

PG 48  
1992

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ  
CENTRO DE TECNOLOGIA  
DEPARTAMENTO DE ARQUITETURA E URBANISMO

URBANIZAÇÃO DA FAVELA GRAVIOLA

Cynthia Lopes Sampaio

UNIVERS. FEDERAL DO CEARÁ  
CURSO DE ARQUITETURA E URBANISMO  
BIBLIOTECA

Fortaleza

1992

"...não importa tanto o tema da  
tese quanto a experiência de  
trabalho que ela comporta."

Umberto Eco

## AGRADECIMENTOS

Agradecemos a todos aqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram para a elaboração deste trabalho e, de modo especial, ao professor Amaurício Pereira Cortez, pelo incentivo e pela orientação.

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO
2. FUNDAMENTAÇÕES TEÓRICAS
3. O PROBLEMA HABITACIONAL BRASILEIRO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS
4. ESTUDO DA REALIDADE LOCAL
5. FAVELA GRAVIOLA - CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO
6. DESCRIÇÃO DA PROPOSTA URBANÍSTICA
7. BIBLIOGRAFIA

1. INTRODUÇÃO

1. INTRODUÇÃO

A escolha do tema URBANIZAÇÃO DE FAVELAS para o trabalho final do curso de Arquitetura e Urbanismo teve como objetivo inicial preencher uma lacuna em relação à habitação popular, deixada em aberto ao longo de todo o curso universitário.

Ao iniciar-se o trabalho de pesquisa veio a constatação de que a favela representa a alternativa de habitação de uma parte bastante representativa da população urbana de muitas cidades brasileiras. Ao mesmo tempo compreendeu-se que a resolução desse problema de forma definitiva não se dá só nível do trabalho do arquiteto, pois a complexidade do assunto envolve muitas outras variáveis principalmente de natureza sócio-econômica.

A escolha da área a ser estudada ( Favela GRAVIO LA ) baseou-se em 02 condicionantes principais: a primeira era de que a área não poderia possuir um número grande de casas devido às limitações de tempo e pessoas envolvidas no trabalho; a segunda era de que a favela possuísse Associação de Moradores ou entidade similar para que se pudesse respaldar o trabalho a ser apresentado de acordo com as indicações fornecidas pelos seus representantes.

O trabalho final não tem nenhuma pretensão de ser a solução definitiva para a área de estudo. Trata-se de uma tentativa de demonstração da viabilidade de uma proposta, que se fosse realmente realizar-se teria que passar por várias modificações.

2. FUNDAÇÕES TEÓRICAS

## 2.1. A HABITAÇÃO E O HOMEM

Quando o homem começou a sentir necessidade de um espaço onde pudesse repousar ao abrigo dos elementos naturais e estar a salvo de animais selvagens, surgiu um dos conceitos mais antigos da História, o da "habitação". A partir daí, a habitação surge como a luta permanente e incessante do ser humano e esse espaço nunca mais deixou de ser aprimorado, quer fosse na técnica construtiva e intenção plástica, quer fosse através das transformações de seu uso. A habitação foi uma das maiores respostas à adaptação do homem às condições e ameaças do meio ambiente.

No presente, esse termo adquiriu sentido mais amplo do que o de simples abrigo individual do homem e de seu grupo familiar. Hoje, a habitação representa um fator de interação da família para com a sociedade, funciona como elemento de revelação do padrão de vida de seus moradores. As boas condições habitacionais trazem consequências diretas na saúde mental e física, segurança emocional e eficiência no trabalho do indivíduo. Assim, os diversos fatores estéticos e dimensionais de espaço e equipamentos devem tornar a moradia um local compatível com os requisitos mínimos de conforto tanto a nível físico como psicológico do ser humano. O nível de preenchimento dessas aspirações revela o estágio cultural, social e econômico de seus usuários.

A unidade habitacional é composta de elementos básicos destinados a atender às funções da vida familiar de seus ocupantes. Geralmente, eles são divididos em: setor social que reúne as atividades de maior significado social da habitação, isto é, os ambientes da casa onde se desenrolam os contatos com as outras pessoas, que não as da família; setor íntimo que congrega as atividades de maior sig-

nificado de intimidade da casa, principalmente as de repouso e dormida; e o setor de serviço que representa o conjunto das dependências onde se realizam a maioria dos serviços domésticos.

\* A presença e a composição desses diferentes elementos variam no espaço de acordo com as características de unidade e as diversas classes sociais. "Na casa pobre, a quantidade de superposições num mesmo ambiente é incrível e basta imaginarmos a moradia de um cômodo só. Na casa rica, é o contrário. Nela, há uma dependência para cada atividade." (1)

\* O crescimento da atividade industrial vem retirando do espaço da habitação muitas das atividades domésticas que antes eram ali realizadas. Atualmente, com o oferecimento desses serviços e mercadorias em outros tipos de edifícios há um processo de transformação das funções que a habitação representava para o homem. Hoje, as pessoas passam muito menos tempo na moradia do que no passado, desde os adultos que trabalham fora, até as crianças que começam a estudar muito cedo, gerando com isso, novos programas de necessidades, e a tendência dessas mudanças e aumentar com o progresso.

Embora essas transformações ocorram mais rapidamente nas classes de maior poder aquisitivo, progressivamente elas também vão ocorrendo nas classes mais pobres. O que é comum, entretanto, a todas as classes sociais em maior ou menor nível de influência, é que, atualmente, grande parte do dia é gasto não na habitação em si, mas na cidade, gerando outro tipo de relação homem-meio

## 2.2. A HABITAÇÃO E A CIDADE

" Ao ser proposto um tema como o da inserção da habitação na

cidade, é possível que as idéias que mais frequentemente vêm à mente das pessoas possam ser expressas através de perguntas tais como: em que bairro está sua casa? É longe do centro? Tem condução fácil? Tem comércio e serviços próximos? A rua é pavimentada? Essas perguntas exprimem a questão vital das relações entre a cidade e a casa. Mostram bem que a questão da moradia não se limita à casa, sua forma, seu tamanho, sua solidez. Interessa também, e muito, sua localização, sua vizinhança, os serviços e comércio próximos, as distâncias aos locais de emprego. Interessa enfim, o próximo e o distante, o bom 'ponto' e o 'fora de mão'" (2).

O modo de habitar implica para o homem numa maneira própria de se vincular com a cidade. A intergração social dos moradores entre si e com as demais atividades da cidade caracteriza-se como uma luta dinâmica. A disponibilidade de uma renda maior permite compensar possíveis deficiências do meio urbano enquanto que a falta dessa mesma renda, no caso das famílias mais pobres torna isso quase impossível, trazendo toda uma repercussão negativa sobre suas condições de vida.

A casa foi, durante muito tempo, o local de viver, depois, aos poucos, a cidade vai tomando esse lugar. Uma casa perfeitamente funcional em seu interior, em termos de espaço e distribuição pode ser uma péssima casa num contexto urbano desfavorável. Para que uma habitação seja positiva no âmbito da cidade é necessário que sejam preenchidas determinadas relações de proximidade que complementam a função "habitar" reduzindo ao mínimo possível os inconvenientes delas originados.

A boa localização da moradia depende, então, de inúmeros fatores que direta ou indiretamente interferem sobre seu ocupante, complementares ao simples abrigo, tais como : acessibilidade da habitação aos locais do trabalho, abastecimento, estudo, assistência médica, recreação, bem como aten-

dimento por serviços de infra-estrutura como abastecimento ' d'água, luz, esgotamento sanitário etc. Nesse contexto, um sistema viário e de transportes rápido e eficiente tem uma especial importância, pois viabiliza os diversos deslocamentos essenciais ao homem urbano e gerando um dos fatores mais caros de investimentos por parte do Estado.

O deslocamento residência-trabalho-residência assume papel de destaque como uma das maiores causas do problema de transportes nas grandes cidades. Com a industrialização crescente houve uma separação entre os locais de moradia e de trabalho, fato que não ocorria antes, pois no começo da atividade industrial algumas empresas arcavam com os custos da moradia para os trabalhadores. Surgiram as "vilas operárias" construções contíguas às fábricas destinadas à habitação dos operários. Tal solução era viável porque a quantidade deles era relativamente pequena, a mão-de-obra não era tão fácil e havia um baixo custo de terreno e construção. A oferta de tais habitações, porém, sempre foi pequena face às necessidades, e com a aceleração do fluxo migratório para as cidades, passou a haver um excedente cada vez maior de mão-de-obra, dificultando a implantação desse tipo de programa habitacional.

Esse contingente populacional vai ocupar agora não mais as proximidades de seu local de trabalho, mas vai se concentrar na periferia urbana destituída de serviços e infra-estrutura, cortiços e favelas.

*ver*

Os bairros periféricos distantes surgiram porque no processo de urbanização interna, houve especulação com os preços dos terrenos urbanos mais próximos ao centro, empurrando a ocupação de novas áreas para cada vez <sup>mais</sup> longe. Os gastos com infra-estrutura e transportes para essas áreas tiveram que ser arcados pelo Estado, que ao se queixar dos altos custos financeiros para torná-las minimamente habitáveis, esquecia-se conveniente que ele próprio patrocinou essa

situação por inércia e ineficiência no adequado controle do crescimento da cidade.

Os cortiços são caracterizados pela ocupação de prédios urbanos em processo de deterioração e localizados, geralmente, em zonas antigas ou dos primeiros períodos de ocupação do solo da cidade. Esse tipo de habitação coletiva desrespeitava qualquer norma de higiene, de aeração, de insolação, de distribuição espacial e de arranjos internos, mas revelava-se como uma opção para os problemas de moradia das classes pobres.

As favelas caracterizam-se pela construção de habitações precárias, apropriando-se de terrenos públicos ou de terrenos de terceiros muitas vezes não reclamados pelos interesses imobiliários imediatos de meio urbano. Geralmente tratam-se de áreas problemáticas em termos de drenagem (áreas alagadas), relevo (o caso das favelas em morros do Rio de Janeiro, por exemplo) ou vizinhança (rampas de lixo, fábricas poluentes etc). Algumas vezes são áreas situadas perto das zonas em que existe oferta de trabalho, ou alguma possibilidade de utilização de serviços públicos, tais como abastecimento de água ou de transporte, propiciando o restabelecimento da relação fundamental homem-cidade.

Essas manifestações ocorrem nas cidades brasileiras devido ao fato de que a grande maioria da população encontra-se excluída do mercado imobiliário, inibida pelos custos dos aluguéis e dos terrenos, impossibilitada de produzir sua própria moradia ou incapacitada de adquiri-la ou alugá-la no "mercado formal".

Nesse sentido, a questão da localização da habitação na cidade vai envolver outra variável: o preço da terra urbana. A terra enquanto uma das principais mercadorias da cidade capitalista tem seu preço vinculado especialmente à sua localização. É isto, na verdade, o que se compra e o que se

sa realmente no seu valor. É o que explica a diferença de preço existente entre o metro quadrado de um terreno nas áreas centrais ou nas áreas "nobres" da cidade e o de suas periferias.

Entendo-se por boa localização de um terreno urbano a sua acessibilidade a todos os demais pontos da cidade, especialmente aos pontos valorizados pela classe de mais alta renda. Ou seja, a boa localização não está diretamente vinculada à existência de infra-estrutura, embora este seja um fator de grande peso no preço final de um terreno, pois essas melhorias podem, em princípio, ser implantadas em qualquer área da cidade.

O preço dos terrenos determina assim a distribuição espacial das classes sociais, juntamente com a das categorias de comércio, serviço e indústrias. Desta forma funciona como segregador dessas mesmas classes, pois os terrenos melhores (em termos de localização e com maior disponibilidade de serviços públicos), ficam com os que podem pagar mais e os mais afastados e desequipados, ficam para os pobres.

As invasões de terrenos, quando ocorrem, são consequência direta do fato de que, muitas vezes, as classes miseráveis não conseguem sequer pagar pelos piores terrenos de uma cidade, ou mesmo que consigam, teriam que arcar com custos muito acima de seu orçamento para manterem-se no local, principalmente devido aos gastos com transportes, que os torna uma opção praticamente inviável. A invasão de terrenos melhor localizados, mais perto dos locais de emprego, sub-emprego ou "biscates" torna-se uma alternativa para moradia dessa população.

A especulação com a terra urbana é consequência desse processo de valorização que ela sofre. Um traço mercante na ocupação do solo das cidades brasileiras é a existência de vazios urbanos em meio às áreas urbanizadas e bem localiza

das. Essa retenção da terra ociosa representa um onus pesado para o Estado e a população, no que se refere à oferta de serviços públicos, pois quanto mais rarefeita for a implantação urbana, maiores extensões de redes de água, esgotos, iluminação pública, pavimentação serão necessárias para atendê-la, além do que serão muito maiores os percursos dos transportes coletivos ou caminhões de lixo, por exemplo. Assim, a população se vê obrigada a pagar impostos cada vez maiores na tentativa de cobrir os gastos desses serviços.

### 2.3. DEFICIT HABITACIONAL

A falta de número suficiente de unidades habitacionais adequadas às necessidades de sua população é problema comum a todos os países do mundo. A expressão "deficit habitacional" refere-se a esse quantitativo e é a de uso mais difundido.

Para a O.N.U., a expressão significa a "quantidade de moradias de um país, ou região, que deve ser suprida para que sejam mantidas, no futuro, as normas consideradas necessárias à saúde, privacidade e desenvolvimento normal da vida familiar". (2)

No Brasil, dentro dos critérios de atuação do Banco Nacional da Habitação-BNH, o deficit habitacional "representa a necessidade total anual de habitações que satisfazem os requisitos estabelecidos para habitação normal, independente do poder aquisitivo dos adquirentes em potencial". (2)

Raros são os países preparados para desenvolver esforços suficientes na resolução desse problema, mas ao nível de política nacional de um país, o investimento em habitação passou a assumir importância fundamental, não só por seus aspectos sociais de saúde e bem-estar, como de forma preponde-

rante, pela dinamização da construção civil, considerada uma das atividades econômicas mais vitais. Do ponto de vista econômico, o investimento em construção habitacional e programas de desenvolvimento urbano é considerado um dos maiores investimentos setoriais da economia de um país. Para os ainda não industrializados, a atividade construtiva desempenha outro papel considerável na absorção de ampla parcela de mão-de-obra disponível, reduzindo a taxa de desemprego.

Ao longo da história, a luta por um abrigo adequado para toda a população ficou restrita ao empenho individual ou grupal, que, por vezes, recebia favores especiais do poder. Com a amplitude sempre crescente do problema, alguns países como a Inglaterra e a Holanda começaram, a partir do século XIX, a incorporar nas decisões de governo as relativas a Habitação. E na segunda metade do século XIX surgem as primeiras leis de proteção e incentivo à produção de novas unidades para a população e menor renda.

É após a segunda guerra mundial que a crise habitacional atinge a todos os países, exibindo índices até então desconhecidos e desafiando governantes, administradores, arquitetos, economistas e cientistas sociais, em busca de suas possíveis soluções.

A falta quantitativa (deficit latente) e a deficiência qualitativa de parte do estoque existente (indicador de reposição) caracterizam de modo geral essa crise, que num primeiro momento de viu agravada pelas destruições causadas em países atingidos pela guerra, mas que de forma permanente se vem intensificando por outros fatores, como a chamada explosão demográfica e o homem migratório para as cidades, fenômeno conhecido como "urbanização"

#### 2.4. POLÍTICA HABITACIONAL

Por envolver aspectos tão complexos da vida de um país, a história das políticas habitacionais coincide com a expansão do poder público em sua elaboração e execução. No mundo inteiro a intervenção do poder público passou a ser sentida em medidas como: congelamento de aluguéis; sistemas de ajuda financeira para recuperação de moradias, isoladas ou em grupo; atuação direta na construção ou financiamento de novas unidades ou até legislação e taxação específica para recuperação de áreas urbanas para programas habitacionais.

De forma geral, uma política habitacional se expressa através de um conjunto de medidas técnicas, legais, financeiras e administrativas, visando estimular a construção e recuperação das unidades habitacionais por iniciativa pública e/ou privada. Deve-se fundamentar no conhecimento das necessidades de habitação (demanda presente e futuro) e estabelecer metas de atendimento através de critérios objetivos de prioridade, o que supõe a fixação de diretrizes que levem em conta: a) a capacidade de amortização ou pagamento das diversas camadas populacionais a serem atendidas; b) a determinação de tipos e dimensões de moradias adequadas à realidade demográfica, econômica e social de cada região; c) as relações entre moradia, trabalho, serviços e equipamentos urbanos; d) o custo dos serviços e equipamentos urbanos.

#### 2.5. A FAVELA COMO ALTERNATIVA DE HABITAÇÃO

As favelas, enquanto aglomerado de habitações subnormais desprovidas de condições saudáveis de conforto e higiene tanto física quanto mental, configuram para a população que a elas está sujeita um dos mais baixos níveis de degradação a que pode chegar a habitação do homem urbano.

O próprio conceito de habitação sub-normal, no qual a favela está enquadrada, traduz esse quadro de péssima qualidade de vida, já que reflete a moradia desprovida de requisitos mínimos de salubridade e bem-estar humanos. Essas exigências mínimas referem-se a fatores tais como espaço adequado, iluminação e ventilação, abastecimento suficiente de água potável, destino higiênico para os dejetos, proteção contra insetos e outros animais nocivos à saúde. Em síntese, a habitação sub-normal não apresenta soluções de ordem estrutural e espacial compatíveis com as conquistas da ciência e tecnologia.

O não-atendimento dessas características indispensáveis traduzem um quadro de precariedade habitacional em maior ou menor nível a depender da qualidade e do tipo de necessidade não preenchida.

