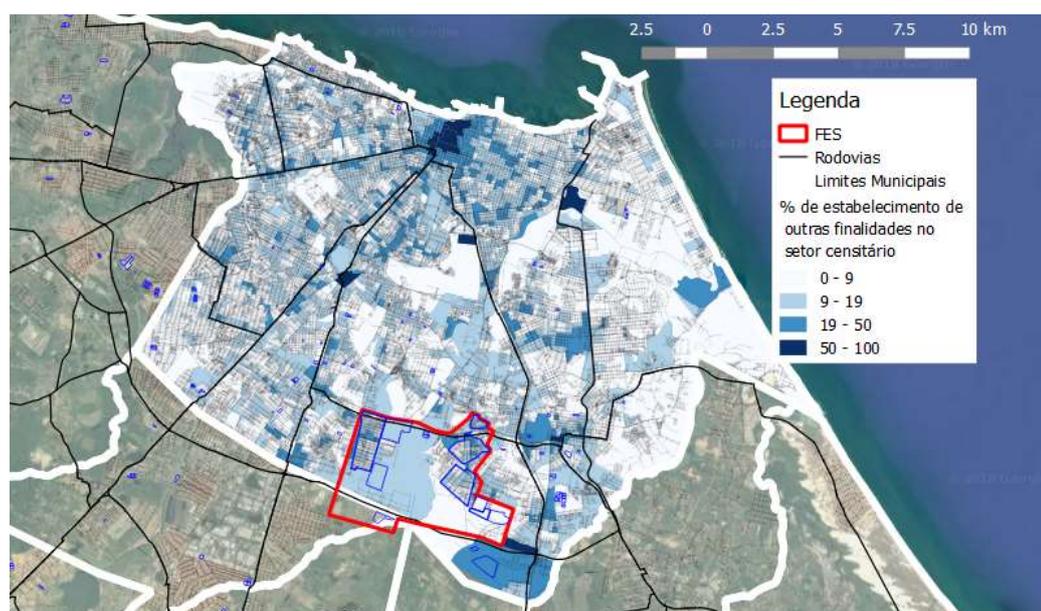
Fonte: IPLANFOR (2015)

O processo de segregação involuntária na área metropolitana de Fortaleza, em particular do tipo que Villaça denomina “centro-periferia”, pode ser verificada na diversificação de usos percebida em áreas mais centrais da metrópole, que se tornam menos diversos na medida em que se aproxima do espaço periurbano de Fortaleza. Essa dinâmica traz repercussões na intensificação dos movimentos pendulares intraurbanos e longos deslocamentos diários.

Dentro do recorte empírico, a predominância de uso residencial está diretamente associada à histórica produção de grandes conjuntos habitacionais de urbanização incompleta, construídos na lógica de provisão quantitativa de moradias que gerou a expansão das malhas urbanas e *déficit* urbanístico (**Figuras 64 e 65**). Os equipamentos sociais, entregues anos depois das

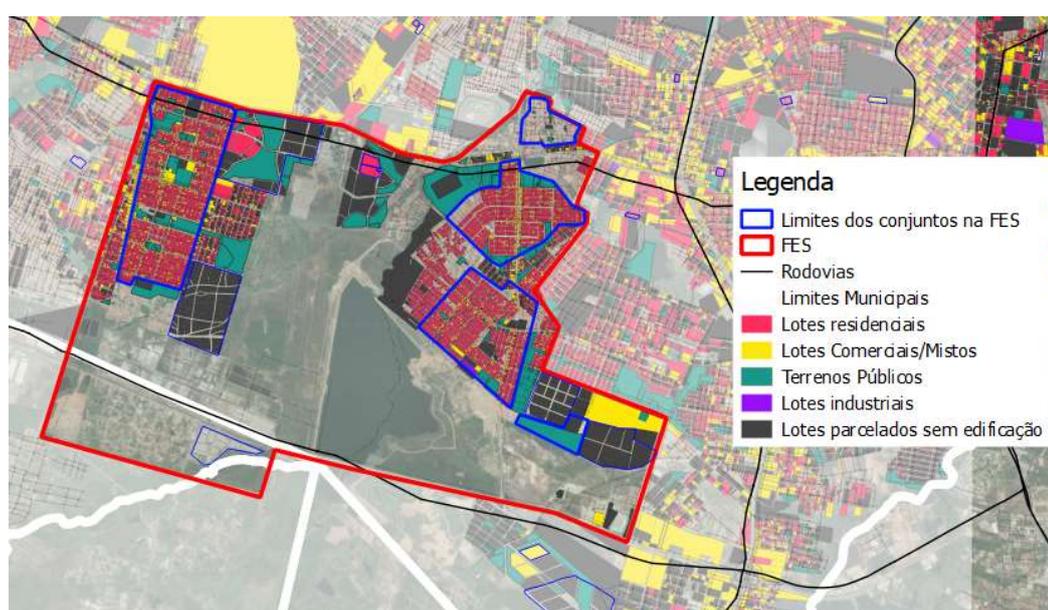
unidades habitacionais, em grande parte dos casos pelas articulações das associações de moradores, se concentram dentro das áreas dos conjuntos. A sobrecarga destes equipamentos, já verificada pela demanda existente da área já densa, se intensifica com a implantação de milhares de novas unidades habitacionais sem que a provisão de equipamentos acompanhe esse incremento populacional.

Figura 63 – Porcentagem de endereços de outras finalidades que não residencial ou institucional no setor censitário



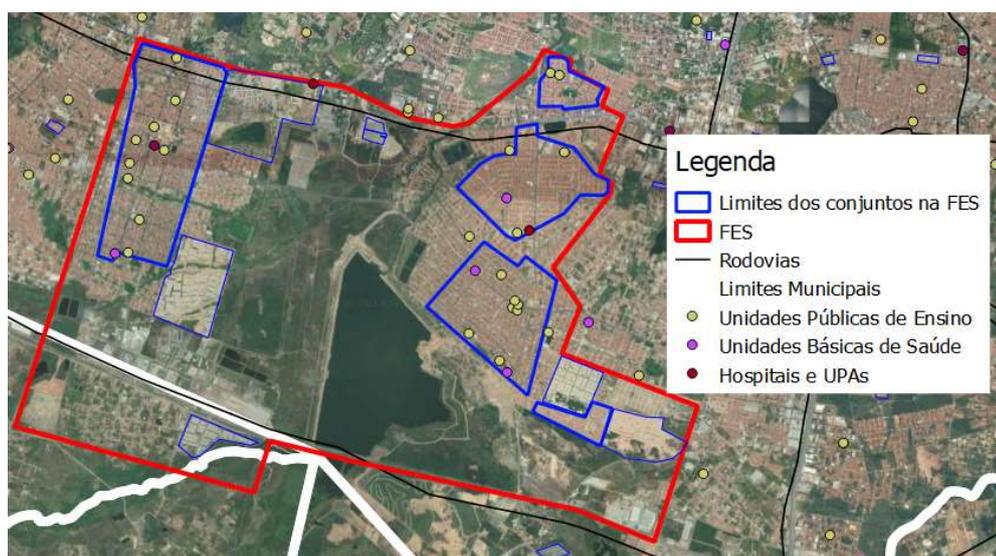
Fonte: CNEFE (2010)

Figura 64 – Usos dos lotes parcelados cadastrados na SEFIN até 2015



Fonte: Elaboração própria com dados da SEFIN (2015)

Figura 65 – Localização de equipamentos públicos de ensino e saúde na FES



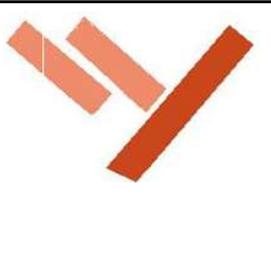
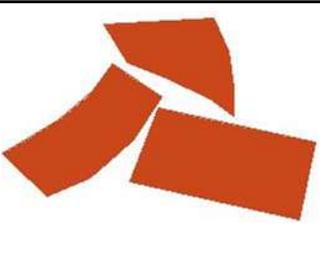
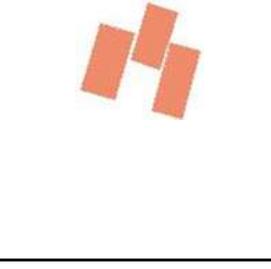
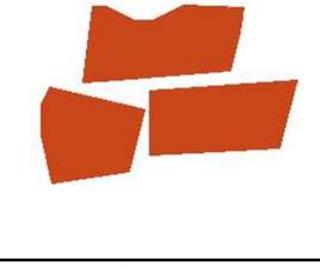
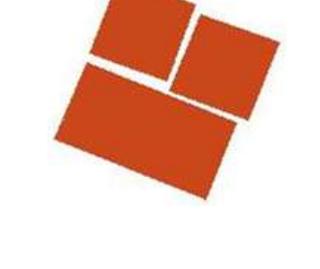
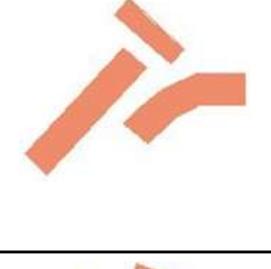
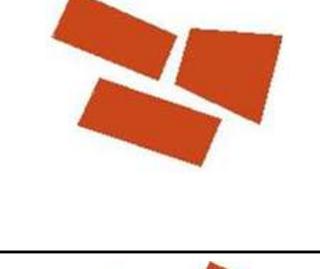
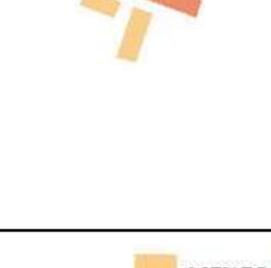
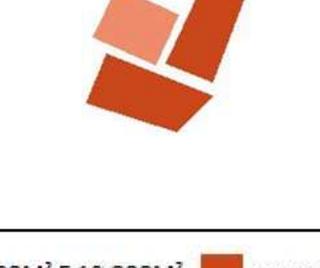
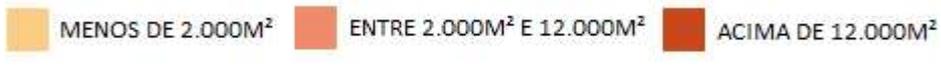
Fonte: IPLANFOR (2015)

2.2.5. A forma urbana fragmentada

O processo de ocupação da FES, marcado pela construção em etapas de grandes conjuntos de habitação de interesse social, representou a consolidação de uma periferia fragmentada na sua forma urbana. Historicamente, os conjuntos tem sido projetados e implantados antes que a cidade de fato chegasse à FES, de maneira isolada pelo cerceamento imediato de vazio. Mesmo mais recentemente, com a expansão das infraestruturas e vias, os projetos não avançam eficiente na conectividade e integração dos diferentes padrões de parcelamento ou edifício. Essa produção formal de Estado manteve espaços residuais – por problemas de projeto ou não construção de equipamentos e áreas livres – e interstícios que tem sido paulatinamente ocupados por assentamentos informais de precário padrão construtivo e risco socioambiental.

O padrão histórico de quadras e lotes longitudinais para uma produção habitacional unifamiliar tem, a partir de programas como o PAR e PMCMV, dado espaço em pequena escala ao padrão condominial fechado – que introduz uma fragmentação na interrupção de vias e de fachadas inativas com a negação do espaço público – e em grande escala ao padrão de condomínios horizontais abertos, com grandes quadras de formatos menos longitudinais e variados, mas de grandes áreas. A rigidez dessa tipologia, que se mantém mais resistente a transformações no tempo que a construção progressiva em lotes unifamiliares, com unidades em materiais e técnicas construtivas restritivas a obras e alterações, indica que a falta de integração espacial entre conjuntos na FES é uma tendência permanente (**Quadro 03**).

Quadro 03 – Formas e áreas médias das quadras nos diferentes conjuntos

| Tipos de quadra média | Descrição | Tipos de quadra | Descrição |
|--|--|--|---|
|  | Cj. Palmeiras |  | Res. Cidade Jardim I |
| | Quadras longitudinais com cerca de 10.000m ² | | Quadras de formas variadas, acima de 20.000m ² |
|  | Cj. José Walter |  | Res. Cidade Jardim II |
| | Quadras longitudinais com 5.500m ² | | Quadras de formas variadas, acima de 20.000m ² |
|  | Cj. João Paulo II |  | Cj. José Euclides Ferreira Gomes |
| | Quadras longitudinais com áreas variadas, até menos de 10.000m ² | | Quadras quadradas e retangulares com área média entre 15.000m ² e 30.000m ² |
|  | Cj. São Cristóvão |  | Res. Luiz Gonzaga |
| | Quadras longitudinais com áreas variadas, entre 3.000m ² e 10.000m ² | | Quadras com formas variadas, com média de área entre 12.000m ² e 20.000m ² |
|  | Cj. Maria Tomásia |  | Res. Orgulho do Ceará |
| | Quadras longitudinais com áreas variadas, entre 1.200m ² e 3.000m ² | | Quadras de formas variadas, com área média entre 10.000m ² e 15.000m ² |
|  | | | |

Fonte: Elaboração própria.

A fragmentação associa o padrão de autoconstrução, que confere à periferia sul uma feição permanente de canteiro de obras nas áreas formais e informais de ocupação, à urbanização

incompleta expressa pelas interrupções viárias internas aos conjuntos e, em particular, nos pontos de contato entre as diferentes ocupações, reiterando a despreocupação de integração na concepção das partes (**Figuras 66, 67 e 68**). Mesmo com o diferencial de apresentar projetos arquitetônicos e urbanísticos pela produção de habitação do Estado, o desenho urbano não se associa a nenhuma prática de planejamento necessário em áreas de expansão em adensamento.

Figura 66 – Diferentes padrões de ocupação nos conjuntos da FES

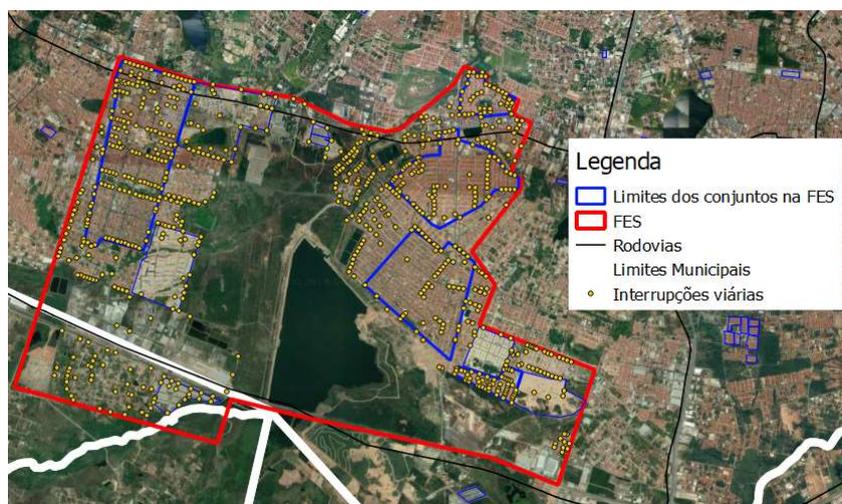


Fonte: Google Street View (2017).

O padrão de construção em lotes unifamiliares progressivos pela autoconstrução mantem um perfil horizontal com baixa verticalização (em geral até dois ou três pavimentos, nas três primeiras figuras referentes aos conjuntos José Walter, João Paulo II e São Cristóvão). O padrão condomínio fechado murado introduz o modelo de segregação de completa negação do espaço público, que se deteriora mais intensamente frente a urbanização incompleta (Res. Opala na imagem inferior esquerda). O padrão condomínio aberto do PMCMV faixa 1, que reproduz em larga e acelerada escala um modelo altamente padronizado e resistente a modificações em extensas glebas na FES (Res. Cidade Jardim I na imagem inferior central). E o padrão de autoconstrução informal em áreas de ocupação espontânea, com piores condições de infraestruturas e padrões construtivos.

A imagem de uma frente de expansão periurbana em conurbação se verifica na convivência contraditória de porções parceladas de alta densidade construtiva e populacional com grandes glebas vazias e não parceladas, em um modelo de transição de área urbana e rural, com manutenção de corredores de áreas livres não equipadas ou institucionalizadas em parques ou reservas ambientais (**Figura 69**).

Figura 67 – Interrupções viárias na Frente de Expansão Sul



Fonte: Elaboração própria (Google Earth, 2017)

Figura 68 – Descontinuidades espaciais pelos padrões de parcelamento distintos em cada conjunto e ocupação



Fonte: Elaboração própria (Google Earth, 2017)

Figura 69 – Interface entre áreas construídas e glebas vazias



Fonte: Google Street View (2017).

2.2.6. Quadro de produção de grandes conjuntos da FES

A **Tabela 05** sintetiza o quadro de produção de HIS na FES, com resultados a serem retomados nas considerações finais do capítulo a seguir.

Tabela 05– Caracterização da produção de grandes conjuntos de HIS na FES

| Programa Habitacional | Cjs. na FES | Área do Conjunto (ha) | Tipo | Área do lote / Fração do lote (*m ²) | Área da UH (m ²) | Quantidade de UHs |
|------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------|------------------------------------|--|------------------------------|-------------------|
| Desfavelamento de Fortaleza (FSSF) | Cj. Palmeiras | 118 | Unifamiliar | Entre 120 e 160 | SI | 732 |
| BNH/SFH (COHAB) | Cj. José Walter | 203 | Unifamiliar | 200 | UH Tipo A: 38 | 4774 |
| | | 203 | | | UH Tipo B: 47 | |
| | | 203 | | | UH Tipo C: 58 | |
| | | 203 | | | UH Tipo D: 66 | |
| PROAFA – multirão | Cj. João Paulo II | 24 | Unifamiliar | 120 | Variada | 352 |
| PAIH | Cj. São Cristóvão | 98 | Unifamiliar | 110 | SI | 3590 |
| PAR | Res. Opala | 5 | Multifamiliar (condomínio fechado) | 173* | 42 | 288 |
| Palafitas Zero (HABITAFOR) | Cj. Maria Tomásia | 20 | Unifamiliar | 177,6 | 35 | 1126 |
| PMCMV 2 | Res. Cidade Jardim I | 72,3 | Multifamiliar (condomínio aberto) | 130* | 39 | 5536 |
| PMCMV 2 | Res. Cidade Jardim II | 53,3 | Multifamiliar (condomínio aberto) | 89,3* | 39 | 5968 |
| PMCMV 2 | Res. José Euclides Ferreira Gomes | 23,4 | Multifamiliar (condomínio aberto) | 78,2 | 39 | 2992 |
| PMCMV 2 (Entidades) | Res. Luiz Gonzaga | 31,4 | Multifamiliar (condomínio aberto) | 178,4* | 39 | 1760 |
| PMCMV 2 | Res. Orgulho do Ceará 2 | 15,3 | Multifamiliar (condomínio aberto) | 73* | 39 | 2096 |
| PMCMV 2 | Cd. Village Monte Prince | 5,1 | Multifamiliar (condomínio fechado) | 87* | 58,3 | 324 |
| PMCMV 2 | Res. Alameda das Palmeiras | 44,8 | Multifamiliar (condomínio aberto) | 89,7* | 39 | 4992 |

Fonte: Elaboração própria.

2.3. Considerações finais

Enquanto um recorte espacial periférico que concentra grandes conjuntos de períodos, conjunturas, agentes e características distintas, a FES reúne uma produção de alta representatividade sobre as diferentes políticas de habitação de interesse social incidentes em Fortaleza (**Tabela 05**). Desde a inauguração do Palmeiras e José Walter no âmbito da produção do Programa Integrado de Desfavelamento pela FSSF e o sistema BNH/COHAB, é possível afirmar que, mesmo no momento de retração da implantação de grandes conjuntos no período da redemocratização e municipalização das políticas, a resposta estatal à questão habitacional via grandes conjuntos jamais foi por completo abandonada.

Ainda assim, é também possível afirmar que o momento representado pela produção do PMCMV representa a retomada da era de produção de grandes conjuntos pelo alarmante volume e celeridade. Nos anos anteriores ao PMCMV, a FES recebeu um incremento de 10.862 unidades nos conjuntos analisados, desde a década de 1970 até o ano de 2010, com o Cj. Maria Tomásia. Desde a inauguração da segunda fase do programa em 2011, representada na FES com a implantação do Res. Cidade Jardim I, a produção representou um incremento de 23.668 novas moradias! Em apenas 4 anos, o PMCMV superou a produção de quatro décadas em mais que o dobro.

Enquanto a FES passa pela consolidação com o perfil de periferia construída por HIS, é preocupante que a área de urbanização incompleta, cuja capacidade dos equipamentos sociais e serviços tem sido, por décadas, insuficiente frente as condições de vulnerabilidade da população, receba em período tão curto de tempo um adensamento inédito que não venha proporcionalmente acompanhado da estrutura de serviços urbanos necessários. De fato, o depósito de milhares de famílias em um território de *déficit* urbanístico é praticamente condená-los a todos ao preço de se morar mal, à violação do direito à cidade, à condição de subcidadania.

Outras tendências percebidas na produção dos últimos anos é o abandono da forma tradicional do lote unifamiliar residencial, com maior flexibilidade e adaptabilidade por autoconstrução progressiva, ao aumentar as taxas de ocupação e verticalizar. A produção do PMCMV, assim como a do PAR, se distingue por adotar a forma condominial, seja fechado – em blocos de apartamentos horizontais ou de casas duplex na Res. Opala e Cond. V. M. Prince, ambos empreendimentos de menor porte com apenas centenas de unidades – ou abertos – os demais do PMCMV voltados para atendimento da faixa 1. A opção por esta tipologia, que insere uma produção já de origem verticalizada na periferia sul, está vinculada às pressões das demandas

do mercado pela larga escala e celeridade, apoiada no projeto padronizado de baixo custo e rápida aprovação junto à CEF.

A padronização elevada ao extremo se apresenta como um retrocesso a qualquer experiência de diversidade tipológica – como no caso Cj. José Walter – ou de participação popular na elaboração do projeto – como no caso do Cj. João Paulo II. O apartamento padrão, já produzido desde o período do PAR, representa um tipo sem variação, inflexível e resistente a mudanças no tempo – não apenas pela implantação, mas pelos materiais e técnicas construtivas empregados – como solução universal para o atendimento de famílias das mais diversas composições e necessidades habitacionais. Em particular, de uma demanda que parte de habitações unifamiliares e requerem o trabalho social cuidadoso para adaptação às novas condições inerentes à vida em condomínio.

As unidades habitacionais passam pela redução das áreas, embora tenha se mantido próxima aos 40m² nos últimos anos. A análise das áreas dos lotes em comparação à fração dos lotes nos empreendimentos mais recentes revela um padrão de maior densidade por terra urbana. De todas as frações de lotes identificadas nos empreendimentos do PMCMV na FES, apenas a do Res. Cidade Jardim I e do Cond. V. M. P. superam o índice 100, o primeiro em particular pela grande área não ocupada da lagoa e margens e o segundo por se destinar a faixa 2, podendo garantir o lucro com a comercialização do menor número de unidades pelo preço mais caro, de mercado.

Para além da análise das diferenças e semelhanças da produção habitacional deste período, as análises de inserção da FES em diferentes eixos temáticos – da localização na estrutura metropolitana; dos limites administrativos e aspectos normativos; das dinâmicas fundiárias; do uso e presença de equipamentos, serviços e infraestruturas; e da forma urbana – podem ser organizadas em um quadro de dinâmicas urbanas.

- **Consolidação do processo de conurbação na FES e inserção da frente nos processos de reestruturação industrial e incorporação imobiliária metropolitana**

Apesar das restrições à ocupação de grande parte da FES pela condição de periferia em *déficit* urbanístico, o adensamento vinculado à produção de HIS em larga escala e de grande impacto representa a legitimação da ocupação pelo próprio Estado. O processo de conurbação avança tanto pela produção formal – representada em particular pelo Res. Orgulho do Ceará 2, implantado no limite administrativo de Fortaleza e Maracanaú – quanto pela produção informal, nas ocupações espontâneas e

loteamentos clandestinos que avançam nos vazios remanescentes na FES.

Apesar da FES manter o perfil de segregação residencial vinculado à produção de grandes conjuntos periféricos, ela se insere em parte na coroa de expansão do circuito do mercado imobiliário, com uma produção característica pelo atendimento ao segmento econômico. Outras resignificações das tendências de ocupação e valorização dos terrenos no entorno do 4º Anel Viário se associam aos processos de reestruturação industrial na RMF.

- **As contradições das legislações urbanísticas incidentes e as mudanças no seu processo de revisão**

Enquanto as áreas periféricas e de expansão urbana se mantém ainda dissociadas dos processos de planejamento tradicionais – cerrados dentro dos limites administrativos, com índice a regular a produção formal de mercado que costuma se localizar em áreas mais centrais – a condição de consolidação do processo de conurbação da FES lhe atribui um entrave particular à gestão e desenho urbano planejado: a incidência de diferentes planos diretores, de diferentes estruturas, instrumentos, orientação e capacidades de implementação.

Em particular sobre o PDPFOR de Fortaleza, que cobre maior parte da FES delimitada na pesquisa, destaca-se por um lado o abandono dos desígnios do que se descreve como uma área de ocupação restrita e de fragilidade ambiental pelo aval da produção do próprio Estado. Por outro lado, nas discussões de revisão da legislação urbana local, que se aproxima do padrão de planejamento mercadófilo centrado nas grandes obras e parcerias público-privadas, expresso em particular pela ZEDUS “Anel Rodoviário – Trecho 1”, indicam o aumento do potencial construtivo no local como preparação para recebimento de novos grandes equipamentos, de grande impacto.

- **A instrumentalização do PMCMV para permanência das tendências de especulação e da desarticulação das resistências urbanas**

As dinâmicas de especulação imobiliária e concentração fundiária são algumas das que apresentam maior impacto na estruturação do espaço urbano metropolitano de Fortaleza. A propriedade de grande parte das glebas da FES concentrada na família Montenegro se manteve por décadas, desde os primeiros anos de urbanização da frente com os primeiros conjuntos nos anos 1970. A espera da mais valia advinda da extensão das infraestruturas assim as restrições legais à ocupação frente a

vulnerabilidade ambiental representou a retenção da terra urbana até que o destravamento fosse acelerado pelo processo recente da incorporação no setor da construção civil e repercussões da implementação do PMCMV no local.

Observa-se a partir dos anos 2000, com a abertura dos créditos para financiamento imobiliário e a inclusão do segmento econômico na produção formal de moradia popular e de mercado, o aumento do preço da terra em Fortaleza, em particular a partir do 2009 com o lançamento do PMCMV– mesmo nas frentes periféricas tradicionalmente não incluídas no circuito imobiliário. O lançamento de um programa habitacional que prioriza a dimensão econômica e mercadológica da moradia acaba por reproduzir um processo de urbanização periférico que alimenta o problema da democratização do acesso à terra urbanizada bem inserida.

- **Homogeneização e tendências à guetificação**

A retomada da produção de grandes conjuntos em uma área que já se constituiu historicamente pelo depósito de gente em diferentes políticas de habitação intensifica a já presente tendência à homogeneização do uso residencial. O adensamento de uma área que manteve a urbanização incompleta e a carência por equipamentos e serviços públicos – sobrecarregados pelo aumento das demandas – agrava os efeitos nocivos do crescente progresso de segregação involuntária no modelo centro-periferia. Para além dos movimentos pendulares e problemas de mobilidade nos deslocamentos intraurbano, a concentração de população de mesmo perfil socioeconômico, em situação de vulnerabilidade, enquanto o Estado se mantém ausente pela falta de equipamentos públicos e trabalho social falho abre espaço para um processo de guetificação e atuação de formas de poder paralelo.

- **Reforço da fragmentação urbana e degradação ambiental**

A construção da FES em diferentes etapas, por projetos elaborados no âmbito de políticas de habitação distinta, mantiveram o perfil de ocupação fragmentado e desarticulado, sem maior integração entre os conjuntos, mantendo grandes vazios e espaços remanescentes se mantiveram com barreiras físicas ou foram espontaneamente ocupados informalmente, avançando em áreas livres e conferindo às comunidades o risco ambiental enquanto se avança no quadro de degradação ambiental.

Os novos padrões de ocupação, que se distinguem pela tipologia condomínio em

quadras não mais longitudinais, mas de formas variadas e grandes áreas, permanecem com as tendências de fragmentação, sem grandes soluções projetuais que avancem na integração do desenho urbano na FES. A produção em autoconstrução, a urbanização incompleta e as interrupções abruptas verificadas no avizinhamo de ocupações de altas densidades populacionais e construtivas com glebas vazias não parceladas conferem ao recorte espacial as características de uma área de expansão periférica, em processo de conurbação.

3 ESTUDO DE CASO: RESIDENCIAL CIDADE JARDIM I

O capítulo 3 – **Estudo de Caso: Residencial Cidade Jardim I** – está vinculado ao objetivo específico que visa compreender o significado da retomada da construção de grandes conjuntos habitacionais. Para tanto, faz uso do estudo de caso sobre o Residencial Cidade Jardim I (RCJI), quanto aos arranjos institucionais dos agentes de produção envolvidos, bem como levanta o perfil dos beneficiários e analisa os seus impactos na vida dos moradores, de modo a avaliar a eficácia do programa em atender as necessidades habitacionais às quais se propõe. Avançando nas escalas espaciais de análise, o foco desta análise se direciona para a escala do residencial.