Evidentemente não poderíamos classificar só a favela nessa definição de habitação sub-normal, porém, em relação a esse objeto de estudo, o que normalmente a caracteriza com mais precisão é o fato da tendência de sua população apropriar-se indevidamente de terrenos sobre os quais não possuem nenhum mecanismo legal de posse ou aluguel. Não obstante, torna-se a solução de moradia de uma grande parte da população brasileira em escala cada vez maior em nossas grandes cidades.

As favelas têm sua origem vinculada à intensificação do fenômeno de urbanização. A crescente migração de contingentes populacionais do meio rural para o meio urbano, em busca de emprego e melhores condições de vida, não vem encontrando, nas cidades, respostas adequadas ao abrigo e sustento desses novos famílias. Com isso os novos habitantes, através de processo espontâneo, aplicam soluções próprias,

com a utilização de materiais não convencionais e a apropriação de terrenos até então desprezados pelos interesses urbanos predominantes na época.

Para as cidades contemporâneas, os aglomerados sub-normais constituem um dos processos de expansão do meio urbano e participam da organização e dinamismo de seu espaço.

A população favelada no Brasil tem crescido em ritmo bastante intenso, onde, além das migrações rurais, aliam-se os processos de achatamento salarial e o aumento cada vez maior do preço da terra urbana. Os favelados constituam, normalmente, uma camada extremamente pobre da população residente nas cidades, sobrevivendo na maioria das vezes à base de sub-empregos.

Segundo Lúcio Kowarick (4) "a favela apresenta-se como fórmula de sobrevivência para a população pobre em pelo menos dois aspectos. Em primeiro lugar, por significar uma economia nos gastos de habitação que representam pouco menos da quarta parte do orçamento de uma família típica da classe trabalhadora. Em segundo lugar, na medida em que as favelas tendiam a se localizar próximas ao centros de emprego, levariam a uma redução nos dispêndios com transporte".

## 2.6. A URBANIZAÇÃO DE FAVELAS

Lícia Valladares (5) afirma que em 1960, década em que as favelas começaram a ser objeto específico de reflexão, associava-se a precariedade habitacional com marginalidade social, a ponto dessa associação sustentar distintas políticas habitacionais no Brasil e América Latina. A marginalidade, enquanto algo a ser erradicado, baseava-se na remoção das favelas e construção financiada pelo governo de moradias adequadas de baixo custo.

A partir da mudança dessa filosofia inicial para outra modalidade de tratamento da questão, baseada na permanência das populações nas áreas onde já residem, ganhou impulso a idéia da urbanização de favelas.

A urbanização de favelas, nesse sentido, reflete toda uma tentativa de oferecer à população favelada uma cidadania urbana, pois ao mesmo tempo que sana deficiências da habitação pela melhoria do espaço físico, torna seus moradores seres menos discriminados em suas relações com a sociedade. A partir do momento em que a favela é urbanizada, passase a encarar seu morador não mais como um ser marginalizado, mas sob uma ótica de elevação social, principalmente se nos reportarmos ao conceito da habitação e seu entorno como elemento de revelação do padrão de vida de seus usuários.

"A urbanização tornou-se sinônimo de reivindicação, de luta dos favelados pelo direito de permanecer em áreas que, se originalmente invadidas e precárias, foram gradativamente sendo por eles conquistadas e acrescidas de valor sem qualquer participação do poder público". (6)

3. O PROBLEMA HABITACIONAL  
BRASILEIRO E AS POLÍTICAS  
PÚBLICAS

### 3.1 PERÍODO 1840-1945

No Brasil, as cidades passaram a converter-se no principal centro de atividades econômicas pouco depois da abolição da escravatura e da proclamação do regime repu- blicano. Começaram a agravar-se, então, os problemas rela- cionados com a qualidade e quantidade de moradias para as classes pobres.

A partir dessa época, a despeito das políticas ha- bitacionais dos sucessivos governos, não se puderam perce- ber resultados quantitativos capazes de, pelo menos, con- ter o crescimento da demanda de habitações para população de baixa renda.

"O início da industrialização deflagra o processo de urbanização" no Brasil e registra-se a entrada no país de número cada vez maior de imigrantes. A política habita- cional brasileira nesse período caracteriza-se pelo estí- mulo à iniciativa privada nas tentativas de erradicação dos cortiços, paralelamente a incitação à construção das vilas operárias, "quer como complemento da edificação das fábricas, quer como pretensa solução de escassez da mora- dia urbana, agravada pela expansão industrial."(7)

No Rio de Janeiro, com a intensificação da demoli- ção dos cortiços, "a população desalojada começa a buscar refúgio nos pontos mais afastados da periferia e a galgar os morros para implantar seus barracos, iniciando-se as primeiras favelas", já no começo do século XX.(7)

Após a primeira guerra mundial, a urbanização se intensifica, levando o Estado a preocupa-se com a questão

habitacional, entendida, ainda, "como a conjugação de esforços, através de estímulos iniciativa privada, para a derrubada de moradias insalubres e a construção de novas casas." (7)

Se a iniciativa já vinha atuando desde o Segundo Reinado(1840-1889) nas tentativas de solução de moradias para as classes mais pobres, só em 1920, dá-se início no país à política oficial nesse sentido, que previa a construção de casas a serem alugadas e operários.

Em 1923, a criação da Caixa de Aposentadoria e Pensão destinada aos funcionários de cada estrada de ferro no país "é considerada como ponto de partida das organizações de seguro social no Brasil, que adiante vão assumir extensas responsabilidades no campo da habitação". (7)

"À altura de 1930, quando da criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, já existiam no país 47 Caixas de Pensões, com cerca de 140.000 segurados." Em 1933, nova orientação foi dada à política de seguro social, criando-se organizações de âmbito nacional, os Institutos de Aposentadorias e Pensões(IAP), que irão substituir, mais tarde, muitas das Caixas." (7)

"Com os IAPs, o equacionamento do problema passa às mãos do Governo, ainda sem a escala que se observará a partir dos anos 1960. A nova política volta-se para o atendimento da mão-de-obra produtiva, especialmente dos trabalhadores das indústrias e dos transportes, deixando em segundo plano a população marginalizada que intensifica a ocupação dos morros cariocas, assim como a fixar outras formas de aglomerações espontâneas pelos principais"

centros do país." (7)

↓  
 "Em 1937 surge o Código de Obras do Rio de Janeiro como o primeiro dispositivo legal a prever a eliminação das favelas da paisagem urbana, e a sua substituição por habitações proletárias a serem vendidas a pessoas reconhecidas como pobres. Quase todos os governos, a partir de 1930, chegaram a admitir a possibilidade de extinção, substituição ou remoção dos núcleos favelados nas grandes cidades brasileiras." (7)

O período do Estado Novo (1937-45) caracteriza-se pela construção de conjuntos residenciais nos principais centros industriais do país. Os IAPs revelavam acentuada preocupação com a qualidade de vida dos novos conjuntos, e para isso convocaram os maiores destacados arquitetos que vinham se afirmando na implantação dos conceitos modernos de arquitetura no Brasil.

"A decisão de contruir conjuntos habitacionais, em vez de casas individuais, constituiu uma nova orientação construtiva adotada pelos IAPs, especialmente pelo IAPI (Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários)" (7) no curso dos anos quarenta. O resultado dessa política pode-se exemplificar com os conjuntos do IAPI "Vila do Carmo", em São Paulo, projeto do arquiteto Attilio Correa Lima, e "Conjunto Residencial da Penha", projeto dos irmãos (Marcelo e Milton).

"Anos mais tarde chegava-se à conclusão de que os projetos governamentais desenvolvidos pelos Institutos teriam de enfrentar graves problemas, em virtude das consequências determinadas pelas crescentes altas dos custos

de construção e do processo inflacionário em geral que corroía os salários dos trabalhadores, muito embora os alugueis nem sempre tivessem a correção compatível com aquelas altas. Muitos dos financiamentos para a compra de casa própria não eram reajustados (não havia ainda o sistema de correção monetária), de modo que os Institutos tiveram que absorver os prejuízos decorrentes da desvalorização da moeda." (7)

### 3.2 PERÍODO 1945-1964

Os anos que precederam a criação do Banco Nacional da Habitação-BNH foram marcados pelos processos de industrialização, de urbanização e de maior liberdade das camadas operárias. O período do pós-guerra caracterizou-se pela criação de condições institucionais e econômicas crescentes visando o desenvolvimento da economia urbano-industrial voltada para o mercado interno, enquanto que o setor agrário era relegado a segundo plano no tocante a investimento por parte do Estado.

No governo Juscelino Kubitschek procedeu-se a uma considerável aceleração desse desenvolvimento econômico e do processo de urbanização. Nessa época o centro de gravidade econômica já se localizava no setor industrial iniciando-se a fase da implantação das indústrias de bens de produção e de bens de consumo duráveis (automobilística, eletrodomésticos, construção naval, mecânica pesada, cimento, papel e celulose, etc.).

"Essa nova industrialização apoiou-se no modelo con-

centrador de renda aproveitando o mercado das camadas de alto poder aquisitivo num processo que, por sua vez, reforçava ainda mais a concentração de renda." (7)

O período seguinte, marcado pela renúncia de Jânio Quadros e a ascensão de João Goulart ao poder, caracteriza instabilidade política aliada à crise econômica. Diante da discussão do modelo de desenvolvimento e sistema de governo, o problema habitacional passa a envolver questões mais profundas como as reformas agrária e urbana.

O ponto de partida da ação do governo no setor habitacional foi a criação da Fundação da Casa Popular (FCP) em 1946. A partir daí, as operações imobiliárias e o financiamento das carteiras prediais dos Institutos ou Caixas de Aposentadoria e Pensões passaram a subordinar-se à nova instituição. "Procurava, assim, o governo sistematizar as até então dispersas, de todos os órgãos que estavam intervindo no campo da habitação destinada às populações de baixa renda." (7)

Os objetivos da FCP passam a ser extraordinariamente vastos e seu âmbito de ação estende-se a todo o território nacional. "Os primeiros resultados concretos surgem em 1948 com a construção de 1336 unidades. Em 1949 amplia para 3515 esse número, caindo para 28 em 1952. As casas foram construídas em cerca de 45 cidades de doze estados do Brasil.

"Com limitados recursos financeiros para enfrentar seu vasto campo de atuação, a Fundação propôs-se a construir casas para venda em terrenos concedidos pelas prefeituras municipais. Neste sentido, ela discreparia

completamente da política dos IAPs; aquisição de grandes parcelas de terra, construção de conjuntos de aluguel a seus associados, prestações de serviços de natureza social etc. A Fundação desenvolve um trabalho até 1955, quando então reduz o ritmo de construções até paralisar praticamente suas atividades no início dos anos de 1960." (7)

Por outro lado, com relação aos agrupamentos espontâneos, principalmente as favelas, a política do governo continuava a de repressão através de leis reguladoras. Data de 1947 o primeiro "Censo Oficial de Favelas" no Rio de Janeiro, e posteriormente vários estados brasileiros tiveram suas favelas cadastradas visando a aplicação de algum plano estadual de erradicação dos casebres.

"O Governo Federal promulgou em 1956 a chamada "Lei das Favelas", em que abre créditos para a Cruzada São Sebastião (RJ/DF), Serviço Social contra o Mocambo (PE/Recife), Prefeitura Municipal de São Paulo e de Vitória, para a melhoria de condições habitacionais dos favelados." (7)

Os anos 1956-1961 correspondentes ao governo JK revelam pouca atenção dada à questão. "No Plano de Metas do Presidente Kubitschek não havia alusão significativa à questão habitacional." (7) Desse modo a crise no setor se aprofundou e ganhou novos contornos a partir da década de 1960.

Nessa época voltou-se a destinar recursos para habitação, principalmente devido à entrada, em toda a América latina, de empréstimos provenientes de países como os Estados Unidos, a serem aplicados nesse campo. "Habitação passava a ser problema prioritário e ascendia ao status de 'crise'." (7)

"O governo Jânio Quadros procura, então, instrumentar-se para responder ao desafio habitacional, através de tentativas como o Instituto Brasileiro de Habitação (IBH) e criação do Conselho Federal da Habitação em 1961. Em síntese, buscava-se construir um número significativo de casas populares isoladas para a venda, em curto espaço de tempo como solução para a crise habitacional" (7), fato contestado por diversas entidades como o Instituto de arquitetos do Brasil que achava que a política de construção de casas exclusivamente para a venda não se constituía a solução mais apropriada.

Os arquitetos de todo o país já haviam se pronunciado em relação ao problema habitacional quando do primeiro Congresso Brasileiro da categoria realizado em 1945 em São Paulo. No documento de conclusão recomendava-se que a necessidade de se manter a política de aluguel para a população de baixa renda era mais prioritário do que a política da casa própria que acarretava para seus usuários maiores responsabilidade para seus orçamentos familiares. Além disso, desaconselhavam a construção de casas isoladas que elevavam o custo final da unidade e apoiavam os conjuntos que deveriam ser construídos nos bairros já existentes e não na periferia das cidades. Reconheciam a necessidade de desapropriar terrenos de utilidade pública, calculando-se o valor da desapropriação com base nos custos para a construção de infra-estrutura e não no valor do mercado, necessariamente especulativo.

Em 1962 o governo do Estado da Guanabara criou a COHAB-GB (Companhia de Habitação Popular da Guanabara) para empreender um programa de renovação de favelas. As primeiras experiências eram compostas por conjuntos de

casas isoladas para onde foram removidos os habitantes de doze favelas da cidade. "As novas áreas com distância de 30 a 40 quilômetros das originais, mal servidas de transporte e de infra-estrutura urbana causaram impacto extremamente negativo na relação moradia-trabalho dos removidos". (7)

No Brasil, a maioria das tentativas de resolução do problema habitacional tem partido do governo, tanto no âmbito Federal como Estadual ou Municipal, registrando-se intervenções em diversos níveis de atuação, com diferentes graus de intensidade e amplitude, e que perseguem as mais variadas soluções. No entanto, verifica-se a expansão e o agravamento dos problemas relativos à habitação em todo o país, atestando que os esforços realizados não foram suficientes para enfrentá-los.

No caso brasileiro, as principais marcas da nossa urbanização são conhecidas por todos: as péssimas condições habitacionais, o encarecimento do prazo da moradia e a segregação das classes e camadas sociais no espaço urbano.

A habitação se apresenta no modo de produção capitalista como uma mercadoria especial, visto que sua dívida não é facilmente pagável. Assim, o deficit habitacional brasileiro não poderia ser explicado apenas pelo fato de haver um desequilíbrio entre a oferta e a procura de moradias, pois se assim fosse bastaria que fosse aumentado o seu ritmo de construções, de tal forma que acompanhasse o crescimento das necessidades habitacionais geradas pelo crescimento urbano. As medidas tomadas no sentido de aumentar esse ritmo não trouxeram resultados e assim, se existe "deficit habitacional" é porque

grande parte da população urbana brasileira está excluída do mercado da produção de moradias, por algumas razões: de um lado, uma distribuição profundamente desigual da renda gerada na economia e, de outro lado, as condições que regem a produção capitalista de moradias no Brasil, que impoem um elevado preço ao direito de habitar na cidade.

Desse modo, a habitação não é suprida através de formas capitalistas de produção e comercialização e a baixa qualidade da moradia que uma parcela da população que a ela tem acesso por meios não convencionais diz respeito tanto ao conforto ambiental, quanto aos fatores de localização, à ausência de saneamento, à dificuldade de transportes, à dificuldade de abastecimento, do atendimento à saúde etc.

Um domínio geral sobre as Políticas Nacionais no campo da habitação nos é proporcionado a seguir por períodos marcados na história recente do Brasil. Esses dados foram obtidos nas seguintes fontes:

- \* FINEP/GAP. Habitação popular: inventário da Ação Governamental. Rio de Janeiro, 1983.
- \* MARICATO, Erminia. Política habitacional no regime militar. Petrópolis, Vozes, 1987.
- \* VALLADARES, Lícia do Prado. A propósito da urbanização de favelas, Revista Espaço e Debates, Nº 2, Maio/81.

### 3.3 PERÍODO 1964-DÉCADA DE 1980

O período compreende um novo regime de governo instalado no Brasil a partir de 1964, com o golpe militar. "Em suas linhas gerais, o estilo de desenvolvimento econômico retomou o caráter do modelo aplicado a partir de meados da década de 1950. Acentuaram-se em algumas de suas características, como a contenção salarial, a manutenção dos diferenciais entre a economia urbano-industrial moderna e a agricultura explorada primitivamente, a associação das indústrias-chaves às empresas internacionais e volta-da para a produção de bens e serviços destinados ao atendimento das camadas de mais alta renda. O resultado concreto dessas diretrizes foi o avanço do processo de internacionalização da economia brasileira, de aceleração do processo de urbanização e de concentração de renda ao longo dos anos 1960". (7)

No campo da habitação, a principal realização do governo militar no período foi a organização do Banco Nacional da Habitação e do Sistema Financeiro da Habitação em agosto de 1964. Essa mesma lei criou as Sociedades de Crédito Imobiliário e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo/SERFHAU, entidades cujo objetivo era coordenar e melhor sistematizar a intervenção do poder público no campo da habitação, e, em especial, no da habitação popular.

Através desses órgãos o Estado se propunha a formular a política nacional de habitação e planejamento territorial, bem como estimular a construção de habitações de interesse social através dos órgãos públicos ou iniciativa privada visando o financiamento para a aquisição da casa própria, especialmente para as classes de menor ren-

da. Para isso, foram instituídas significativas de caráter monetário e fiscal como a criação da correção monetária que previa o reajuste das prestações de pagamento dos financiamentos de habitações e a captação da poupança de pequenos depositantes que propiciou a expansão do crédito para sua aquisição.

A centralização das atividades relacionadas à provisão de habitações no país para o Sistema Financeiro da Habitação/SFH revelou-se também no fato de que as Carteiras Imobiliárias dos IAPs não poderiam mais iniciar novas operações imobiliárias, passando seus segurados a serem atendidos pelo novo sistema, ficando deste modo extinto o regime de locação de habitações praticado por aquelas instituições.

"O regime de 1964 assumia a tese da construção intensiva de casas para a venda. A nova política contemplava a necessidade de estimular um importante setor industrial - o da construção civil, e com isso absorver significativo número de empregados sem qualificação profissional, amenizando as possíveis pressões contra o desemprego que o controle a inflação ameaçava provocar. Não se tratava mais, portanto, de construir moradias para assegurar condições mínimas de vida ao operariado mas, sim, de prover empregos para uma considerável parcela da população, sem alternativas de obter trabalho. A produção de habitações passava a ser desejável de seu ponto de vista político, mas não necessariamente do econômico". (7)

Em 1964 as Caixas Econômicas Federal (CEF) são adaptadas ao SFH com o Banco passando a exercer as atribuições orientadoras, disciplinadoras e controladoras dessas entidades no que se refere às ações no setor habita-

cional.

As atividades do sistema formado pelo BNH têm início com a criação de cooperativas habitacionais abertas, sob a orientação de empresários privados para a construção de grandes conjuntos habitacionais. A primeira dessas cooperativas, a COOPHAB do estado da Guanabara, criada em 1964 sofre intervenção de BNH já em 1965 para apurar irregularidades nos contratos. O programa é então alterado e o sistema passa a atuar através de uma nova unidade, os INOOCOPs (Institutos de Orientação a Cooperativas Habitacionais) se desdobrando a nível estadual em COHABs (Companhias de Habitação Popular).

Os recursos financeiros aplicados nos planos habitacionais incluam além do capital inicial, quando da fundação do BNH, também os recursos gerados pela criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviços (FGTS) em 1966. O FGTS é formado pela contribuição de 8% dos salários mensais pagos pelos empregadores em nome dos empregados subordinados aos dispositivos da CLT (Consolidação das Leis do Trabalho). Esta lei teve importantes repercussões no mercado de capitais e na construção civil. Os recursos provenientes de sua implantação representavam uma das principais fontes de dinheiro do BNH.

A partir de 1967 passa a funcionar o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE) que, através da captação da poupança popular por meio de Cardenetas de Poupança, passa a fornecer para o SFH outra importante fonte de recursos.

Infelizmente os recursos arrecadados pelo sistema não foram corretamente utilizados e as soluções encontradas nem sempre as mais adequadas. A busca de terrenos baratos para fazer baixar os custos finais das moradias acabou por des

locar os projetos habitacionais para áreas onde não existia qualquer infra-estrutura urbana, criando, assim, sérios problemas para seus moradores, para o sistema como um todo e para as municipalidades, que se viam, a partir daí, obrigadas a atender a carência de serviços básicos, como água, esgoto, transporte, escola, posto de saúde etc. Com o passar do tempo os conjuntos, cada vez maiores, passaram a infuir na própria direção do desenvolvimento da área urbana, intervindo diretamente em toda a programação municipal.

Em 1967, a área de atuação do BNH começa a voltar-se para o financiamento de obras de abastecimento de água e sistema de esgotos através da criação do Programa de Financiamento para o Saneamento (FINASA) que, em 1971, se consubstanciaria no PLANASA (Plano Nacional de Saneamento). A progressiva alocação de recursos do BNH para o setor de saneamento devia-se a alguns fatores, tais como: uma alternativa para a aplicação dos recursos do Banco, já que o investimento em habitação popular não aferecia a rentabilidade necessária para o custeamento do sistema; o fracasso da maioria dos conjuntos habitacionais construídos pelas COHABs principalmente devido à grande distância que os separava do centro urbano e à total precariedade dos serviços públicos disponíveis; o favorecimento de empresas nacionais ligadas à construção pesada e empresas internacionais fornecedoras de equipamentos para transporte, energia, saneamento e outros.

Para o cumprimento dessa estratégia de progressiva redução dos investimentos em habitação popular para um equivalente aumento do volume de recursos em programas de saneamento e desenvolvimento urbano, o BNH é transformado, em 1971, de autarquia em empresa pública passando a funcionar como banco de segunda linha. Quando houve essa transformação, o BNH passou a atuar no setor habitacional através de seus agentes financeiros, encarregados de fazer os repasses

dos financiamentos. O principal agente financeiro do BNH passaria a ser a Caixa Econômica Federal, constituída dois anos antes, empresa pública com a finalidade entre outras, de operar no setor habitacional.

Desde o início da década de 70, o BNH passou sistematicamente a orientar seus recursos para três tipos de investimentos: apoio aos conjuntos habitacionais (infra-estrutura e equipamento complementar); obras urbanas propriedades desligadas de conjuntos residenciais financiados pelo BNH e por vezes desligadas até mesmo de uso residencial; obras de apoio a grandes projetos de abrangência inter-regional ou nacional.

Do início aos meados da década, o BNH se consolidou como o mais forte agente nacional de política urbana, e as grandes obras financiadas por ele não se restringem apenas ao setor de saneamento, consolidadas no PLANASA, mas em apoio urbano a projetos de pólos econômicos como o Complexo Carboquímico de Imbituba S.C. ou a Usina Hidrelétrica de Tucuruí, além de obras na área de transporte como os metrô de São Paulo e Rio de Janeiro, a Ponte Rio-Niterói, além de vias expressas, viadutos e outras mais.

Com parte do problema financeiro do Banco equacionado, outro aspecto da questão preocupava os responsáveis pela política habitacional brasileira: como a parcela mais carente da população encontrava dificuldades em saldar seus compromissos atrasando prestações (inadimplência), revelando a fragilidade do mercado para a produção de residências populares em massa, a maior parte dos recursos estava sendo aplicada em construções para a classe média e alta, precisamente aquelas que dispunham de poder aquisitivo suficiente para adquirir as moradias oferecidas pelo sistema financeiro.

Tratava-se de uma grave distorção e "as dificuldades do governo na condução da política habitacional acabaram por favorecer aos empresários imobiliários que se transformaram nos seus maiores beneficiados auferindo crescentes lucros com a especulação nos preços das terras urbanas."

Dado os elevados custos atingidos pelo sistema financeiro e à necessidade de se colocar produtos compatíveis com o poder aquisitivo da população, a área das unidades habitacionais populares e a qualidade de seus acabamentos foram progressivamente reduzidas.

A tentativa do BNH em chegar às camadas mais pobres da população não logrou sequer atenuar o intenso processo de favelização e de queda na qualidade habitacional que foi flagrante nas grandes cidades brasileiras. No início de 1973 o governo federal lançou o PLANHAP (Plano Nacional de Habitação Popular), reafirmando seu objetivo de eliminar o déficit habitacional nas faixas de menor poder aquisitivo.

A viabilidade financeira desse plano seria dada pela instituição do Sistema Financeiro de Habitação Popular (SIFHAP) integrado pelos governos estaduais e municipais através da criação dos Fundos Estaduais de Habitação Popular (FUNDHAP). O PLANHAP encarado como fator de integração social das populações de menor nível de renda, contém programas de financiamento não só de habitação como de toda infra-estrutura urbana e do equipamento comunitário para os moradores.

Erminia Maricato (8) destaca algumas razões que levaram o BNH a reinvestir em edificações habitacionais: a pressão popular que se fez sentir no resultado das eleições (ainda que controladas) de 1974, bem como os nascentes movimentos urbanos; custo de vida, loteamentos clandestinos etc; a crise econômica que tem início em 1973; a pressão crescente

exercida pela indústria de materiais de construção e de equipamentos cada vez mais controladas pelo capital estrangeiro; e, finalmente, o estreitamento do mercado de maior poder aquisitivo.

Paralelamente, a atitude governamental frente aos aglomerados espontâneos manteve-se, de maneira geral, autoritária e repressiva, mas na década de 1970 o BNH inverte esse posicionamento. Se no início da década a palavra de ordem é a remoção dos favelados, no início dos anos 80 já não se fala mais nisso. "O discurso oficial é de recuperação e urbanização de favelas". (7)

No âmbito do BNH, os programas para a população excluída do mercado imobiliário, cujos rendimentos estavam na faixa de 0 a 3 SM, surgiram mais intensamente a partir da metade da década de 70, coincidindo com essa inversão de financiamento do Banco frente às invasões e as favelas. Reconhecendo que as COHABs não estavam atingindo plenamente essa população, são implantados programas como o FICAM (Programa de Financiamento da Construção, Ampliação e Melhoria da Habitação) em 1977, o PROFILURB (Programa de Lotes Urbanizados) em 1975, o PROMORAR em 1979 e o PROSINDI (Programa Nacional de Habitação para o Trabalhador Sindicalizado de Baixa Renda) em 1980.

O Programa de Erradicação da Sub-Habitação/PROMORAR é o carro-chefe dessa orientação. É o mais propagandeado e o que apresenta números maiores de realização junto à população de baixa renda. Ele tem por finalidade a erradicação de sub-habitações destituídas de condições mínimas de serviços e salubridade, através da construção de outras habitações, do estímulo ao desenvolvimento comunitário e do apoio à melhoria de infra-estrutura urbana. O PROMORAR atua no próprio

espaço onde se localizam as sub-habitações, propiciadas nas áreas anteriormente habitadas.

Essa proposta era considerada inovadora pelo BNH em basicamente duas linhas de atuação: a primeira delas era a filosofia de recuperação das habitações no próprio local; a segunda seria a chamada participação comunitária nos projetos de urbanização das favelas. Segundo Lícia Valladares(9), no passado, a participação era entendida simplesmente enquanto colaboração dos moradores no levantamento sócio-econômico e nos preparativos da remoção. Na proposta do PROMORAR a participação dos moradores se faria desde as etapas de diagnóstico e planejamento até a consolidação final do projeto.

Nesse mesmo artigo, Valladares afirma que os antecedentes de programas tipo PROMORAR demonstram que a urbanização de favelas não seria uma novidade. Esse conceito vem evoluindo desde 1950, a partir das primeiras tentativas nessa direção partindo de instituições como a Fundação Leão XIII e a Cruzada São Sebastião. Para essas instituições urbanizar a favela significava saneá-la, resolvendo problemas como falta de água, luz elétrica, esgotos, habitações higiênicas, arramento, calçamento etc. Na época não havia preocupação com a regularização da posse da terra.

Na década de 70, a Pastoral de Favelas da Arquidiocese do Rio de Janeiro passa a atuar junto às favelas e para esta entidade, na urbanização é prioridade a fixação à terra. Outros pontos também são destacados: o direito da comunidade opinar e participar de todas as fases do projeto, o uso do mutirão no processo de participação da comunidade, a legitimação das associações de moradores como representantes da população, a participação do Estado em todo o processo de urbanização (desapropriação ou compra de terras, implementação de programas de financiamento e de infra-estrutura).

Além disso, no início dos anos 1980 nas favelas do Rio de Janeiro, encontrava-se atuante um processo de auto-urbanização. Nesse sentido, seriam as próprias favelas que tomam a iniciativa de melhoramento de seu espaço físico e habitacional. Esse tipo de urbanização caracteriza-se ainda como um processo a ser consolidado, por ser incompleto e escassos os recursos de ordem financeira.

Porém, um grande erro que acompanha quase toda a elaboração de programas habitacionais no Brasil é relativo à sua desvinculação da política urbana. A terra é o fator básico e essencial para iniciar qualquer intervenção em habitação. Vazios urbanos e terrenos sub-utilizados caracterizam uma cidade que cresce sem planejamento e controle públicos. São áreas dotadas de infra-estrutura paga por recursos do contribuinte, mas que permanecem sem uso. O loteamento irregular e as favelas são presença constante em todas as grandes cidades brasileiras, resultado inequívoco de uma política habitacional que desconhece as necessidades da maior parte da população e de um processo de crescimento urbano onde os especuladores imobiliários gozam de ampla liberdade. Apesar da evidência dos prejuízos sociais que traz a prática de retenção de terras vazias para especulação em áreas urbanas, o Estado mostra-se relutante em adotar medidas de impacto para coibir esse tipo de atividade.

4. ESTUDO DA REALIDADE  
LOCAL

#### 4.1. OS ADENSAMENTOS FAVELADOS NA CIDADE DE FORTALEZA

Fortaleza é, atualmente, uma das capitais mais importantes do Nordeste. Apresenta uma população de 1.758.334 habitantes (dados de 1991) e ocupa uma área de cerca de 336Km<sup>2</sup> que representa menos de 2% da área total do Estado. Apenas disso, constitui-se no maior pólo convergente das atividades econômicas do Ceará, concentrando 72% da composição total de empregos.

As atividades econômicas, no município, são baseadas principalmente no setor terciário, que absorve 53,7% do mercado de trabalho formal, com ênfase para o comércio varejista e o turismo. O setor secundário abrange 32,12% desse mercado destacando-se a indústria de transformação e o da construção civil.

Num contexto estadual, a posição de Fortaleza como concentrador máximo das ofertas de empregos no Ceará, reflete um negativo fator de agigantamento de capital em relação aos demais municípios. Esse fator representa um profundo desequilíbrio no crescimento global do Estado, traduzindo - se no surgimento de sérios problemas estruturais.

O primeiro desses problemas refere-se aos fluxos migratórios do interior para a capital. Esses continentes têm contribuído, de forma cada vez mais significativa para o aumento da população da Região Metropolitana de Fortaleza-R.M.F. - constituída pelos municípios de Caucaia, Maranguape, Aquiraz, Pacatuba, Eusébio e Guaiúba, além da capital.

Em 1980 a população da R.M.F. era de 1.580.066 habitantes, já em 1991 esse total passou a ser de 2.294.524, contabilizando uma taxa anual de crescimento de 3,4. Esses tornam-se mais revelantes ao sabermos que a R.M.F. concentra

53,4% da população urbana do Ceará, sendo a capital responsável por 82,8% desse contingente populacional.

Para Fortaleza, esse números refletem o processo de urbanização intensa pelo qual ela passou nesses últimos 40 anos. Uma das causas desse processo seria a falta de uma política agrária realmente eficiente, que faz com que o setor primário represente menos do que deveria na economia cearense. Paralelamente a isso, o fenômeno cíclico da seca contribui ainda mais para a expulsão da população interiorana.

O segundo problema que decorre desse desequilíbrio entre Fortaleza e os demais municípios do Estado vai se refletir exatamente no surgimento das favelas.

As favelas vêm aumentando seu número cada vez mais no contexto urbano de Fortaleza, a exemplo de praticamente todas as metrópoles do Brasil. Elas não são decorrentes apenas desse fluxo migratório, mas também de outros fatores como a desigualdade na distribuição de renda. Em Fortaleza, menos de 1% da população total apropriou-se de 13% da renda global, enquanto outros 33% detêm apenas 8%. Além disso, 47,42% da população ocupada ganha de zero a um salário mínimo.

Esses fatos enumerados nos permitem considerar que paralelamente à Fortaleza das belezas naturais e dos grandes empreendimentos turísticos, existe um lado obscuro de nossa cidade que muitas vezes é esquecido e que atesta exatamente o grau de precariedade da nossa real estrutura sócio-econômica e administrativa.

A preocupação com esse fenômeno de favelização já é antigo. Em 1947, no Plano Diretor para Fortaleza do urbanista Saboya Ribeiro, aparecem diretrizes para o melhoramento das condições do bairro Moura Brasil que já se configurava

desde aquela época como local de assentamento favelados. Ele propõe que esta área seja devidamente urbanizada, pois constituía ótimo local para habitação das classes populares devido à proximidade do centro comercial e da zona fabril.

Já o urbanista Hélio Modesto, autor do Plano Diretor para Fortaleza em 1962, previa, com grande margem de acerto, as condições em que se configuraria o panorama urbano da capital. Ele destaca o acelerado crescimento que teria a cidade, cuja causa principal seria a migração rural.

Este urbanista propunha medidas a fim de limitar a extensão desse problema a áreas ainda não atingidas. Essas medidas intervinham em dois níveis: "a nível municipal deveria-se criar zonas onde facilitasse a construção de tipo popular, dotada de equipamentos coletivos, perto das fontes de emprego mais importantes; a nível regional deveria-se criar núcleos agrícolas nas zonas de migração a fim de estabilizá-la, pois o migrante se precipitava sobre Fortaleza por não encontrar, no seu caminho, nenhuma possibilidade de emprego."

Nesse sentido, Hélio Modesto destaca que "uma assistência habitacional aos moradores das favelas só poderá ser dada após a intergração dos mesmos na estrutura urbana, através de um plano de emprego e treinamento, resultado de um planejamento econômico em escala, pelo menos estadual."

Posicionamento semelhante adota a equipe do Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Fortaleza - PLANDIRF (1969-1971), que atesta a "precariedade das tentativas de solução do problema habitacional desacompanhadas de uma política de localização de novas fontes de emprego fixo, destinadas a garantir um nível de renda compatível com a amortização do custo da moradia."

Nesse plano, foi feita uma estimativa do déficit habitacional em Fortaleza para 1970, supondo-a em 46.000 unidades, das quais 12.000 poderiam ser cobertas com as famílias de níveis de renda compatíveis com o BNH. As restantes 34000 unidades estariam abaixo desses níveis.

A equipe do PLANDIRF constatou que apesar da construção de diversos conjuntos habitacionais destinados à população de baixa renda, "o déficit habitacional jamais seria coberto sem que fosse enfrentado o problema das favelas."