O capítulo se estrutura em três partes:

3.1. Residencial Cidade Jardim I: o empreendimento e seus arranjos institucionais:

este tópico introduz o empreendimento em suas características gerais, assim como os principais agentes, públicos e privados, envolvidos na sua implementação. São descritos neste tópico os procedimentos realizados pelos agentes, os seus discursos e as pactuações, assim como as dinâmicas urbanas que impactaram na definição das demandas a serem atendidas pelas unidades do empreendimento – fatores considerados relevantes para a compreensão do funcionamento da segunda fase do PMCMV. Essa seção apresenta, em grande parte, o conteúdo extraído de entrevistas adquiridas no acervo do LEHAB ou realizadas no decorrer da pesquisa e se divide nos seguintes subtópicos: 3.1.1. O empreendimento RCJI ; 3.1.2. Os agentes e seus arranjos e 3.1.3. As demandas de diferentes origens atendidas no RCJI

3.2. Resultados do Survey Cidade Jardim: o tópico intermediário apresenta o survey realizado junto ao empreendimento em 2016, principal instrumento metodológico para levantamento dos dados aqui apresentados, assim como seus resultados. Inicialmente, busca-se compreender o perfil dos beneficiários atendidos, através dos dados socioeconômicos e outros, relativos às condições de trabalho e moradia na antiga residência. Em seguida, são analisados os impactos causados na mudança de vida dos moradores em aspectos que variam do seu acesso à cidade, às condições de moradia, de deslocamento, às despesas e satisfação com o condomínio e apartamento, dentre outros. Este tópico é composto por três subtópicos: 3.2.1. Apresentação do Survey; 3.2.2. O perfil dos moradores; 3.2.4. As condições de moradia e 3.2.4. Os impactos da mudança na vida dos beneficiários.

3.3. Considerações finais: a última parte do capítulo busca sintetizar alguns dos processos observados na discussão dos tópicos anteriores, apresentando um quadro de dinâmicas urbanas e confrontos entre as metas – os discursos dos agentes de produção e a materialidade expressa no RCJI.

3.1. Residencial Cidade Jardim I: o empreendimento e seus arranjos institucionais

3.1.1. O empreendimento RCJI

Conforme apresentado no capítulo 2, o Cj. José Walter se mostrou altamente representativo para a produção do BNH em Fortaleza – grandes conjuntos periféricos e com recursos apropriados para faixas de renda superiores – e como elemento estruturante na origem da FES como frente de expansão urbana direcionada “vocacionada” para a produção de habitação popular. De maneira semelhante, o RCJI se mostra representativo dentre o conjunto de empreendimentos contratados no âmbito do PMCMV localizados na FES ao inaugurar uma série de tendências de localização, dimensão, quantificação e tipologia arquitetônica e urbanística largamente reproduzidas na segunda fase do programa.

Alguns dos processos observados na primeira fase do PMCMV indicados no capítulo 1 – periferação dos empreendimentos frente a produção do PAR, papel secundário do Estado que em grande parte resumiu a atuação à agilização dos processos de implementação dos empreendimentos e a um trabalho social insípido, protagonismo da atuação da CEF como agente de aprovação e fiscalização dos empreendimentos, atuação da SINDUSCON na produção de um projeto padrão arquitetônico e urbanístico de apartamentos em condomínios fechados, a introduzir uma nova componente de segregação para a HIS – se alteram, ou se intensificam, a partir do lançamento do PMCMV 2. O RCJI é emblemático enquanto produto das mudanças no âmbito institucional, nos arranjos entre agentes.

Se antes da mudança de fases os empreendimentos do PMCMV em Fortaleza costumavam ser implantados em terrenos vazios localizados em bairros periféricos mais consolidados, o avanço dos novos empreendimentos para as glebas da FES sinaliza que as tendências de periferação se intensificam, assim como o processo de conurbação em curso verificado entre Fortaleza, Maracanaú e Pacatuba. Embora a forma condomínio vertical permaneça como a mais reproduzida, os empreendimentos passam de fechados para abertos e, da média de dois pavimentos, para um número crescente de empreendimentos com 4 pavimentos. Até então, o maior empreendimento para faixa 1 contratado em Fortaleza possuía 351 unidades, entretanto torna-se comum a contratação de milhares de unidades a partir das novas normativas do programa, que liberam a restrição de 500 unidades por empreendimento.

Esses novos grandes conjuntos, inaugurados com o RCJI, representam a retomada de uma política habitacional centralizada comparável à do BNH, com impactos que reforçam as tendências de homogeneização social e degradação ambiental – fenômenos verificados no capítulo anterior. A fragmentação urbana fomentada pela construção de projetos que desconsideram o entorno existente dos terrenos de implantação pode ser observada na completa dissociação nos padrões morfológicos entre o Cj. José Walter e RCJI, vizinhos; na retenção de grandes glebas vazias sem urbanização; grande número de interrupções viárias; e até mesmo no distanciamento entre os empreendimentos RCJI e o RCJII, a mais de 1km ao sul. (Figura 70).

Figura 70 – Fragmentação urbana no entorno do RCJI



Fonte: Elaboração própria (Google Earth, 2018).

Com uma área de 72,3 hectares, o RCJI se enquadra na modalidade FAR, e concentra 5 contratos³³ firmados em 2012, com a presença de representantes da Secretaria das Cidades–

33 A contratação do RCJI em cinco módulos justapostos em uma mesma gleba incorporada foi a saída encontrada para aprovação do volume de milhares de unidades habitacionais dentro dos requisitos do PMCMV. A estratégia de subdividir as unidades de empreendimentos contratados por uma mesma construtora em quadras vizinhas já vinha sendo explorada na implementação do PAR e da primeira fase do PMCMV na RMF. (PEQUENO & SROSA, 2015).

secretaria vinculada ao governo estadual do Ceará – , CEF e Fujita Engenharia LTDA, construtora responsável pelo projeto e construção do RCJI (CEF, 2015). Localizado entre o Conjunto José Walter e a Chesf – sede da Companhia Hidro Elétrica do São Francisco em Fortaleza – e limitado ao norte pela Avenida Presidente Costa e Silva, o conjunto contém 5536 unidades habitacionais do tipo apartamento com área de 43m² (**Figura 71**), distribuídas em 16 condomínios, 346 blocos de planta “H” com 4 apartamentos por andar e 4 pavimentos – ou seja, 16 apartamentos por bloco (**Figura 72**). Do total de unidades, 277 (5%) foram programadas para serem entregues como adaptadas.³⁴

Figura 71 – Planta padrão do apartamento no RCJI



Fonte: Governo do Estado do Ceará/Metrofor. Cartilha: Projeto Ramal Parangaba-Mucuripe – VLT.

O residencial incorpora além de habitações, áreas de lazer e equipamentos de uso coletivo distribuídos nos condomínios, assim como a urbanização da margem da Lagoa Aldeia Velha, elemento natural central na implantação do empreendimento, executados pela construtora Fujita. Dentre os equipamentos, foi prevista a construção de quadras esportivas, *playgrounds*, campos de futebol, salões de festa e pista de skate, além de mais de 2 mil vagas para carros e motos.

34 Segundo representante da Fujita, em entrevista concedida ao LEHAB em 2014, não há distinção entre as plantas de unidades comuns e adaptadas, todas apresentam o mesmo dimensionamento. O diferencial destas 277 unidades se deu na entrega da unidade com barras de apoio nos banheiros já instaladas. Demais unidades térreas podem ser, posteriormente, adaptadas pelas próprias famílias.

Figura 72 – Localização e implantação do RCJI



Fonte: Governo do Estado do Ceará/Metrofor. Cartilha: Projeto Ramal Parangaba-Mucuripe – VLT (edição própria).

Figura 73 – Tipo de propriedade das quadras do RCJI pela base de dados da SEFIN



Fonte: SEFIN (2015)

Na referida planta de implantação divulgada no sítio eletrônico do governo do estado, aparecem definidas as quadras de uso institucional e comercial. Segundo representante da construtora Fujita, em entrevista realizada em 2014, parte da área do empreendimento consistiria em quadras comerciais que permaneceriam na posse dos proprietários originais das glebas.³⁵ A base de dados cedida pela SEFIN, atualizada até 2015, entretanto, indica que essas

³⁵ Essa informação foi reforçada em entrevista realizada em 2018 junto a um dos beneficiários do empreendimento durante visita ao local (Jeferson, integrante da corrente sindical Unidade Classista, a ser referido no decorrer do capítulo como morador do RCJI), destacando que “as melhores terras permaneceram nas mãos dos Montenegro, os que se dizem proprietários do terreno”, ao se referir às glebas que remanesceram vazias do entorno.

quadras apresentadas como comerciais não são de propriedade de agentes privados, mas públicos, sendo locais para implementação de equipamentos sociais que permanecem sem serem construídos (**Figura 73**). Desde a contratação do RCJI, até a entrega de unidades habitacionais, essas quadras permaneceram vazias.

As demandas atendidas pelas unidades habitacionais do RCJI tiveram diferentes origens – uma parte seria fechada, a ser indicada por movimentos sociais e pelo governo estadual do Ceará; outra seria aberta, composta por famílias cadastradas junto à PMF. Tendo representado um ponto de inflexão entre as duas primeiras fases do PMCMV, o residencial reuniu agentes públicos e privados com interesses convergentes em um período de processos concorrentes – um momento particular marcado pela implantação de grandes projetos urbanos associados à preparação para a Copa do Mundo de 2014, pelo crescimento das demandas geradas por remoções, pressão de movimentos de lutas por moradia, pelo volume de recursos, pela dinamização do mercado imobiliário e por pleitos eleitorais.

Merece destaque o protagonismo do governo estadual no processo de implantação do RCJI e sua maior participação na implementação do programa a partir da segunda fase, sendo o poder municipal tradicionalmente a esfera de governo que coordena o processo. As mudanças realizadas no âmbito do PMCMV na transição entre as duas fases, a serem abordadas adiante, tornaram o programa mais atrativo não apenas para as construtoras, mas também para os entes públicos na esfera estadual.

O **quadro 04** indica quais são os principais agentes sociais envolvidos nas diferentes etapas de implementação do RCJI, cujos arranjos e participação serão explicitados nos subtópicos seguintes.

Quadro 04 – Quadro de agentes envolvidos na implementação do RCJI

| | | |
|--------------------------|------------------------|---------------------------|
| Agentes do setor privado | Fujita Engenharia | Construtora/incorporadora |
| | Montenegro | Proprietários da gleba |
| Agentes do poder público | Secretaria das Cidades | Governo estadual |
| | HABITAFOR | Governo municipal |
| | CEF | Agente financiador |
| Beneficiários | MST / MCP / MLM / UC | Movimentos sociais |
| | Reassentamento | Remoções do VLT |
| | Cadastro da HABITAFOR | Demanda fechada |

Fonte: CEF, 2015; LEHAB (2016)

3.1.2. Os agentes e seus arranjos

Passados os primeiros anos após o seu lançamento, no momento de transição entre a primeira e segunda fase do PMCMV nos anos 2011 e 2012, milhares de unidades habitacionais já

havam sido contratadas e parcialmente entregues nos municípios do Ceará. Era possível observar, entretanto, uma baixa efetividade do programa no estado, como aponta o reduzido número de unidades contratadas em relação à meta inicial para a fase 1 (cerca de 51.644 Uhs). Até o término do ano de 2011, nem mesmo metade do valor da meta havia sido contratada no estado (CEF, 2015).

Também foi possível observar que o programa vinha apresentando pouca capilaridade em adentrar nos municípios do interior do estado, verificando-se que a produção habitacional estaria intensamente concentrada em municípios metropolitanos, com recursos do FAR e CCFGTS. Alguns dos motivos apontados para a baixa expansão do PMCMV nos demais centros regionais seriam: dificuldades de aprovação de contratos junto à CEF pelas más condições de infraestrutura, escassez e precariedade de mão de obra local, indisponibilidade de terra para HIS nos planos dos municípios e o desinteresse do setor da construção civil em atuar no interior, preferindo manter a atuação já mais tradicional na RMF – ainda que mesmo nestes municípios tenha encontrado dificuldades (PEQUENO & ROSA, 2015).

Apesar da modalidade Oferta Pública de Recursos para municípios com até 50mil habitantes ter sido pouco representativa, é importante observar que mesmo em Fortaleza, até então, a produção se mostrava bastante inferior à meta, com um abismo ainda maior frente ao amplo *déficit* habitacional. Segundo o primeiro cadastro realizado pela HABITAFOR junto às famílias de baixa renda que se enquadram na faixa 1 do programa, o *déficit* indicou um montante de aproximadamente 120mil famílias como demanda quantitativa por moradia na capital. Nos primeiros anos do programa, nem 3 mil unidades haviam sido contratadas na modalidade FAR localmente, com um valor ainda menor de unidades concluídas e entregues (CEF, 2015).

Segundo relato do coordenador de Habitação da Secretaria das Cidades³⁶, essa baixa expressão era causada pelo elevado valor da terra urbana, mesmo em bairros periféricos. Essa valorização, já impulsionada pela busca de terrenos com infraestrutura para implementação do PAR, atingiu patamares ainda mais elevados após o lançamento do PMCMV. O alto valor de aquisição de terrenos dotados de infraestrutura – requisito para aprovação junto ao agente financeiro, a CEF – aliado às restrições quantitativas de unidades habitacionais por empreendimento nas exigências do programa o tornavam menos atraentes às construtoras,

36 Flávio Jucá, em entrevista concedida ao LEHAB em 2013, à época Coordenador da Habitação na Secretaria das Cidades do Governo do Ceará.

pois reduziam a margem de lucro alcançável na faixa 1 – altamente subsidiada. Estes empreendimentos, possuíam baixo valor de comercialização da unidade.

Diante das dificuldades em dar volume à produção do programa, a partir de 2011 o governo estadual, através da Secretaria das Cidades, passa a ter uma atuação mais direta na implementação do PMCMV. Segundo o coordenador de Habitação da secretaria, até o momento, os programas habitacionais geridos no órgão eram “programas pequenos”, sendo citados a “Operação Coletiva 460”³⁷ e o “leilão habitacional”, no qual o governo estadual aportava aos municípios R\$7 mil para cada unidade habitacional. Considerando a potencialidade de larga escala de produtividade do PMCMV, com os volumosos recursos federais disponíveis, mas não aproveitados, o governo do estado passa a buscar formas de viabilizar a implementação do programa como “carro chefe” da política de habitação no estado. Segundo Jucá (2013):

“O que a gente propôs, o secretário [das Cidades] que por sua vez levou para o governador [do Ceará, Cid Gomes,] que quando fez as contas entendeu que era mesmo a melhor solução: entrar de cabeça. Que a gente eliminasse por vez todos estes projetos menores que nós fazíamos, que aliás estavam todos quase que paralisados, e entrar de vez dentro do PMCMV. O estado entrando como principal articulador, ... dentro do Estado como um todo, ... dentro da cadeia produtiva. Então o estado resolveu fazer isso, fez-se uma ‘contazinha’ fácil. A gente tinha possibilidade de, aplicando 200 milhões de reais [dos recursos próprios do estado], trazer 4 bilhões de reais do governo federal, o que significava assim você maximizar o dinheiro público. Porque se você utilizar apenas o 200 milhões do estado você faz pouca coisa, mas se você utilizar esses 200 milhões para atrair o recurso federal desse grande programa que é o MCMV você está trabalhando muito melhor, né? Então foi essa decisão: que a política habitacional do Estado a partir de então passou a ser apoiar o programa do MCMV no estado do Ceará.”

A partir de então, foi criado um comitê interinstitucional, com representantes do governo do estado – da Secretaria das Cidades –, dos bancos que financiam o PMCMV – a CEF e o Banco do Brasil, que passou a atuar no PMCMV a partir da segunda fase –, das concessionárias de serviço público – em particular, a CAGECE para o abastecimento de água e esgotamento e a COELCE no abastecimento de energia – e do setor da construção civil – o SINDUSCON-CE. Nas reuniões mensais, o governo estadual tinha interesse de “ouvir o mercado”, compreender “porque tanta dificuldade de fazer o MCMV rodar no Ceará”, sendo discutidos quais os “gargalos” da implementação do PMCMV a partir do que se tinha observado dos primeiros empreendimentos.

37 Programa Operações Coletivas – Resolução 460/518; Um programa de financiamento para necessidades habitacionais – aquisição de terreno, construção de imóvel, aquisição de imóvel ou lote e aquisição de materiais de construção – com recursos do FGTS para família de baixa renda, tendo a CEF como agente operador e financeiro. Dentre as possíveis entidades organizadoras, governos estaduais e municipais, assim como cooperativas, sindicatos, pessoas jurídicas e companhias de habitação poderiam se inserir (“Programa de Operações Coletivas – FGTS – Resolução 460/518”, disponível em <<https://www.unmp.org.br>> Acesso em 20 set. 2018).

A meta passou a ser a atuação na fase 2 do PMCMV, que por um lado aumentava o teto de valor para a unidade habitacional, ao mesmo tempo que permitia que outras esferas do governo adicionassem a esse valor um aporte para viabilização do empreendimento – fosse no valor da habitação ou na infraestrutura não incidente do empreendimento, a do entorno. Sobre esses processos e as ações tomadas pela Secretaria, o coordenador de Habitação comenta:

“As construtoras apontaram na época que o principal dificultador era o limite financeiro estabelecido pelo governo federal, o qual era insuficiente para que o programa deslanchasse aqui. Então a primeira coisa que a gente fez foi pegar esse recurso que o estado tinha para habitação e aportar dentro do PMCMV para que as construtoras começassem a procurar o programa. Foi criada a Lei 15.143, que foi submetida à assembleia que possibilitou o estado a aportar recurso financeiro no programa. Isso veio no mesmo momento em que o Ministério das Cidades possibilitou essa entrada de recurso pelo estado. Porque anteriormente, no PMCMV 1, se o Estado ou qualquer instituto que entrasse com recurso ele diminuiria do valor do limite do programa. Se o programa era R\$45 mil e o estado colocasse R\$2 mil a mais, continuava sendo R\$45 mil o limite por unidade habitacional, só que a União passava com R\$2 mil a menos. Então não era nenhum interesse para o estado. A partir de 2011, o Ministério lançou uma portaria dizendo que o que o estado, o poder público, entrasse com adicional realmente somaria ao limite do programa. Então na época tinha-se essa possibilidade e a gente criou uma lei [estadual]. O limite do programa já era 56 mil, significava que se o estado entrasse com mais R\$3 mil ou R\$5 mil se iria dar um incremento no processo. Ai o limite aumentou para R\$63 mil na região metropolitana, o que foi também uma ajuda.”

Além das mudanças na distribuição de recursos, uma convergência de interesses – por parte do poder público, em destravar a potencial produção em larga escala do PMCMV, e do mercado imobiliário, em maximizar a lucratividade dos investimentos – fez com que o PMCMV 2 liberasse a restrição do reduzido número de unidades por empreendimento. As prerrogativas de produção célere e em massa se aliaram à busca por terrenos de menor valor e maiores dimensões, levando à maior periferação dos empreendimentos contratados. O relato do coordenador estadual justifica a escolha desse perfil de implantação:

“O PMCMV já começou afastado [da cidade], porque pegou esse efeito do PAR, já que não tinha mais tanto terreno assim (...). O ideal seria que a gente tivesse pequenos empreendimentos em vazios urbanos, como foi feito no PAR. Mas hoje em Fortaleza não tem isso, esses vazios urbanos, ao menos desses que permitam a viabilização do empreendimento. O custo do solo é muito alto.”

Apesar da má localização ter sido tomada como uma prerrogativa para viabilizar empreendimentos para baixa renda no âmbito do programa, o que se percebe é que o abandono de regulamentar instrumentos de controle da especulação e de indicação de terrenos direcionados para HIS contribuiu para esse quadro – nenhum empreendimento do PMCMV chegou a ser construído nas áreas delimitadas como ZEIS Vazio no PDPFor. Outra prerrogativa, ainda segundo o coordenador de habitação da Secretaria das Cidades, passa a ser

a verticalização “de todos os empreendimentos”, uma vez que “você não consegue fazer casa [individualizada no em Fortaleza] por causa do preço do terreno”.

A convergência de interesses também se dá na esfera de governo local. É importante observar que uma das grandes motivações do governo estadual em aportar recursos no PMCMV foi a de garantir a possibilidade dele próprio indicar famílias a serem atendidas pelos empreendimentos. Enquanto os municípios realizaram seus cadastros para o levantamento de uma demanda “aberta”, o estado não teve essa atribuição. Segundo Jucá (2013), “o estado tem grupos que pretende atender com o PMCMV, em questões isoladas”. Tratam-se de demandas fechadas, oriundas dos diversos programas urbanos no âmbito do Governo do Estado do Ceará que geram remoções. Merecem destaque as demandas geradas pelos projetos de Urbanização do Maranguapinho, Cocó e Dendê – assentamentos urbanos precários em situação de risco na RMF com grande número de famílias em condição de vulnerabilidade – e do projeto VLT, a ser discutido adiante.

Dentre as ações para destravar o PMCMV nos municípios do interior do estado, além da abertura de um canal de diálogo direto com as construtoras para apresentação dos municípios selecionados pelo Ministério das Cidades, destaque para as reuniões com prefeitos dos municípios indicados pelo Ministério das Cidades como aptos a receber recursos da modalidade Oferta Pública e a assinatura de um TAC – termo de acordo e compromisso – no qual o Estado se compromete a aportar R\$ 3mil reais adicionais ao recurso federal por unidade. Entretanto, nesse grande pacto entre governo estadual, bancos, concessionárias e SINDUSCON-CE, o Residencial Cidade Jardim I assume uma centralidade por representar as mudanças da nova fase do PMCMV. Se até o momento, havia sido contratado em Fortaleza em 3 anos de existência do programa apenas 2896 unidades para faixa 1, este único empreendimento sozinho já superava esse valor totalizando 5536 moradias.

Um dos agentes de grande inserção no processo, e que esteve bastante presente nas reuniões do comitê criado no âmbito da Secretaria das Cidades, foi a construtora Fujita Engenharia LTDA³⁸, responsável pela execução do empreendimento. Segundo informações obtidas em entrevista realizada com representantes da Fujita em 2013, a empresa, criada em 1993 pelos herdeiros do proprietário da antiga Construtora Estrela, teve importante inserção no segmento

38 A Fujita já realizou mais de 120 obras em todo o país, desde empreendimentos habitacionais a equipamentos de saúde e lazer. Com atuação além do estado do Ceará, a Fujita assinou empreendimentos habitacionais em outros estados como São Paulo, Alagoas, Roraima, Paraíba, Rio Grande do Norte, Maranhão e Pará. A empresa já construir mais de 600 mil metros quadrados e coleciona premiações, além de possuir certificações de qualidade como PBQP-H e ISSO 9001.

da habitação de interesse social nas décadas de 1970 e 1980 na RMF, tendo participado da execução de conjuntos do BNH – dentre eles o Cj. Nova Metrópole em Caucaia e o Cj. Jereissati, em Maracanaú.

A inauguração da atuação desta construtora no PMCMV ocorre apenas da segunda fase do programa, inicialmente com os empreendimentos IRIE I e II localizados em Caucaia, dois condomínios de apartamentos contratados na modalidade CCFGTS que juntos somam 384 unidades habitacionais para faixa 2. A segunda participação da Fujita no PMCMV acontece na assinatura dos 5 contratos que compõem o empreendimento RCJI. É notável a diferença do aporte de recursos entre os dois casos – o valor da operação dos empreendimentos IRIE somam menos de R\$ 20 milhões, enquanto para o RCJI, o valor passa para acima de R\$ 347 milhões (CEF, 2015).

Embora o Residencial Cidade Jardim II não tenha sido contratado junto à Fujita – mantendo-se sob responsabilidade da construtora Direcional –, a construtora manteve a atuação na FES ao assumir a execução do Res. Luiz Gonzaga, único empreendimento do PMCMV Entidades na FES contratado em articulação com a Entidade de Bairros e Favelas de Fortaleza, Cearah Periferia e Associação Habitat para a Humanidade em 2014. Contratado em duas etapas junto à CEF, o Res. Luiz Gonzaga permaneceu com problemas de atraso da entrega de moradias devido paralisações no decorrer da obra. Com um total de 3520 unidades de apartamentos, o empreendimento seria o maior da modalidade Entidades no PMCMV no Brasil. Segundo relato da secretária da HABITAFOR, a entrega da primeira etapa está prevista para o primeiro semestre de 2019.

No RCJI, a construtora foi contratada apenas para a execução das unidades, dos equipamentos comunitários coletivos e da infraestrutura do condomínio. O Governo do Estado assumiu a responsabilidade, posteriormente compartilhada com a PMF, de complementar o entorno com equipamentos públicos e as obras viárias. Destaque especial para o abastecimento de águas com a implantação de um ramal de abastecimento, uma vez que o do José Walter não seria suficiente. Da mesma forma, o esgotamento foi direcionado a uma lagoa de estabilização já existente no entorno, a qual deve ser ampliada pelo governo estadual.

Segundo engenheiro da Fujita, as maiores dificuldades de aprovação não se deram junto à PMF, mas com o volume de estudos de viabilidade exigidos pela CEF. O mesmo afirma que as maiores interferências na definição do projeto arquitetônico urbanístico estiveram

relacionadas às normativas do PMCMV³⁹ e nas demandas apresentadas pela CEF, que já tinha levantado problemas recorrentes na primeira fase do programa, em particular em condomínios fechados com muros. Sobre os muros, ele relata:

“Porque que eles são abertos: quando a gente foi assinar esse contrato, a própria CEF já tinha entregue algumas unidades e ela sentiu que os moradores não estavam cuidando do condomínio. Por exemplo, em alguns condomínios você tem que ter guarita, você tem que ter vigia, você tem que ter zelador; e eles não estavam nem pagando a taxa para manter essas pessoas. Então eles decidiram que tirassem o muro, porque você não tem vigia, não tem zelador.”

Durante a produção do PAR, o SINDUSCON-CE e a CEF foram importantes agentes na definição de padrões arquitetônicos e de localização dos empreendimentos contratados no âmbito do programa. Foi desenvolvido pelo sindicato um “projeto referência” de planta habitacional, amplamente reproduzido pelas construtoras atuantes no PAR em Fortaleza. Uma estratégia semelhante foi desenvolvida para o PMCMV. O SINDUSCON-CE contratou equipe de profissionais para elaboração de projetos-tipo, com pequenas variações de acordo com a faixa de renda entre 0 a 3 salários mínimos e 3 a 10 salários mínimos. O pacote de projeto incluía projeto de arquitetura, instalações e estrutura das unidades, buscando “racionalizar a construção”, mas principalmente, evitar demoras no processo de aprovação junto à CEF e às prefeituras. Desde o princípio, a necessidade de verticalização estava posta, na elaboração de apartamentos tipo a serem agrupados em blocos (PEQUENO e FREITAS, 2010).

Na entrevista, o engenheiro da Fujita relatou que no período de contratação e construção, o mercado da construção civil estava em “*um boom, (com) mão de obra escassa*”, tendo em vista as dinâmicas do mercado imobiliário, projetos urbanos e a própria atuação do PMCMV no período. A construtora optou pela estratégia de formar profissionais em cursos de 3 a 4 meses, com o mercado de trabalho advindo das comunidades do entorno. Os representantes da Fujita declararam essa estratégia como uma ação de responsabilidade social, segundo relato:

“A gente até vê que o empreendimento CJ tem esse caráter de responsabilidade social próprio. Porque as pessoas que trabalham no empreendimento, a grande maioria mora ou no Pantanal, Cj. Palmeiras, São Cristóvão, aqui nas proximidades, né? Menos do Cj. José Walter⁴⁰ – e hoje já estão morando nos apartamentos que eles construíram. – Aliás, algumas equipes eram formadas quase que exclusivamente por membros daquela comunidade. Eles tinham orgulho de dizer que estavam construindo a própria moradia.”

39 Sendo citado como exemplo o requisito de elevador na normativa do MCMV 2, elemento que não precisa ser instalado, mas precisa ser previsto para futura instalação se necessário: no RCJI, uma das paredes do hall de escada não é estrutural para viabilizar a futura instalação

40 Essa parte da fala se refere ao fato da população residente do José Walter ter mais acesso a oportunidades de trabalho, enquanto outros bairros do entorno apresentam-se com menor diversidade de usos e oferta de empregos.

Contudo, segundo relato de moradores do RCJI, grande parte dos funcionários formados e contratados para obras do empreendimento perderam o emprego após a mudança, sendo a justificativa da empresa a “crise econômica”.

Tendo em vista a escala massiva do empreendimento, a limitação de recursos e a necessidade de celeridade, a Fujita adotou tecnologias construtivas menos tradicionais no Ceará, como a parede de concreto produzida *in loco*, com instalações embutidas na fundação em *radier*. As características do sistema foram consideradas ideais para empreendimento com milhares de unidades pela “velocidade” da execução, o “alto grau de repetitividade” e a “rigidez do sistema”.

“O radier é questão de velocidade, esse sistema é um sistema que necessita de velocidade. Então o *radier*, em uma semana, a gente tem 6 *radiers* desses feitos. Se a gente fosse para o convencional, demoraria muito mais tempo. Então todas as tecnologias que a gente utiliza são tecnologias para ganhar velocidade. Por exemplo, se a gente escolhe uma telha de cerâmica, a velocidade seria muito menor que a telha fibrocimento. Uma textura é muito mais rápida que uma pintura com a massa PVA e latex”.

“Além da questão da velocidade, que é a principal, o *radier* é a fundação mais apropriada para estruturas com cargas distribuídas (sem pilar, viga,... no caso é alvenaria estrutural, parede de concreto, o *radier* é mais apropriado, o que também influencia na escolha)”.

Apesar do investimento inicial dessas tecnologias ser maior do que outras mais tradicionais, o “ganho” se dá na velocidade que a obra alcança. Outro ganho se dá na independência do fornecimento de materiais de construção, fator primordial para uma obra de tamanha dimensão com um horizonte de tempo tão curto.

“Nós fizemos um estudo no início da obra para o prazo que tinha para executar, se a gente fosse fazer de tijolo, se a gente juntasse todas as cerâmicas do estado do Ceará, a gente não teria tijolo pra atender a nossa necessidade (...) A gente ia ficar na mão dos fornecedores”.

No decorrer da obra, a construção chegou na “velocidade de cruzeiro”, quando 22 apartamentos chegavam a ser concretados diariamente: “É como se concretasse um prédio e meio todo o dia!” A celeridade se justificava na exigência de conclusão da obra dentro do prazo de 24 meses. A extrema padronização e a inflexibilidade do projeto impostas pelo sistema de construção adotado não foram consideradas como problemas para a Fujita. Ao ser questionado sobre as restrições impostas pelo sistema construtivo a obras e reformas, o engenheiro da empresa apenas afirmou que esse não havia sido um problema relatado pela CEF ou outras empresas que vinham atuando no PMCMV. O que se percebe, de fato, é que essa não era uma preocupação das construtoras apesar de essa ser uma das maiores críticas à produção do programa.

3.1.3. As demandas de diferentes origens atendidas no RCJI

3.1.3.1. A demanda aberta da PMF:

O volume de unidades contratadas nessa ação chama a atenção da PMF, que até então tinha encontrado dificuldades em atender a demanda levantada no cadastro municipal pelo reduzido número de empreendimentos do PMCMV contratados na sua primeira fase em Fortaleza. Segundo Olinda Marques, secretária da HABITAFOR⁴¹, houve uma negociação entre a prefeitura e o governo do estado para compartilhamento das unidades, cada um entrando com um aporte próprio para determinados módulos do empreendimento RCJI.⁴² Segundo a secretária:

“Nós da PMF fomos buscar o governo do estado para fazer uma pactuação. Como nós tínhamos pouca oferta, quando o secretário das Cidades era o Ivo, a gente pactuou. A gente tinha um documento por escrito de demanda. Nós assinamos um pacto que das unidades contratadas pelo governo do estado – isso aí rege de uma portaria do Ministério das Cidades, tá? A gente pegou uma portaria do Ministério das Cidades que fala das demandas dos entes –, então criamos um documento assinado onde o governo do estado repassaria [parte das unidades] para a prefeitura atender a nossa demanda.”

“[A contratação do RCJI e RCJII] foi boa para nós porque a gente não tinha oferta suficiente, assim, na pactuação para qualquer empreendimento do estado, a gente faz um sorteio. E com isso a gente tem atendido muitas famílias”.

Dessa maneira, uma parte das unidades do RCJI foi direcionada para a demanda aberta de Fortaleza, selecionada por sorteio público. A pactuação entre o município de Fortaleza e o governo do estado iniciada a partir desse empreendimento deu espaço a outras que têm acontecido desde então no âmbito do PMCMV. Segundo a secretária da HABITAFOR, quando há contratação de empreendimentos pelo estado em Fortaleza, a PMF tem solicitado por garantir uma porção das unidades para sua própria demanda cadastrada. Já na fase 3 do PMCMV, a pactuação também pode acontecer de outras formas, sendo citados casos em que a PMF possui terreno para o empreendimento e o estado faz aporte para garantir porcentagem das unidades para sua demanda, – como é observado nos casos dos empreendimentos Aldacir Barbosa e Alto da Paz II, com parte das unidades voltadas à demanda de remoções do VLT. Para esses dois, o relato da secretária de Habitação da PMF indica que a prefeitura fez “*um ‘chamamento’, que é uma licitação para a construtora elaborar os projetos e executar as obras*” em seu próprio terreno.

41 Em entrevista realizada em 24 de setembro de 2018.

42 Segundo a mesma, um pacto da mesma natureza aconteceu posteriormente no desdobramento para o RCJ II, ocasião na qual a PMF teve o repasse de 50% das unidades pelo Governo do Estado

De maneira semelhante ao governo do estado, o município decidiu por “entrar de cabeça” no PMCMV, tornando-o carro-chefe da política de habitação. Embora a produção de novas unidades habitacionais seja apenas uma das frentes de atuação da secretaria municipal⁴³, o programa assumiu protagonismo na política habitacional municipal pelo volume de recursos, muito superior aos recursos de OGU, os quais se direcionavam especialmente para a urbanização completa de áreas de favelas. A secretária descreve como tem se dado a captação e o direcionamento dos recursos no âmbito da HABITAFOR:

“Do ponto de vista dos programas de OGU, que são os de urbanização de favelas – que era no Governo Lula o grande carro chefe –, a gente fazia saneamento, drenagem, pavimentação, urbanização de favela, tudo. As unidades habitacionais também eram construídas com esses valores, só que esses valores são hoje defasados em relação ao PMCMV 3, que já tá em mais de R\$82mil (...). Então, certamente, a captação de recursos deu-se muito em cima do PMCMV. Só que a PMF, para alavancar o programa, nós temos que ir atrás de garantir os recursos de contrapartida. Por exemplo a PMF fez dois empréstimos com o Banco do Brasil, um de R\$52 milhões e um outro de R\$57mi para dar contrapartida dessas obras das 17mil unidades [entregues] e das outras que estamos falando[, as 11 mil previstas para 2019], da infraestrutura não incidente do empreendimento. Que no caso do PMCMV, quando você tem o recurso, ele é para a poligonal da obra. Quando você tem uma obra que não tem uma infraestrutura no entorno muito próxima e as concessionárias não tem recursos, e a PMF tem interesse que essa obra vá adiante imediatamente, nós temos que entrar com recursos de contrapartida.”

Ainda segundo a secretária, por conta da grande meta de unidades a serem entregues – de 30 mil unidades entre 2017 e 2020, tendo sido entregues 17 mil até 2018 – e escala do *déficit*, aproximadamente 110 mil famílias segundo última atualização do cadastro. Nesse sentido, os recursos próprios do Tesouro Municipal e os empréstimos bancários têm sido empregados na viabilização de empreendimentos para o programa, em particular na complementação de infraestrutura não incidente, ou seja, no entorno, o que reafirma a escolha de má localização de grande parte desses novos conjuntos.

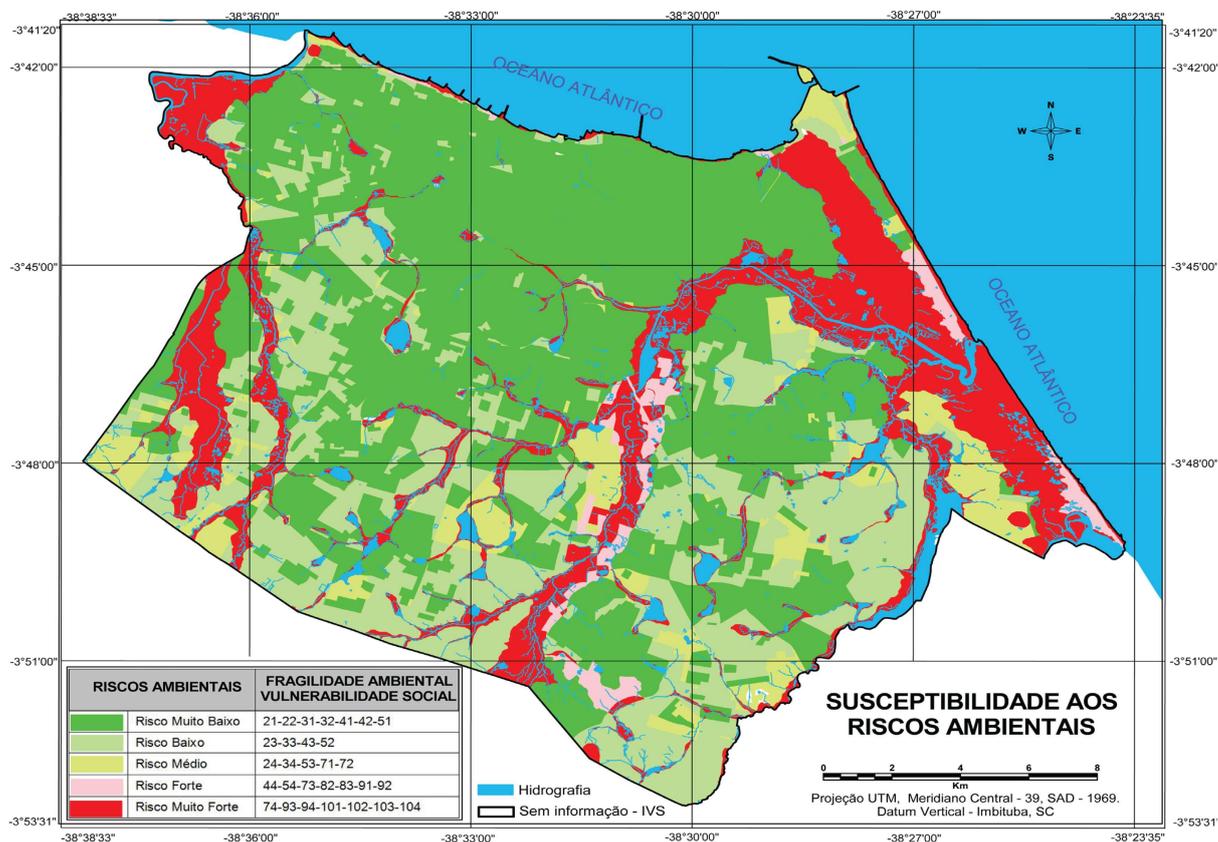
3.1.3.2. A demanda fechada do Estado

Conforme discutido anteriormente, grande parte do interesse do governo estadual em converter os recursos federais do PMCMV em real produção de habitação no Ceará se deveu aos grupos de demandas que a Secretaria das Cidades tinha interesse em atender, um grande volume de famílias removidas por projetos urbanos de diferentes origens. Em particular, buscava-se atender às demandas de projetos de requalificação de áreas de risco e de projetos de mobilidade urbana. Dentre os projetos de reurbanização, têm destaque os realizados nas

⁴³ As frentes de atuação são listadas pela secretária na missão da política de habitação da PMF são as seguintes: 1) Produção de habitação na construção de novas unidades; 2) Melhoria habitacional para reformas em habitações precárias; 3) Acesso ao papel da casa e regularização fundiária; 4) Trabalho social e assistência técnica; e 5) Locação social, regido por lei municipal e considerado emergencial para atendimento de famílias removidas que ainda não realizaram a mudança.

margens dos rios Maranguapinho e Cocó, notoriamente áreas de maior vulnerabilidade socioambiental e suscetíveis a maior risco (**Figura 74**), financiados com recursos federais do PAC 1 e 2 e do próprio Tesouro Estadual.

Figura 74 – Áreas de suscetibilidade ao risco ambiental em Fortaleza



Fonte: SANTOS, J.O. (2015).

Apenas no Projeto Maranguapinho, são 44,44 km lineares de intervenção, cortando diversos bairros de Fortaleza e ultrapassando os limites municipais para outras cidades da região metropolitana. Dentre as ações previstas no projeto urbano, estão a construção de barragem nas cabeceiras do rio, o desassoreamento do leito do rio e as obras de saneamento e drenagem, além do reassentamento de boa parte da população residente nas 25 áreas de risco identificadas. Destas, 18 já teriam sido “eliminadas”, tendo as famílias negociado a desapropriação ou sido realocadas. Desde 2008, foram levantadas 7700 famílias a serem reassentadas em novos conjuntos.⁴⁴

44 Matéria veiculada no Diário do Nordeste Online, disponível em: <<http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/editorias/metro/tres-mil-familias-esperam-retirada-das-margens-do-rio-maranguapinho-1.1956951>>. Acessada em 5 de out. de 2018.

De maneira semelhante estão sendo conduzidos outros projetos do governo estadual na reurbanização e remoção de comunidades às margens do Rio Cocó⁴⁵, tendo essas demandas “criadas” oriundas das mais diversas partes da cidade – muitas vezes de comunidades bem localizadas e tradicionais – sido reassentadas em empreendimentos do PMCMV, em particular em alguns dos que estão localizados na FES. No caso específico dos residenciais Cidade Jardim I e II, consideramos importante apresentar com maiores detalhes o Projeto VLT, que determinou grande parte da demanda a ser atendida pelo empreendimento⁴⁶.

Para essa compreensão, faz-se necessário situar a cidade de Fortaleza no circuito dos megaeventos internacionais. Tendo sido escolhida como uma das 12 cidades-sede da Copa do Mundo de 2014, é orçada para a capital um pacote de obras com recursos federais com a finalidade de prepará-la para acomodar o evento. O PAC Copa – Programa de Aceleração de Crescimento com recursos direcionados para as cidades-sede – somaram, para o estado do Ceará, R\$1,9 bilhão de recursos da União, a serem distribuídos na reforma do Estádio Castelão, Aeroporto Internacional Pinto Martins, Portos do Pecém e Mucuripe e obras de mobilidade urbanas (PINHEIRO, FREITAS, NOGUEIRA, PEREIRA, 2015). Deste pacote de obras, merece destaque o Projeto VLT (Veículo Leve sobre Trilhos), o mais caro dentre os de mobilidade urbana, representando cerca de 50% dos gastos (IACOVINI, 2015).

O Projeto VLT no Ramal Parangaba-Mucuripe, ou ramal leste, é um projeto do governo do estado do Ceará e consiste na implantação de um sistema de transporte de passageiros que se utiliza da estrutura férrea existente na RMF desde a década de 1940, utilizada pela Transnordestina Logística S/A para o transporte de cargas. Com a justificativa de melhorar as condições de deslocamento entre o centro da cidade e o setor leste hoteleiro de Fortaleza, passando pela Parangaba, o projeto prevê a extensão de 12,7km com 9 estações de embarque e desembarque. A obra, sob responsabilidade do consórcio CPE-VLT Fortaleza, teve o projeto estendido para 13,2 km de extensão de trilhos, com 10 estações, 3 pontes, 12 viadutos e 3 passarelas (BARBOSA, 2015). A previsão é de que, quando concluído, o VLT Ramal Leste atenda a 90mil passageiros por dia.⁴⁷

45 Matéria veiculada no portal de notícias da PMF, disponível em <<https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeitura-e-governo-do-estado-entregam-528-apartamentos-no-dende>>. Acessado em: 5 de out. de 2018.

46 É importante observar que o RCJI e RCJII não foram os únicos empreendimentos destinados a receber famílias removidas pelo Projeto VLT, merecendo também destaque o conjunto Alto da Paz II, localizado no extremo nordeste do Município, ainda em construção.

47 Matéria veiculada no portal de notícias “O Povo Online”, disponível em: <<https://www.opovo.com.br/jornal/cidades/2018/07/ramal-parangaba-mucuripe-do-vlt-e-ampliado-obras-no-local-continuam.htm>>. Acesso em 5 de out. de 2018.

O projeto, caracterizado pela falta de transparência⁴⁸ e inexistência de instrumentos de participação popular, recebeu diversas críticas e despertou a resistência por parte dos movimentos sociais populares – Comitê Popular da Copa e Movimento Luta em Defesa da Moradia (MLDM) – e moradores das diversas comunidades do trilho – um conjunto de comunidades distribuídas ao longo da faixa de domínio da Via Férrea Parangaba/Mucuripe, desapropriada da RFFSA pelo governo do estado em 2010 através de Decreto Estadual nº30/2010. De acordo com o PLHIS de 2012, 18 assentamentos precários – com 4719 famílias e 4256 imóveis –, se enquadram nesse grupo, sendo muitas destas comunidades tradicionais, algumas com origens que datam dos fluxos migratórios ocasionados pelo êxodo rural na década de 1950. De acordo com o Projeto VLT original, que previa a liberação da largura de 16 a 23 metros da faixa de domínio, um total de 2500 remoções seriam necessárias (IACOVINI, 2015).

Diante da pressão dos movimentos sociais, articulados com pesquisadores, entidades e ativistas, o governo de estado do Ceará aprovou duas leis para regulamentação da questão das indenizações. A primeira – Lei Estadual 15.056 de 06/12/11 – definiu duas faixas de indenização: a primeira, para domicílios com valor abaixo de R\$40 mil, a família teria o direito a uma unidade do PMCMV completamente quitada; enquanto para domicílios com valor superior a R\$40 mil, a família residente além de receber a indenização, teria direito a uma unidade habitacional do PMCMV não quitada. O auxílio de aluguel social ofertado era fixado em R\$200,00.

Tendo o impasse das indenizações permanecido, é promulgada nova lei estadual nº 15.194 em 19/07/12 que mantém a definição das faixas de indenização, mas aumenta o valor do aluguel social a R\$400,00 e determina que, para imóveis acima de R\$40 mil, além das garantias anteriores, seria acrescido um auxílio social de R\$6000,00. As unidades habitacionais oferecidas para reassentamento seriam o Residencial Alto da Paz, no bairro Vicente Pinzon, e os Residenciais Cidade Jardim I e II (PINHEIRO, FREITAS, NOGUEIRA, PEREIRA, 2015).

A resistência dos movimentos sociais e os questionamentos levantados ao projeto tiveram repercussões positivas na sua alteração: a faixa de domínio do projeto original foi reduzida para uma largura entre 13,5 e 19,5 metros; a localização de uma das estações, que originalmente se localizava em uma quadra intensamente ocupada na Comunidade Aldaci Barbosa, foi relocada para terreno baldio na proximidade; a localização dos trilhos sofreu

48 Em 2010, Metrofor iniciou o mapeamento de domicílios a serem removidos sem sequer apresentar às comunidades ameaçadas o projeto (PINHEIRO, FREITAS, NOGUEIRA, PEREIRA, 2015).

pequenas alterações para que residências pudessem permanecer sem remoções (IACOVINI, 2015). Entretanto, apesar do número de remoções ter sido recalculado de 2500 para 1700 unidades, os números apresentados mais recentemente chegam a 3300 remoções.⁴⁹

Passados 4 anos do término da Copa do Mundo de 2014, a obra do VLT iniciada em 2013 passa por fases de teste, mas ainda não se encontra concluída. Muitos dos questionamentos à obra permaneceram sem resposta. Em particular, da própria necessidade e priorização da construção deste ramal frente às reais demandas de deslocamento: segundo dados do Censo de 2010, os bairros mais periféricos, que não são cruzados pelo Ramal Leste, são os que apresentam maiores problemas de mobilidade no quesito tempo de deslocamento. Bairros estes que receberão parte da população removida.

Também é questionável a escolha de uma solução de mobilidade que parte da prerrogativa de milhares de remoções, sem que as comunidades ameaçadas, ou mesmo a sociedade civil como um todo, tivessem sido consultadas no desenvolvimento do projeto. É alarmante a falta de alternativas e opções dadas aos moradores impactados pela obra, uma vez que o projeto foi entregue já “fechado”, sofrendo pequenas alterações frente às resistências dos movimentos sociais. O Projeto VLT se dissociou dos instrumentos de planejamentos existente em Fortaleza, que segue sem um Plano de Mobilidade apesar da elaboração prevista no PDP-For de 2009 – necessidade reforçada pela Política Nacional de Mobilidade na Lei Federal nº12.257/2012 que traz a obrigatoriedade do plano para municípios acima de 20 mil habitantes.

A remoção de comunidades tradicionais acarreta na perda de laços de vizinhanças e afetivos construídos pelas famílias em décadas de convivência. A mudança da moradia tipo casa – que em muitos casos recebeu investimentos e trabalho pessoal por gerações, bem localizada, mas em condição informal – para apartamento em condomínio vertical – formal, mas periférico – se associa ao impacto na sociabilidade e reforça a necessidade por trabalhos sociais eficientes em todos os processos da mudança.

3.1.3.3. Conflitos fundiários e articulação dos agentes: a demanda fechada da Comuna 17 de Abril

Por décadas, a FES permaneceu como o grande latifúndio urbano de Fortaleza que ainda concentrava grandes glebas vazias. Conforme indicado no capítulo anterior, dentro do

49 Matéria vinculada no portal de notícias “O Globo”, disponível em: <<https://g1.globo.com/ce/ceara/noticia/2018/09/06/vlt-parangaba-mucuripe-amplia-horario-de-funcionamento-em-fortaleza.ghtm>>. Acesso em 5 de out. de 2018.

processo de oligopólio do espaço urbano concentrado nas mãos de poucas famílias, uma grande porção dessa frente de expansão se concentra sob propriedade da família Montenegro. O cenário da facilitação de crédito imobiliário, ascensão do segmento econômico no consumo formal de habitação de mercado, o desenvolvimento local de incorporadores com abertura do capital financeiro e a chegada de novas empresas da construção civil de outros estados levou à crescente inclusão de bordas periurbanas no circuito imobiliário (RUFINO, 2015).

As glebas da família Montenegro, na FES, que concentram uma área na ordem de 540 hectares, permaneceram retidas por grande parte do século XX, desde que foram incorporadas ao perímetro urbano de Fortaleza. Dentre os principais motivos para o entrave do investimento imobiliário nas glebas, é possível citar como impeditivo o fato de que apenas 43% do total seja cotado como área líquida edificável, uma vez que o terreno é cruzado por recursos hídricos – e está sujeito às restrições da legislação urbanística vigente. Pelo PDPFOR, as terras em grande parte coincidem com a ZOR e a ZRA. Apesar destas restrições, as glebas apresentam um potencial construtivo de 53 mil unidades habitacionais, quantia que equivale a 6,8% do total de domicílio de Fortaleza (Censo, 2010). Se utilizada para cálculos uma média de 4 moradores por domicílio, a capacidade populacional atinge uma soma de 212 mil habitantes – só este trecho da cidade concentraria uma população superior a cerca de 97% dos municípios cearenses.

Figura 75 – *Masterplan* do Projeto Cidade Jardim, desenvolvido pela TGA Brasil



Fonte: TGA Brasil, 2017

Com essas considerações, em um momento anterior ao lançamento do PMCMV, os proprietários do terreno, através de incorporadora própria, contrataram em 2007 junto ao escritório TGA Brasil o Projeto Cidade Jardim (**Figura 75**). Trata-se de um *masterplan* desenvolvido pelo escritório com a previsão da incorporação de 8 glebas para a construção de um complexo residencial com 10 mil unidades habitacionais populares de mercado, tomando como público-alvo famílias de renda mensal entre 3 a 10 salários mínimos. Com tipologias arquitetônicas que variavam de condomínios de baixa altura a outros e de gabarito mais elevado, a concepção original deste empreendimento trazia consigo o discurso o “*combate ao déficit habitacional*”. (TGA Brasil, 2017).

Segundo Ivan Martins (ALDIGUERI, 2017), dono da incorporadora responsável pelo projeto no período de desenvolvimento, o *masterplan* sofreu diversas alterações a medida em que se realizavam pesquisas de mercado visando maximizar o lucro da incorporação de uma área menos valorizada na cidade. Através da incorporadora LM, a estratégia de viabilização do empreendimento e de “destravamento” da gleba “problemática” se daria pela aquisição do terreno em permuta financeira, contrato que garantiria maior segurança do investimento imobiliário ao condicionar o pagamento à medida em que, e se, o empreendimento for efetivado⁵⁰. Ainda segundo o incorporador, para evitar o investimento de risco – incorporar a construção e comercialização –, a LM realizou a aprovação do loteamento e do projeto arquitetônico, para assim incorporar o pacote parcelamento e planta de implantação, de menor risco. Embora tenha se iniciado a negociação com diferentes construtoras, a crise imobiliária de 2008 teria frustrado as negociações e o empreendimento não saiu do papel mesmo nos anos seguintes.

Neste contexto de crise, mas de contínuo interesse de destravar o investimento na terra pelas dinâmicas propícias do mercado, o PMCMV veio a ter importante papel na conciliação de interesses de diferentes agentes de produção⁵¹. De fato, um dos processos urbanos que de certa forma pressionou para que o desenvolvimento de parte destes terrenos viesse a ocorrer e que o Projeto Cidade Jardim parcialmente se concretizasse – embora com diferenças estruturais

50 “Uma estratégia importante para os incorporadores é a permuta com o proprietário de terras. Nesse caso, que tem sido predominante no mercado, há uma troca entre ambos em que o pagamento é lançado para o momento de venda das unidades. Sendo assim, tornam-se parceiros no empreendimento numa relação que tende a ser vantajosa para os dois. Para o incorporador, resulta em menor imobilização da capacidade de investimento permitindo um maior portfólio para o mesmo capital de giro, alavancando o volume de produção e os resultados da empresa. Já o proprietário, por não ter recebido o montante no ato, obtém um valor maior pelo terreno. Em geral, a sua análise tem como referência a taxa de retorno de aplicações financeiras”. (WISSENBACH, 2008, p. 18 APUD SHIMBO, 2010).

51 É relevante observar que à época, o presidente do SINDUSCON-CE era André Montenegro, membro da família proprietária do terreno do RCJI que, segundo coordenador de Habitação da Secretaria das Cidades, esteve presente em muitas das reuniões do comitê interinstitucional.

entre o *masterplan* original e o que foi de fato executado – foi o conflito fundiário provocado pela ocupação de uma das glebas da família na FES. Todavia, em 2010, ocorre em parte do atual terreno no qual se implanta o RCJI, a ocupação Comuna 17 de Abril⁵², que durou 4 anos (Figura 76).

Figura 76 – Localização da ocupação Comuna 17 de Abril (em 2012) e gleba do RCJI (2018).



Fonte: Imagem de satélite (Google Earth, 2012;2018).

A “Comuna”, como é conhecida, foi uma ocupação articulada por movimentos sociais que se uniram pela causa da luta por moradia, no caso inicialmente o MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra) e o MCP (Movimento dos Conselhos Populares). Posteriormente, surgiria a partir do do MCP e UC (Unidade Classista) de luta por moradia⁵³, a qual se manteria como movimento neste ocupação. Enquanto o MST tem um longo histórico de existência, com origens ainda em meados do século XX, e fortemente atrelado à resistência no campo, o MCP é muito mais recente e tem uma atuação com foco no espaço urbano. Segundo relato de uma das militantes que participou da ocupação⁵⁴, esse movimento começa a se articular a partir de 2004, antes mesmo da primeira gestão da prefeita de Fortaleza, Luizianne Lins (2005-2008). Tendo origem nas reuniões de núcleos de bairros para discussão das questões comunitárias, as bandeiras de resistência eram diversas. Entretanto, a luta por moradia passou a ser central nas pautas discutidas. A militante relata:

52 Denominação escolhida pelos ocupantes em memória do massacre de Eldorado dos Carajás, massacre ocorrido em 1996, na cidade Eldorado dos Carajás do Pará, no qual 21 militantes moram assassinados em confronto com a polícia. A data marca o Dia Nacional de Luta pela Reforma Agrária (VIANA, 2016).

53 A UC é a corrente sindical filiada ao PCB (Partido Comunista Brasileiro), que teve origem em 2012 a partir de membros dissidentes do MCP. Segundo representantes da UC, essa cisão ocorreu por motivos de “divergência ideológica”, mas ambos permaneceram atuando em conjunto durante a ocupação e em outras ações por ainda manterem “bandeiras convergentes”.

54 Mônica, militante primeiramente pelo MCP e posteriormente, a partir de 2012 da UC, em entrevista cedida em 9 de outubro de 2018.

“O MST estava atuante em Fortaleza⁵⁵ com a ideia de fazer ocupações urbanas, que na época seria o ‘Rurbano’⁵⁶, que não veio a acontecer (...) Entendendo que a na questão no campo estavam ficando difícil, as condições de sobreviver, e a luta por terra também, e isso veio apontando para a vida aqui, mais próxima do centro [urbano] né? À época o MCP fez a conversa com o MST, e o MST colocou essa ideia de fazer ocupação urbana (...) Antes de ser lançado o PMCMV.”

“(…) Tinha os programas de moradia [de OGU, desenvolvidos no município], mas eles não conseguiam ser alcançados, eram limitados. Em 2009, a gente fazia essas reuniões comunitárias e ficou muito forte a luta por moradia, ocupando alguns espaços, ocupamos inclusive a prefeitura, chegamos a ter uma conversa com a prefeita, a Luizianne”,

Estabelecido o de canal de reivindicação com a PMF, foi realizado o cadastro único e pactuada junto aos movimentos, a construção de moradias para suprir as demandas levantadas. Após a comemoração do que parecia ter sido uma conquista concreta dos movimentos, veio o retorno da HABITAFOR de que o cadastro realizado não poderia ser utilizado para captação de recursos federais, pois havia sido entregue “com atraso”. Ainda segundo a militante, houve uma decepção das pessoas dos vários núcleos de bairros envolvidas na luta por moradia.

Para os movimentos, ficou claro que em grande parte, esses recursos se destinavam para a urbanização e o reassentamento de áreas de risco – algo favorável também para a valorização de terras urbanas a serem capitalizadas – enquanto uma enorme porção do *déficit* habitacional, representado por famílias cujo aluguel compromete mais de um terço da renda familiar e em condição de coabitação, era “invisível” para os programas de habitação social. A partir desse momento, em reuniões posteriores realizadas pelos núcleos de bairros, a decisão pela estratégia da ocupação se fortaleceu. O MST iniciou um trabalho de formação junto ao MCP sobre as funções da terra urbana, o direito da moradia e os procedimentos para realizar ocupações. No contexto de preparação para Copa do Mundo e de expansão do circuito imobiliário, o próximo passo foi a escolha do terreno. Uma leitura sobre terrenos ociosos de Fortaleza mostrou as glebas localizadas na FES como favoráveis à ocupação:

“Os movimentos de reuniram e olharam para aquela terra. Que era justamente no caminho de onde para onde os jogos da Copa iam (...) Além daquela terra estar sendo olhada, orientada, para o desenvolvimento só do capital, ela tinha de 540 ha de terra, era um dos maiores latifúndios urbanos de Fortaleza, da família Montenegro. Entendendo que havia um déficit habitacional muito grande, uma desigualdade muito grande, que as pessoas estavam com a vida cada vez mais precarizada.”