Outro documento relevante para a compreensão do problema habitacional em Fortaleza, é o Plano Diretor de Assentamentos Residenciais para a R.M.F., de autoria da AUMEF (Autorarquia da Região Metropolitana de Fortaleza) datado de 1976. Neste documento são analisadas diversas variáveis relativas ao déficit habitacional, cujos resultados destacam a marginalização de grande parte das famílias de baixa renda da capital do acesso à habitação financiada pelo SFH.

No que se refere a essa população, muitos dos quais residem em favelas, os técnicos da AUMEF admitem que: "considerando que a localização da favela se constitui resultante espontânea das condições de vida de uma determinada faixa de população urbana e do sistema de relações desta com o meio urbano, e que os mecanismos de oferta de moradia não possibilitam o atendimento desta faixa de população em áreas compatíveis com relação poder aquisitivo/localização atual da favela, seria imprescindível o estabelecimento de uma política especial de desfavelamento em que, além dos abjetivos da política habitacional, se resguarde também o capital social básico em grande parte já acumulado nestas grandes aglomerações sub-normais, no que já se diminuiria o ônus envolvido, não só para o poder público como para a própria população favorecida. (...) Outros instrumentos válidos seriam a adoção do arrendamento do solo urbano (em que o favelado pagaria

apenas o uso da terra através de taxa correspondente aos serviços e equipamentos por ele utilizados, por exemplo, sendo dono da construção); ou o aluguel de casas populares (em que o favelado pagaria taxas de uso sobre o terreno e sobre a habitação). As vantagens básicas destes dois tipos de mecanismos é que as áreas urbanas usadas em tais casos permaneceriam de propriedade do Estado, estando, portanto, perfeitamente disponíveis para novos programas sociais no futuro. (...) Estes esquemas especiais poderiam se caracterizar como um instrumento para proporcionar uma fase de transição na integração do favelado ao processo de desenvolvimento."

↙ A legislação do Plano Diretor de Fortaleza aprovada em 1979 não se refere especificamente ao problema da favela, apenas tenta favorecer uma política habitacional de interesse social tendo como característica básica um parcelamento do solo do município onde se adotaria um lote mínimo de 135,00 m<sup>2</sup>, com frente mínima de 5,50m (ver lei nº 5234-dez/79), deixando, porém, para os mecanismos do mercado imobiliário o controle de sua ocorrência real.

O documento mais recente, que faz o levantamento estatístico dos adensamentos favelados em Fortaleza, foi publicado pela Secretaria do Trabalho e Ação Social do Estado do Ceará e COHAB-CE em 1991.

O governo do Estado, nesse documento, define o Termo Favela como "um aglomerado de habitações precárias, especialmente desordenados, em contraste com traçado urbano da área, ocupando terreno de propriedade de terceiros, em sua maioria desprovido de condições de infra-estrutura, com número de habitações superior ou igual a 25." Como núcleos favelados foram definidos os adensamentos com as mesmas características, embora com número de habitações inferior a 25.

Nesse trabalho contata-se que atualmente são regis-  
trados 540.720 favelados que ocupam 313 comunidades espalha-  
das pela cidade, algumas delas com população maior do que  
muitos municípios cearenses, como é o caso da maior delas, o  
Pirambu, que conta hoje com famílias, com uma população esti-  
mada em 67.005 habitantes. (fig.01)

A realidade do dia-a-dia dessa população é comum a  
todas as favelas sejam elas pequenas ou grandes: fome, desem-  
prego, falta de saneamento, ação de marginais e ausência de  
assistência médica.

De acordo com projeções do último censo realizado  
(1991), a população total da cidade é de cerca de 1.758.334  
habitantes, sendo que a população favelada representa um ter-  
ço desse número. De 1985, ano em que foi realizado o levanta-  
mento das Favelas e Núcleos da Região Metropolitana de Forta-  
leza pela PROAFA, até 1991, a quantidade de famílias favela-  
das aumentou em torno de 54% na capital )em 1985 eram 70.450  
famílias, hoje são 108.144).

No sentido de proporcionar uma visão espacializada  
do fenômeno das favelas na cidade são apresentados a seguir  
dados por região administrativa:

. Região 01 (Centro):

22 favelas - 2 núcleos - 30.455 pessoas

. Região 02 (Mucuripe):

34 favelas - 2 núcleos - 68.535 pessoas

. Região 03 (Cidade dos Funcionários):

22 favelas - 7 núcleos - 31.658 pessoas

. Região 04 (Messejana):

34 favelas - 9 núcleos - 27.340 pessoas

. Região 05 (Modubim):

26 favelas - 1 núcleo - 27.925 pessoas

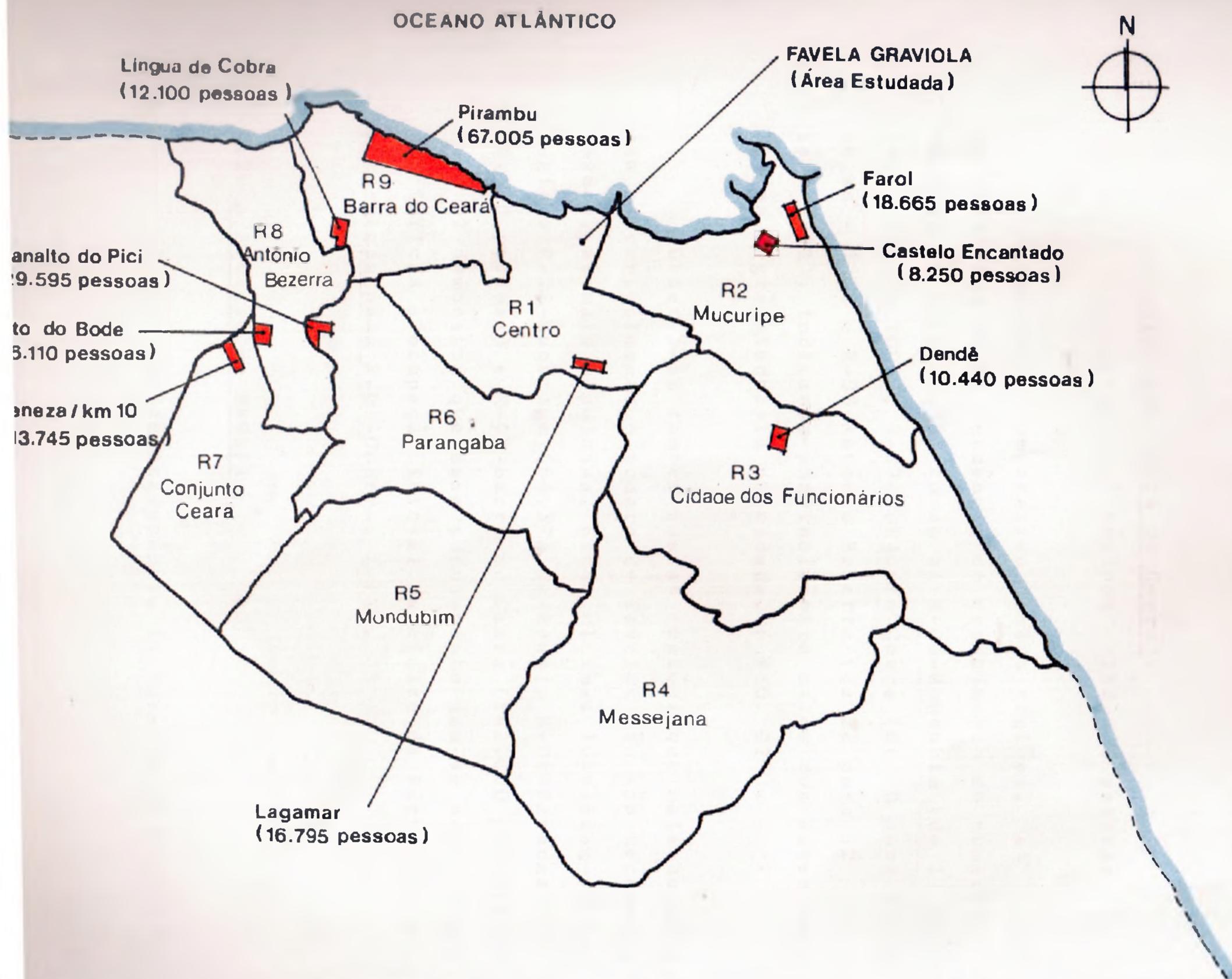


Figura 1  
AS MAIORES FAVELAS DE FO

- . Região 06 (Parangaba):  
62 favelas - 11 núcleos - 97.625 pessoas
- . Região 07 (Conjunto Ceará):  
35 favelas - 62.550 pessoas
- . Região 08 (Antônio Bezerra):  
32 favelas - 04 núcleos - 55.995 pessoas
- . Região 09 (Barra do Ceará):  
46 favelas - 06 núcleos - 142.620 pessoas

Fazendo um comparativo dessas regiões, as que apresentaram maior tendência de crescimento do número de favelas de 1985 a 1991 foram as R-05-Mondubim (de 13 para 26 favelas - 100%), R-07-Conjunto Ceará (de 20 para 35 favelas - 75%) e R-08-Antônio Bezerra (de 22 para 32 favelas - 45%), indicando uma incidência maior dos assentamentos na Região Sudoeste da cidade. ( FIG. 02 ).

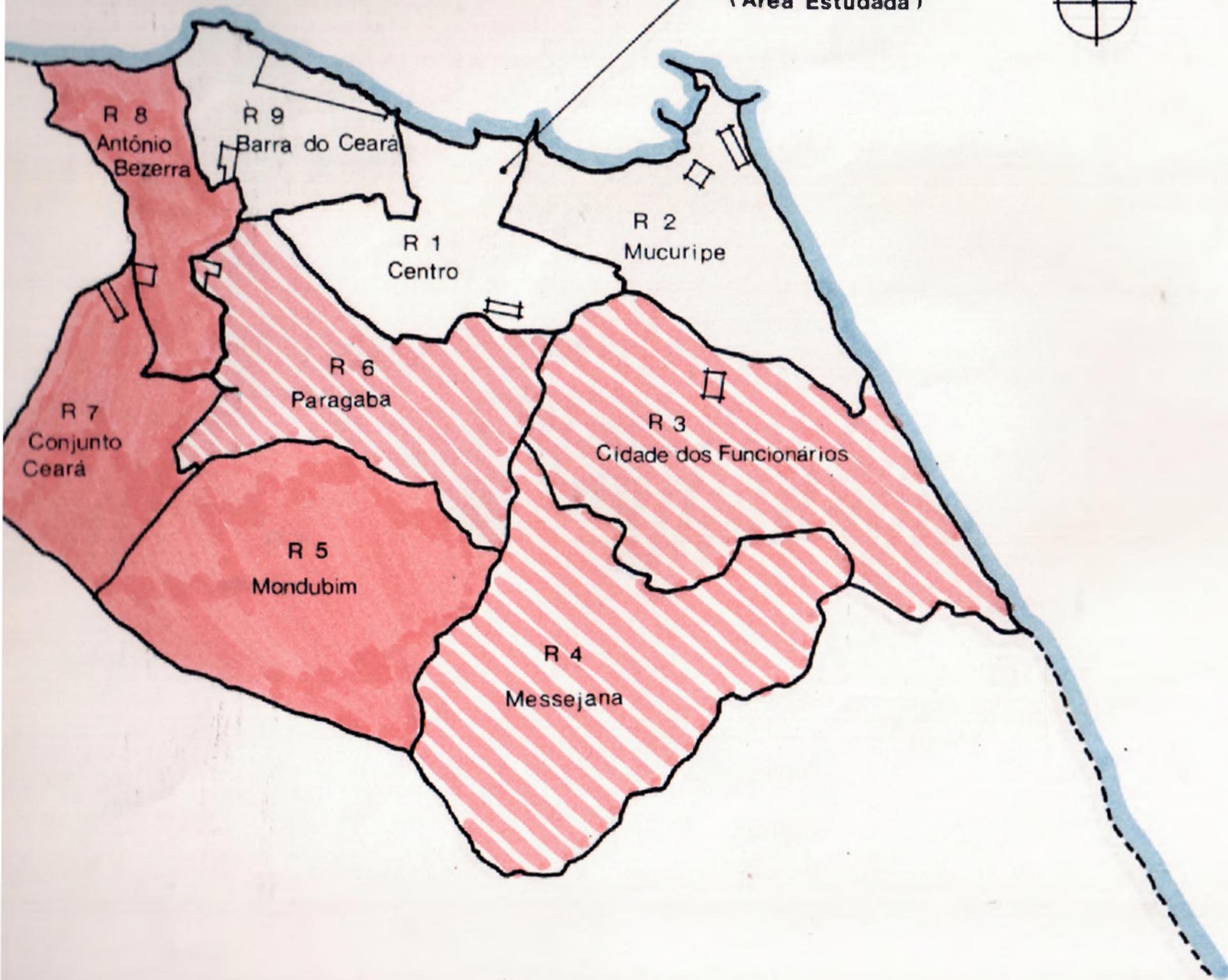
Observa-se também que as regiões que mais aumentaram percentualmente o número de favelas não são necessariamente, as mais populosas. Estas últimas localizam-se nas regiões R-02-Mucuripe (68.375 pessoas), R-06-Parangaba (96.570 pessoas) e R-09-Barra do Ceará (142.060 pessoas). O mapa 02 demonstra que esse adensamento deu-se nas áreas periféricas à ocupação inicial da cidade de Fortaleza representada pela R-01-Centro. ( FIG. 03 ).

#### 4.2. A Atuação da PROAFA

O Programa de Assistência às Favelas da Região Me

OCEANO ATLÂNTICO

FAVELA GRAVIOLA  
(Área Estudada)



LEGENDA

□ 10 - 24 %

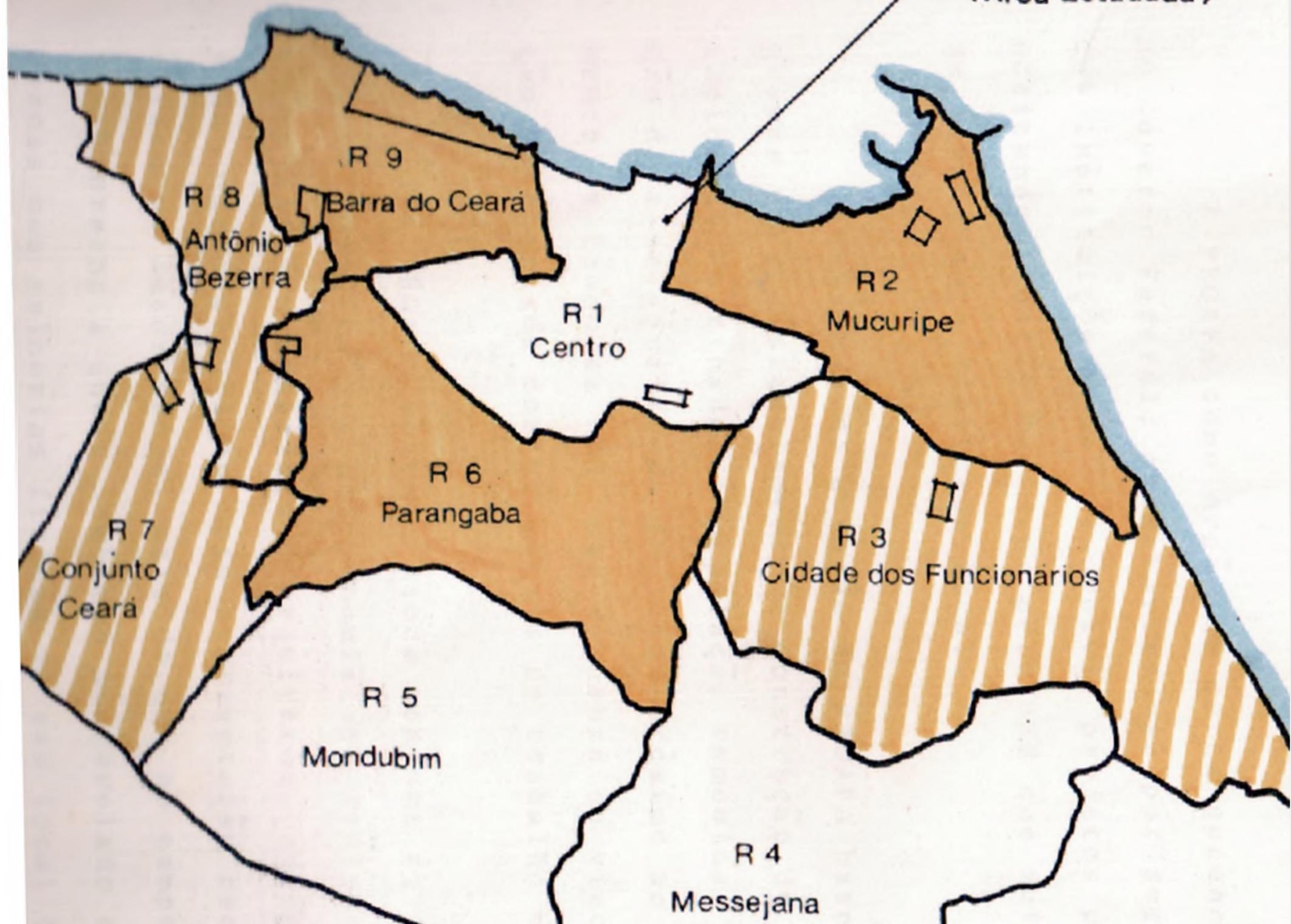
□ 26 - 30 %

□ 45 - 100 %

Figura 2  
REGIÕES QUE MAIS AUMENTARAM  
O NÚMERO DE FAVELAS

OCEANO ATLÂNTICO

FAVELA GRAVIOLA  
(Área Estudada)





### LEGENDA

- 84.555 favelados ( somando as três regiões )
- 147.160 favelados " "
- 307.005 favelados " "

tropolitana de Fortaleza/PROAFA, criado em 1979 foi o mais importante órgão de atuação do governo estadual no combate à erradicação dos assentamentos favelados de Fortaleza.

A criação desse órgão veio atrelada ao lançamento pelo Governo Federal e BNH do PROMORAR. Enquanto em outros estados os objetivos do PROMORAR eram postos em prática pelas COHABs, no Ceará, o Governo Virgílio Távora decidiu instituir um órgão específico voltado para a resolução dos problemas da população favelada.

A PROAFA como órgão de certa autonomia em relação ao Governo Federal, caracterizou-se por ser uma das únicas instituições que desenvolvia projetos próprios, não aceitando aqueles enviados pelo BNH que muitas vezes não se adequavam a realidade local.

As linhas de atuação da PROAFA baseavam-se em programas para desfavelamento e construção de conjuntos habitacionais destinados à população removida. Essa construção dava-se geralmente em local próximo ao antigo assentamento evitando-se com isso a quebra de vínculos da população beneficiada com os locais de trabalho e vizinhança.

A PROAFA contava ainda com uma equipe interdisciplinar constituída de economistas, assistentes sociais, engenheiros sanitaristas, arquitetos, advogados etc, visando dar à população toda a orientação necessária, com ênfase no setor social mais do que no campo técnico, pois se compreendia que o problema do favelado não se resumia apenas nas melhorias físicas no seu local de habitação, mas no fortalecimento de seus direitos e deveres em relação à sua condição especial de cidadão urbano.

Uma das atribuições desse órgão era o cadastro de todas as favelas da cidade, utilizando-o ano a ano, através de setor específico, até 1985 quando foi publicado o último desses documentos: o "Levantamento das Favelas e núcleos da Região Metropolitana de Fortaleza", que em 1991 serviria de base para o levantamento dos adensamentos favelados da capital atualizado pela Secretaria de Trabalho e Ação Social do Estado do Ceará e COHAB-CE.

Apesar da significativa atuação que obteve a PROAFA nos seus projetos de intervenções, a partir de 1985 essa entidade perdeu suas atribuições específicas sendo fundida com a FUNSESCE/Fundação do Serviço Social do Ceará, órgão de assistência social mais tradicional (idosos, deficientes físicos, menores carentes etc), transformando-se na atual Fundação de Ação Social.

O campo de atuação da Fundação da Ação Social em relação às favelas não alcança os níveis anteriormente pretendidos pela PROAFA, pois atualmente os trabalhos de maior porte são muitas vezes repassados a escritórios particulares que se encarregam de apresentar e realizar os projetos.

5. FAVELA GRAVIOLA -  
CARACTERIZAÇÃO DA  
ÁREA DE ESTUDO

## 5.1. CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA NO CONTEXTO URBANO

### 5.1.1. Considerações preliminares

A área onde está inserida a favela GRAVIOLA situa-se numa região bastante peculiar da cidade de Fortaleza: uma zona limítrofe dos bairros Centro, Praia de Iracema, Aldeota e Meireles. A favela GRAVIOLA localiza-se na periferia leste do Centro, em área residencial de ocupação antiga, mas que vem cada vez mais sofrendo influência dinâmica de evolução deste bairro e dos vizinhos, principalmente devido à concentração de atividades comerciais ao longo da Avenida Monsenhor Tabosa.

O bairro Centro é caracterizado por ter sido o primeiro núcleo de ocupação urbana de Fortaleza, localizando-se nessa área edificações de grande valor arquitetônico e histórico para a cidade. Além disso, era uma área que abrigava, juntamente com outras funções diversas (comércio, serviços, pequenas indústrias), intensamente a função residencial, mas hoje em dia, esse uso foi substituído quase que totalmente pelas atividades de comércio e serviços.

A Praia de Iracema também apresenta características de interesse histórico, tendo sido originalmente um bairro residencial unifamiliar a beira-mar próximo ao Centro. Hoje é uma área em franca mudança de uso pela introdução da função de polo gastronômico e de diversão, associado à preocupação de preservação histórica com a permanência do uso unifamiliar, que comtem com a pressão imobiliária cada vez maior para a verticalização da área.

Os bairros da Aldeota e Meireles consolidaram-se como zonas essencialmente residenciais unifamiliares das classes média e alta a partir de meados da década de 1960. O seu processo de transformação foi iniciado no final da década de 1970 a partir do processo de verticalização gradativa através de grandes condomínios de apartamentos, transformando-se numa das áreas imobiliárias mais valorizadas da cidade.

Pelo que já foi estudado em relação às tendências de localização dos adensamentos favelados em geral, principalmente a sua relação de dependência da proximidade de locais de trabalho, pode-se observar, a nível preliminar que o fato da favela GRAVIOLA estar vinculada espacialmente a bairros mercadamente favorecidos na cidade em termos sócio-econômicos, faz dela, nesse sentido, uma das mais privilegiadas em relação ao fator de localização em Fortaleza.

#### 5.1.2. Aspectos sócio-econômicos

Pelo exposto anteriormente nesse trabalho, Fortaleza tem sua estrutura econômica básica voltada para os setores terciário e secundário, cujas atividades apesar de disseminadas por todo o município, foram induzidas por diversos fatores a estabelecerem-se com relativa concentração em determinadas áreas da cidade: aspectos históricos, geográficos, a própria legislação de uso e ocupação do solo, as facilidades do sistema viário e de transportes, entre outros. O nível de distribuição de renda da população também contribui, visto que determinadas atividades comerciais e de serviços só podem existir vincula-

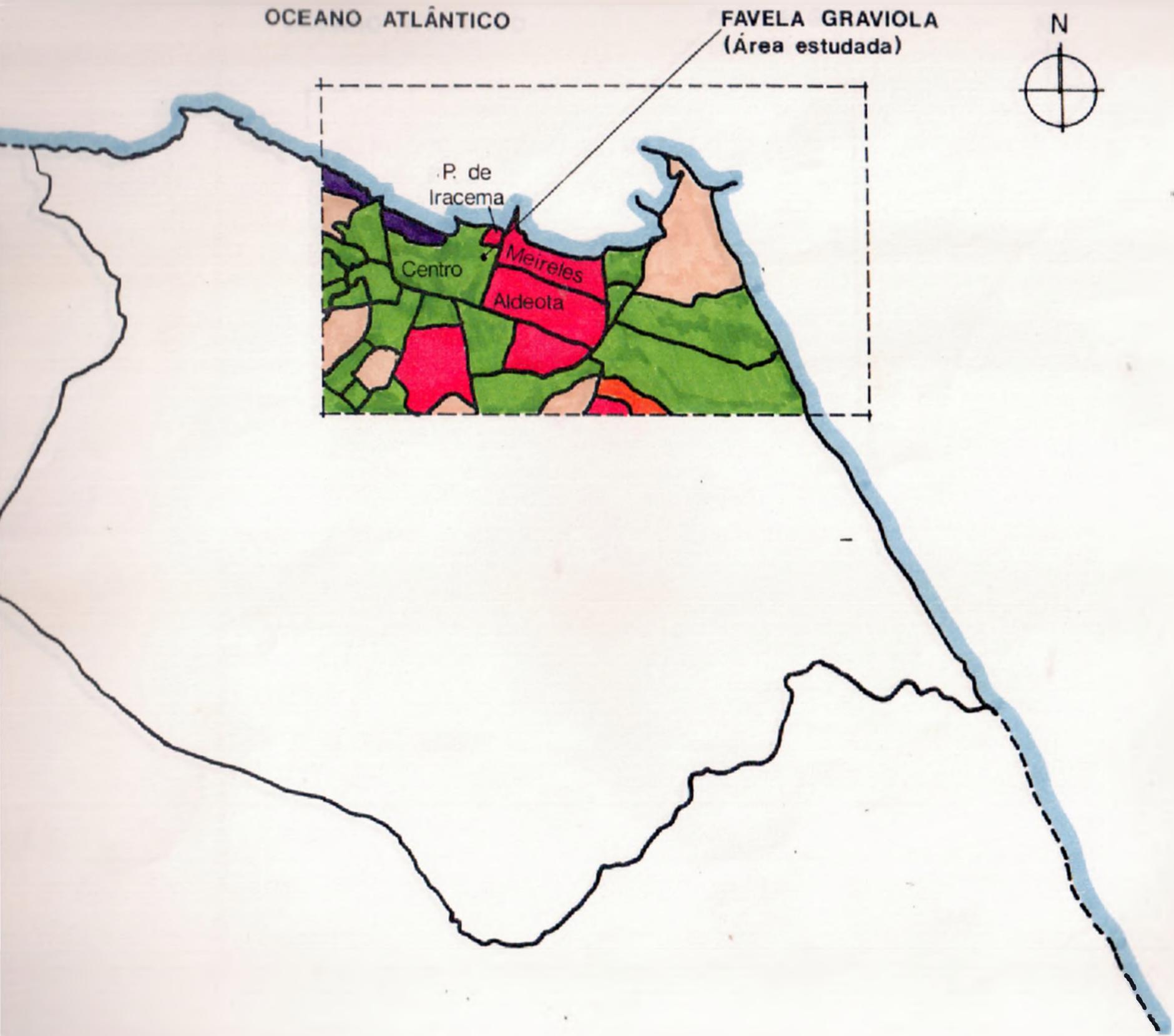
das a esse aspecto.

Dados de 1980 comprovam que os bairros da Praia de Iracema, Aldeota e Meireles estão entre aqueles que possuem as maiores rendas domiciliares da capital ( maior que 10 salários mínimos ). ( FIG. 4 ).

Em relação ao setor terciário, o Centro tem desta que no contexto municipal em vista de abranger cerca de 50% do comércio varejista e 32% do comércio atacadista (da dos de 1985). O setor de serviços congrega cerca de 50% dos estabelecimentos nesse bairro, o que caracteriza o maior concentrador desse tipo de atividades da cidade de Fortaleza. ( FIG. 5 E 6 ).

Os estabelecimentos voltados para o setor de turismo, uma das principais fontes de renda e de emprego para a população, estão bastante evidenciados nos bairros da Praia de Iracema e Meireles onde se situam núcleos específicos de comércio artesanal, inumeros restaurantes, lanchonetes, hotéis, pousadas, apart-hotéis, albergues, além de casas de diversões, bares, equipamentos de apoio a eventos, entre outros, atestando a importância econômica dessa atividade para a capital.

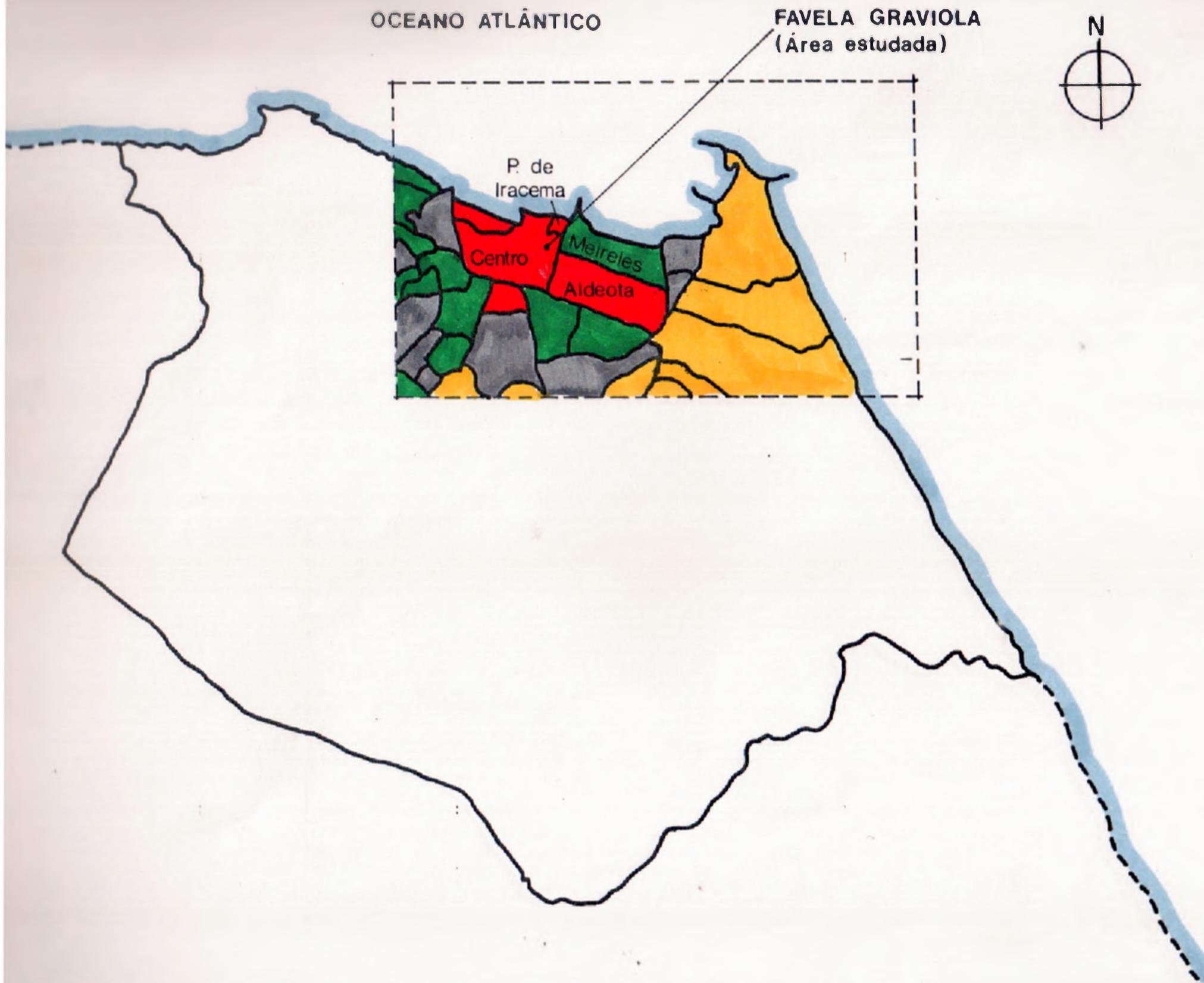
O processo de adensamento residencial dos bairros Aldeota e Meireles foi acompanhado pelo surgimento nas proximidades da Avenida Santos Dumont com Avenida Desembargador Moreira de um núcleo de atividades comerciais e de serviços alternativo ou complementar do Centro. Atualmente, o núcleo estende-se pelas principais vias do bairro Aldeota e aqueles próximos como Meireles, Dionisio Torres e Varjota, com preferência aos Corretores



LEGENDA

- 0 - 2 salários mínimos
- 2 - 3 " "
- 3 - 5 " "
- 5 - 10 " "
- > 10 " "

Figura 4  
RENDA DOMICILIAR POR BAIRRO - 1980



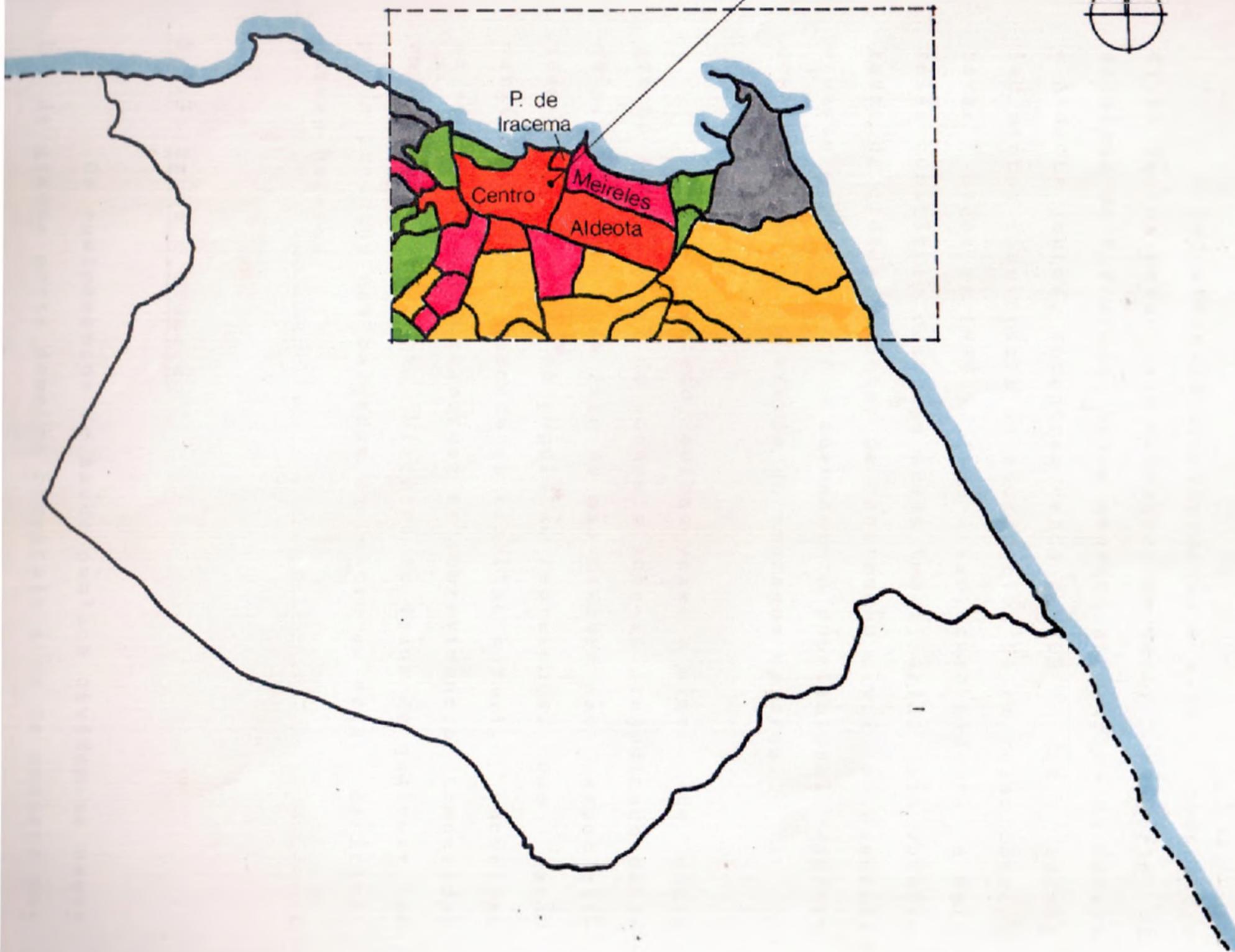
**LEGENDA**

	0 – 10	com / ha x 100
	10 – 20	“ “
	20 – 50	“ “
	> 50	“ “

**Figura 5**  
DENSIDADE DE COMÉRCIO POR  
BAIRRO - 1991

OCEANO ATLÂNTICO

FAVELA GRAVIOLA  
(Área estudada)



LEGENDA

	0 - 2	serv/ha x 100
	2 - 5	" "
	5 - 10	" "
	10 - 15	" "
	> 15	" "

Figura 6  
DENSIDADE DE SERVIÇO POR  
BAIRRO - 1991

de Atividades ( vias onde se permite uma maior concentração de estabelecimentos de natureza diversificada ). Essas atividades vão desde órgãos públicos, bancos, edifícios de escritórios, até estabelecimentos especializados em vestuário, decoração, eletrodomésticos e alimentação, que atendem uma demanda mais exigente. ( FIG. 7 ).