55 Segundo Viana (2016), a campanha eleitoral da prefeita Luizianne, do PT, favoreceu a aproximação de movimentos rurais e urbanos: “Muitos dos militantes envolvidos nessas frentes passaram a ser requisitados para cargos no poder municipal e apareceram as divergências e dificuldades entre os representantes da gestão e a organização dos movimentos sociais de base na cidade”. (VIANA, 2016, p.4)

56 Projeto do MST que unia luta por moradia e agricultura urbana, a ser implantado não apenas em Fortaleza, mas que extrapolasse para os municípios metropolitanos e áreas rurais.

Apesar da localização periférica, foi compreendido que o bairro José Walter tinha uma infraestrutura de transporte, equipamentos e serviços que tornavam aquela área equipada para recebimento de novas moradias. Pretendia-se, também, realizar um confronto direto com os processos urbanos de segregação observados pelos movimentos sociais. Ainda segundo a representante da UC, os motivos da escolha pela estratégia de ocupação e pelo terreno podem ser resumidos em alguns principais pontos:

”A gente ocupou aquela terra porque primeiro: pela necessidade. Segundo, porque havia sido feita uma conversa com o Estado e o Estado não cumpriu, terceiro: aquela terra não estava cumprindo com a sua função social. E a luta por moradia é uma luta que impacta muito fortemente essa veia do capital, porque para lá ia todo o desenvolvimento, no caminho do [estádio] Castelão. Tudo ia acontecer para lá. No espaço que a gente fez a ocupação, a pretensão da família Montenegro, que era a dona da terra, era fazer um grande shopping center e fazer condomínios flats de olho na Copa.”⁵⁷

Na madrugada de 15 de abril de 2010, teve início a ocupação da Comuna 17 de Abril através da derrubada das cercas do terreno e construção de barracos coletivos, em um primeiro momento para 700 famílias – número que cresceu em pouco tempo para mais de 1000 famílias, dentre as quais reivindicavam na maioria para habitação urbana, e uma porção menos, cerca de 15%, para a causa da agricultura urbana. Segundo relato da representante da UC, a organização dos barracos se deu na formação em “U”, com um espaço central para assembleias e de mais fácil locomoção se houvesse a necessidade de rápida evacuação das famílias. Os barracos, em pouco tempo, passaram a ser refeitos de maneira individual, sendo ainda divididos em agrupamentos “como regionais”, de 1 a 5.

Além das reuniões comunitárias – inicialmente diárias e posteriormente mais esporádicas –, foram desenvolvidas atividades sociais de grupo – através da Cooperativa de costura, Salão de beleza comunitário, Bodega Vitória Coletiva, Sala de Leitura para crianças e adolescentes e turmas de Ensino Jovens e Adultos (EJA) --, além das promovidas junto a estudantes e professores da Universidade Estadual do Ceará, junto aos seus laboratórios do Curso de Serviço Social, Estudos e Pesquisas em Serviço Social – LAPESS – e Segurança Social –

57 Essa fala é reforçada no manifesto do arquivo da Comuna 17 de Abril: “Ao nos denominarmos COMUNA 17 de Abril, os movimentos sociais do campo e da cidade (MST e MCP) identificam a concentração fundiária (seja nos grandes centros urbanos; seja no campo) como um problema comum da classe trabalhadora e questionamos à que se destinam essas imensas áreas de terra (como a que agora ocupamos) que poderiam perfeitamente dar conta do problema da distribuição da riqueza em nossa sociedade (seja destinando as à produção familiar no interior; seja à moradia popular nas cidades), mas, pelo contrário, jazem ociosas esperando o momento em que serão destinadas para servir de fontes de lucros para aqueles que detêm a riqueza que a classe trabalhadora produz, sem, no entanto ter acesso a ela. (...) Nossa luta é que uma área de 500 hectares não pode ficar assim numa cidade que tem tanta gente sem casa pra morar e sem terra pra trabalhar. Nós entendemos que essa terra deve ser destinada à reforma agrária”. Disponível em: <<http://comuna17deabril.blogspot.com>>. Acessado em 10 de agosto de 2018.

LASSOSS. Além das atividades internas, a Comuna utilizou como estratégia de exposição atos como o fechamento de ruas, passeatas e ocupação temporária do Paço Municipal de Fortaleza (VIANA, 2016).

Em 2012, além da cisão do MCP que resultou na criação da UC, houve na Comuna um forte problema que culminou com a entrada do tráfico de drogas na ocupação, a partir do qual os movimentos e grande parte das famílias tiveram de se retirar e se reunir em outros locais. Conforme relato da militante:

“Em 2012 aconteceu um racha dentro da ocupação, porque o tráfico passou a ter uma inserção muito forte e nós dos movimentos tivemos que sair da ocupação, mas continuamos organizando as famílias que não se aliaram ao tráfico. Que não ficaram por medo ou por outras razões (...) Nós, as famílias da UC, MCP e MST organizávamos, saímos da ocupação e passamos a nos organizar do lado de fora. Antes a gente se reunia em núcleos de bairros, passamos a procurar nos reunir em escolas, depois ficamos sem lugar. Conseguimos espaço na UECE via projeto de extensão”

Neste mesmo período, estavam se estabelecendo os canais de reivindicação com o governo do estado, intermediado entre os movimentos e proprietários da terra, à época da gestão do governador Cid Gomes. Foi sinalizado pelo Estado que o PMCMV poderia ser acionado para resolver o impasse. Sendo contratado o RCJI, os movimentos definiram a demanda fechada de 383 famílias que participaram da Comuna – sendo esse número complementado para 400 com mais 17 famílias indicadas pelos movimentos. Através da mediação do Estado, os movimentos que articularam a Comuna firmaram acordo com os proprietários da gleba ocupada, formalmente abrindo mão de futuras ocupações nas terras dos Montenegro em troca de uma parcela das unidades habitacionais construídas no RCJI⁵⁸ (ALDIGUERI, 2017).

Apesar da peculiaridade da Comuna 17 de Abril, através da qual os ocupantes teriam adquiridos novas moradias no mesmo local da ocupação, a estratégia de ocupação de terrenos públicos e privados pelos diversos movimentos sociais atuantes em Fortaleza não foi um caso isolado. Na década de 2010, outros bairros pericentrais e periféricos como Paupina, Siqueira e Bom Jardim, localizados na fronteira da expansão do circuito imobiliário, tiveram um grande número de ocupações articuladas em troca de uma parcela de unidades habitacionais contratadas no âmbito do PMCMV – ainda que em geral, o reassentamento não ocorra no mesmo local da ocupação (ALDIGUERI, 2017; VIANA, 2016).

58 A firmação desse acordo é confirmada no relato da representante da UC, sendo indicado que essa foi uma proposta iniciada pelo governo estadual e os Montenegros, como requisito para atendimento da reivindicação.

Embora as bandeiras de movimentos sociais de luta por moradias apontem para democratização do acesso à moradia e que a ocupação seja uma estratégia de pressão junto ao poder público – que evidencia que o discurso da falta de terra urbanizada não é realista e que o problema principal da dimensão do *déficit* se encontre nos processos especulativos e na mercantilização da terra urbana que exclui extensas parcelas da população de menor renda do acesso formal à moradia –, a negociação e a dissolução dessas ações insurgentes permutadas por algumas centenas de unidades habitacionais podem ser consideradas uma distorção nas metas de democratização do acesso à moradia.

Enquanto principal fonte de recursos para habitação social, o PMCMV, operacionalizado em moldes empresariais, tem contribuído para a perpetuação do modelo de urbanização que prioriza os interesses das construtoras e incorporadoras, assim como os dos proprietários de terra, como se observou no caso do Cidade Jardim. Os Montenegro passaram a ter formalmente uma garantia de que a terra não será ocupada pelo MST e MCP, parte do terreno de difícil investimento é incorporado para um empreendimento de retorno garantido, sem que haja o risco da construção ou comercialização das unidades.

A localização periférica e o perfil de baixa renda do público alvo não permitem que o lucro seja tão elevado quanto o rendimento de um empreendimento com habitação de mercado voltado para o segmento econômico. A estratégia de manter grande parte das glebas ainda vazias sugere que o processo especulativo de retenção de terra urbana permaneça, no aguardo da valorização advinda dos investimentos públicos direcionados aos conjuntos do PMCMV na FES

3.2. Resultados do Survey Cidade Jardim

3.2.1. Apresentação do Survey

O *survey* aplicado junto aos moradores do RCJI entre os meses de fevereiro e abril de 2016, no âmbito da pesquisa “Condições de inserção urbana de grandes conjuntos voltados para reassentamentos através do Programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza”, do edital MCTI/CNPQ/MED/CAPES nº22/2014 fundamentará as análises neste tópico. O projeto de pesquisa, que dá continuidade à pesquisa realizada anteriormente pelo laboratório, entre 2012 e 2014: “Análise do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF): desenvolvimento institucional, inserção urbana, projetos e impactos”, tinha por foco investigar os processos e impactos da implantação de grandes conjuntos habitacionais associados a grandes obras viárias com problemas de segregação e inserção periférica,

escolhendo como caso o Residencial Cidade Jardim pela relevância em termos quantitativos e representar a principal opção de reassentamento das comunidades removidas para obras do VLT.

Como partes relevantes desta investigação, destaque para o trabalho de coleta de dados qualitativos e georreferenciados junto à CEF, Ministério das Cidades, Censo, PMF e Governo do Estado, além de realizar entrevistas com atores públicos e privados envolvidos na implementação do PMCMV em Fortaleza e produzir cartogramas para análises de como se deu a produção do programa na RMF, assim como das condições de inserção urbana.

O questionário foi escolhido como ferramenta de pesquisa e teve a formulação das perguntas desenvolvida a partir do modelo da rede, que reuniu núcleos de pesquisa de diversas universidades, e da matriz metodológica própria. Além do questionário, as equipes técnicas que visitaram os apartamentos também preencheram “Fichas de Observação da Unidade Habitacional”, para compreender como as famílias de apropriam do apartamento através da disposição do mobiliário, eletrodomésticos e reformas. A ficha também coleta dados sobre “patologias” construtivas observadas pelos técnicos (**ANEXOS A e B**).

Para a definição da amostra, foram adotados como parâmetros a margem de erro de 5% e confiança de 95,5%, assim como uma taxa de homogeneidade de 80%. Pelo número total de unidades, deveriam ser aplicados 223 questionários válidos, sendo esse valor recalculado para um mínimo de 201, considerando que até o momento da pesquisa apenas 1680 unidades haviam sido entregues, enquanto em 912 unidades, os moradores já residiam há ao menos 1 ano. Do total de 16 condomínios, o *survey* se concentrou nos condomínios 1, 2, 3, 4 e 6. Ao final foram coletados 217 questionários completos considerados válidos. Dada a estrutura do questionário, a tabulação gerou microdados de dois tipos: o primeiro referente às “pessoas”, ou seja, dados sobre cada indivíduo morador das habitações visitadas pelos técnicos, sendo um universo de 761 pessoas; e o segundo referente ao “domicílio”, dados agregados na família moradora do apartamento como um todo, contabilizando o universo de 217 domicílios.

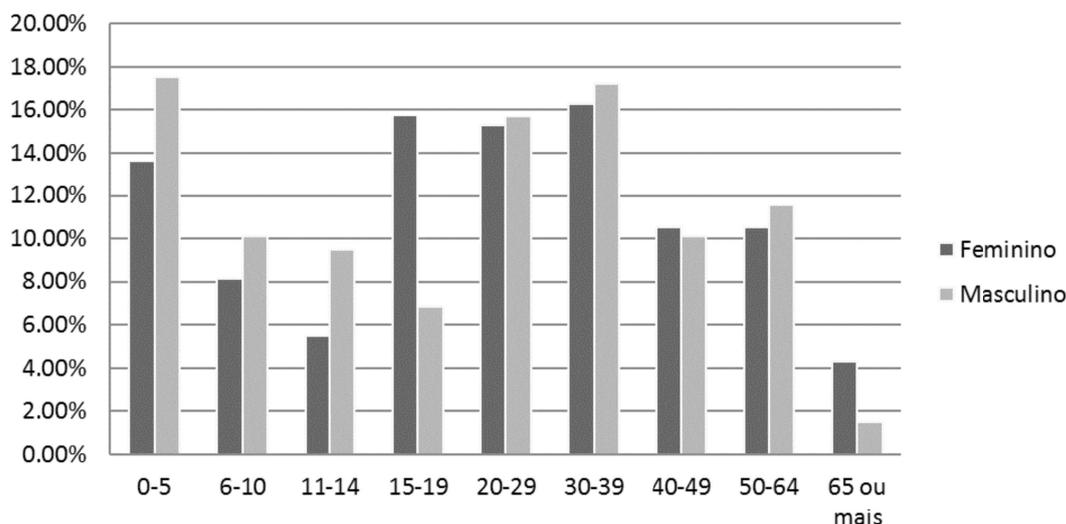
3.2.2. Perfil dos moradores

A maioria da população do RCJI é de jovens mulheres em idade ativa⁵⁹ – 55,32% do total da população declara ser do gênero feminino, enquanto a média de idade desse grupo é de 27,3 anos. Pelas próprias determinações do PMCMV, que prioriza que as mulheres sejam titulares

⁵⁹ A idade ativa é uma classificação etária definida pelo IBGE que compreende a população teoricamente apta a exercer uma atividade econômica, com idade entre 15 e 65 anos.

das unidades entregues no âmbito do programa, a maioria do gênero também é expressiva no perfil dos titulares: do total de 204 apartamentos nos quais os titulares são moradores, 85,78% são do sexo feminino. A população que se declara do sexo masculino tem a média de idade de 25,28 anos e em 8,7% dos apartamentos, há ao menos uma pessoa com idade superior a 65 anos (**Gráfico 01**).

Gráfico 01 – Moradores do RCJI, por grupos etários e gênero



Fonte: *Survey Cidade Jardim*, LEHAB (2016)

Um total de 58,9% das mulheres moradoras estão em idade reprodutiva, portanto dentro do intervalo de idade entre 15 e 49 anos, enquanto 68,43% está em idade considerada ativa, com idade entre 15 e 65 anos, que geralmente se insere no mercado formal de trabalho. Na população do gênero masculino, a população ativa corresponde a 49,85%. Para ambos os gêneros, entretanto, há uma grande quantidade de crianças que deve entrar nas faixas etárias ativas e reprodutivas dentro de um curto período de tempo. Para a população acima de 15 anos, 50,96% são casados ou está em união estável.

Os dados, que apresentam perfil representativo de jovens adultos em idade ativa e crianças, sugerem que a população residente do empreendimento deverá crescer nos próximos anos. A demanda por escolas, creches, equipamentos básicos de saúde e oportunidades de emprego, já elevada com o incremento de milhares de famílias sem que a contrapartida tenha correspondido à expectativa, sinaliza uma piora na qualidade de vida dessa população. Embora a população acima de 65 anos seja a de menor representatividade numérica, esse é também um grupo etário que merece destaque pelo crescimento que deve passar nos próximos anos, em particular por muitas vezes requerer necessidades especiais de locomoção, adaptabilidade da habitação e equipamentos e atividades sociais direcionadas.

Um olhar sobre as composições familiares aponta para a diversidade na quantidade de pessoas que moram em cada apartamento. Segundo representantes da construtora Fujita, o apartamento tem um projeto padrão direcionado para famílias com 4 membros, o que justificaria a oferta de dois dormitórios. Embora 52,5% dos domicílios levantados se enquadrem na composição de 3 a 4 moradores – e de fato a média global seja de 3,5 pessoas por domicílio –, quase metade não se insere nesse grupo (**Tabela 06**). Merece destaque o fato de que 18,9% dos domicílios são representados por famílias com 5 a 7 moradores – casos de densidade excessiva pela existência de apenas dois quartos nos apartamentos – e 26,2% por famílias com menos que três moradores.

Tabela 06 – Quantidade de moradores por apartamento

| Moradores por apartamento | 1 morador | 2 moradores | 3 a 4 moradores | 5 a 7 moradores | 8 ou mais moradores |
|---------------------------|-----------|-------------|-----------------|-----------------|---------------------|
| % de apartamentos | 8,3% | 17,9% | 52,5% | 18,9% | 2,6% |

Fonte: *Survey* Cidade Jardim, LEHAB (2016)

Em 4,14% dos domicílios, há ao menos um morador com algum tipo de deficiência, sendo 2 terços desses casos de pessoas com deficiência motora. Esse número pode estar subestimado pelo fato da amostra ter se concentrado nos primeiros condomínios entregues, que recebeu em grande parte demandas fechadas do governo estadual e movimentos sociais – os critérios da reserva de 3% das unidades para pessoas com algum tipo de deficiência incidiram na demanda aberta da PMF, definida em sorteio público, grande parte da qual recebeu domicílios em outros condomínios do RCJI.

Quanto à escolaridade, a porcentagem expressiva de 43,62% da população consultada possui o ensino fundamental incompleto. Enquanto a média de idade geral da população corresponda a 26,34 anos, a escolaridade em poucos casos chega ao ensino superior – 2,49% da população possui ensino superior completo, enquanto 0,92% declarou ter o ensino superior incompleto (**Tabela 07**). Do total da população, 31,40% declarou estudar atualmente. Deste grupo, a maioria ainda cursa o ensino fundamental – 61,92% –, seguida pelo grupo de crianças em creche e pré-escola – 17,04% – e por estudantes do ensino médio – 12,55%.

Tabela 07 – Escolaridade da população residente do RCJI

| Escolaridade | % | Escolaridade | % |
|-------------------------|-------|---------------------|------|
| Nenhuma | 13,66 | Pré-escola | 4,07 |
| Creche | 1,83 | Superior Completo | 0,92 |
| Fundamento Completo | 2,75 | Superior Incompleto | 2,49 |
| Fundamento Incompleto | 43,62 | Técnico Incompleto | 0,26 |
| Ensino Médio Completo | 15,50 | Não sabe | 2,36 |
| Ensino Médio Incompleto | 10,11 | Sem informação | 2,36 |

Fonte: *Survey* Cidade Jardim, LEHAB (2016)

No que diz respeito à situação de trabalho, 75,53% da população residente do RCJI declarou trabalhar. A população em situação formal de trabalho – assalariada com carteira, com contrato temporário ou cargo de confiança, aposentada ou pensionista e estagiário ou bolsista, corresponde a 38,33%. Os demais 61,67% concentram a população desempregada, sem trabalho ou em situação informal de trabalho no momento da visita, enquanto 1,2% afirma trabalhar e estudar simultaneamente (**Tabela 08**).

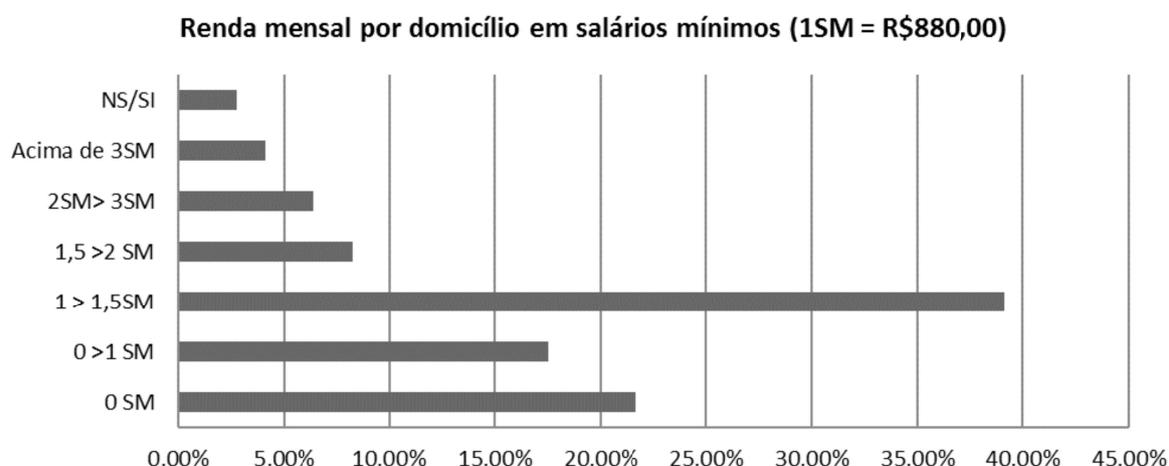
Tabela 08 – População residente do RCJI que trabalha, quanto à situação de trabalho

| Situação de trabalho | % | Situação de trabalho | % |
|---|-------|------------------------|------|
| Assalariado com carteira | 26,11 | Aposentado | 6,11 |
| Contrato temporário | 2,78 | Pensionista | 2,22 |
| Cargo de confiança | 0,28 | Dona de Casa | 11,9 |
| Autônomo sem contribuição ao INSS | 9,17 | Estagiário ou bolsista | 0,83 |
| Autônomo com contribuição ao INSS | 1,11 | Não trabalha | 1,39 |
| Trabalho eventual (“bico”)/Desempregado | 10,83 | Desempregado | 25 |
| | | Outro | 2,22 |

Fonte: *Survey Cidade Jardim*, LEHAB (2016)

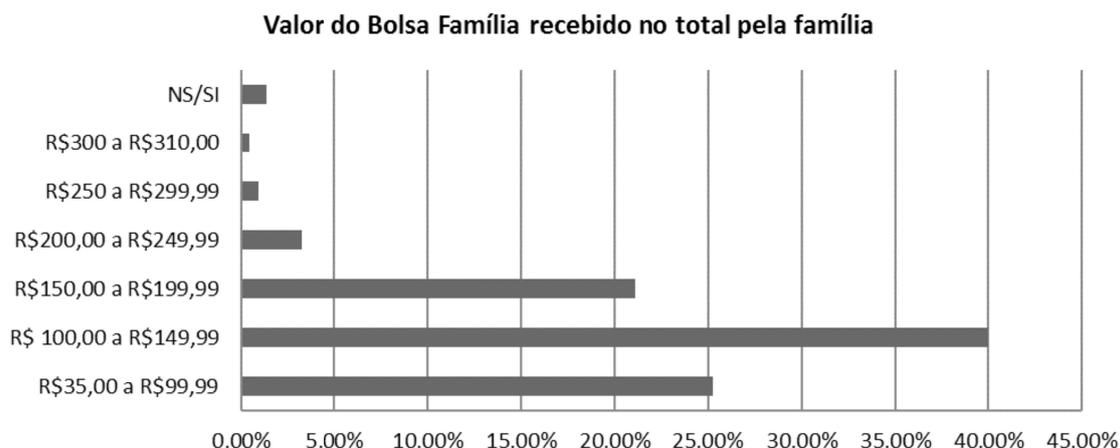
Quanto à renda familiar mensal, as famílias em geral, se concentram no grupo determinado pela faixa 1 de atendimento do PMCMV⁶⁰. Apenas 6,9% das famílias declarou renda familiar acima do teto permitido na modalidade FAR (**Gráfico 02**). Apesar de as famílias residentes não serem completamente homogêneas nesse quesito, com casos que variam de 0 a valores superiores a R\$4000,00, são raros os casos de famílias que tenham declarado renda acima de 3 salários mínimos.

Gráfico 02 – Renda mensal por domicílio em salários mínimos da população residente do RCJI



Fonte: *Survey Cidade Jardim*, LEHAB (2016)

60 Na época da pesquisa, em 2016, o salário mínimo estava cotado em R\$880,00. O teto de renda para famílias cadastradas para faixa 1, na segunda fase do PMCMV, equivalia a 3 salários mínimos, ou seja, R\$2640,00.

Gráfico 03 – Valor recebido pelas famílias residentes do RCJI beneficiárias do Bolsa Família.

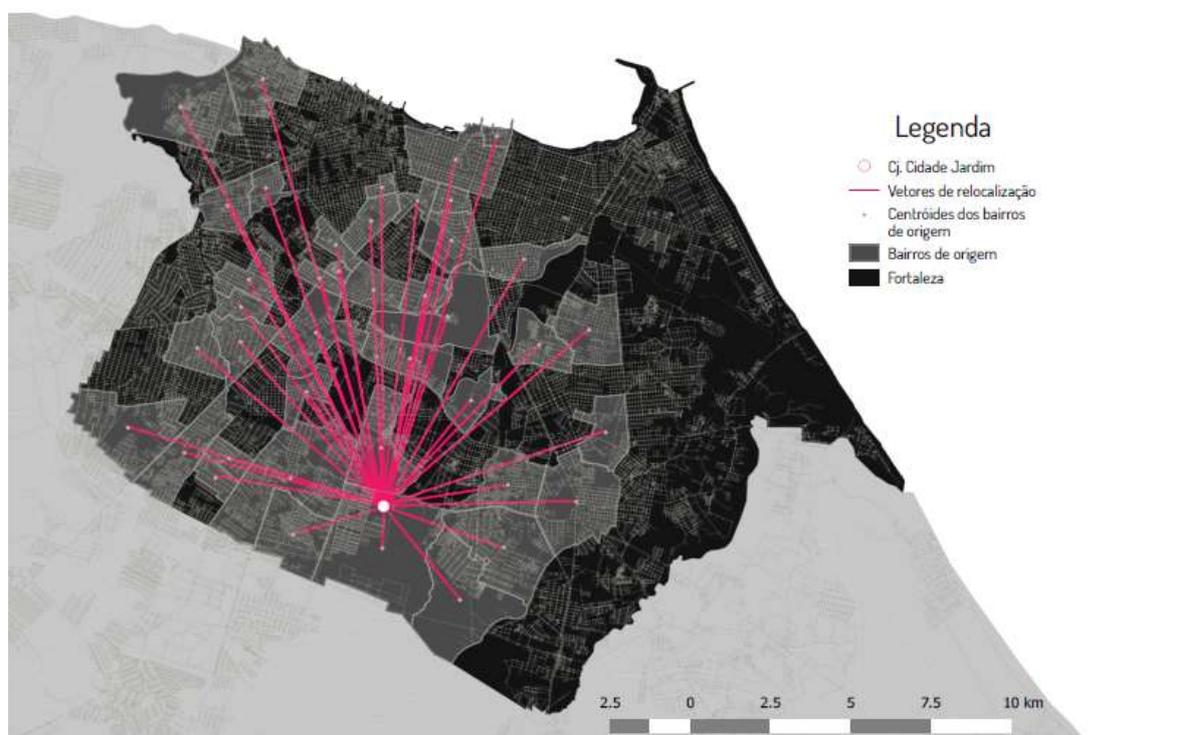
Fonte: *Survey* Cidade Jardim, LEHAB (2016)

Pode-se afirmar que a homogeneidade de grande população de baixa renda fica estabelecida, principalmente com a certa recorrência de casos nos quais as famílias declararam não ter nenhuma renda – um total de 21,65%. Segregando os dados apenas para este grupo, 68% tem ao menos algum membro que receba recursos do Bolsa Família. Do universo da amostra de domicílios, 43,77% das famílias declarou receber recursos do Bolsa Família, com um total de 211 pessoas beneficiadas – 22,72% do universo de moradores. Os valores variam entre o mínimo de R\$35,00 a o máximo de R\$310,00. A média corresponde a R\$161,77 (**Gráfico 03**). Observa-se que os domicílios que se enquadram, segundo a atual fase 3 do PMCMV, na faixa 1 – famílias com rendimento até R\$1.800,00 – correspondem a 86,84% do total; enquanto 6,45% declara estar na faixa de renda entre R\$1800.00 e R\$2.600, o que corresponde à faixa 1,5. Com o dado apontando que as maiores demandas correspondem às famílias com renda inferior a um salário mínimo e meio, a criação da nova faixa de atendimento pode refletir no atendimento do interesse de mercado em apropriar-se ainda mais dos recursos do PMCMV para habitação de mercado, com maior lucratividade.

3.2.3. Dados sobre as condições de moradia anteriores

Quanto aos locais de origem dessas famílias, 95% do universo da amostra afirmou que a última residência se localizava em Fortaleza. A análise da penúltima residência revela que 14,08% das famílias moraram em outros municípios, na maior parte do interior do Ceará, mas também em outros estados. No caso do RCJI, o PMCMV tem de fato mantido a prerrogativa de atender à demanda do município em que o empreendimento se insere.