A indústria de transformação e a da construção civil são os principais destaques do setor secundário da economia de Fortaleza. Nesse aspecto os bairros do Centro e Aldeota juntos, concentram cerca de 30% dos estabelecimentos industriais ou escritórios de empresas construtoras ( dados de 1989 ). Além disso, como Aldeota e Meireles constituem duas das áreas imobiliárias mais valorizadas da cidade, o setor da construção civil é bastante atuante gerando tanto o adensamento populacional quanto contribuindo para a oferta de empregos na área.

Para o favelado, muitas vezes a oferta de empregos no setor formal da economia acha-se prejudicado devido principalmente ao fato da mão-de-obra não especializada que essa faixa da população representa. Como estão marginalizados no mercado de trabalho normal, encontram no setor informal mecanismos de sobrevivência traduzidos em empregos domésticos, biscates ou venda de qualquer tipo de produtos nas calçadas do Centro ou orla marítima, nesses bairros.

### 5.1.3. Saúde e Educação

Os equipamentos de saúde pública dividem-se naqueles de grande porte como os hospitais e os de pequeno porte para atendimento no local como os postos de saúde.

FIGURA 07

— Limite de bairro  
□ Principais concentrações de comércio e serviços



Nesse aspecto os moradores da região encontram os hospitais César Cals, a Santa Casa de Misericórdia e o Instituto Dr. Jose Frota e ainda alguns postos de saúde, caracterizando uma boa proporção desses equipamentos a curta e média distância. As escolas públicas e creches estão bem representadas. ( FIG. 8 ).

#### 5.1.4. Infra-estrutura urbana

A área onde está situada a favela GRAVIOLA localiza-se no setor da cidade melhor atendido em termos de infra-estrutura urbana de saneamento básico, energia elétrica e transportes.

Os bairros em torno da favela possuem abastecimento d'água e energia elétrica e em termos de esgotamento sanitário, a área está situada nos .8% da superfície do município que estão servidos pela rede convencional de esgotos.

O sistema de transporte coletivo por ônibus de Fortaleza engloba linhas cuja distribuição apresenta um padrão típico de atendimento radial, complementado por algumas linhas circulares e poucas interbairros, unindo o Centro da cidade aos demais bairros da periferia. As linhas utilizam nove vias de uso comum denominadas Canais de transporte coletivo, das quais o Canal 8-Avenida Santos Dumont e o Canal 9-Avenida Monsenhor Tabosa estão na área estudada.

#### 5.1.5. Uso e ocupação do solo

FIGURA 08 - EQUIPAMENTOS DE USO PÚBLICO



Escolas



Posto de saúde

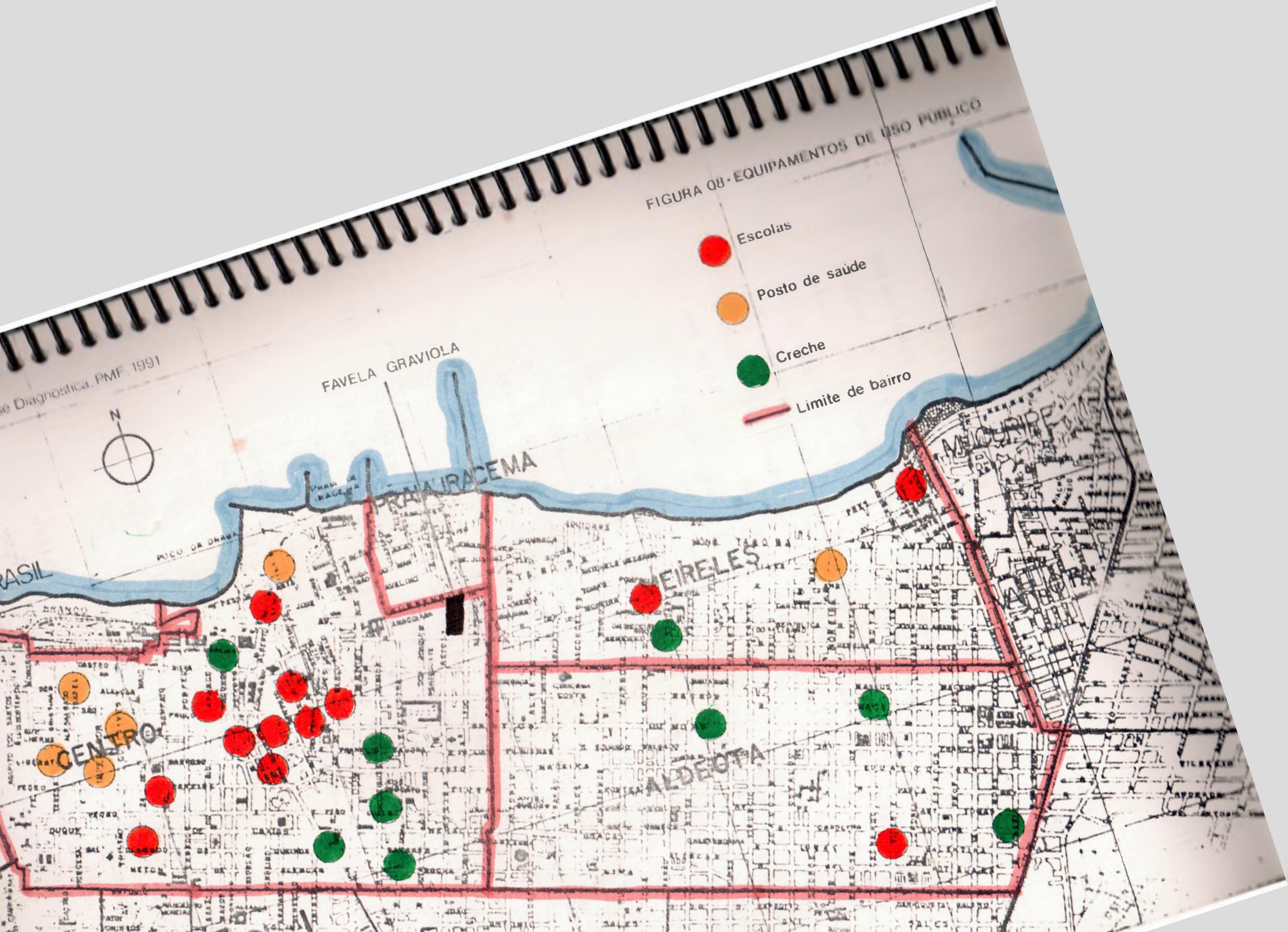


Creche



Limite de bairro

Diagnostica PMF 1991



O sistema de uso e ocupação do solo tem especial importância para entender-se o padrão especial de cada cidade. A ocupação urbana do município de Fortaleza aconteceu, inicialmente, no Centro e entorno, desenvolvendo-se, a seguir, ao longo das linhas de penetração. Ao consolidarem-se outras áreas distantes do Centro, a demanda da população começou a ditar necessidades que fazem com que esta área perca, pouco a pouco, a influência que exercia até alguns anos atrás.

Grande da configuração que Fortaleza apresenta atualmente deve ser analisada a luz dos estudos e planos de ordenamento urbanos propostos ou aprovados que ajustaram-se às necessidades da cidade ou formularam diretrizes para seu crescimento orientado.

Vamos analisar nesse item os referenciais que definiram as zonas mais efetivamente associadas à área de trabalho, que é a favela GRAVIOLA, através do sistema de uso e ocupação do solo atual, através da Lei Nº 5122-a ( 1979 ) e as perspectivas e diretrizes para a organização espacial futura através do Projeto de Lei do PDDU-FOR ( 1991 ).

#### 5.1.6. Plano Diretor de Fortaleza - 1979

O sistema de uso e ocupação do solo em vigor no município de Fortaleza a partir de 1979, através da aprovação da Lei 5122-A, tem o seu modelo baseado numa compartimentação de zonas diferenciadas por funções e padrões ocupacionais, que se interligam através da estrutura viária básica.

O tecido urbano é constituído predominantemente , por zonas residenciais-ZR, subdivididas em ZR1 ( Unifamiliar por baixa densidade - 70Hab/ha ), ZR2 ( Unifamiliar e Multifamiliar de média densidade - 150Hab/ha ) e ZR3 ( Unifamiliar e Multifamiliar de alta densidade demográfica - 250Hab/ha ). As ZRs, regra geral, estão dispostas espacialmente na cidade em faixas de densidades decrescentes no sentido Centro-Periferia.

Ao uso residencial associam-se atividades de comércio, serviços e edificações institucionais, religiosas, culturais e de lazer, denominadas equipamentos, que numa dimensão reduzida, de caráter local, sejam exercidas de forma complementar à habitação.

As zonas residenciais são cortadas por vias caracterizadas como Corredores de Atividades, onde se permite um maior adensamento das atividades comerciais, de serviços e de equipamentos, e ainda uma maior diversificação, objetivando uma relação mais abrangente com a cidade. Apesar de muitos inconvenientes derivados do uso simultâneo do Corredor de Atividade com corredor de tráfego, devido às dimensões incompatíveis para ambos os casos não houve impedimento à formação de diversos núcleos que atendem à demanda da população.

Para o centro histórico da cidade havia uma intenção de renovação urbana de legislação específica que deveria incentivar o uso residencial afora os de comércio e serviços, passíveis de adensamento pela verticalização, para aproveitar a infra-estrutura existente. Porém, essa zona não logrou atrair a habitação, apresentando pouca renovação de usos devidos à estrutura fundiária com

predominância de pequenos lotes, o que dificulta a verticalização.

Destacam-se ainda as Zonas Especiais ( ZE ) que são em número de sete e abrangem as áreas inconstitucionais, de renovação urbana e de interesse turístico e paisagístico ( praia, dunas, e recursos hídricos ).

#### 5.1.6.1. Zoneamento da área de estudo ( Lei Nº 5122-A )

O sistema de uso e ocupação do solo na área reflete 04 tipos de zoneamento ( FIG. 9 ):

A) ZR3 - Localizada nos bairros da Aldeota e Meireles. Pela legislação em vigor a partir de 1979 verifica-se que o adensamento dessas áreas foi incentivado através do uso residencial multifamiliar vertical pela permissão de maiores taxas de ocupação e índice de aproveitamento. Nessa zona também são permitidos:

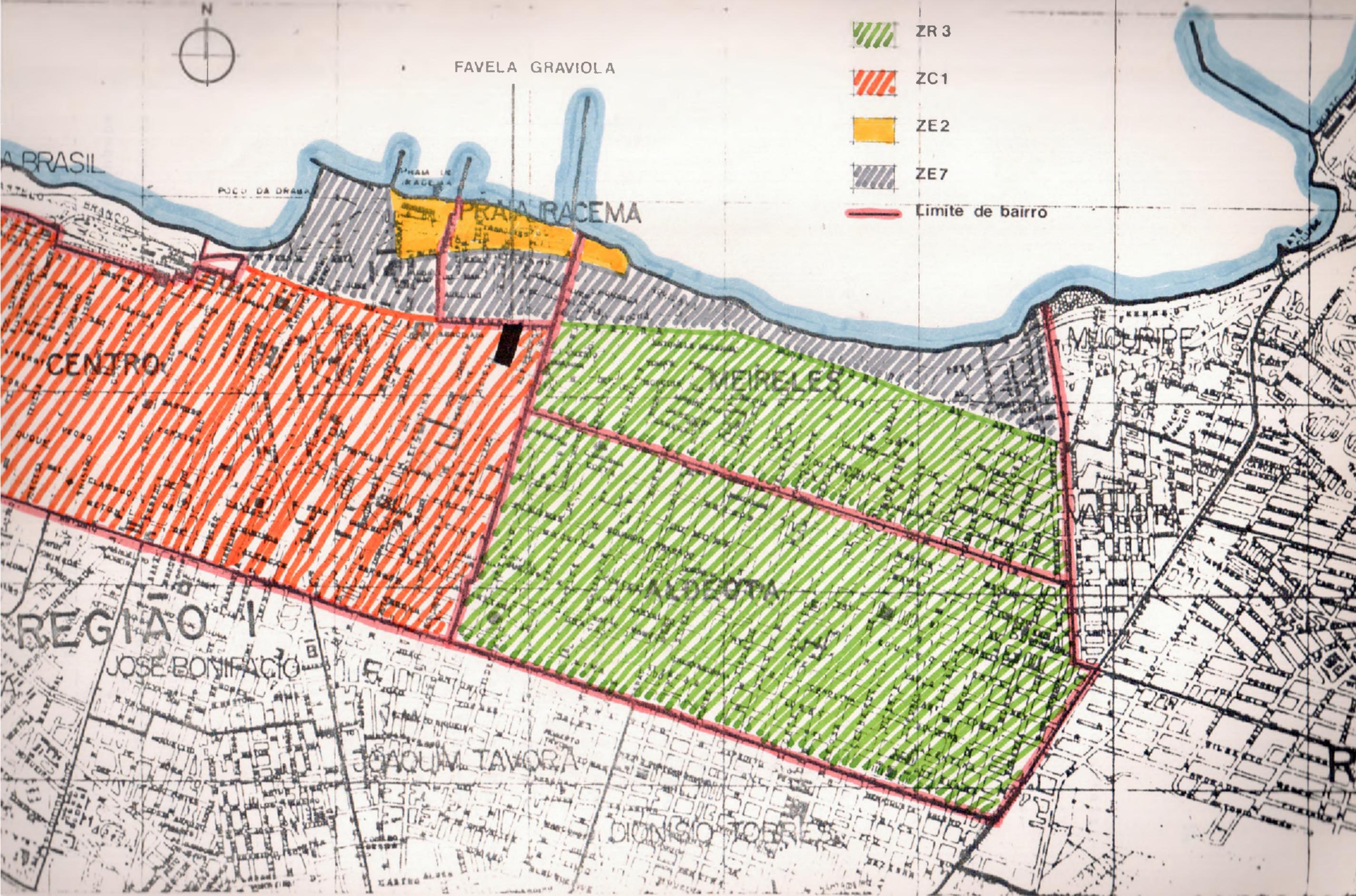
- . Residência Unifamiliar
- . Uso Misto, que compreende o agrupamento dos diversos tipos de residências unifamiliar ou multifamiliar, anexas a atividades de comércio, serviço, equipamentos etc.
- . Comércio Varejista de Âmbito Local, estabelecimentos de venda direta ao consumidor de produtos que se relacionam com o uso residencial, com área construída máxima de 80 m<sup>2</sup>.
- . Serviço de Âmbito Local, estabelecimentos destinados à prestação de serviços à população, que porém adequa-se aos

FIGURA 09 - ZONEAMENTO (Lei nº 5.22-A)



FAVELA GRAVIOLA

-  ZR 3
-  ZC 1
-  ZE 2
-  ZE 7
-  Limite de bairro



mesmos padrões de usos residenciais no que diz respeito às características de ocupação dos lotes, de acesso, de tráfego, de serviços urbanos e aos níveis de ruído, de vibrações e de condições ambientais, com área construída máxima de  $150\text{m}^2$ .

- . Equipamento de Uso Local, espaços, estabelecimentos ou instalações destinadas à educação, saúde, lazer, cultura, assistência social, culto religioso, que tenham ligação direta, funcional ou especial com o uso residencial, com área construída máxima de  $200\text{m}^2$  e capacidade de lotação máxima para 100 pessoas.
- . Indústrias de Baixo Índice Poluidor, estabelecimentos que podem adotar padrões semelhantes aos usos não industriais no que se referem às características de ocupação dos lotes, de acesso, de localização de tráfego, de serviços urbanos, aos níveis de segurança, de ruídos, de vibrações e de poluição ambiental.

B) A legislação prevê, ainda, a ocorrência dos Coretores de Atividades em ZR3 e nesse caso são considerados adequados os usos:

- . Residência Multifamiliar Vertical
- . Uso Misto
- . Comércio Varejista de Âmbito Local
- . Comércio Varejista Diversificado, estabelecimentos de venda direta ao consumidor de produtos relacionados ou não

com o uso residencial com área superior a  $80m^2$ .