Figura 77 – Mapa dos bairros anteriores à mudança das famílias residentes do RCJI



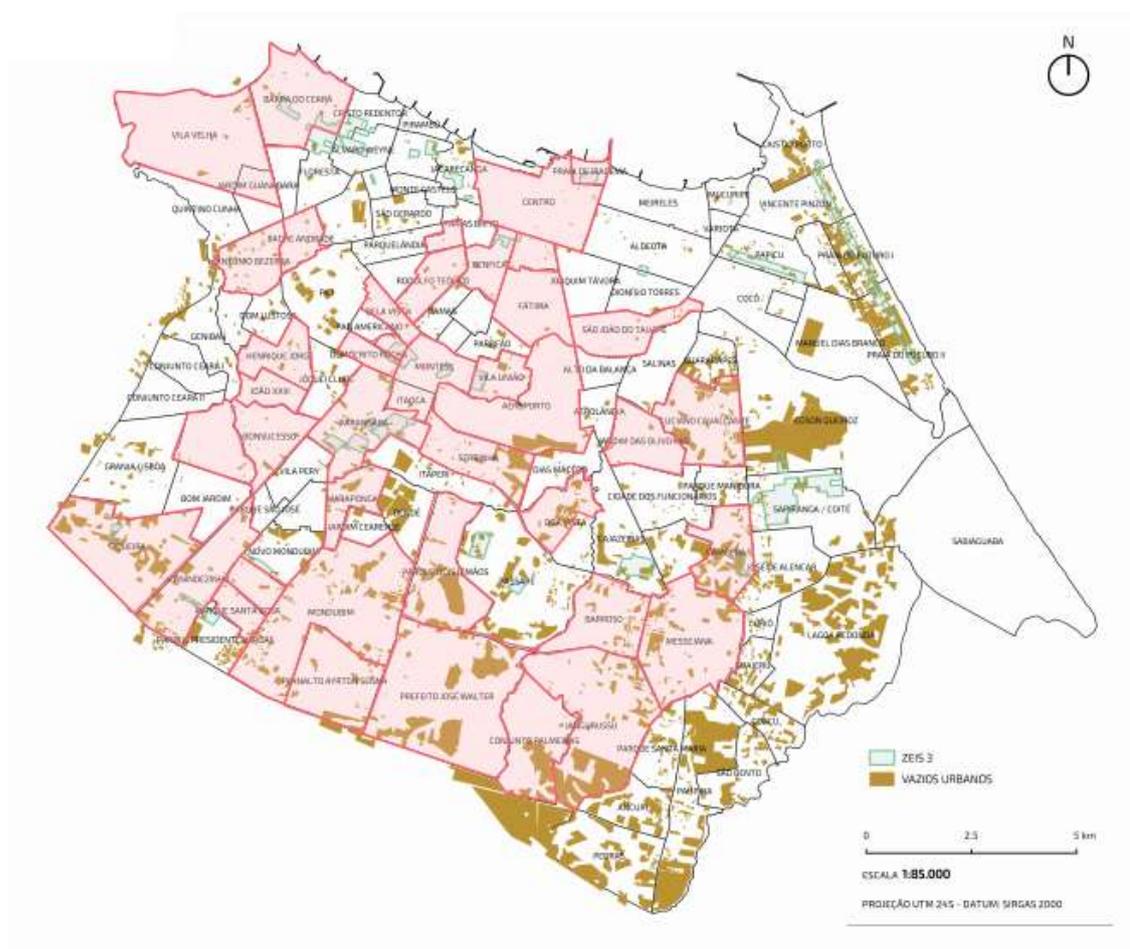
Fonte: Survey Cidade Jardim, LEHAB (2016) e Censo (2010)

Desagregando esse dado para maior precisão, observa-se de maneira geral uma ampla variação quanto aos bairros de origem das famílias consultadas. Unindo demandas indicadas pelos movimentos, governo estadual e municipal, os beneficiários advêm de locais que variam de mais centrais, – como o Centro e Benfica – de áreas intermediárias, – como Aerolândia, São João do Tauape e Messejana – de outras frentes periféricas como Siqueira, Granja Lisboa e Vila Velha. O que fica evidenciado, entretanto, é o massivo processo de periferização promovido pela relocação de dezenas de milhares de pessoas para o RCJI – e demais empreendimentos contratados no âmbito do PMCMV – na FES. Mesmo nas origens periféricas, em grande parte dos casos tratam-se de áreas com ocupação mais antiga, que já receberam algum investimento para infraestrutura e diversificação de serviços nas últimas décadas (**Figura 77**).

O cruzamento do local de origem das famílias consultadas do RCJI com os polígonos das ZEIS Vazio delimitadas no PDPFOR de 2009 e dos vazios urbanos identificados pelo PLHISFOR de 2012 indica que o deslocamento dessa enorme população não se deu por uma escassez de terrenos (**Figura 78**). De fato, há em muitos destes bairros de origem áreas propícias para a construção de habitação de interesse social. Entretanto, estas se mostram inacessíveis à população de baixa renda pelo alto valor fictício agregado. A omissão do Estado na responsabilidade de promover a democratização do acesso à cidade, enquanto prioriza

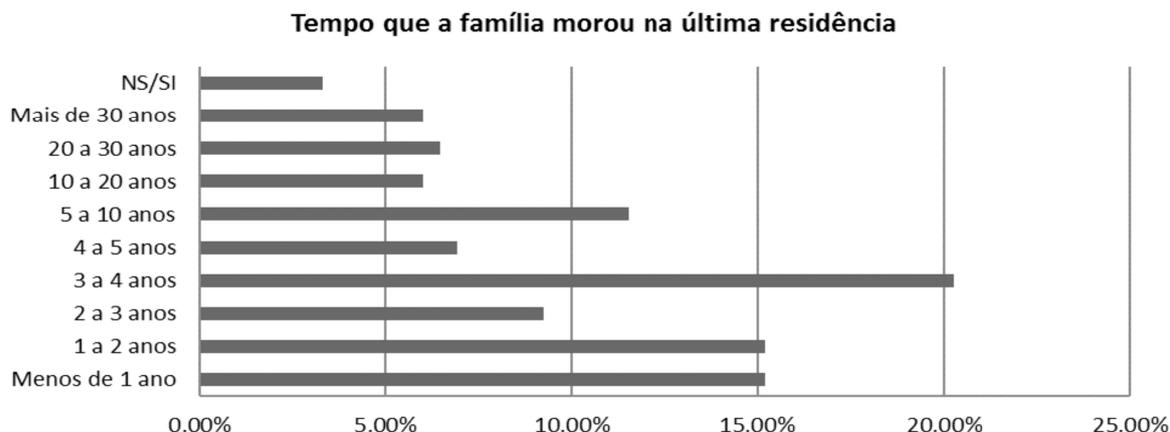
medidas que tornem a produção de HIS mais atraente para o setor da construção civil se mostra como o problema real da escolha de localização do RCJI e demais empreendimentos contratados na FES. O discurso da “falta de terra compatível” alimenta o real problema da exclusividade da terra urbana bem localizada.

Figura 78 – Cruzamento dos bairros anteriores à mudança das famílias residentes do RCJI e dos vazios indicados pelo PDPFOR e PLHIS



Fonte: Elaboração própria com dados do LEHAB (2016) e Fortaleza em Mapas (2018).

É importante ressaltar que o dado do local da última moradia se refere a apenas a última moradia da família, tendo ela morado no local por muito ou pouco tempo. Tendo em vista que o volume de famílias que moravam em aluguel é bastante expressivo, em muitos casos as mudanças após poucos meses ou anos de moradia em uma residência era frequente: quase um terço morou por menos de dois anos na última moradia (30,4%) e 60,9%, por menos de 4 anos. Em geral, a média de tempo de moradia na última residência é de 7,52 anos (**Gráfico 04**).

Gráfico 04– Tempo no qual a família beneficiária do RCJI morou na última residência

Fonte: Survey Cidade Jardim, LEHAB (2016)

Apenas 3,23% das últimas moradias das famílias foram declaradas como apartamentos, a maioria, 63,56%, teve uma casa como domicílio anterior. Um total de 31,34% das famílias entrevistadas afirmou ter vindo de barracos, número expressivo pelo atendimento da demanda da Comuna, que se concentrou nos condomínios consultados. Além da informalidade construtiva, a insegurança de posse era uma realidade comum para os beneficiários. Um montante expressivo de 43,78% pagava aluguel na última residência, enquanto 29,03% moravam em uma moradia ocupada. Os valores de aluguel no maior número de casos correspondiam ao intervalo entre R\$300,00 e R\$400,00.

A informalidade construtiva e a insegurança de posse em muitos casos se somavam à informalidade urbanística, fato que pode ser verificado pelo tipo de localização da última residência: 49,77% das famílias moravam anteriormente em favelas. Ainda 43,86% consideraram que a última residência se encontrava em situação de risco.

A maior parte das famílias declarou ter saído de uma situação unifamiliar de moradia, enquanto que em ao menos 17,7% dos casos, as famílias declararam morar em situação de coabitação – a média geral é de 1,36 famílias nas antigas moradias. 104 dos entrevistados (47,92%) declararam que ao menos uma pessoa dormiria em cômodos que não fossem quartos na última residência. A média geral indica que 3 pessoas da família dormiam fora de dormitórios nas moradias anteriores.

Quanto à quantidade de cômodos listados nas últimas moradias, banheiro, sala de estar e cozinha são declarados como os mais presentes. Em muitos casos, os entrevistados comentaram abertamente que sala e cozinha eram um mesmo vão, por isso declararam haver uma sala e nenhuma cozinha, o que pode significar alguma subestimação do dado (**Tabela**

09). Apesar de o banheiro ser o cômodo mais citado como presente na antiga residência, merece destaque o percentual de 11,05% dos casos em que a família declarou não haver o cômodo, uma característica de sub-habitação. Esse valor elevado em grande parte se deve a população oriunda dos barracos da Comuna 17 de Abril.

Tabela 09 – Quantidade de cômodos da antiga moradia das famílias beneficiárias do RCJI

| Número de cômodos | 0 | 1 | Mais de 1 |
|-------------------|--------|--------|-----------|
| Sala de estar | 19,53% | 78,34% | 2,13% |
| Cozinha | 24,88% | 74,65% | 0,47% |
| Banheiro | 11,05% | 82,02% | 6,45% |
| Quarto | 25,80% | 44,24% | 25,80% |
| Quintal | 66% | 34% | 0% |
| Área de serviço | 78,80% | 20,27% | 0,93% |
| Jardim | 96,31% | 3,69% | 0% |
| Cômodo Comercial | 97,23% | 2,77% | 0% |
| Garagem | 93,54% | 6,46% | 0% |
| Varanda | 84,34% | 15,66% | 0% |

Fonte: *Survey* Cidade Jardim, LEHAB (2016)

Embora na maioria dos casos a residência anterior não conte com a presença de quintal ou área de serviço, ainda há um número expressivo de casos em que este cômodo é indicado como existente. Este fato, aliado às restrições e aos enclausuramentos inerentes à vida em condomínio de apartamentos em um projeto padronizado, faz a ausência de áreas livres privadas incomodarem grande parte dos moradores, como será discutido no subtópico seguinte.

3.2.4. Impactos da mudança nas vidas dos beneficiários

Uma das primeiras constatações feitas sobre os impactos da mudança das famílias para o RCJI, tendo em vista que a população residente em grande parte concentra crianças e jovens, se dá no acesso aos estabelecimentos de ensino. Uma das principais dificuldades apontadas por parte das famílias nas quais algum membro estuda é a dificuldade em encontrar vagas nos locais de ensino disponíveis no entorno do empreendimento. Essa dificuldade relatada varia de acordo com o nível de escolaridade buscada, sendo mais representativa na demanda por creches e ensino infantil (**Tabela 10**).

Tabela 10 – Disponibilidade de vagas em estabelecimentos de ensino próximos ao RCJI

| Faixa escolar | % de famílias que tiveram dificuldades em encontrar vaga |
|---------------------------|--|
| Pré-escola | 60,41% |
| Fundamental I | 47,05% |
| Fundamental II | 50% |
| Ensino Médio | 20,74% |
| Educação Jovens e Adultos | 70% |

Fonte: *Survey* Cidade Jardim, LEHAB (2016)

A dificuldade em encontrar vagas nas escolas próximas ao empreendimento e distância do local de ensino frequentado antes da mudança foram os motivos mais citados no *survey* para a evasão escolar. Em um total de 11,98% dos domicílios visitados, ao menos um membro da família deixou de estudar por algum período de tempo após a chegada ao RCJI. Essa dificuldade reforça a percepção do impacto da chegada de milhares de novos moradores sobre uma área da cidade já carente de equipamentos básicos, como os de educação.

Foram prometidos pelo Estado a construção de duas escolas de tempo integral e creches dentro do perímetro do empreendimento. Porém, passados 4 anos após a entrega das primeiras unidades, elas não foram construídas. Segundo relato da representante da Unidade Classista, que acompanha o processo de mudança de parte das famílias para os empreendimentos RCJI e RCJII, o problema de acesso às escolas não se dá apenas pela superlotação dos estabelecimentos de ensino existentes no bairro José Walter, aos quais se costuma recorrer para matrícula das crianças. A dimensão do domínio territorial por facções criminosas coloca-se como um grande impeditivo para o trânsito de crianças entre o condomínio e o bairro vizinho, sob domínio de facções rivais. Segundo a militante moradora do empreendimento⁶¹, os conflitos têm com frequência resultado em ameaças de morte e ocasionalmente em homicídios, principalmente para a população mais jovem.

Nos impactos sobre a situação do trabalho, em 13,82% das famílias, ao menos um membro da família afirmou ter mudado de emprego após a mudança para o RCJI, enquanto em 38,25%, ao menos algum membro deixou de trabalhar após a mudança por algum período de tempo. Dentre os motivos para esse montante de novos desempregados, foram bastante citados a distância do empreendimento do antigo local de trabalho e necessidade de permanecer na residência para cuidar de crianças pequenas pela distância de familiares que cumpriam a função. Merece destaque entre os motivos o fato de muitos dos beneficiários contratados pela construtora Fujita para trabalhar na construção do empreendimento terem sido demitidos após o término das obras em corte de funcionários da empresa frente ao “cenário de crise”.

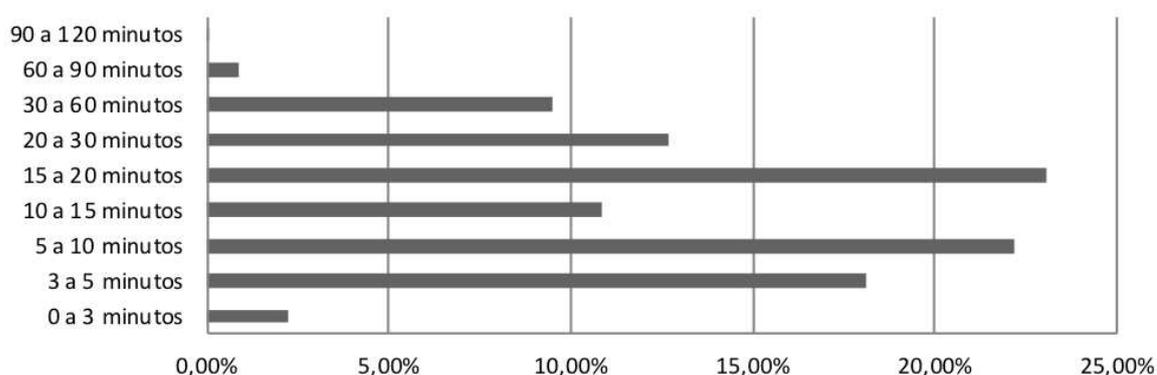
Em relato da moradora do empreendimento, em um primeiro período após a entrega das unidades do RCJI, os novos moradores encontravam dificuldade em encontrar empregos nos bairros do entorno pelo fato de residirem no empreendimento, tendo o preconceito levado a

61 Para Mônica, “*Se as escolas fossem dentro do conjunto não haveria esse fenômeno social que tá acontecendo, esse movimento: alunos que moram no Cidade Jardim não podem estudar no José Walter. Porque o CJ está tomado por uma facção chamada GDE (Guardiões do Estado) e a do José Walter é Comando Vermelho*”. Ela defende que, apesar de se tratar de um problema de segurança público complexo e de escala nacional, o Governo do Estado não fez a leitura dos efeitos do poder paralelo e essa dificuldade poderia ser amenizada se o reassentamento gerido pelo Estado fosse “qualificado”, no sentido de não colocar em um mesmo empreendimento famílias cujos bairros de origem estão sob domínio de facções em conflito.

estabelecimentos comerciais e de serviço negarem a receber currículos. Nos últimos anos, entretanto, essa relação tem mudado, havendo “maior aceitação” dos beneficiários.

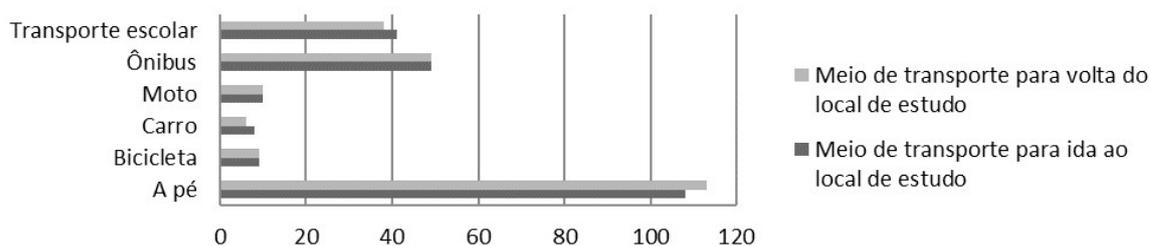
Algumas considerações podem ser feitas sobre os deslocamentos intraurbanos casa-local de trabalho e casa-local de ensino. A média de tempo de deslocamento entre a residência atual no RCJI e o local de estudo é de 19,23 minutos, ligeiramente superior à média de tempo do mesmo tipo de deslocamento antes da mudança, de 18,10 minutos (**Gráfico 05**). A maioria das pessoas leva entre 15 e 20 minutos para chegar ao estabelecimento de educação, enquanto uma minoria – 10,44% da população que estuda – demora mais de 30 minutos nesse deslocamento. 36% das pessoas que estudam teve uma redução no tempo de deslocamento, enquanto 38,74% teve aumento de tempo.

Gráfico 05 – Tempo de deslocamento casa-local de ensino após a mudança para o RCJI

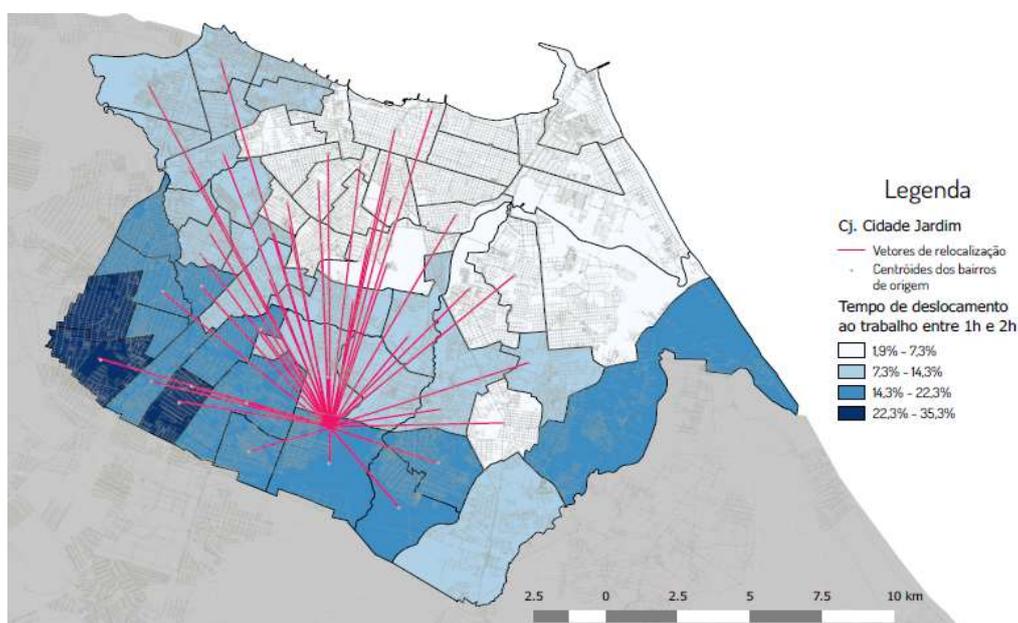


Fonte: *Survey Cidade Jardim*, LEHAB (2016)

A maioria desses deslocamentos é feita a pé, em 48,86% dos casos de ida ao local de estudo e em 51,13% dos casos de volta à residência. A representatividade desses valores indica a necessidade de boa qualidade e segurança de passeios e pavimentos no entorno do empreendimento, em particular nas rotas até os estabelecimentos de educação. O segundo meio de deslocamento mais utilizado é o uso de transportes coletivos. O ônibus urbano é utilizado em 22,17% dos casos de ida e de volta. O transporte escolar é utilizado em 18,55% nos deslocamentos de ida e em 17,19% na volta. Motos e carros particulares correspondem a 8,14% dos meios de transporte utilizados, enquanto a bicicleta é utilizada por 4% dos estudantes (**Gráfico 06**). Dentre a população que possui gastos com os deslocamentos de ida e volta do local de ensino, ou seja, com exceção das pessoas que se deslocam a pé ou com bicicleta, a média do custo diário corresponde a R\$5,84.

Gráfico 06 – Meios de transporte utilizados nos deslocamentos casa-local de estudo

Fonte: *Survey Cidade Jardim*, LEHAB (2016)

Figura 79 – Comparativo de tempo de deslocamento casa-trabalho em bairros de Fortaleza

Fonte: *Survey Cidade Jardim*, LEHAB (2016) e Censo (2010)

A média de tempo de deslocamento entre a residência e local de trabalho para as pessoas que trabalham fora de casa é de 42,27 minutos, superior à média de deslocamento anterior à mudança, que era de 33,38 minutos. A maior parte destes deslocamentos diários – 33,54% – leva entre 30 e 60 minutos, seguido pelo intervalo de tempo de 20 a 30 minutos, 19,35%. No total, 18,32% das pessoas que têm deslocamento entre casa e local de trabalho teve uma redução no tempo gasto no percurso, enquanto 49,61% teve um aumento. Por dados do Censo 2010, a região periférica na qual se insere a FES e o RCJI já apresenta frequentes casos de deslocamentos mais demorados em relação a bairros mais centrais de Fortaleza (**Figura 79**) – muitos desses, bairros de origem dos beneficiários, o que indica o impacto da periferização das milhares de famílias. 28,07% da população empregada afirmou que trabalha no mesmo bairro do RCJI, enquanto 64,76% necessitam se deslocar para outros bairros de Fortaleza e 6,71%, para outros municípios.

Quanto ao meio de transporte utilizado, a maior parte se desloca de ônibus – 63,22% –, seguida por transportes particulares moto e carro – 29,03%. Em terceiro lugar, estão as os percursos de pedestres com 9,67% dos casos, e com bicicleta, em 9,03%. Observa-se que parte da população do RCJI é oriunda das comunidades removidas para a construção do ramal do VLT, as quais tiveram as condições de mobilidade prejudicadas pela localização distante em relação às centralidades urbanas e por conta do menor número de opções de linhas de ônibus e transportes coletivos.

Quanto às despesas referentes à moradia, foram considerados como itens as taxas de condomínio, energia, abastecimento de água, gás, internet, celular, TV a cabo e prestações do Cartão Minha Casa Melhor. É importante ressaltar que grande parte das famílias veio de áreas de ocupação informal ou de predominância de população de baixa renda, o que pode ser observado no fato de que em praticamente todos os casos há isenção do pagamento de IPTU mesmo na antiga residência. Considerando que nenhuma das famílias residentes do RCJI tivesse sido cobrada do IPTU do apartamento, esse critério foi desconsiderado na comparação. Em geral, a média de gastos anterior à mudança para o RCJI correspondia a R\$255,71 e, após a mudança, a média passou a ser R\$387,77 (**Tabela 11**).

Tabela 11 – Média de gastos mensais referentes à moradia antes e depois da mudança

| Tipo de gastos | Média anterior à mudança (R\$) | Média após a mudança (R\$) |
|--------------------------|---------------------------------------|-----------------------------------|
| Energia | 37,04 | 83,26 |
| Água | 74,52 | 51,19 |
| Gás | 42,84 | 60,23 |
| Internet | 3,77 | 15,91 |
| Celular | 13,24 | 17,24 |
| TV a cabo | 84,30 | 87,92 |
| Cartão Minha Casa Melhor | 0 | 71,41 |
| Total | 255,71 | 387,16 |

Fonte: *Survey* Cidade Jardim, LEHAB (2016)

Muitas das famílias que não pagavam conta de energia (gasto declarado como “zero”) passaram a pagar a conta após a mudança, o que elevou a média. A média da conta de água diminuiu, apesar do número de famílias pagantes também ter aumentado expressivamente. A despesa com gás em geral variou mais pela diferença de preço do botijão, o que pode depender da localização ou do aumento de preço no passar do tempo.

Um total de 4,60% declarou pagar alguma taxa de condomínio após a mudança, apesar de não se tratar de um condomínio fechado. Esta pode se referir a alguma taxa informal coletada para manutenção das áreas comuns do condomínio e dos blocos de apartamentos. Vale ressaltar que, nos casos em que a família pagava taxa de condomínio nas residências anteriores, a

média desse valor era superior à média de gastos mensais tanto antes quanto após a mudança, indicando que essa é uma despesa de grande peso na renda familiar.

O aumento da média de despesas mensais em grande parte se deu pelo acréscimo das parcelas de pagamento do Cartão Minha Casa Melhor (CMCM), despesa inexistente na moradia anterior. Os aumentos do valor do botijão e da conta da TV a cabo foram pouco representativas. Faz-se necessário resgatar, entretanto, que considerável porcentual das famílias tinha despesas elevadas com aluguel, em média bastante superiores ao valor da prestação do apartamento para a CEF, o que ameniza as despesas mensais fixas.

Em grande parte, as diferenças das despesas referentes à moradia acontecem pelo processo de formalização da habitação. Entretanto, é possível identificar casos de irregularidade pela presença de unidades cedidas e alugadas, operações proibidas pela regulação do PMCMV. No RCJI, 88,03% das famílias entrevistadas declararam que o apartamento era próprio, enquanto 6,91% declararam que a moradia foi cedida e 5,06%, que o apartamento era alugado. 78,80% pessoas declararam pagar a prestação da CEF pelo apartamento, com valores que variam entre R\$25,00 e R\$80,00, sendo a média R\$36,75. Das famílias que afirmaram pagar aluguel, o valor declarado variou entre R\$200,00 e R\$400,00, sendo a média R\$360,00, uma despesa elevada para o perfil de renda dos moradores do condomínio, e cerca de dez vezes superior à prestação da CEF.

Ao serem questionadas quanto à forma de acesso e modo de seleção, as famílias declararam em qual tipo de demanda elas se enquadram. Dada a amostra ter-se concentrado nos condomínios que haviam sido ocupados primeiramente, é possível perceber o grande número de pessoas advindas da ocupação da Comuna, 44,24% dos casos. É possível observar que as demandas atendidas através de associação de moradores e movimento social também são elevadas – juntas elas somam 24,44% das famílias visitadas. 12,44% dos casos correspondem à demanda de reassentamento enquanto 17,5% corresponde às demandas de cadastro na prefeitura e sorteio no PMCMV. O tempo de espera entre o cadastro na prefeitura e a notícia do sorteio apresentou uma variação entre 18 e 96⁶² meses, sendo a média 41 meses.

Das famílias que pertencem à demanda de reassentamento, todas declararam ter conhecimento do motivo da remoção, enquanto 92,6% declarou ter sido a construção do VLT. Em apenas dois outros casos, os motivos declarados foram outros – a construção de um shopping e a localização da moradia em área de risco. 74% das famílias afirmaram ter havido reuniões para

62 Esse valor de 96 meses é superior ao período de tempo no qual o cadastro da PMF havia sido realizado. Apesar de que o morador provavelmente tenha se confundido na resposta, é possível que ele tenha se referido a algum cadastro anterior, realizado para outros programas da prefeitura. Preferimos manter a resposta no universo.

debate da remoção, na maior parte das vezes promovidas pelo poder público. 66,7% declararam ter sido oferecida alguma alternativa além do reassentamento para o RCJI, mas não outro empreendimento, apenas aluguel social ou indenização pelo imóvel. Também em 66,7% dos casos, as famílias reassentadas declararam que ao menos parte dos vizinhos das antigas moradias foi reassentada no mesmo condomínio. Do total de 27 famílias reassentadas, 48,15% afirmou ter gostado da notícia de que iria se mudar para o RCJI enquanto as demais não gostaram da notícia ou ficaram indiferentes.

Em 78,80% dos casos, a família declarou que o poder público não ofereceu outra opção além do apartamento no RCJI enquanto apenas 8,75% declararam ter tido alguma alternativa. Em 48,84% dos casos, a família afirmou que foram prometidas pelo governo melhorias no entorno do empreendimento, sendo citadas a construção e aumento de vagas de escolas de ensino básico e técnico, creches, posto de saúde e hospital, CRAS, paradas de ônibus, igrejas, shopping Center, feira, áreas de lazer, melhoria de policiamento e presença de agentes de saúde, incentivos a criação de pontos comerciais, transporte escolar, sinalização, coleta de lixo e iluminação pública). Apenas 7,83% afirmaram ter percebido o cumprimento de alguma das promessas de melhoria. Foram citadas a construção de paradas de ônibus, UPA e área de lazer no entorno da lagoa.

Ao considerar que a faixa de atendimento do empreendimento corresponde a famílias de baixa renda, consideradas de maior vulnerabilidade social e oriundas em grande parte das vezes de áreas de risco informais, constatou-se que a maioria nunca morou em condomínio, o que torna o trabalho social de fundamental importância em todos os processos de contato com o programa e o empreendimento, mesmo antes da mudança. Segundo a secretária da HABITAFOR, o processo de trabalho social no âmbito do PMCMV⁶³ é terceirizado por licitação com parte dos recursos federais, cabendo ao ente público realizar o cadastro e a seleção dos beneficiários. No caso do RCJI, a PMF licitou o trabalho social para as famílias indicadas na demanda aberta, tendo o governo estadual licitado o PTTS (Projeto Técnico de Trabalho Social) para as suas demandas fechadas. Seu relato:

“No trabalho social, nós temos 3 fases (...) No caso do PMCMV, a família vai na Regional e faz o cadastro. A gente prepara o sorteio. Depois que a família é sorteada, já começa o nosso trabalho social, que a família é filtrada, já começa um andamento. A gente começa fazendo um termo de referência do trabalho social. Para o PMCMV,

63 Os PTTS realizados em outros programas, com recursos do OGU, são diferenciados e trazem diferentes valores. Nesses casos, a PMF monta um termo de referência e abre licitação. A empresa selecionada acompanha a família em todos os contatos – treinamento de cadastro, treinamento das famílias para geração de renda, conscientização ambiental e reassentamento. Segundo a secretária, “*é mais completo, é acompanhado antes, durante e depois. No caso do PMCMV, a equipe da empresa só entra depois do sorteio*”.

do valor global do orçamento, tem 2% voltado para trabalho social. Então a gente prepara uma licitação, licita, uma empresa ganha a licitação e ela executa o trabalho social pós-ocupação durante 6 meses (...). No Cidade Jardim não (fomos nós), porque é do Governo do Estado, o estado é que licita. A gente licita o que corresponde à parte gente. Por exemplo, se temos 1600 unidades, a gente licita esses 2% daqueles lá. Mas a nossa equipe social não deixa de fazer o trabalho, apesar da gente ter uma empresa que executa o trabalho, a nossa equipe social vai acompanhar todo o processo da empresa que vai acompanhar as famílias. Nesse caso que tem o recurso de 2%”.