- . Serviço de Âmbito Local
- . Serviço Diversificado, estabelecimentos destinados à prestação de serviços à população com área superior a  $150m^2$ .
- . Equipamento de Uso Local
- . Equipamento Diversificado, estabelecimentos, espaços ou instalações destinadas à educação, saúde, cultura, assistência social, culto religioso com área construída máxima de  $3.000 m^2$  e capacidade de lotação para 1.000 pessoas.

De uso permitidos são:

- . Residência Unifamiliar
- . Comércio Varejista em Geral
- . Serviços Especiais
- . Equipamento Especial, espaços, estabelecimentos ou instalações destinadas à educação, saúde, cultura, assistência social que tenham área construída acima de  $1.500 m^2$  e/ou que impliquem em grande concentração de pessoas, veículos, e em padrões mínimos especiais.
- . Indústria de Baixo Índice Poluidor

#### C) ZC1-Centro

Para essa zona, a legislação previa um gabarito máximo de 20 pavimentos ou altura máxima da edificação de 95 m para incentivar a verticalização da área. Além disso, houveram várias modificações no tráfego das ruas

visando a sua melhoria, já que o centro recebe a maioria dos transportes coletivos e um grande número de veículos' pequenos de passageiros e veículos de carga, devido à concentração de atividades. Apesar disso, existem ainda muitos problemas de engarrafamentos pelo fato do sistema viário ser antigo e estar incapacitado para suportar a carga diária de veículos.

D) ZE2 - Zona Especial com Casos Específicos de Uso

Essas áreas se caracterizam pelo interesse do poder público pela renovação ou tratamento urbano inicial das áreas que a integram, através de desmembramento de lotes, reurbanização de bairros ou zonas, etc. Os planos específicos de renovação urbanística deverão ser providenciados pela prefeitura de acordo com as necessidades da cidade e conforme a adequada escala de prioridade.

Nessa zona está incluído uma parte do bairro da Praia de Iracema.

E) ZE7 - Zona Especial de Praia e Dunas

Essa zona está contida naquela de preservação de aspectos paisagísticos típicos da zona da praia estreitamente relacionados a relevo, vegetação e recursos hídricos. Observou-se também, nessas áreas, o seu potencial turístico e o nível de atendimento de infra-estrutura. Nessa zona está incluído trechos do bairro Praia de Iracema e Meireles.

5.1.6.2. Análise da Lei Nº 5122-a e seus Reflexos em  
à Área de Estudo

O modelo de zoneamento proposto resultou em algumas conformações da cidade, que ora estão de acordo com as diretrizes previstas, ora desconsideram-nas totalmente.

A instituição de núcleos e faixas de concentração de atividades gerou diversas transformações físicas ( nas áreas de ZR3, principalmente ) nos bairros de Meireles e Aldeota, havendo uma progressiva transferência da moradia da população para os novos prédios de apartamentos construídos, com a venda ou aluguel das residências unifamiliares para a instalação de comércio e serviços.

A Zona Central não atraiu a habitação e apresentou pouca renovação urbana, seja pela estrutura fundiária com predominância de pequenos lotes dificultando a verticalização, seja pelo aparecimento de núcleos de comércio e serviços nos bairros, continuando a relativa subutilização de sua infra-estrutura.

Nas zonas R3 os Corredores de Atividades tiveram bastante sucesso propiciando a formação de núcleos urbanos com atividades diversificadas <sup>n</sup>coocentradas, atendendo à demanda da população. Dentre os principais podemos destacar, na área de estudo: as Avenidas Santos Dumont, Desembargador Moreira, Dom Luiz, Senador Virgílio Távora, Abolição e Monsenhor Tabosa. Alguns inconvenientes derivados desse tipo de zoneamento baseiam-se no seu uso simultâneo com Corredor de tráfego, que devido às dimensões incompatíveis para abranger os dois usos simultâneos, resultam em vários problemas de congestionamentos e acidentes de veículos.

As Zonas Especiais existem na área ( ZE2 e ZE7 ) sofreram a partir da Lei 5122-A uma intensificação de projetos urbanísticos visando a preservação de suas

características naturais e históricas. O bairro da Praia de Iracema e o caçaldão da Avenida Presidente Kennedy, conhecido como Volta da Jurema, são os dois principais setores de interesse na área de estudo, nesse aspecto. Tanto uma como a outra são locais de grande concentração de equipamentos, serviços e comércio voltados para o lazer da população conflitando com a função residencial que também é característica nessas áreas.

#### 5.1.7. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza - PDDU-FOR ( 1991 )

Com relação ao uso e ocupação do solo, o projeto de lei do PDDU-FOR pretende considerar a infra-estrutura, básica e a rede de equipamentos urbanos, para assim promover a desconcentração e descentralização de atividades.

Deste modo ficam estabelecidas a criação das MACROZONAS que são "porções do território do Município, delimitadas por lei e caracterizadas por ocupação, condições de infra-estrutura e serviços básicos diferenciados, identificadas como áreas de planejamento das ações governamentais", e das MICROZONAS, que são "porções do Município localizadas em qualquer das MACROZONAS, caracterizando-se como áreas de controle da densidade, do uso e da ocupação urbana". Essas estruturas criadas constituem a base de processo de implementação da política urbana até o ano 2.000, na cidade de Fortaleza.

A área de estudo está classificada, de acordo com o PDDU-FOR, como Macrozona urbanizada, ou seja, aquela rede de abastecimento d'água e parcialmente pelo sistema de esgoto atendida integralmente, onde se verifica a maior concentração da população e das atividades urbanas com as

melhores condições de infra-estrutura. Dentro da Macrozo-  
na urbanizada, existem na área de estudo, as Microzonas  
ZU-1-Centro e ZU-2-Aldeota/Meireles. ( FIG. 10 ).

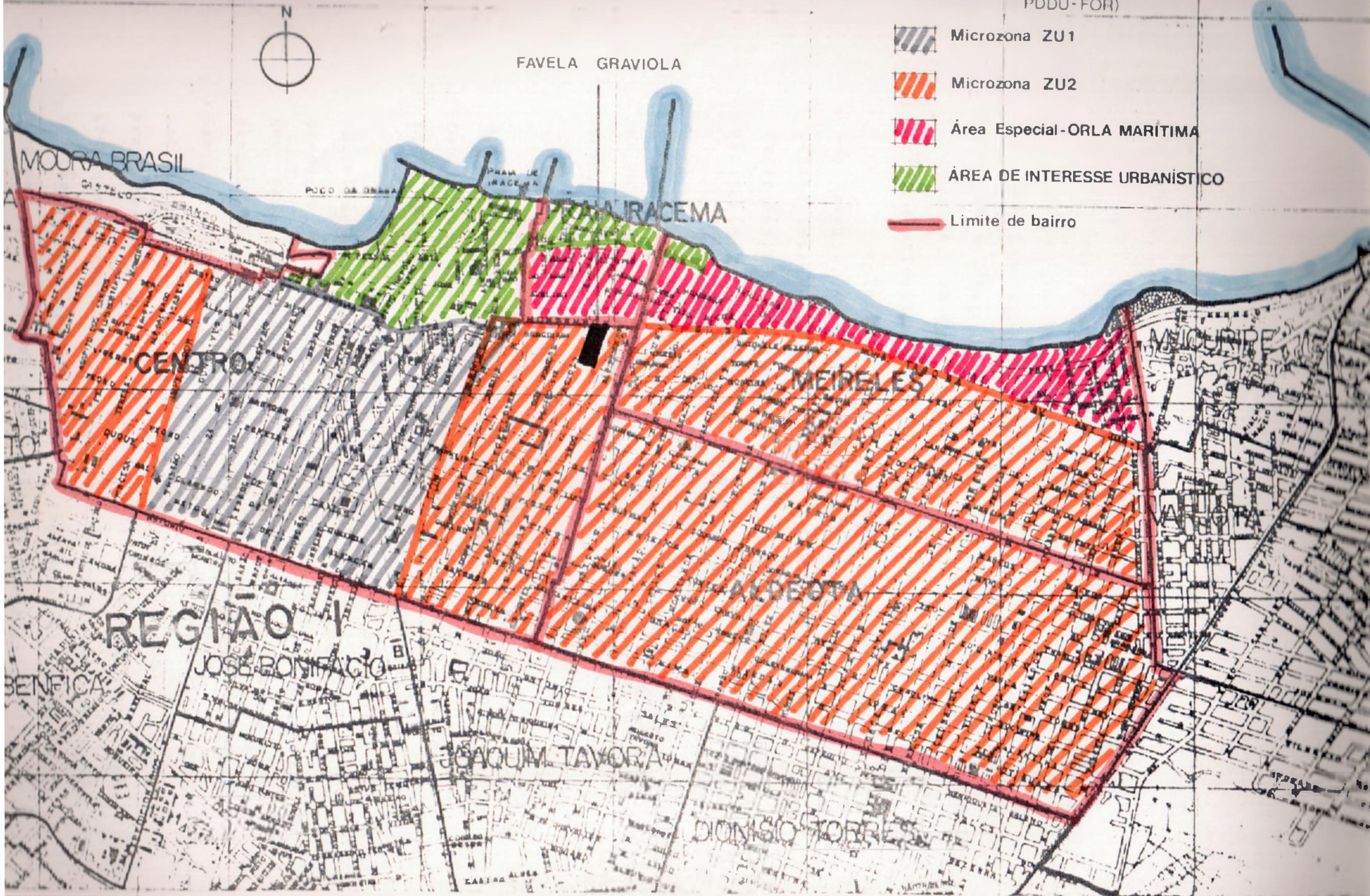
Além disso, a estruturação urbana contém as ÁREAS  
ESPECIAIS, que são aquelas com destinação específica e  
normas próprias de uso e ocupação do solo. Dentro da área  
estudada existem 03 tipos dessas ÁREAS ESPECIAIS propos-  
tas: a Orla Marítima ( áreas próximas à faixa de praia,  
passíveis de ocupação, respeitadas as condições do ambi-  
ente natural, a ocupação existente e a função na estru-  
tura urbana ); ÁREA DE INTERESSE URBANÍSTICO ( áreas pre-  
dominantemente edificadas, localizadas em quaisquer das  
macrozonas, que, em função de sua importância histórica,  
paisagística e cultural, requerem tratamento específico )  
e a ÁREA DE URBANIZAÇÃO PRIORITÁRIA ( áreas que em razão  
de sua força atrativa, tais como localização, acessos e  
infra-estrutura, possuem ou tendem a possuir altas densi-  
dades de atividades ). Nessa última está localizada a á-  
rea de trabalho ( Favela GRAVIOLA ) inserida na área de  
urbanização prioritária do Centro.

Como o PDDU-FOR ainda carece de regulamentação, ,  
não é possível conhecer quais os instrumentos específicos  
a serem estabelecidos nessa nova legislação, o que limita  
seu estudo a compreensão das diretrizes e propostas que  
serão desenvolvidas. O PDDU-FOR tem, entretanto, como seu  
instrumento básico o uso do solo criado.

#### 5.1.7.1. O PDDU-FOR e os Assentamentos Favelados

O projeto de lei do PDDU-FOR no seu cap. II - ar-  
tigo 2º que trata dos objetivos, refere-se especificamen-  
te ao problema das favelas ao propor a urbanização e a

FIGURA 10 - ZONEAMENTO (segundo as diretrizes do PDDU-FOR)



regularização fundiária das áreas onde esteja situada a população favelada e de baixa renda.

A definição de assentamentos espontâneos ( favelas ) dada por este documento diz que são "áreas ocupadas por população de baixa renda, destituída da legitimidade do domínio dos terrenos, cuja forma se dá em alta densidade e em desacordo com os padrões urbanísticos legalmente instituídos, enquadrados nas seguintes situações:

I - Terrenos públicos ou particulares ocupados pelas favelas, por população de baixa renda ou por assentamentos assemelhados, identificados e classificados pelo Poder Público, para uma ação de urbanização ou regularização jurídica da posse da terra.

II - Loteamentos em terrenos não utilizados ou subutilizados, em relação aos quais houver interesse público na promoção de assentamentos populacionais de baixa renda".

As favelas são classificadas, no âmbito do projeto de lei do PDDU-FOR, na categoria dos Usos e ocupação do solo próprio. E cuja elaboração de planos urbanísticos deverá contemplar: participação da população no processo de implementação do plano, definição das normas e parcelamento, a promoção da regularização fundiária, a promoção das melhorias urbanas nas áreas de assentamentos que visem sua melhor integração à cidade e a fixação de preços e formas de financiamento e aquisição das unidades habitacionais a serem produzidas. O Poder Executivo Municipal que detém a iniciativa de elaboração de tais planos pretende com essa legislação específica unificar as regras que nortearão o desenvolvimento dos projetos de urbanização de favelas, adequando-os também às diretrizes pretendidas para o restante da cidade de Fortaleza.

As favelas consideradas inadequadas à urbanização e à regularização fundiária, segundo o texto do PDDU-FOR são aquelas localizadas em áreas:

- I - que apresentem alto risco à segurança de seus ocupantes;
- II - com declividade maior ou igual a 30%;
- III - de preservação e proteção dos recursos naturais;
- IV - onde as condições físicas e ambientais não aconselham a edificação;
- V - que tenham sido aterradas com material nocivo à saúde pública sem que sejam previamente saneadas;
- VI - sob viadutos ou pontes;
- VII - onde assentamentos ocasionem transtornos à rede de infra-estrutura implantada e/ou projetada;
- VIII - destinada a realização de obras ou a implantação de planos urbanísticos de interesse coletivo, nelas se incluindo as áreas institucionais e aquelas destinadas a praças e vias públicas;
- IX - com assentamentos existentes há menos de doze meses da data de publicação desta lei.

A Favela GRAVIOLA não parece estar enquadrada em nenhuma dessas restrições, o que nos permite dizer que o projeto de urbanização a ser desenvolvido naquela área é viável do ponto de vista do PDDU-FOR.

## 5.2. Caracterização da Área de Estudo

Nessa categoria de análise é estudado como se caracteriza o entorno imediato da área de assentamento da Favela GRAVIOLA, e a sua estrutura interna.

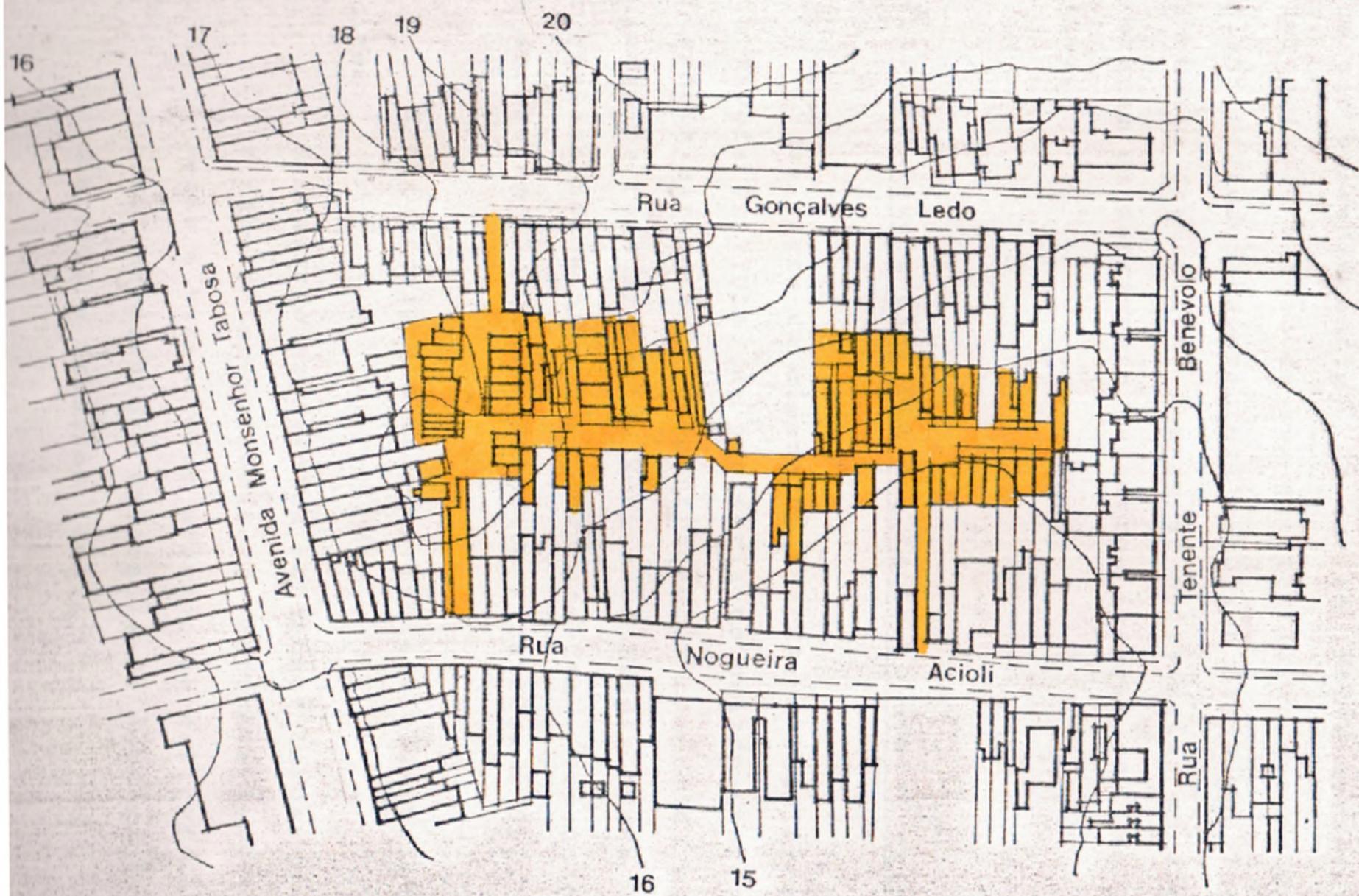
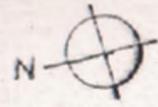
### 5.2.1 A Favela e o seu entorno imediato

#### 5.2.1.1. Considerações preliminares

A área da Favela GRAVIOLA localiza-se no quarteirão limitado ao norte pela Avenida Monsenhor Tabosa, ao sul pela Rua Tenente Benévolo, a leste pela Rua Nogueira Acioli e a oeste pela Rua Gonçalves Ledo. É um quarteirão formado quase retangular medindo aproximadamente 120m de lado pela Av. Monsenhor Tabosa por 240m nas ruas a leste e oeste, com área também aproximada de 2,73 ha. A Favela GRAVIOLA porém, não utiliza totalmente essa área, com a maior parte de sua ocupação dando-se a nível de espaço interior, ou seja, no miolo do quarteirão. (FIG. 11).