O que o *survey* revela é uma insipidez no PTTS realizado. Em 71,44% dos casos, os beneficiários afirmaram sequer ter tido contato com assistentes sociais. É possível que o contato tenha havido em parte desse grupo, mas sem que tenha repercutido ou impactado a família. Da amostra, 24,42% afirmaram ter tido com certeza algum contato com a assistência social, tendo a maioria declarado que o contato só ocorreu após a mudança. Apenas 3,69% declarou que o PTTS se deu antes e depois da mudança.

Dentre as atividades indicadas como promovidas pela assistência social, grande parte correspondeu à realização de reunião sobre documentação, escolha de unidades e preparação da mudança. Além das atividades listadas no questionário – visita a equipamentos sociais no entorno do empreendimento, visita ao condomínio, reuniões sobre organização do condomínio e encaminhamento para cursos profissionalizantes; todas apontadas como realizadas por pouco número de famílias. Algumas outras atividades foram citadas pelas famílias, como a marcação dos barracos, cadastro e entrega de chaves. Ao serem questionadas sobre a participação nestas atividades, apenas 15,20% das famílias declararam ter estado presente em ao menos uma delas.

Tendo em vista o trabalho social não ter tido grande alcance e impacto sobre os moradores, além da recente mudança para uma área periférica da cidade sem expressiva diversificação de serviços e equipamentos no entorno, é altamente representativa a quantidade de famílias no qual nenhum membro participa de alguma atividade ou organização comunitária. Além de atividades religiosas e reuniões de condomínio, que predominam como as mais representativas quanto à participação, merece destaque a participação dos moradores em movimentos sociais dentro ou fora do condomínio – 11,52% – e em associações de moradores – 7,36% (**Tabela 12**).

Tabela 12 – Atividades nas quais algum membro da família participa

| | Sim, dentro do condomínio | Sim, fora do condomínio | Não |
|---------------------------|---------------------------|-------------------------|--------|
| Associação de moradores | 2,76% | 4,60% | 92,64% |
| Reunião de condomínio | 12,44% | 0% | 87,56% |
| Organização cultural | 1,84% | 1,84% | 96,32% |
| Organização esportiva | 1,38% | 5,99% | 92,63% |
| Grupo de jovens | 0,92% | 0,92% | 98,16% |
| Grupo de mulheres | 0,46% | 1,84% | 97,70% |
| Movimento social | 6,45% | 5,07% | 88,48% |
| Organização religiosa | 12,44% | 45,62% | 41,94% |
| Algum tipo de organização | 1,84% | 0,92% | 94,48% |

Fonte: *Survey* Cidade Jardim, LEHAB (2016)

Em entrevista com morador do RCJI, foi declarado que, apesar da escassez de atividades sociais ter em grande parte se mantido, pela inércia do Estado, algumas ações estão em andamento, sendo levadas adiante pelos próprios moradores do empreendimento e de comunidades do entorno. Foi citado o “Projeto FPA” – Favela Pede Arte –, uma iniciativa que promove saraus, atividades infantis, rodas de leitura e que busca no momento construir uma biblioteca comunitária. Segundo o morador, nunca houve de fato uma integração do condomínio com o entorno, mas essas atividades têm de certa forma contribuído para aproximar as comunidades ao trazer pessoas “de fora” para o RCJI – quando o que quase exclusivamente acontece é a saída de moradores do empreendimento para bairros vizinhos na busca de equipamentos, serviços e atividades comunitárias.

Dos equipamentos de uso coletivo presentes no empreendimento RCJI, percebe-se que a maioria não é utilizada por nenhum membro da família. Merece destaque o parquinho infantil, utilizado por ao menos algum membro da família em metade dos domicílios visitados, dada a grande quantidade de crianças residentes, 34,56% afirma estar satisfeita com o equipamento (**Tabela 13**). O salão de festas, as quadras esportivas e os estacionamentos representam os equipamentos menos utilizados, todos com menos de 40% de utilização pelas famílias entrevistadas. Apesar de não estar listado no questionário, o Skate Park foi citado por 16,12% das famílias, tendo em vista que este equipamento é diferencial em relação a outros conjuntos habitacionais, ou mesmo de maneira geral na cidade.

Tabela 13 – Atividades nas quais algum membro da família consultada participa

| Equipamento | Não utiliza | Não tem conhecimento | Satisfaz | Não satisfaz | Sem informação |
|------------------|-------------|----------------------|----------|--------------|----------------|
| Salão de festas | 76,95% | 1,84% | 14,74% | 5,54% | 0,93% |
| Parquinho | 47,47% | 0,93 | 34,56% | 15,66% | 1,38% |
| Estacionamento | 60,28% | 2,12% | 28,11% | 7,37% | 2,12% |
| Quadra esportiva | 63,59% | 5,06% | 26,26% | 2,77% | 2,32% |
| Outro * | 12,90% | 3,68% | 11,52% | 0,48% | 71,42% |

Fonte: *Survey* Cidade Jardim, LEHAB (2016)

Quanto aos equipamentos básicos no entorno do empreendimento, as famílias foram questionadas sob duas escalas de proximidade. A primeira, em um raio de distância menor,

percorrível a pé em até 30 minutos; a segunda, a região no entorno do bairro do RCJI, à maneira que fosse percebida pelo entrevistado. Para a primeira escala, merece destaque o fato de que são amplamente listadas como inexistentes no entorno unidades básicas de saúde, com 66,35% das famílias afirmando não haver (**Tabela 14**). Dentre os equipamentos mais listados como existentes no entorno nesta escala, estão os estabelecimentos de ensino público – escola de ensino fundamental, infantil e creche, em ordem decrescente.

Tabela 14 – Presença de equipamento/serviço no entorno do RCJI (até 30 minutos a pé)

| Equipamento | Sim | Não | Não sabe | SI |
|--|-------|-------|----------|-------|
| UBS/posto de saúde | 23,04 | 66,35 | 9,67 | 0,94% |
| Creche | 46,08 | 34,56 | 18,89 | 0,47% |
| Escola pública infantil | 57,60 | 29,43 | 12,44 | 0,64% |
| Escola de ensino fundamental | 56,68 | 29,95 | 11,98 | 1,39% |
| Delegacia/posto de polícia comunitária | 36,40 | 47,92 | 15,68 | 0 |

Fonte: *Survey* Cidade Jardim, LEHAB (2016)

Para a segunda escala, o equipamento mais citado como existente foi a unidade de pronto-socorro, tendo os moradores se referido à UPA José Walter, recentemente construída. Em segundo e terceiro lugares, são listadas a escola de ensino médio, indicada como existente por 59,44% das famílias, e o CRAS, em 58,52% dos casos. Merece destaque que os valores relativos à presença de postos de polícia se encontram defasados: em 2018 foram instaladas cabines da polícia militar em diversos pontos do RCJI, em resposta aos conflitos de facções comuns no local (**Tabela 15**).

Tabela 15 – Presença de equipamento/serviço na região/bairro do RCJI

| Equipamento | Sim | Não | Não sabe | SI |
|--|-------|-------|----------|------|
| Hospital/Pronto Socorro/UPA | 97,23 | 1,84 | 0,93 | 0 |
| escola pública de ensino médio | 59,44 | 20,73 | 18,89 | 0,93 |
| conselho tutelar | 8,75 | 36,86 | 54,37 | 0 |
| Centro de Referência da Assistência Social -CRAS | 58,52 | 17,05 | 23,96 | 0,46 |
| de Clube esportivo | 18,89 | 39,17 | 40,09 | 1,84 |
| Centro cultural | 14,28 | 46,54 | 39,17 | 0 |
| biblioteca pública | 1,84 | 53,45 | 43,32 | 1,38 |

Fonte: *Survey* Cidade Jardim, LEHAB (2016)

O que se percebe para demais equipamentos é um grande desconhecimento sobre a existência ou não no entorno. Os equipamentos de lazer e cultura listados são os menos listados como equipamentos presentes na região do RCJI – com exceção do conselho tutelar, equipamento do qual muitos não têm conhecimento por não necessitar da utilização.

Quanto à presença de serviços e comércios, a escala de proximidade utilizada foi de um percurso a pé com tempo de deslocamento de até 5 minutos. Os serviços listados contaram com padaria, mercado, banco, lotérica, feira e farmácia. De maneira geral, percebe-se que os serviços comerciais estão mais distantes da residência atual do que na anterior (**Tabela 16**).

Tabela 16 – Disponibilidade e proximidade de serviço no entorno da moradia atual e anterior

| Serviço | Moradia atual | Moradia anterior | Igual | NA |
|----------|---------------|------------------|--------|---------------------|
| Padaria | 9,57% | 41,01% | 14,74% | 34,56% |
| Mercado | 12,90% | 26,72% | 18,89% | 41,47% ^o |
| Banco | 16,58% | 47,00% | 19,35% | 17,05% |
| Lotérica | 10,59% | 33,64% | 17,97% | 37,78% |
| Feira | 1,84% | 23,50% | 9,21% | 65,43% |
| Farmácia | 17,05% | 37,32% | 22,11% | 23,50% |

Fonte: *Survey* Cidade Jardim, LEHAB (2016).

Tabela 17 – Comparação da qualidade dos serviços entre moradia atual e anterior

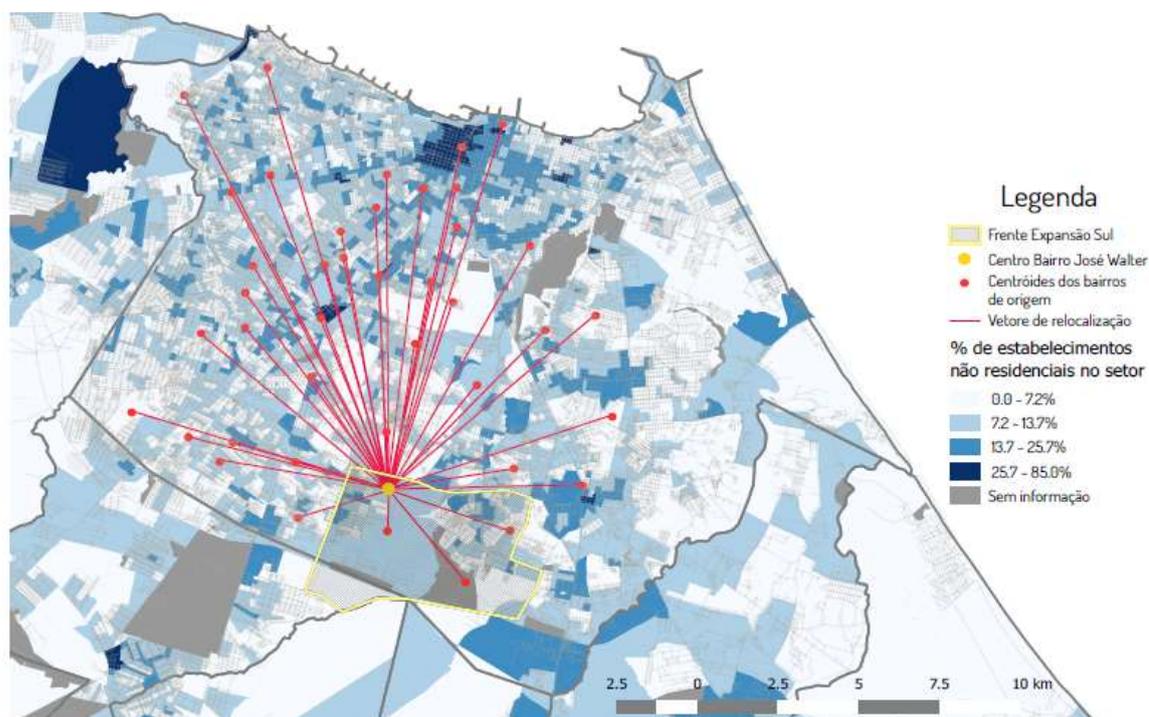
| Serviço | Melhorou | Piorou | Igual | NA/SI |
|--|---------------|---------------|--------|-------|
| Fornecimento de água | 33,64% | 24,88% | 41,47% | 0% |
| Rede de esgoto | 52,99% | 10,59% | 36,40% | 0% |
| Fornecimento de energia elétrica | 36,86% | 13,82% | 49,30% | 0% |
| Coleta de lixo melhorou | 36,86% | 13,82% | 48,30% | 0,92% |
| Transporte público | 37,78% | 31,79% | 29,43% | 0,92% |
| Pavimentação (asfalto, ruas do bairro) | 65,89% | 5,06% | 27,64% | 1,38% |
| Iluminação | 63,13% | 4,60% | 31,79% | 0,46% |
| Serviço de correios | 35,48% | 33,46% | 29,95% | 0,92% |
| Acesso dos veículos (nas ruas do bairro) | 58,52% | 5,52% | 34,56% | 1,38% |
| Acesso de pedestres (calçadas do bairro) | 59,90% | 5,52% | 33,17% | 1,38% |
| Acesso ao posto de saúde | 13,36% | 54,37% | 29,49% | 2,76% |
| Acesso ao comércio | 20,27% | 45,62% | 32,25% | 1,84% |
| Acesso a locais de trabalho | 21,19% | 33,64% | 38,70% | 6,45% |
| Acesso a escolas | 26,26% | 25,80% | 39,17% | 8,75% |
| Acesso a equipamentos de lazer | 41,47% | 22,11% | 34,56% | 1,84% |
| Presença de policiamento | 29,95% | 29,03% | 38,70% | 2,30% |

Fonte: *Survey* Cidade Jardim, LEHAB (2016).

Com exceção de banco, em todos os serviços comerciais, a porcentagem relativa à moradia anterior supera a atual, o que indica que eram mais bem inseridas. De maneira semelhante, dentre as respostas (removendo a opção NA) sobre qual moradia tinha os serviços mais próximos, a moradia anterior representa maiores porcentagens, seguidas do grupo que respondeu que a distância era igual. A minoria declarou que a moradia atual é mais próxima dos serviços o que indica que em menor número de casos houve uma melhora de inserção quanto aos serviços listados.

Na comparação da oferta e qualidade de serviços presentes no entorno da moradia atual e antiga, é possível observar que houve melhora em alguns dos aspectos citados, em particular pela saída de áreas de favelas e risco para uma habitação formalizada em um projeto de condomínio que incorpora a urbanização. Merece destaque a percepção da maioria dos moradores de que houve uma melhoria no acesso à rede de esgoto (52,9%), na qualidade da pavimentação (65,8%), vias de acesso de veículos (58,5%) e pedestres (59,9%) e iluminação pública (63,1%), conforme indicado na **Tabela 17**.

Figura 80 – Comparação de bairros em Fortaleza pela diversidade de usos



Fonte: *Survey Cidade Jardim*, LEHAB (2016) e Censo (CNEFE, 2010)

Os casos em que houve uma maior percepção de piora se deram nos quesitos de acesso ao comércio (45,6%) e locais de trabalho (33,64%). A espacialização dos locais de antiga moradia dos beneficiários na estrutura urbana de Fortaleza reforça que o distanciamento de centralidades e subcentralidades, com maior diversidade de usos, é um dos maiores impactos negativos da periferização de grande volume populacional para uma área não consolidada (**Figura 80**). A maior piora, entretanto, foi no acesso aos postos de saúde (54,37%), revelando que esta é uma das maiores carências dos moradores.

Ao serem questionadas sobre problemas encontrados no condomínio, os itens listados relacionados à insegurança foram os mais representativos. O número de famílias que tiveram conhecimento da ocorrência de casos de violência (52,69%), roubo (50,69%), assassinato (54,37%) e tráfico de drogas (47%) é elevado. Ainda assim, é comum ouvir do relato de moradores de que a “tranquilidade” é uma das melhores qualidades do empreendimento.

A manutenção de áreas comuns, apesar de públicas, costuma ser realizada pelos próprios moradores, por iniciativa própria, conforme indicado em 92,1% dos domicílios. Já nas áreas comuns dos blocos de apartamento, esse número cai para 68,7%, sendo indicado que em muitos casos ninguém assume a manutenção dessas áreas. O desenho de implantação do condomínio levou a ocorrência de muitas áreas residuais entre os blocos, sem qualquer utilidade (**Figura 81**). Em alguns pontos, se encontra a coleta de entulhos ou mesmo

abandono de lixo. Em outros, observa-se a apropriação para a construção de jardins e a instalação de cobertas para veículos mais próximos das residências. Foram relatados por moradores casos de privatização de parte dessas áreas, sendo cercadas ou fechadas com portões tanto para a reserva de espaços para criação de animais, assim como para o controle de quem tem acesso os blocos, garantindo maior segurança.

Figura 81 – Fotografia de áreas residuais entre blocos do RCJI



Fonte: Acervo próprio (2018).

Dentre os problemas relativos à habitação, em particular pelo projeto e implantação, foi o desconforto ambiental (indicado por 61,29% das famílias) gerado pela má captação de ventilação e calor gerado pelas empenas laterais cegas, janelas de vidro sem proteção e cômodos apertados. Dentre os problemas de projeto, também se destaca a falta de privacidade (20,27%), não apenas nos apartamentos térreos, mas dos superiores, com “janelas para janelas”. Problemas relativos à construção também foram comuns, em particular vazamentos (26,26%), infiltração (22,12%), problemas de esgotamento (28,11%) e abastecimento de água (49,3%). Dentre outros problemas citados estão piso solto, mofo, entupimentos, problemas com as esquadrias e hidrantes sem água.

Frente aos problemas encontrados, 47,4% das famílias recorreram a alguém para reclamação, na maior parte das vezes à construtora (39,17%). Em relato do morador, entretanto, grande parte dos problemas é resolvida pelos próprios moradores através da contratação de serviços privados, uma vez que a construtora Fujita, e a própria CEF, deixaram de prestar assessoria – “nem sequer atendem mais o telefone”.

Apesar dos vários problemas encontrados, a ampla maioria das famílias considera os cômodos do atual apartamento bem distribuídos (91,24%), embora esse número seja mais reduzido quando questionadas sobre a satisfação com o tamanho da residência (67,28%). Dentre os

motivos para insatisfação, foram citados cômodos pequenos para famílias pequenas ou sobra de cômodos, para famílias de um ou dois membros.

Um total de 54,8% das famílias afirmou sentir falta de cômodos que existiam nas antigas moradias, sendo frequentemente listados a área de serviço, o quintal, o jardim e a varanda. Com menor frequência foram citados um quarto a mais e a garagem. As famílias também indicaram a preferência por cômodos maiores e, ao invés de apartamentos, casas unifamiliares.

Consideradas todas as restrições a obras nos apartamentos tendo em vista a solução construtiva por paredes estruturais e projeto vertical, 54,37% das famílias declararam não ter realizado nenhum tipo de reforma. Dentre as que fizeram, 29,5% pintaram ao menos alguma das paredes, 1,38% executou novo revestimento de piso e 18,89% outras obras, a maioria instalação de box nos banheiros, mudança do local da pia e instalação de grades e películas nas esquadrias de vidro.

Um total de 67,28% das famílias indicou que fariam reforma se pudessem, estando entre as mais citadas, a abertura de vãos e janelas – para melhorar ventilação e amenizar a sensação de clausura –, ampliação da sala, cozinha e construção de varanda. Embora nenhuma família tenha declarado no questionário ter realizado a abertura de janelas e portas, relatos mais recentes dos moradores indicam que já há ao menos um caso.

Mesmo sendo considerados os problemas de localização, condomínio e habitação, o índice de satisfação geral com a mudança para o RCJI é elevadíssimo: 98,15% das famílias afirmam estar satisfeitas com o apartamento. São citados como principais motivos “a conquista de um sonho”, “vitória”, “casa própria”, “sair do aluguel” e “tranquilidade e segurança”. Dentre os que preferem morar no RCJI que na antiga moradia (82,02%), os motivos citados são semelhantes, ainda que algumas pessoas tenham feito a ressalva “pela casa, aqui; Pelo lugar, lá”, indicando que a formalização urbanística e fundiária, além da melhora da qualidade da habitação, tenha sido o maior motivo da satisfação, ainda que se reconheçam os efeitos negativos da localização.

Um total de 30,87% afirmou ter pensado em se mudar do empreendimento em algum momento, sendo listados como principais motivos problemas de segurança e violência (11,98%) e distância de locais de trabalho (7,44%). Ao serem questionadas sobre o que mais sentiam falta da antiga moradia, tiveram destaque a presença de equipamentos de saúde (17,51%), as melhores condições de segurança (11,98%), o comércio e os serviços no entorno

(11,52%), as praças e os equipamentos de lazer (10,59%), conforme observado a seguir na **Tabela 18**.

Tabela 18 – Serviços dos quais os moradores mais sentem falta em relação à moradia anterior

| Comércios e serviços | Creche | Equipamento de saúde/posto | Escola/colégio | Mais oportunidades de emprego | Mais segurança | Nada declarado | Outros | Praça, lazer, quadra de esportes | Transporte ônibus |
|----------------------|--------|----------------------------|----------------|-------------------------------|----------------|----------------|--------|----------------------------------|-------------------|
| 11,52% | 9,21% | 17,51% | 8,75% | 2,30% | 11,98% | 10,59% | 12,44% | 10,59% | 5,06% |

Fonte: *Survey* Cidade Jardim, LEHAB (2016)

3.3. Considerações finais

Alguns processos relativos à atuação dos agentes públicos e privados envolvidos na implementação do PMCMV, particularmente na segunda fase do programa e do RCJI, puderam ser observados no decorrer das análises apresentadas no decorrer do capítulo. A convergência de interesses em tornar o programa mais produtivo após a baixa efetividade observada em sua primeira fase no Ceará levou a uma série de mudanças nos seus arranjos institucionais, negociações e pactuações que contribuíram para a reformulação de alguns aspectos que travavam a materialização dos recursos em unidades habitacionais.

Dos agentes públicos, pode-se realizar a leitura que o procedimento passou a concentrar ações para tornar o PMCMV mais atraente ao setor da construção civil, que trazia suas demandas por estratégias de massificação e aceleração da produção. Além das ações de origem da esfera federal do governo – merecendo citação o próprio lançamento do PMCMV2, que liberou restrições da primeira formulação, o aumento de recursos e a permissão de aportes pelas demais esferas de governo que viessem a somar o teto valor do teto da unidade –, teve destaque o protagonismo do governo estadual na operacionalização do programa no interior e nas cidades metropolitanas. A criação de um comitê interinstitucional que centralizasse esforços em viabilizar o PMCMV enquanto se abandonava programas alternativos de menor porte reforça a compreensão que a esse programa se resumiu a política habitacional no governo do estado, em um processo exclusivo a esses agentes, sem que o debate democrático desses recursos fosse aberto à sociedade civil e houve espaço para instrumentos de participação popular.

Um dos principais interesses do estado, através das ações desenvolvidas no âmbito da Coordenadoria de Habitação da Secretaria das Cidades, era de que, com o aporte parcial no programa não apenas atrair os recursos federais, mas massificar a produção de HIS para atendimento de suas próprias demandas, em grande parte produzidas pelos próprios grandes

projetos urbanos. Fica clara a tradicional associação entre remoções e a solução por grandes conjuntos habitacionais.

Na esfera municipal de Fortaleza, observa-se um processo semelhante, tendo em vista que os resultados do programa até então eram quase inexpressivos na modalidade FAR, faixa na qual a demanda chegava à ordem de 120mil famílias. Assumindo o PMCMV como centralidade na política habitacional municipal, ocorre a aproximação junto ao estado, em detrimento da atenção às soluções por meio de programas alternativos para as necessidades habitacionais. O interesse de viabilizar o programa não passou pela conciliação com a legislação urbanística local, como se observa pelo fato de instrumentos como a ZEIS Vazio, com potencial para oferta de terras bem localizadas para HIS não ter sido acionado, ao mesmo tempo em que se permite a construção de um empreendimento da escala do RCJI aconteça na Zona de Ocupação Restrita definida pelo PDPFOR. No fim, optou-se pela negociação com agentes financeiros e mercado.

Mesmo com a grande diminuição de recursos no PMCMV3, a fala da secretária da HABITAFOR reforça que o grande foco é *“lutar para que esses recursos voltem”*, uma vez que através de um programa do perfil do PMCMV, *“você gera renda, cria oportunidade de negócios, oferta de escala de produção, que o município jamais daria conta”*. Destaca-se que os dados mais recentes do Cadastro Único realizado pela PMF, compartilhados nesse relato, chega à ordem de 110mil famílias – um valor muito próximo à quantidade de famílias do primeiro cadastro utilizado para o PMCMV, realizado em 2009, quase uma década anterior.

Tendo o setor da construção civil voz alta e ativa nas tomadas de decisões, não é surpreendente que outras frentes de atuação na questão habitacional tenham dado lugar ao discurso da produção de novas habitações, que pelo potencial de dinamização da economia ganhou centralidade frente o “cenário de crise”. Os recursos do PMCMV, com aporte das demais esferas públicas, vieram a maximizar o lucro de empreendimentos antes considerados “inviáveis” pela menor lucratividade, conforme observado no caso do Projeto Cidade Jardim. A retenção de grande parte das glebas da família Montenegro na FES, assim como o crescente valor da terra urbana, mesmo a periférica, indicam os efeitos perversos do programa no apoio aos processos especulativos e exclusividade do acesso à cidade.

Soma-se como um dos agentes que se destaca neste quadro de arranjos institucionais reunidos na implementação do RCJI os movimentos sociais de luta por moradia. Passado um momento de reestruturação no período que antecede o PMCMV, as articulações passam a se concentrar fortemente na estratégia de ocupação como instrumento de negociação com o Estado.

Compreendeu-se que o perfil do programa permitia a absorção da maior parcela do *déficit* habitacional tradicionalmente desassistida pelos programas municipais e estaduais: as famílias de baixa renda em aluguel oneroso e outras em situação de coabitação.

Por um lado, entende-se como positiva a articulação dos movimentos de reivindicação e suas conquistas – assim como seus desdobramentos⁶⁴. Entretanto, a negociação por algumas centenas de unidades para a demanda indicada pelos movimentos como moeda de troca pelo acordo formalizado de não ocupar determinados terrenos em especulação enfraquece o discurso de democratização do acesso à cidade e universalização do direito à moradia.

Sobre os impactos do empreendimento RCJI da vida dos beneficiários, são considerados os mais relevantes – e mais negativos pela opinião dos próprios moradores – os relacionados à localização. O residencial é representativo no observado projeto de periferização em escala reproduzido na RMF no âmbito do programa. Embora a gleba de implantação tenha sido considerada “bem localizada” por diferentes agentes entrevistados – do Estado, setor da construção civil e mesmo movimentos sociais –, observa-se que o superpovoamento advindo da instalação de milhares de moradias revelou a incapacidade de grande parte dos equipamentos em absorver a volumosa demanda. Novos equipamentos, serviços e infraestrutura prometidos pelo Estado foram apenas parcialmente implantados nos 4 anos desde a entrega das moradias. A leitura de que a população jovem deve crescer rapidamente nos próximos anos – e a chegada de novos empreendimentos no entorno – indica que esse é um problema a se agravar em um futuro próximo.

A desassistência pública pode ser mais fortemente sentida nos problemas relacionados ao acesso a postos de saúde, equipamentos de ensino, lazer e culturais assim como da oferta de trabalho e presença de serviços comerciais e públicos. Percebe-se que tendo a preocupação do Estado se voltado no atendimento quantitativo, a qualidade nos processos – desde o trabalho social insípido ao retorno às demandas pós-ocupação – e na materialização. A verticalização e padronização extremas tomadas como prerrogativas no projeto do RCJI, ignoram a diversidade de composições e preferência de milhares de famílias: nem sempre a solução se dá com um apartamento de dois quartos e 43m³.

64 Teve destaque na fala da militante Mônica da UC como se desdobrou, em parte pela ocupação da Comuna 17 de Abril, a ocupação Gregório Bezerra, realizada inicialmente no bairro Cj. Ceará e, após remoção forçada da PMF, em prédio desocupado no Centro de Fortaleza. A demanda de 79 famílias foi até o momento parcialmente atendida no empreendimento Orgulho do Ceará II, área de inserção urbana ainda pior que o RCJI no limite entre Fortaleza e Maracanaú.

O resultado observado é um condomínio com espaços residuais problemáticos, por vezes apropriados indevidamente para uso privado, e milhares de habitações inflexíveis, sem progressividade e enclausuradas, que apresentam problemas projetuais, – que passam pelo desconforto ambiental e pela falta de privacidade – e convergem para problemas construtivos, conforme se observa no grande número de patologias já presentes, mesmo passado apenas um ano da entrega. O relato dos moradores da sensação de abandono por parte da CEF e da construtora reforçam que, alcançados os objetivos dos lucros obtidos pelo investimento por parte do mercado e atingida a publicidade gerada pelos números de unidades e as diferentes demandas atendidas, pouco tem sido feito para qualificar a vida no empreendimento.

Merece destaque o problema de segurança pública centralizado nos conflitos de facções, instalando um poder paralelo mais presente que o aparato estatal. As interferências no ir e vir da população residente e de bairros vizinhos e a crescente violência – que variam de casos de despejos forçados a homicídios – são alguns dos fatores mais alarmantes observados no RCJI. Longe de ser uma realidade apenas deste empreendimento e de outros contratados na FES, os problemas das facções são de escala e complexidade muito superiores. Entretanto, o que se observa é o tratamento da questão habitacional sem que haja a leitura dos impactos do reassentamento em um único empreendimento de famílias oriundas de territórios já sob domínio das diversas organizações criminosas, dando espaço a um processo de guetificação e estigmatização de seus moradores. Enquanto o governo estadual resume a atuação sobre o problema na instalação de estações da polícia militar no RCJI, a PMF na figura da HABITAFOR se isenta da responsabilidade sobre o problema.⁶⁵

Ainda que o questionário tenha levantado esses problemas de impacto na qualidade de vida sobre os moradores, é expressivo o percentual de famílias que indicaram estar satisfeitas com a nova moradia. Se são indicados como piores problemas a localização e os problemas de segurança pública, os problemas projetuais e construtivos não costumam impedir a percepção de que a moradia atual é melhor que a anterior. Nesse aspecto é importante ressaltar alguns dos principais pontos considerados positivos do PMCMV. Primeiramente, a formalização da moradia nos aspectos urbanísticos e fundiários. A propriedade formal da moradia reforça alguns dos aspectos simbólicos da casa: a conquista de um sonho, a saída da insegurança da

65 O relato da secretária da HABITAFOR afirma que a dimensão do problema dos despejos de famílias beneficiárias realizados pelas facções não apenas no Cidade Jardim como em outros empreendimentos do PMCMV, descritos como “*casos pontuais*”. Ao ser procurada por famílias nessa situação, a atuação de praxe da secretaria tem sido orientá-las realizar um Boletim de Ocorrência e levar a queixa para o banco agente financiador da operação do empreendimento, provando que não mora na habitação para realizar um destrato e ser novamente incluída no cadastro.

condição perversa do aluguel, a possibilidade de economizar para maior consumo de outros bens, “uma nova vida”.

De fato, o programa tem contribuído para o atendimento de famílias excluídas do mercado formal de moradia, tradicionalmente invisíveis pelos programas que vinham sendo conduzidos, direcionados especialmente para urbanização de favelas e requalificação de áreas de risco. A demanda da população de baixa renda com aluguel excessivo e em coabitação, que corresponde a 8 em cada 10 das famílias cadastradas na PMF⁶⁶, passaram a ser incluída na política habitacional estatal após décadas. Compreende-se, entretanto, que a universalização do acesso à moradia deveria se dar em uma ação de democratização do acesso à terra urbana e de realização de amplo debate sobre como devem ser geridos os recursos públicos, sem partir da fatalidade do discurso da “falta de terra” e sem submeter-se às pressões de atendimento quase irrestrito aos anseios do mercado – evitando-se com isso a permanência de práticas excludentes.

66 Dado cedido na entrevista com representante da HABITAFOR.

4 CONCLUSÃO

A leitura realizada sobre a atuação do Estado – enquanto agente responsável pela distribuição de recursos públicos no espaço e pela garantia da plenitude da cidadania – sobre o urbano no Brasil, sobretudo na questão da habitação, leva a percepção de que este não se trata de um agente consistentemente neutro, mas, sim, constantemente parcial aos interesses de determinadas classes sociais. Historicamente, o Estado brasileiro tem mantido uma matriz clientelista embasada no binômio favor-violência, sem grandes avanços na universalização dos direitos cidadãos (BRAGA, 1995; RIBEIRO, 2007). A questão da habitação, elemento central na estruturação das cidades, teve desde as primeiras intervenções estatais no tema seus aspectos simbólicos e econômicos priorizados nas políticas públicas, em detrimento de sua dimensão social e política, defendida em seus discursos, mas dissociados de sua materialização.

A leitura da moradia que prioriza a sua noção de “mercadoria” e do *déficit* habitacional como a mera necessidade de produzir mais casas – pelas possibilidades de dinamização da economia em seus setores produtivos e financeiros – tem recaído na identificação de um falso problema: a falta de terra urbanizada bem localizada e de preço compatível aos recursos públicos disponíveis para habitação de interesse social para faixas de menor renda (BOLAFFI, 1979). Tomando o caso da estruturação de Fortaleza, cuja metropolização se consolidou de fato apenas a partir da implementação de conjuntos habitacionais produzidos pelo Estado, pode-se verificar como essa leitura gerou falsas soluções.

Esta argumentação toma como inescapável a escassez da terra, fato contestável pela análise de domicílios e terrenos vazios, identificados tanto no PDPFOR na delimitação de ZEIS Vazios, como no PLHISFOR mediante a delimitação de vazios urbanos, um banco de terras capaz de suprir em várias vezes o *déficit* quantitativo da cidade. Também é tomado um irrefutável fator impeditivo para ampla produção de habitação de interesse social bem localizada o alto valor do preço da terra – um valor fictício fundamentado na sua noção de “mercadoria”, desnecessariamente elevado, que obscurece a dimensão social e política do valor de uso, assim como a mais-valia apropriada para aumento da lucratividade dos proprietários. A materialização de políticas habitacionais embasadas nestes argumentos contestáveis representou a criação do problema real da reprodução de um modelo urbanização fragmentado, desigual e periférico (BERTOL, 2013; CORREA, 2015). É notável que a histórica atuação do Estado tem contribuído para a manutenção de um quadro de subcidadania, no qual grande parte da população que mora “na periferia da periferia” se

encontra duplamente condenada: à pobreza e à violação de seus direitos à cidade (SANTOS, 2007).

É importante ressaltar que não se trata de uma mera omissão ou ingenuidade da leitura do agente sobre a problemática urbana, mas da escolha ativa em favorecer determinados setores detentores do capital e do mercado imobiliário, conforme se observa na formulação de políticas e de planos de viés “mercadófilo”, despolitizados pelo próprio Estado para aproximar-se da racionalidade empresarial (SOUZA, 2011). Enquanto essa despolitização permeia a formulação de planos urbanísticos, tradicionalmente desconectados da realidade das cidades, excessivamente tecnocratas e “auto-suficientes”, pouco participativos e dissociadas das gestões, nas políticas habitacionais essa postura gerou políticas de moldes empresariais, fortemente vinculadas ao interesse de solucionar crises financeiras, atender dos setores da construção civil, de maximizar os lucros obtidos e obter ganhos políticos. A submissão das metas sociais de atender às necessidades habitacionais de populações mais vulneráveis às metas econômicas e de projeção de lucro das empresas construtoras tem gerado políticas incompatíveis com os critérios de universalidade, participação, multiorientação, diversidade e sustentabilidade financeira e ambiental, princípios identificados como essenciais para sua eficácia (CARDOSO, 2001).

Após essa leitura, retomamos a nossa pergunta de partida: **quais os impactos socioespaciais da construção de grandes conjuntos em uma frente de expansão periférica de Fortaleza?** Essa questão surgiu pela identificação de um paralelo entre a produção habitacional das políticas do BNH e do PMCMV, que teria representado essa retomada. A análise dos discursos e a materialização das duas políticas em Fortaleza indica que há muitas mais permanências do que rupturas.

A produção do BNH foi emblemática na formulação de uma política habitacional centralizada e de molde empresarial, a ser gerida por um banco que teria a responsabilidade de dar uma resposta social sem comprometer o equilíbrio financeiro dos recursos oriundos do FGTS e SBPE. As dificuldades em manter esse equilíbrio levou ao abandono das metas sociais, expressas na priorização do atendimento das camadas de menores rendas, e à priorização de mutuários com maior poder de pagamento, assim como ao direcionamento de recursos para obras urbanas com retorno financeiro mais garantido (AZEVEDO, 1992). Mantendo a matriz clientelista e populista até a extinção, a política centrada no sistema BNH/COHAB não apenas não fez com que o *déficit* habitacional diminuísse, como contribuiu para a crise urbana pelos problemas de periferização, de segregação, de fragmentação e do aumento do preço da

terra urbana. Neste período, o mercado imobiliário formal se especializou e se estratificou, enquanto manteve a sua produção exclusiva para setores sociais de maiores rendas (BERTOL, 2013).

Talvez uma das maiores rupturas percebidas entre a política do BNH e o PMCMV se dê na admissão de recursos a fundo perdido no desenho financeiro da política mais recente. Em outros aspectos, as duas políticas em muito se assemelham: primeiro, são populistas por representarem alto ganho político nas diferentes esferas de governo; em seguida, trazem como forte componente a solução da crise econômica pela produção de habitação e geração de empregos, se utilizando de fundos de aposentadoria e, estratificando o público-alvo; por fim, são emblemáticas pela produção de conjuntos periféricos que reforçam a segregação e homogeneização nas cidades (RUFINO, M. B. C; SHIMBO, L. Z.; AMORE, C. S; 2015).

Embora a solução habitacional via construção de grandes conjuntos nunca tenha de fato sido completamente abandonada pelo Estado entre os dois períodos em Fortaleza – em particular pela sua associação com as grandes remoções promovidas repetidamente pelo poder público – essa produção foi desacelerada e espaçada no decorrer das décadas de 1990 e 2000. A pulverização das políticas urbanas no período de redemocratização e priorização de pequenas demandas pela escassez de recursos públicos (CARDOSO, 2002) representou uma ruptura desse modelo, embora o acirramento das desigualdades e a ausência de respostas eficientes à questão da habitação tenham intensificado as tendências de segregação da Metrópole, conforme se observa na favelização e na expansão das periferias autoconstruídas, alternativas informais de moradia. O PMCMV, de fato, representou a ampla retomada dos grandes conjuntos na RMF.

O lançamento do PMCMV em 2009 culmina de um período de aproximação do mercado imobiliário com as políticas de habitação, fomentada pela facilitação de acesso ao crédito imobiliário e pela ascensão do segmento econômico como público-alvo a ser atendido, em particular pelo PAR e por outros programas como Carta de Crédito Imobiliário. A reestruturação das empresas de construção civil com a abertura de capital financeiro e a atuação como incorporadores, levou ao interesse da ampliação de bancos de terra e ao avanço do circuito imobiliário para áreas pericentrais e mesmo periféricas de Fortaleza. A ausência de instrumentos de combate à especulação resultou no aumento do preço da terra urbana, mesmo nestas áreas mais distantes das centralidades (RUFINO, 2015; SANTOS, 2015).

A CEF passa a centralizar as ações financeiras nestas políticas enquanto agente financiador dos recursos para o setor da habitação, assumindo certo protagonismo na implementação dos

programas juntamente com as construtoras, que passam a se organizar cada vez mais no âmbito local em torno da SINDUSCON-CE. Mesmo neste período, já se observava o desenvolvimento de um modelo padrão de habitação representado na solução condomínio fechado. Tendo em vista estas dinâmicas em curso e o estouro da crise internacional de 2008, é desenhado o PMCMV, que interrompe o desenvolvimento do PlanHab pela “necessidade” de respostas rápidas à crise econômica (ROLNIK, 2015).

No Ceará, a primeira fase do programa não havia ainda de fato representado essa retomada dos grandes conjuntos. Em Fortaleza, os números de contratos para faixa 1 no âmbito do programa somavam 2896 unidades, grande parte destas sequer haviam sido entregues. Esta quantidade se mostrava bastante reduzida frente às metas impostas pelo governo federal e ao próprio *déficit* local, que chegava a ordem de 120 mil famílias. Embora na RMF os conjuntos produzidos já indicassem tendências de periferação frente à produção do PAR, as restrições quantitativas não permitiam a construção de conjuntos de milhares de unidades. Algumas características observadas da materialização do programa nesse primeiro momento podem ser aqui mencionadas: a escolha pela localização em periferias com loteamentos mais tradicionais, reforçando nessas frentes a verticalização das moradias com a construção de apartamentos, a segregação pela forma condomínio fechado com muros e os processos de conurbação – processo a agravar os problemas urbanos nestas áreas, uma vez que não houve avanço na gestão metropolitana (PEQUENO & ROSA, 2015).

A partir da segunda fase do PMCMV é que de fato verificou-se que os contratos no âmbito deste programa passaram a adquirir escala e celeridade. A FES se mostrou extremamente representativa como recorte empírico para demonstrar como se deram os novos arranjos institucionais relativos a implementação do PMCMV2 na RMF e quais, de fatos, teriam sido os efeitos da retomada dos grandes conjuntos em uma frente de expansão periférica. A FES se destaca como frente historicamente construída como receptáculo de grandes conjuntos, assim como por ser a última em processo de conurbação ainda não consolidado entre Fortaleza e os municípios vizinhos e por concentrar as grandes glebas vazias de menor preço da cidade. Ela se torna a principal escolha de localização dos grandes empreendimentos desta segunda fase.

A aplicação de recursos na habitação de interesse social sem que o Estado promovesse medidas de controle aos efeitos da especulação imobiliária permitiu o crescimento do preço da terra, de maneira geral, inclusive nas áreas periféricas que passam a ser crescentemente escolhidas como localização destes empreendimentos. Na FES, apenas um empreendimento foi construído no âmbito da política do PAR, indicando que esta produção, de pequenos

condomínios para mercado popular, ainda buscava terrenos em bairros pericentrais ou periferias com parcelamentos mais consolidados. O fato de que nenhum empreendimento da fase 1 do PMCMV foi implantado na FES indica que a produção desse momento seguiu os padrões de implantação do PAR na forma de apartamentos em pequenos condomínios, embora mais periféricas. A FES mantinha-se até então ainda excluída do circuito imobiliário.

O lançamento da segunda fase do programa viria a mudar este quadro: os vazios da FES passaram a concentrar os contratos dos novos grandes conjuntos, criando um amplo quadro de empreendimentos que em 4 anos superou numericamente a produção do BNH, PAIH e políticas descentralizadas de 4 décadas que incidiram no local. Conforme verificado no capítulo 2, o número de unidades habitacionais dos conjuntos implementados no recorte por políticas habitacionais que antecederam o lançamento do PMCMV chegou a soma de 10.862 moradias enquanto o total de unidades dos empreendimentos contratados nesta política é de 23.668 moradias. O incremento do grande contingente populacional desacompanhado de melhorias compatíveis na urbanização, a oferta de equipamentos e serviços, a integração com áreas existentes e a ausência de planejamento eficiente na escala metropolitana correspondem a algumas das características de suburbanização da frente, relatadas no mesmo capítulo.

De modo a aprofundar estas análises, o RCJI é tomado como estudo de caso por ser considerado altamente representativo das mudanças trazidas pela segunda fase do PMCMV em Fortaleza. O empreendimento inaugura a retomada sistemática da construção de grandes conjuntos periféricos na cidade. Enquanto solução formal, em grande parte apenas se difere da produção da primeira fase pela escala construtiva muito superior – empreendimentos passam de algumas centenas para alguns milhares de unidades –, pela maior verticalização, pela maior periferação e por afastar-se da forma condomínio fechado com muros, que vinha se mostrando problemático devido às necessidades de taxas de condomínio e dificuldades de acesso do poder público no espaço privativo (PEQUENO & ROSA, 2015).

Os arranjos institucionais envolvidos na implementação do empreendimento revelam as pactuações realizadas por intermédio do Estado para o desentrelaçamento de gargalos na viabilização do PMCMV no Ceará. O protagonismo do governo estadual, centralizado pelas ações da Coordenadoria de Habitação da Secretaria das Cidades, fez com que, nesta esfera de governo, o programa se tornasse o instrumento central da política de habitação, optando-se inclusive pelo abandono de outros programas alternativos. A busca por atender às demandas do setor da construção civil, levantadas através do comitê interinstitucional relatado na fala do coordenador do órgão estadual, indica o acatamento às pressões do mercado, a submissão do

desenvolvimento do programa às metas de lucratividades das empresas e a aproximação do Estado e de determinados agentes privados, decidindo entre si o destino de recursos públicos sem participação social e sem a abertura de amplo debate democrático de sua gestão (PEQUENO & ROSA, 2016).

A inserção do governo estadual na implementação do programa, através dos aportes de recursos próprios, e a promoção de canais de diálogos com as construtoras, se justificaram pelo seu interesse de atendimento de determinados grupos – verdadeiras demandas fechadas em grande parte de remoções originadas por urbanização de áreas de risco e grandes obras urbanas – através de projetos onde instrumentos de participação popular também se mostram ausentes. Verifica-se ainda que o PMCMV2 mantém a associação entre as remoções e a construção de grandes conjuntos. Tendo em mãos também uma grande demanda aberta a ser atendida, a PMF entra na pactuação, aportando recursos adquiridos em grande parte através de empréstimos para garantir parcela das unidades produzidas. O município segue o exemplo do estado ao concentrar sua política habitacional na operacionalização do programa, mas sem avançar na compatibilização entre política urbana e habitacional. Assim, ao mesmo tempo em que se constata a implantação de conjuntos de grande impacto na Zona de Ocupação Restrita – oficialmente descrita como precária do ponto de vista da oferta de equipamentos e serviços –, não se percebe grande interesse em avançar no desenvolvimento e no pleno funcionamento de instrumentos de democratização da terra e de combate à especulação, como as ZEIS.

Ainda sobre os arranjos institucionais, é possível observar a instrumentalização do PMCMV em duas dimensões. A primeira, no destravamento de terras nas quais os investimentos imobiliários não garantiam alta lucratividade, como nos terrenos da família Montenegro na FES. Enquanto o projeto de incorporação de um megaempreendimento, representado no Projeto Cidade Jardim, encontrava dificuldades em sair do papel, principalmente após a crise de 2008, com os subsídios de recursos federais e o aporte do governo estadual, a lucratividade almejada pelos proprietários do terreno passou a ser garantida na transação da aquisição do terreno para a construção do RCJI – assim como de outros empreendimentos do programa localizados em outros terrenos da família na FES. Ao mesmo tempo, outros grandes vazios na gleba permanecem retidos, no aguardo de valorização imobiliária para futuros investimentos.

A segunda dimensão da instrumentalização se observa na ação dos movimentos sociais que passam a se articular em ocupações para reivindicação por moradia junto ao Estado. O que se percebe, entretanto, é que o PMCMV torna-se a moeda de troca de negociação entre o Estado e alguns movimentos. Nesse sentido passa a ocorrer a dissolução das ocupações em troca de

algumas centenas ou dezenas de unidades habitacionais para a demanda indicada pelos movimentos; contudo, não se vê mudanças estruturais ou de maior alcance no objetivo de democratização do acesso à terra e à habitação.

A análise dos dados levantado no *survey* realizado no RCJI em 2016 indicam que os principais problemas após a mudança estão nas questões de inserção urbana do empreendimento. A piora relativa à antiga moradia no acesso a estabelecimentos de ensino, locais de trabalho, postos de saúde, áreas livres, espaços culturais e comércios e em suas condições de deslocamento compõem alguns dos maiores impactos negativos da mudança para uma frente de expansão periférica não consolidada, que depende das estruturas existentes no entorno, já precárias.

Soma-se a isso, a gravidade dos impactos da violência na vida dos moradores. É importante ressaltar que os conflitos entre facções, comuns no local, não se tratam de um caso isolado do RCJI. No caso, compreende-se que a falta de leitura do problema pelo Estado, que ignora os impactos de sobrepor em um mesmo empreendimento famílias oriundas dos mais variados locais da cidade, sob domínio de facções rivais, tem reforçado as dificuldades ao acesso de equipamentos de bairros vizinhos, os despejos forçados, as ameaças e os homicídios, assim como a estigmatização dos moradores.

Diversos problemas relativos ao projeto da habitação e à forma de condomínio aberto foram levantados. A sensação de clausura, a falta de privacidade, os espaços residuais sem uso que passam a ser privatizados por parte dos moradores, o desconforto ambiental nos apartamentos, a padronização do projeto frente as diferentes composições familiares, a inflexibilidade e a falta de progressividade imposta pelo sistema construtivo altamente restritivo a reformas e problemas construtivos, como rachaduras, vazamentos, entupimentos e infiltrações correspondem a algumas das dificuldades detectadas. Ainda assim, muitas das famílias afirmam estar satisfeitas com a habitação, principalmente em comparação com as anteriores, muitas vezes irregulares do ponto de vista urbanístico.

Outro fator que eleva o grau de satisfação dos moradores com o empreendimento se dá por este representar a conquista da casa própria, um aspecto simbólico que tem permeado as políticas habitacionais centradas na produção de conjuntos. De fato, o PMCMV representou a saída para grande parcela da população da informalidade e insegurança fundiária da moradia anterior, ainda que com o ônus da periferação. É inegável que o programa passou a atender uma população em condição de aluguel excessivo e de coabitação, há muito excluída não apenas da produção de mercado, como também dos programas de HIS. Ao mesmo tempo, é

inegável que, assim como aconteceu em decorrência da atuação do BNH, o programa que tinha por meta social o acesso à moradia de fato contribuiu para o aumento do preço da terra e o distanciamento da realidade da democratização do acesso à cidade.

Desde 2016, o PMCMV avançou para sua terceira fase, onde se percebe uma grande diminuição em seus recursos federais. Contudo, ainda assim, tem se mantido como central da política de habitação, embora tenha resultado em empreendimentos de menor porte em relação à fase anterior. É possível que a retração dos recursos leve ao atrofamento do programa, e até a sua eventual extinção. Resta-nos questionar: o que ele deixou de legado? Com a produção do PMCMV2 ainda em conclusão, com unidades ainda por serem entregues em muitos dos empreendimentos contratados na FES, já se pode sentir os impactos não apenas na dimensão socioespacial, mas institucional pela consolidação do processo de conurbação entre Fortaleza, Maracanaú e Pacatuba – em particular no entorno do Residencial Orgulho do Ceará, localizado na fronteira entre os municípios.

Se a produção do BNH no passado significou dentre outros resultados no agravamento da crise urbana, na expansão da periferia urbana precária do ponto de vista urbano e fundiário e na consolidação de conurbação em frentes periféricas, o PMCMV teve um significado muito semelhante, porém em uma escala muito maior e em um espaço de tempo muito menor. O significado pode ser compreendido mediante a não resolução do problema do acesso à habitação e à cidade, a manutenção do estado de subcidadania pelas famílias atendidas e o modelo de urbanização periférico e segregado. Enquanto isso, novos problemas urbanos a serem enfrentados pelas gestões presentes e futuras. Em particular, a intensificação do processo de conurbação e a interação intermunicipal sem o desenvolvimento de um ambiente institucional propício à gestão metropolitana reforçam que esta será uma das maiores dificuldades sem perspectivas de amparo.

REFERÊNCIAS

- ACCIOLY, V. M., **Planejamento, Planos Diretores e Expansão Urbana: Fortaleza 1960-1992**. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal da Bahia (UFB) – 2008.
- ALDIGUERI, C. R., **Metamorfose da Terra na Produção da Cidade e da Favela em Fortaleza**. Tese (Doutorado) – USP - Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo do Instituto de Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, 2017.
- ARAGÃO, M. F. S. R., **Deus Criou o Mundo e Nós Construimos o Conjunto Palmeiras: Relatos de Cidadania**. Anais do 40º Encontro Anual da ANPOCS, 2016.
- ARAGÃO, T. A., **Influência das Políticas Habitacionais na Construção do Espaço Urbano Metropolitano de Fortaleza: Histórias e Perspectivas**. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade do Rio de Janeiro (UFRJ) – 2010.
- ARRETCHE, M. **Intervenção do Estado e setor privado: o modelo brasileiro de política habitacional**. Espaço & Debates – Revista de Estudos Regionais e Urbanos. Ano X, 1990, nº 31. (p. 21-36)
- ASSIS, C. J., **O Programa de Arrendamento Residencial – PAR: Os Agentes e Sua Materialização no Espaço Metropolitano de Fortaleza**. Dissertação (Mestrado) – Pós-Graduação em Geografia na Universidade Estadual do Ceará (UECE), 2013.
- AZEVEDO, S. e ANDRADE, L.A.G., **Habitação e Poder**. Rio de Janeiro: Zahar Ed. 1992.
- BENATTI, A.T.; CASTRO, L. G. R.(Org.), **Avaliação de Políticas Urbanas: Contexto e Perspectivas**. São Paulo: Romano Guerra, 2010.
- BERTOL, L. E. **Terra e habitação: o problema e o falso problema**. As políticas de obscurecimento do preço da terra na política habitacional em Curitiba. Dissertação (Mestrado) apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Área de concentração: Habitat, São Paulo, 2013.
- BOLAFFI, G., **Habitação e Urbanismo: O problema e o falso problema**. In MARICATO, Ermínia (org.). A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1979.
- BONDUKI, N., **Origens da habitação de interesse social no Brasil**. In: Revista Análise Social. Vol. XXIX (127), 1994, pags. 711-732. São Paulo, 1994.
- _____, **Origens da habitação social no Brasil: Arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. 4ª edição, São Paulo, Estação Liberdade, 2004
- BRAGA, E. M. F., **Os Labirintos da Habitação Popular (Conjunturas, Programas e Atores)**. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 1995.
- BRASIL, A. B., **A ineficácia das ZEIS: Um Problema de Legislação ou Uma Questão Político-social? O Caso de Fortaleza**. Tese (Doutorado) – Área de Concentração: Habitat – FAUUSP, São Paulo, 2016.

CARNEIRO, S. B. M., **Estudo sobre as condições de sustentabilidade urbana nos espaços comuns em conjuntos habitacionais de interesse social em Fortaleza-CE.** Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Centro de Tecnologia, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.

CARDOSO, A. L., **Política Habitacional e o Novo Papel dos Governos Subnacionais.** Observatório IPPU/FASE – Finep. Rio de Janeiro, 2001.

_____, **Política habitacional: a descentralização perversa,** Rio de Janeiro: IPPUR / DP&A, Cadernos IPPUR, ano XV, No. 1 jan-jul 2002

CORREA, R. L. ; PINTAUDI, S. M.; VASCONCELOS, P. A., **A cidade contemporânea: segregação espacial.** São Paulo: Contexto, 2013.

CORREIA, T. B., **A Construção do Habitat Moderno no Brasil: 1870-1950,** São Paulo: RiMa/FAPESP, 2004.

DIAS, S. D. A., **Do Espaço Concebido à Produção do Cotidiano em Fortaleza-Ceará: a Experiência do Conjunto Habitacional Maria Tomásia, no Bairro Jangurussu.** Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia na Universidade Estadual do Ceará (CCT/UECE), 2013.

FARIAS, J. A., **Políticas Urbanas: notas aproximativas para a pesquisa avaliativa.** Revista Avaliação de Políticas Públicas, v. 1, p. 55-69, 2012.

FERREIRA, J. S. W (coord.) **Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano.** Parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos. São Paulo: LABHAB ; FUPAM, 2012.

FREITAS, J. A. S., **A Produção Social do Espaço Urbano em Fortaleza: Estudo da Troca e Permuta de Unidades Habitacionais Entre os Conjuntos Habitacionais Maravilha e Maria Tomásia.** Dissertação (Mestrado) – Pós-graduação em Serviço Social, Trabalho e Questão Social – MASS na Universidade Estadual do Ceará (UECE), 2014.

GÓIS, R. A. D., **O plano normativo e o plano estratégico: similaridades e diferenças entre a revisão da LUOS e o Fortaleza 2040 quanto ao predomínio dos projetos urbanos na capital cearense.** Anais do Encontro Nacional da ANPUR, 2017.

GOTTDIENER, Mark. **A Produção Social do Espaço.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2010.

GRIN, E. J., **Regime de Bem-estar Social no Brasil: Três Períodos Históricos, Três Diferenças em Relação ao Modelo Europeu Social-democrata.** In: Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 18, n. 63, Jul./Dez. 2013

HOUSTON, J., **Cidadania Insurgente: Disjunções da Democracia e da Modernidade no Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

LEFEBVRE, H., **O Direito à Cidade.** São Paulo: Centauro, 1989.

CAMPOS FILHO, C. M. **Cidades Brasileiras: Seu Controle ou o Caos.** São Paulo: Studio Nobel, 1992.

MARICATO, E. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias.** In: ARANTES, Otilia [et

al]. A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos. Rio de Janeiro: Vozes, 2000, p. 121-188.

_____, **Habitação e Cidade**. São Paulo: Atual, 1997.

_____, **O estatuto da cidade periférica**. In: Carvalho, Celso S., & A. Rossbach, (Eds.). O Estatuto da Cidade comentado. (p. 5-22) São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010

MARQUES, V. M. V., **O Conjunto São Cristóvão Como Estudo de Caso: Análise das Políticas Públicas em Áreas Habitadas e Degradadas**. Dissertação (Mestrado Profissional) – Planejamento e Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará, 2007.

MÁXIMO, F. R. C. C., **Moradia, Arquitetura & Cidade: Mudanças e Permanências na Produção da Habitação Social no Espaço Urbano Metropolitano de Fortaleza**. Dissertação (Mestrado) – USP - Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo do Instituto de Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, 2012.

MIRAFETAB, F. **Planning and Citizenship**. Rachel Weber & Randall Crane (Eds.), Oxford Handbook of Urban Planning (pp. 1180–1204). Oxford, UK: Oxford University Press, 2012.

MUNIZ, M. A. P. C. **O Plano Diretor Como Instrumento de Gestão da Cidade: o Caso da Cidade de Fortaleza**. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRG), 2006.

OLIVEIRA, Francisco de. **O Estado e o urbano no Brasil**. In: Revista Espaço e Debates. São Paulo: Neru, n. 1, v. 6, p. 36-54, 1982.

PEQUENO, L.R.B.; ROSA, S.V. Inserção urbana e segregação da RMF in SANTO Amore, C.; SHIMBO, L.; RUFINO, B., “*Minha Casa... e a Cidade?*”. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

PEQUENO, L.R.B. ; ROSA, S.V. O Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana de Fortaleza-CE: a análise dos arranjos institucionais. Cad. Metróp. [online]. 2016, vo. 18, n.35, pp.191-216.

RIBEIRO, L. C. Q. R. (Org.), *As metrópoles brasileiras no milênio* (Resultados de um programa de pesquisa). Rio de Janeiro : Letra Capital, 2012.

_____, **Desafios da Construção da Cidadania na Metrópole Brasileira**. In: Sociedade e Estado, Brasília, v. 22, n. 3, p. 525-544, set/dez, 2007.

_____,
RIBEIRO, L. C. Q.; PECHMAN, R. M., **O que é a Questão da Moradia**. São Paulo: Nova Cultural Brasiliense, 1985.

RIBEIRO, L. C. Q., SANTOS JÚNIOR, O. A. S., RODRIGUES, J. M., **Estatuto da Metrópole: O Que Esperar? Avanços, Limites e Desafios**. Observatório das metrópoles, 2015.

ROLNIK, R., **A guerra dos lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

RUFINO, M. B. C; SHIMBO, L. Z.; AMORE, C. S., **Minha Casa... E a Cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em Seis Estados Brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SANTOS, E. O., **Produção do Espaço, Habitação e Circuito Imobiliário em Fortaleza-CE:** Temporalidades e Espacialidades no Eixo Sudeste de Valorização da Metrópole. Tese (Doutorado) – Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Ceará (UFC), 2015.

SANTOS, M., **Espaço do Cidadão.** São Paulo: Edusp – 7ª edição, 2007.

SOUZA, C. ,**Políticas Públicas:** Uma Revisão de Literatura; In: Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SOUZA, M. L., **Mudar a Cidade.** Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

TANAKA, G. M. M. **Periferia:** conceito, prática e discursos; práticas sociais e processos urbanos na metrópole de São Paulo. Dissertação (Mestrado) – USP - Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, 2006.

VALENÇA, M. M., **Habitação:** Notas Sobre a Natureza de Uma Mercadoria Peculiar. São Paulo: EUC, 2003. Caderno Metrópole, n. 9. p.165-171.

VILLAÇA, F., **As ilusões do Plano Diretor.** Livro em arquivo PDF distribuído gratuitamente pela internet. São Paulo, edição do autor, ago. 2005.

_____, **Espaço intra-urbano no Brasil.** São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 1998.

_____, **Uma Contribuição Para a História do Planejamento no Brasil.** In: Deák; Shiffer (Orgs.), **O Processo de Urbanização no Brasil.** São Paulo: EDUSP, 1999.

APÊNDICE A – MATRIZ METODOLÓGICA

Objetivos geral: compreender o processo de formação e as atuais dinâmicas urbanas incidentes no espaço periférico de Fortaleza através da análise da atuação do Estado na elaboração e implementação das políticas urbanas e habitacionais.

Objetivo específico 1: Avaliar a atuação do Estado no processo de estruturação da **região metropolitana de Fortaleza**, com foco nas condições de produção do espaço periférico, através do confronto entre políticas urbanas e habitacionais incidentes e seus impactos

Questões norteadoras:

- Como se dá a atuação do Estado na estruturação das cidades e sobre seus processos de urbanização? É possível reconhecer tendências e transformações em diferentes períodos?
- Qual o quadro regulatório urbanístico de Fortaleza? Quais os conteúdos dos planos diretores e códigos urbanos e seus rebatimentos na estruturação da cidade/metrópole?
- Quais as políticas habitacionais incidentes no espaço urbano metropolitano de Fortaleza? Em que conjuntura essas políticas foram elaboradas? Quais seus conteúdos, seus programas e como se deram sua implementação e materialização no espaço local?
- Como interagem as políticas urbanas e habitacionais em termos de conteúdo e práticas de produção espacial? Em que períodos e de que forma elas se aproximam ou se dissociam?
- Qual o papel dos demais agentes de produção espacial na elaboração e execução dos planos e políticas de Estado? Qual a composição e como se estruturam os arranjos institucionais relacionados às políticas urbanas e habitacional?
- Qual o impacto das políticas habitacionais frente ao *déficit* habitacional e à reprodução de assentamentos informais em Fortaleza?

| Processos | Variáveis | Indicadores/procedimentos | Fontes |
|---|---|--|---|
| A parcialidade do Estado no atendimento de demandas classistas contribuiu para a permanência das desigualdades sociais e fragilidade da cidadania, em particular na apropriação simbólica da habitação nos discursos populistas, sanitaristas, moralizantes e nas estratégias de controle social; | Órgãos/agentes executores das políticas urbanas e de habitação | Elaboração de uma periodização para análise comparativa das diferentes políticas urbanas e de habitação | Planos diretores e códigos urbanísticos |
| O crescimento do <i>déficit</i> habitacional e aumento da quantidade de assentamentos informais frente a ineficácia do Estado em combater os avanços da especulação imobiliária e exclusividade do acesso à moradia formal, através da valorização das noções de mercadoria da habitação – no seu potencial de dinamizar setores da economia – sobre a compreensão do papel da habitação no direito à cidade. | Parâmetros urbanístico e zoneamento | Análise das diferentes conjunturas políticas dentro da periodização, assim como levantamento do quadro institucional de agentes públicos das diferentes políticas de habitação incidentes em Fortaleza | Legislação relativa aos programas de habitação |
| A reestruturação do quadro institucional | População urbana em Fortaleza | Análise dos conteúdos dos planos diretores e códigos urbanísticos vigentes em Fortaleza dentro do recorte temporal | Censos de população |
| | Quantidade de assentamentos e domicílios informais | | Censos de favelas levantado por diferentes órgãos institucionais em diferentes momentos |
| | Quantidade de conjuntos e habitações construídas nos programas de habitação | | Base de dados dos conjuntos históricos e recentes implanta- |
| | Localização dos conjuntos habitacionais | | |

| | | | |
|---|--|---|---|
| <p>de agentes públicos nos diferentes períodos das políticas habitacionais brasileiras, que passa por uma centralização e aumento do respaldo político nos anos de duração do BNH/SFH; fragmentação no período de redemocratização; e recentralização e reorganização nos âmbitos local e federal na última década.</p> <p>Distanciamento de planejamento e gestão urbana, na constância de elaboração de planos tecnocratas e não participativos que não correspondem à realidade e são apenas parcialmente implementados e que apesar de descontínuos, reproduzem tendências mercadófilas de planejamento</p> <p>Permanência dos entraves ao planejamento metropolitano integral, no abandono das tentativas de avançar sobre o quadro de gestão esvaziado nesta escala territorial, pela menor possibilidade de ganhos políticos</p> <p>Dissociação das políticas urbanas e habitacionais, nos seus discursos e na sua materialização – aspectos de localização e construtivos</p> <p>Intensificação das tendências de periferização, segregação e metropolização associada à construção de grandes conjuntos nas bordas municipais, consolidando a conurbação de frentes de expansão</p> <p>A descontinuidade das políticas de habitação, interrompidas pelas mudanças nas conjunturas políticas e problemas de sustentabilidade financeira;</p> <p>A retomada de uma política centralizada no PMCMV a concentrar parcela representativa da produção de grandes conjuntos na última frente de expansão periférica a ainda concentrar vazios de menor preço, a Frente de Expansão Sul.</p> | <p>da estrutura urbana</p> <p>Dimensão do perímetro urbano ocupado</p> | <p>Análise dos discursos – princípios, estratégias, metas e modelos – dos programas de habitação e confronto com sua materialização no mapeamento das localizações</p> <p>Levantamento das transformações demográficas em Fortaleza e do dimensionamento da carência habitacional, em particular na quantificação dos assentamentos informais no tempo</p> <p>Dimensionamento da expansão do perímetro urbano da área metropolitana de Fortaleza nas diferentes décadas</p> | <p>dos na área urbana metropolitana de Fortaleza (LEHAB)</p> <p>Dados secundários levantados na revisão bibliográfica</p> |
|---|--|---|---|

Objetivo específico 2: Analisar as condições de inserção urbana dos grandes conjuntos que compõem a **Frente de Expansão Sul**, compreendendo sua formação, os principais agentes sociais de produção espacial atuantes, as características ambientais, urbanísticas e arquitetônicas do complexo assim como as atuais dinâmicas espaciais

Questões norteadoras:

- Como foi produzida a Frente de Expansão Sul de Fortaleza (a origem de sua urbanização e a ocupação no tempo) e quais as suas principais características?
- Qual a qualidade urbanística dos conjuntos produzidos e suas alterações, em aspectos quantitativos e qualitativos, nos anos após suas construções?
- Como se insere a FES na estruturação metropolitana de Fortaleza, no contexto das frentes de expansão já consolidadas e dos novos processos associados à reestruturação industrial?
- Quais os limites administrativos contidos no recorte e quais as legislações urbanísticas incidentes? De que maneira os conteúdos dos planos se aproximam e dissociam entre si e da realidade urbanística verificada?
- Quais as dinâmicas fundiárias, históricas e recentes, incidentes na FES? Quais são os principais agentes atuantes na produção do espaço e como eles se articulam? Foram verificadas mudanças nessas dinâmicas a partir da aprovação do PMCMV e da chegada dos novos conjuntos produzidos pelo programa no recorte?
- Quais os impactos da recorrência da construção de grandes conjuntos habitacionais na distribuição e variação de usos na ocupação do recorte? São verificadas tendências à homogeneização? Verifica-se uma compatibilização na oferta de equipamentos e serviços públicos de acordo com a demanda populacional?
- Quais as formas de ocupação identificadas na FES? Como se dá a interface entre essas diferentes formas (conjuntos, assentamentos precários, condomínios fechados de mercado) e com os grandes vazios remanescentes?

| Processos | Variáveis | Indicadores/procedimentos | Fontes |
|---|--|--|--|
| A reprodução de grandes conjuntos com unidades habitacionais cada vez mais reduzidas, de maneira acelerada no âmbito da segunda fase PMCMV | Quantidade de conjuntos e unidades habitacionais | Identificação dos conjuntos na FES dentro da periodização sugerida | Planos diretores e códigos urbanísticos |
| Valorização do preço de terrenos periféricos, que passam a se inserir no circuito do mercado imobiliário | Áreas e plantas dos projetos urbanísticos e arquitetônicos | Levantamento do processo de elaboração e implantação dos conjuntos, destacando os agentes envolvidos | Base de dados do PLHIS |
| Abandono de tentativas de elaboração de projetos habitacionais participativos, flexíveis e diversos para utilização massificada de projetos padronizados de baixa flexibilidade e alta resistência a modificações | Áreas de quadras e lotes, assim como frações de lotes | Levantamento dos aspectos quantitativos do conjunto – área, quantidade de unidades, área e variedade das unidades habitacionais. | Base de dados cedidos pela CEF |
| | Traçado viário | | Base de dados dos equipamentos pelo IPLANFOR |
| | Interrupções viárias | | |
| O intenso adensamento da FES com o incremento populacional de milhares de | Densidade populacional | Analisar a transformação | Base de dados de usos e lotea- |

| | | | |
|---|--|--|---|
| <p>famílias e uma frente de urbanização incompleta sem que a oferta de equipamentos e serviços acompanhem o crescimento da demanda</p> <p>Consolidação do processo de conurbação na FES e inserção da frente nos processos de reestruturação industrial e incorporação imobiliária metropolitanas</p> <p>A permanência das contradições das legislações urbanísticas em diferentes períodos de construção da FES o agravamento dos entraves à gestão urbana frente ao processo de conurbação</p> <p>A instrumentalização do PMCMV a reforçar as tendências de especulação</p> <p>A intensificação das tendências à homogeneização e guetificação, na medida em que se verifica a permanência da violação do direito à cidade</p> <p>Reforço à característica fragmentação urbana e degradação ambiental com a ocupação desordenada – formal e informal – sobre os grandes vazios</p> <p>Inserção de um novo padrão de segregação associado à forma condomínio fechado com muros</p> | <p>Densidade construtiva</p> <p>Número e localização de transações realizadas no âmbito do mercado imobiliário</p> <p>Taxa de ocupação e gabarito</p> <p>Padrões de parcelamentos</p> <p>Delimitação de assentamentos informais</p> <p>Presença de espaços livres</p> <p>Presença de equipamentos</p> <p>Usos</p> <p>Presença de estações modais de transporte</p> <p>Índices de violência</p> <p>IDH</p> <p>Propriedade de terra</p> <p>Parâmetros urbanísticos e zoneamentos</p> | <p>no tempo, identificando processos de aumento das taxas de ocupação, verticalização e presença ou aproximação de assentamentos informais</p> <p>Levantamento dos processos de urbanização, construção de equipamentos e obras realizadas nos anos de consolidação dos conjuntos</p> <p>Levantamento dos processos de valorização da terra e atuação do mercado com quantificação de empreendimentos aprovados</p> <p>Análise das características de parcelamento e edificações verificadas na frente, pela análise das formas das quadras e lotes, assim como das formas de construção das moradias</p> <p>Análise das condições de fragmentação urbana na identificação de interrupções viárias e descontinuidade nos padrões de ocupação</p> <p>Análise dos conteúdos dos planos diretores incidentes na FES</p> <p>Levantamento dos usos e presença de equipamentos na FES</p> <p>Elaboração de quadros sínteses para reunião de resultados</p> | <p>mento da SEINF</p> <p>Base de dados do LEHAB</p> <p>Dados secundários levantados na revisão bibliográfica</p> <p>Entrevistas</p> |
|---|--|--|---|

Objetivo específico 3: Compreender o significado da retomada da construção dos grandes conjuntos através do estudo de caso do **Res. Cidade Jardim I (RCJI)**, quanto aos impactos na vida dos moradores, nas novas condições de acesso à cidade em relação às anteriores à mudança e quanto à satisfação dos mesmos com o programa.

Questões norteadoras:

- Como se deu a contratação do RCJI? Quais os processos e agentes – públicos e privados – envolvidos na elaboração e construção do projeto arquitetônico e urbanístico? O empreendimento atende a quais demandas?
- Quais os perfis de composição familiar dos beneficiários do RCJI? É possível identificar padrões nas condições de trabalho, escolaridade e idade?
- Quais os impactos da mudança nas condições de trabalho e moradia das famílias, quanto à formalidade e seguridade (posse da residência, saída da condição de risco ambiental e coabitação, etc)?
- Como se deram o processo de seleção e anúncio dos resultados do sorteio (demanda do cadastro), o processo de remoção e reassentamento (demanda das comunidades do trilho) e da mobilização e aquisição dos apartamentos (demanda da Comuna 17 de Abril)?
- Quais os impactos nas condições de mobilidade nos deslocamentos intraurbanos (mudanças de modais e tempo de deslocamento) e das despesas associadas à residência em relação às condições anteriores de moradia? E quanto ao acesso a equipamentos e serviços públicos e privados? Quanto à sensação de segurança?
- Como se dá a apropriação dos equipamentos do empreendimento (estacionamentos, vias de acesso e circulação interna, quadras, playgrounds, skatepark e salão de festa)? São utilizados? São satisfatórios?
- Qual a satisfação das famílias com a solução arquitetônica dos apartamentos, em projeto padronizado? Quais os problemas identificados quanto ao conforto ambiental, disposição, quantidade e dimensionamento de cômodos e aberturas? Há problemas referentes à obra (materiais, técnicas construtivas e construção)? Quais obras foram realizadas pelas famílias e quais elas gostariam de realizar?
- As famílias estão satisfeitas com a solução oferecida pelo Estado? Já pensaram em se mudar frente às limitações do projeto e dos problemas associados à inserção? O que mudou na vida dos moradores?

| Processos | Variáveis | Indicadores/procedimentos | Fontes |
|---|---|---|--|
| Priorização do PMCMV na política de habitação do governo estadual e municipal, em detrimento da atenção a programas alternativos preexistentes | Composição familiar Renda mensal Despesas mensais (de deslocamento e referentes à moradia) | Desagregação de dados de acordo com as origens das demandas Análise dos resultados do <i>survey</i> com cálculo de porcentagens das respostas fechadas | <i>Survey</i> do LEHAB Ficha de observação Entrevistas |
| Articulação entre esferas de governo locais e agentes privados da construção civil para desenvolvimento de estratégias de avançar a produção do | Tempo de deslocamento (trabalho e escola) Posse, tipologia, condição de risco, presença de co- | Criação de classificação para respostas abertas e contabilização do resultado | |

| | | | |
|--|---|--|--|
| <p>PMCMV no Ceará e Fortaleza, sem a participação popular e amplo debate do destino dos recursos públicos.</p> <p>Permanência de associação de processos de remoção em massa e produção de grandes conjuntos</p> <p>Articulação dos movimentos social de luta por habitação na promoção de ocupações urbanas</p> <p>A instrumentalização do PMCMV a reforçar as tendências de especulação e da desarticulação das resistências urbanas</p> <p>Projeto de periferização em larga escala</p> <p>Adensamento de área precária do ponto de vista urbanístico sem a compatibilização da oferta de serviços e equipamento proporcional ao incremento populacional</p> <p>Intensificação da violação do direito à cidade associada a inserção urbana periférica, nas dificuldades de acesso a equipamentos e serviços básicos;</p> <p>Reprodução em massa de um projeto padronizado universal que se mostra ineficiente no atendimento das necessidades habitacionais amplamente variadas das famílias beneficiadas</p> | <p>habitação e disposição dos cômodos nas moradias anteriores</p> <p>Utilização de equipamentos</p> <p>Satisfação com os equipamentos oferecidos</p> <p>Sensação de segurança</p> <p>Trabalho social (atividades, agentes, duração)</p> <p>Presença de equipamentos e serviços no entorno</p> <p>Conforto ambiental</p> <p>Adaptação à habitação</p> <p>Obras realizadas no apartamento</p> | <p>Desagregação de dados de acordo com as composições familiares</p> | |
|--|---|--|--|

| | | | |
|---|--|--|--|
| <p>Ônus às famílias de baixa renda no aumento das despesas associadas à nova moradia em relação à anterior, assim como piora nas condições de mobilidade e dos tempos de deslocamentos intraurbanos associados à localização periférica</p> <p>A piora das condições do entorno – na acessibilidade, pavimentação, iluminação pública, presença de transportes público, dentre outros aspectos) das moradias das famílias beneficiadas em relação à moradia anterior</p> <p>A continuidade da sensação de insegurança por parte da população em relação à moradia anterior, agravada pela ausência do Estado no trabalho social deficitário e na escassez de equipamentos sociais básicos</p> | | | |
|---|--|--|--|

APÊNDICE B – LISTA DE ENTREVISTAS

- Entrevista com Frávio Jucá, Coordenador de Habitação da Secretaria das Cidades do Ceará, em 23 de julho de 2013 (Acervo do LEHAB)
- Entrevista com dois engenheiros da construtora Fujita Engenharia LTDA, em 29 de setembro de 2014 (Acervo do LEHAB).
- Entrevista com Olinda Marques, Secretária da HABITAFOR, em 24 de setembro de 2018.
- Entrevista com Jeferson, morador do RCJI e militante da Unidade Classista, em 29 de setembro de 2018.
- Entrevista com Mônica, militante da Unidade Classista, em 9 de outubro de 2018.

ANEXO A – TRECHOS DO SURVEY CIDADE JARDIM (QUESTIONÁRIO)

| SURVEY CIDADE JARDIM | | | | | | | Cod. quest: |
|-----------------------------|--|-------------|--|--------------|--|-------------------|--------------------|
| Nome do entrevistado | | | | | | FORTALEZA | |
| Condomínio: | | Andar: | | Apartamento: | | Bloco: | |
| Equipe técnica | | Hora início | | Hora término | | Data: ___/___/___ | |

I-DADOS SOCIOECONÔMICOS E DESLOCAMENTO**1. Composição Familiar, trabalho, renda e escolaridade**

+ 1.1. Composição familiar

| Cod | Nome | Posição Familiar | Sexo | Idade | Estado Civil | Trabalha | Estuda | Escolaridade | Recebe Bolsa | Pessoa com deficiência |
|-----|------|------------------|------|-------|--------------|--------------------------|--------------------------|--------------|--------------|------------------------|
| 1 | | | | | | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | | | |
| 2 | | | | | | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | | | |
| 3 | | | | | | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | | | |
| 4 | | | | | | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | | | |
| 5 | | | | | | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | | | |
| 6 | | | | | | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | | | |
| 7 | | | | | | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | | | |
| 8 | | | | | | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | | | |

1.2. Caso receba Bolsa Família, qual o valor total do benefício? R\$ _____

1.3. O Titular do apartamento mora aqui?

 Sim Não

1.4. Para quem estuda

| Cod | Nome | Local do estudo | Nome munic/bairro | Deslocamento DIÁRIO casa-escola | | | | | | |
|-----|-------|-----------------|-------------------|---------------------------------|-------------------------|------------------|-------------------|--------------------|--|---------------|
| | | | | Trajeto | | Custo Transporte | | Casa-escola | | |
| | | | | Tempo médio hoje (min) | Tempo médio antes (min) | Custo hoje (R\$) | Custo antes (R\$) | Meio de Transporte | | Bilhete único |
| ida | volta | | | | | | | | | |
| 1 | | | | | | | | | | |
| 2 | | | | | | | | | | |
| 3 | | | | | | | | | | |
| 4 | | | | | | | | | | |
| 5 | | | | | | | | | | |
| 6 | | | | | | | | | | |
| 7 | | | | | | | | | | |
| 8 | | | | | | | | | | |

(...)

9. Com relação a sua última residência:

Quantas pessoas moravam? _____

Quantas famílias moravam? _____

Existiam pessoas dormindo em local diferente do quarto? (ex.: sala)

Sim. Quantas? ____

Não

10. Essa residência tinha quantas (os);(indicar o número de cômodos)

1. Sala 2. Cozinha 3. Banheiro 4. Quarto

5. Quintal 6. Área de serviço 7. Jardim 8. Cômodo comercial/ serviço

9. Garagem 10. Varanda 11. OUTROS: _____

11. Com relação aos três últimos lugares em que morou antes da atual residência:

| | Último | Penúltimo | Antepenúltimo |
|-------------------------------------|--|--|--|
| Local do domicílio | Mun. _____ Bairro _____ | Mun. _____ Bairro _____ | Mun. _____ Bairro _____ |
| Tempo que moraram | _____ (anos) | _____ (anos) | _____ (anos) |
| Era tipo | <input type="checkbox"/> Casa <input type="checkbox"/> Apartamento <input type="checkbox"/> Barraco | <input type="checkbox"/> Casa <input type="checkbox"/> Apartamento <input type="checkbox"/> Barraco | <input type="checkbox"/> Casa <input type="checkbox"/> Apartamento <input type="checkbox"/> Barraco |
| Domicílio era? | <input type="checkbox"/> Própria com escritura <input type="checkbox"/> Própria sem escritura <input type="checkbox"/> Alugada. Valor ____ (R\$) <input type="checkbox"/> Aluguel social <input type="checkbox"/> Cedida <input type="checkbox"/> Ocupada <input type="checkbox"/> Com outra família (coabitação) <input type="checkbox"/> Outra. Qual? _____ | <input type="checkbox"/> Própria com escritura <input type="checkbox"/> Própria sem escritura <input type="checkbox"/> Alugada. Valor ____ (R\$) <input type="checkbox"/> Aluguel social <input type="checkbox"/> Cedida <input type="checkbox"/> Ocupada <input type="checkbox"/> Com outra família (coabitação) <input type="checkbox"/> Outra. Qual? _____ | <input type="checkbox"/> Própria com escritura <input type="checkbox"/> Própria sem escritura <input type="checkbox"/> Alugada. Valor ____ (R\$) <input type="checkbox"/> Aluguel social <input type="checkbox"/> Cedida <input type="checkbox"/> Ocupada <input type="checkbox"/> Com outra família (coabitação) <input type="checkbox"/> Outra. Qual? _____ |
| Localizada em? | <input type="checkbox"/> Conjunto Habitacional <input type="checkbox"/> Comunidade, Favela <input type="checkbox"/> Loteamento Informal <input type="checkbox"/> Loteamento <input type="checkbox"/> Sítio/Localidade <input type="checkbox"/> NS Outro | <input type="checkbox"/> Conjunto Habitacional <input type="checkbox"/> Comunidade, Favela <input type="checkbox"/> Loteamento Informal <input type="checkbox"/> Loteamento <input type="checkbox"/> NS | <input type="checkbox"/> Conjunto Habitacional <input type="checkbox"/> Comunidade, Favela <input type="checkbox"/> Loteamento Informal <input type="checkbox"/> Loteamento <input type="checkbox"/> NS |
| Localizado em área de risco? | <input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não | <input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não | <input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não |

(...)

23. A sua nova moradia apresentou alguns desses problemas (pode marcar mais de uma)?

1. Umidade

2. Rachaduras

3. Vazamentos

4. Ventilação ruim / quente

5. Falta de Privacidade

6. Problemas com os serviços de telefonia/internet

16. Infiltração no teto banheiro ou cozinha

17. Ambientes escuros

18. Problemas de vizinhança

19. Roubos

20. Violência

21. Assassinato

22. Tráfico de drogas

7. Problemas na rede elétrica

8. Coleta de lixo insuficiente

9. Problemas com a rede de esgoto

10. Falta de sinal de TV aberta

11. Falta de água

12. Poluição do ar

13. Barulho

14. Outros _____

15. Nenhum

24. Você, ou sua família, já recorreu a alguém para reclamar de problemas do seu apartamento e/ou condomínio?

Sim

Não

ANEXO B – AMOSTRA DE FICHA DE OBSERVAÇÃO NO RCJI



LEHAB
LABORATÓRIO DE ESTUDOS EM HABITAÇÃO

PROJETO: Planejamento Urbano e Direitos Humanos No Brasil: Implementação Do Direito à Moradia e a Cidade e Planejamento no Contexto de Conflitos Sociais

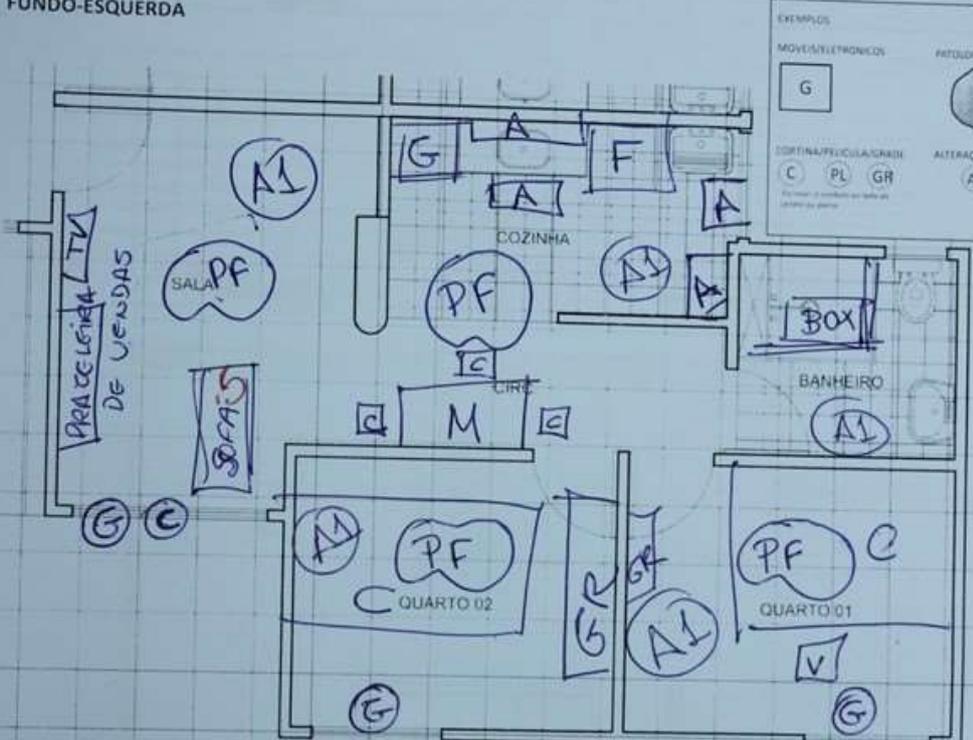
FCH-OBS
- FAR
UH

CIDADE JARDIM

Andar: Apartamento [redacted] Bloco: 10 - Cond. 1
Equipe técnica: Sharon

Cod quest: 35
3º andar
DATA 28/04/2016

FUNDO-ESQUERDA



| Existência e disposição de móveis e eletrônicos | | | | | | |
|---|--------------------|------|-----|----|----|----|
| cod | móveis/eletrônicos | SALA | COZ | Q1 | Q2 | WC |
| G | Geladeira | | X | | | |
| F | Fogão | | X | | | |
| ML | Máquina de Lavar | | X | | | |
| MI | Microondas | | | | | |
| M | Mesa | X | | | | |
| A | Armário | | X | | | |
| E | Estante | X | | | | |
| S | Sofá | X | | | | |
| TV | TV | X | | | | |
| PC | Computador | | | X | X | |
| C | Cama | | | X | X | |
| GR | Guarda-roupa | | | | | |
| C | Cortina | X | X | | | |
| PL | película (janela) | | X | X | | |
| V | Ventilador | | | | | |
| AR | Ar-condicionado | | | | | |
| T | Toldo | | | | | |
| GR | Grade janela | | X | X | | |
| GR | Grade porta | | | | | |
| PR | PRAZELERIA X | | | | | |

| Presença de patologias | | | | | | |
|------------------------|--------------------|------|-----|----|----|----|
| cod | Patologias | SALA | COZ | Q1 | Q2 | WC |
| R | Rachadura parede | | | | | |
| R | Rachadura teto | | | | | |
| R | Rachadura piso | | | | | |
| I | Infiltração teto | | | | | |
| I | infiltração parede | | | | | |
| U | Umidade parede | | | | | |
| PS | PISO FOFO | X | X | X | X | |

| Iterações | | | | | | |
|-----------|--------------|------|-----|----|----|----|
| cod | TIPO | SALA | COZ | Q1 | Q2 | WC |
| A1 | REVESTIMENTO | X | X | X | X | X |
| A2 | | | | | | |
| A3 | PAREDE | | | | | |
| A4 | | | | | | |
| A5 | | | | | | |
| A6 | | | | | | |
| A7 | | | | | | |

PÁGINA 1 DE 1