Desse modo existe uma separação física entre a favela e o entorno, mas isso não significa que ela não sofra nenhum tipo de influência exterior, já que encontra-se numa zona totalmente urbanizada da cidade, portanto sujeita a uma constante dinâmica de transformação.

Essa dinâmica que se configura ao redor da Favela GRAVIOLA pode trazer-lhe dois tipos de consequência: por um lado, uma opressão cada vez maior do entorno sobre a favela fazendo com que gradativamente ela seja impedida



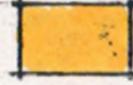
 Área de ocupação da Favela GRAVIOLA

FIGURA 11  
LOCALIZAÇÃO DA FAVELA  
NA QUADRA

de ali continuar devido a uma maior valorização que a área possa vir a ter; por outro, uma tentativa, através de um projeto urbanístico de uma integração dela com o entorno, fazendo com que sua existência seja melhor absorvida, de forma definitiva.

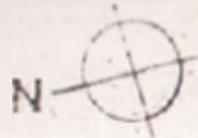
Dado o fato de que a GRAVIOLA é um assentamento de ocupação bastante antiga, já que em 1962 o urbanista Hélio Modesto fazia menção de sua existência, e que os problemas sociais advindos da eventual expulsão dessa população seriam muito dramáticos, tornam-se necessárias medidas que a favoreçam em detrimento de outros interesses de especulativa.

#### 5.2.1.2. A Favela GRAVIOLA e o contexto urbano existente

Essa parte da cidade de Fortaleza onde está inserida a Favela GRAVIOLA, na periferia do bairro Centro, sofre influência marcante da concentração de comércio existente ao longo de toda a Avenida Monsenhor Tabosa. Essa via pode ser considerada a principal indutora das transformações que acontecem no entorno imediato à favela. ( FIG. 12 ).

A seguir algumas características observadas naquela área:

- O comércio na Avenida Monsenhor Tabosa é caracterizado principalmente por estabelecimentos de venda a varejo e/ou atacado de artigos de vestuário, artesanato e decoração de fabricação das indústrias e artesãos locais;
- existem em Fortaleza diversos locais de concentração desse tipo de comércio, mas o pólo da Avenida Monsenhor Tabosa é um dos mais tradicionais



Avenida Monsenhor Tabosa

Rua Gonçalves Ledo

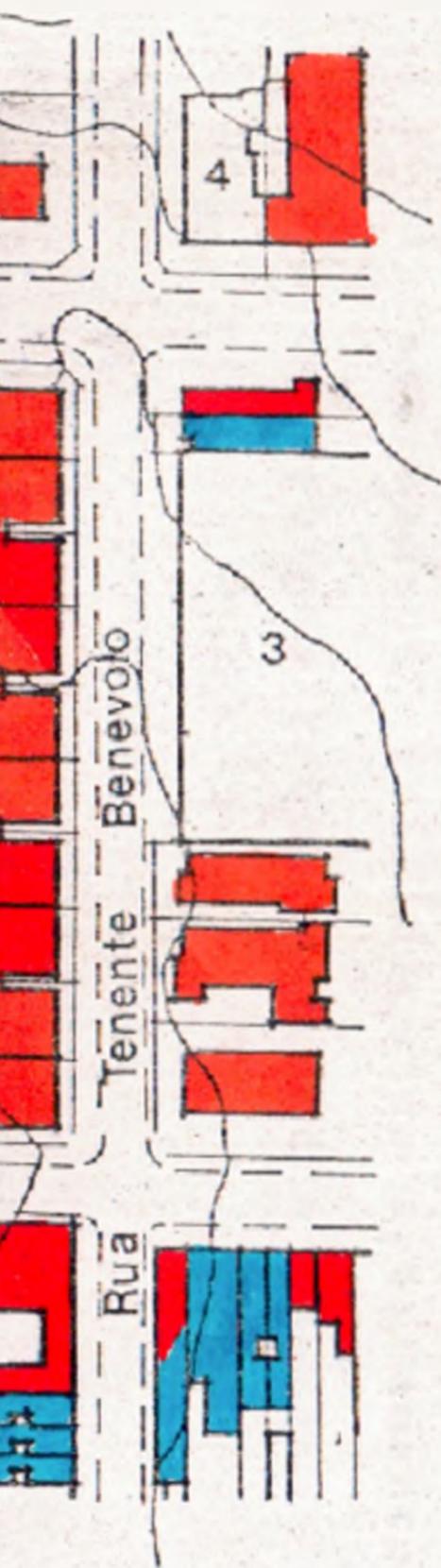
Rua Nogueira Acioli

5

2

2

2



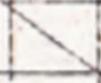
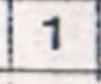
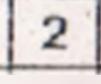
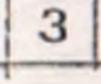
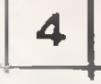
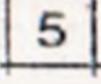
-  Uso diversificado de comércio
-  Uso habitacional de baixa renda unifamiliar
-  Uso misto
-  Uso multifamiliar de baixa renda
-  Uso multifamiliar de media/baixa renda
-  Uso unifamiliar de media renda
-  Uso não definido
-  1 IGREJA
-  2 Terreno baldio
-  3 SUPERMERCADO
-  4 ESCOLA PARTICULAR
-  5 FÁBRICA

FIGURA 12  
 CARACTERIZAÇÃO DO ENTORNO  
 A) ZONEAMENTO

da cidade;

- ao longo dessa avenida localizam-se diversos estabelecimentos de natureza diversificada caracterizando uma ocupação típica de Corredor de Atividades em ZR3: hotéis, prédios comerciais, o Seminário Provincial de Fortaleza, repartições públicas, bancos, edifícios de apartamentos, o Centro de Apoio a Pequena e Média Empresa do Ceará etc;

- além desse aspecto de pólo comercial, essa importante avenida acumula as funções de Corredor de tráfego, canal de transporte coletivo e rota de carga. Como corredor de tráfego é classificado como via arterial, ou seja, aquela cujo tráfego é de passagem, com longo e médio percurso predominante no sentido oeste-leste da cidade, como canal de transporte coletivo constitui um sistema de baixa demanda em relação aos demais existentes em Fortaleza. Porém as necessidades da população do entorno quanto a esse aspecto são supridas em outras vias a curta distância como a Avenida Santos Dumont ou a Rua Costa Barros, como rota de carga rodoviária funciona como uma das ligações da zona industrial da Avenida Francisco Sá na parte oeste da capital e da zona de comércio atacadista no Centro com o porto do Mucuripe;

- a acumulação dessas diversas categorias de tráfego ao longo da Avenida Monsenhor Tabosa tende a desencadear um processo de saturação de via que le

vará a problemas mais sérios de congestionamento e incompatibilidade entre os usos que ali existem, no futuro. Hoje ela já detém um problema observado: por ser mais uma via cujo uso do solo lindeiro é basicamente comercial, o estacionamento para os veículos particulares que ali se dirigem com esse fim dá-se ao longo das calçadas ou meio-fio, o que dificulta o trânsito dos pedestres e o acesso dos ônibus aos pontos de parada.

- a Rua Tenente Benévolo ao sul tem tráfego no sentido oeste-leste fazendo uma das ligações entre os bairros da Aldeota e Meireles ao Centro da cidade. Essa via não tem importância da Avenida Monsenhor Tabosa como corredor de tráfego, mas pode ser considerado uma via que recebe um bom número de veículos particulares, já que por ela não trafegam ônibus. Essa via possui uma ocupação caracterizada na sua maior parte por residências unifamiliares, mas lá também aparecem outros usos como o comercial, inclusive com a existência de um supermercado no quarteirão em frente ao da favela GRAVIOLA, de serviços e órgãos como a Secretaria Estadual de Recursos Hídricos e a Delegacia de Entorpecentes e Proteção ao Estudante.

- a Rua Nogueira Acioli a leste e a Rua Gonçalves Ledo, tem um fluxo de veículos caracterizando vias locais de acesso às áreas urbanas delimitadas entre a Avenida Monsenhor Tabosa e a Rua Tenente Benévolo. Essas possuem também uma ocupação na

sua maior parte residencial, porém de aspecto mais antigo e decadente.

- a tipologia das edificações no entorno do quarteirão da favela GRAVIOLA segue um padrão regular com a maioria de apenas 01 pavimento. São encontradas algumas edificações de 02 pavimentos e outras de maior altura como prédios de apartamentos, mas elas não caracterizam um tipo de ocupação predominante na área, sendo muitas vezes produtos de reformas posteriores ou de construção relativamente recente.
- pelo lado da Avenida Monsenhor Tabosa encontram-se edificações antigas completamente modificadas na sua estrutura original interior e de fachada, com o uso de materiais como cerâmica, vidro, alumínio e outros, com a confusão visual típica das ruas de ocupação comercial. Porém abstraindo-se das reformas ocorridas nas edificações, observa-se que a ocupação inicial era caracterizada por residências unifamiliares com lotes de pouca testada e muita profundidade, com as edificações em associação direta parede/parede. Esse tipo de ocupação demonstra os níveis sócio-econômico, médio/baixo da população original da área.
- na rua Tenete Benévolo encontram-se edificações em melhor estado de conservação, principalmente à medida que se aproximam do bairro da Aldeota. Nessa rua as edificações apresentam características de ocupação mais recente do aquelas da

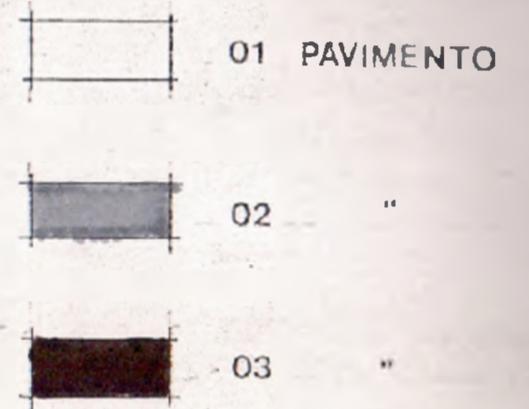
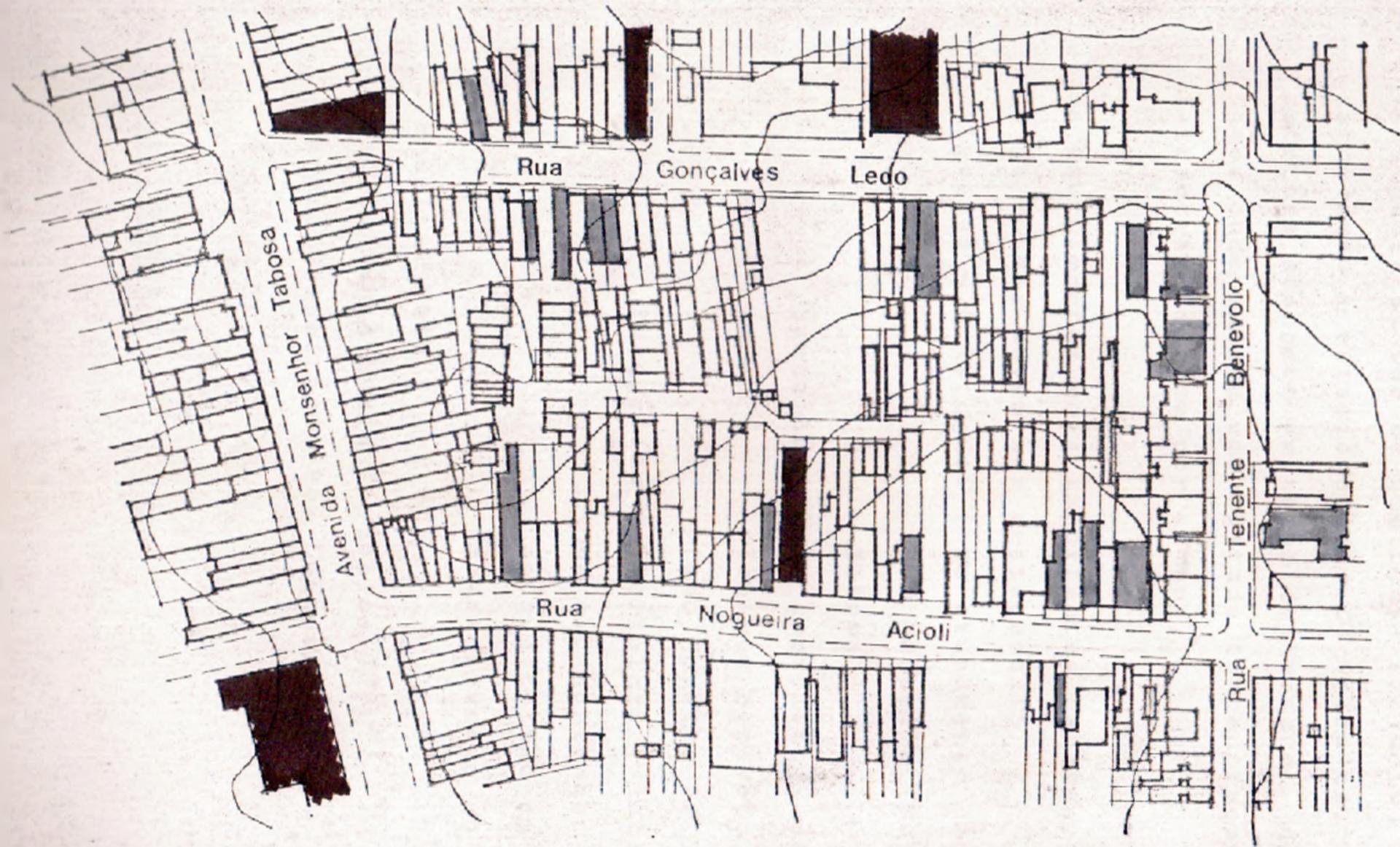


FIGURA 12  
B) VOLUMETRIA

Avenida Monsenhor Tabosa ou Rua Gonçalves Ledo e Nogueira Acioli, além de serem de uma classe de melhor poder aquisitivo. Isso pode ser comprovado pelo padrão de lote, com maior testada, aspecto geral de acabamento e conservação das edificações com recuos laterais.

- pelo padrão de utilização do solo, as áreas livres públicas são de uso quase exclusivo para circulação e estacionamento de veículos. Uma das exceções acontece em torno do Mercado dos Pinhões onde existe uma agitada concentração de feirantes, uma vez por semana.

- os equipamentos mais importantes da área em torno da favela devem ser destacados:

. Igrejas - Cristo Rei ( no cruzamento das Avenidas Dom Manuel e Monsenhor Tabosa )

Santa Luzia( no cruzamento das Ruas Tenente Benévolo e Deputado Moreira da Rocha )

Evangélica de Fortaleza ( localizada na Av. Monsenhor Tabosa no quarteirão em frente ao da favela, ao norte)

. Hospital Cura D'Ars

. Escola Santa Luzia ( pública )

. Centro Comunitário Dom Lustosa

#### 5.2.2. A Favela GRAVIOLA

#### 5.2.2.1. Contexto histórico

A área conhecida como Favela da GRAVIOLA teve sua ocupação iniciada no começo do século. a partir do aforamento de terras pertencentes à família Batista de Carvalho. Um dos registros mais antigos de ocupação remonta à década de 1910, segundo depoimento de morador do local cuja residência situa-se à Rua Nogueira Acioli nº 117.

O aforamento também é conhecido como enfiteuse e prevê "a cessão do domínio útil, com reserva do domínio direto, de uma propriedade imóvel, pelo seu dono ao enfiteuta mediante o pagamento de pensão ou foro anual".

Na época do surgimento dessa ocupação a zona leste da cidade não havia ainda sido reclamada pelos interesses imobiliários, visto que até o fim da década de 30 a área da Praça do Ferreira, no Centro, era a própria cidade, reunindo em si as mais diversas funções. Os melhoramentos que facilitariam a expansão dessas áreas à leste da capital só seriam feitos na décadas posteriores e enquanto isso não ocorreu a quadra estudada caracterizou-se por uma vegetação abundante de pinhões ( vindo daí a denominação dada ao "Mercado de Ferro" transferido para as proximidades em 1938 ) e edificações constituídas por choupanas de taipa com telhado de palha. Não havia ainda arruamento definido em termos de alinhamento ou pavimentação e atualmente as edificações, embora não apresentem mais as mesmas características da primeira ocupação à exceção da miséria que ainda hoje subsiste em alguns lotes , guardavam, pelo menos até 1972 ( ano do levantamento aerofotogramétrico ), muitas das características originais de implantação irregular, especialmente ao longo da Rua

Gonçalves Ledo. O sistema de lotes profundos e estreitos, também representa o tipo usual de ocupação de quadra nesse período que, segundo os moradores mais antigos foi sendo definida ao longo das atuais Ruas Nogueira Acioli e Gonçalves Ledo.

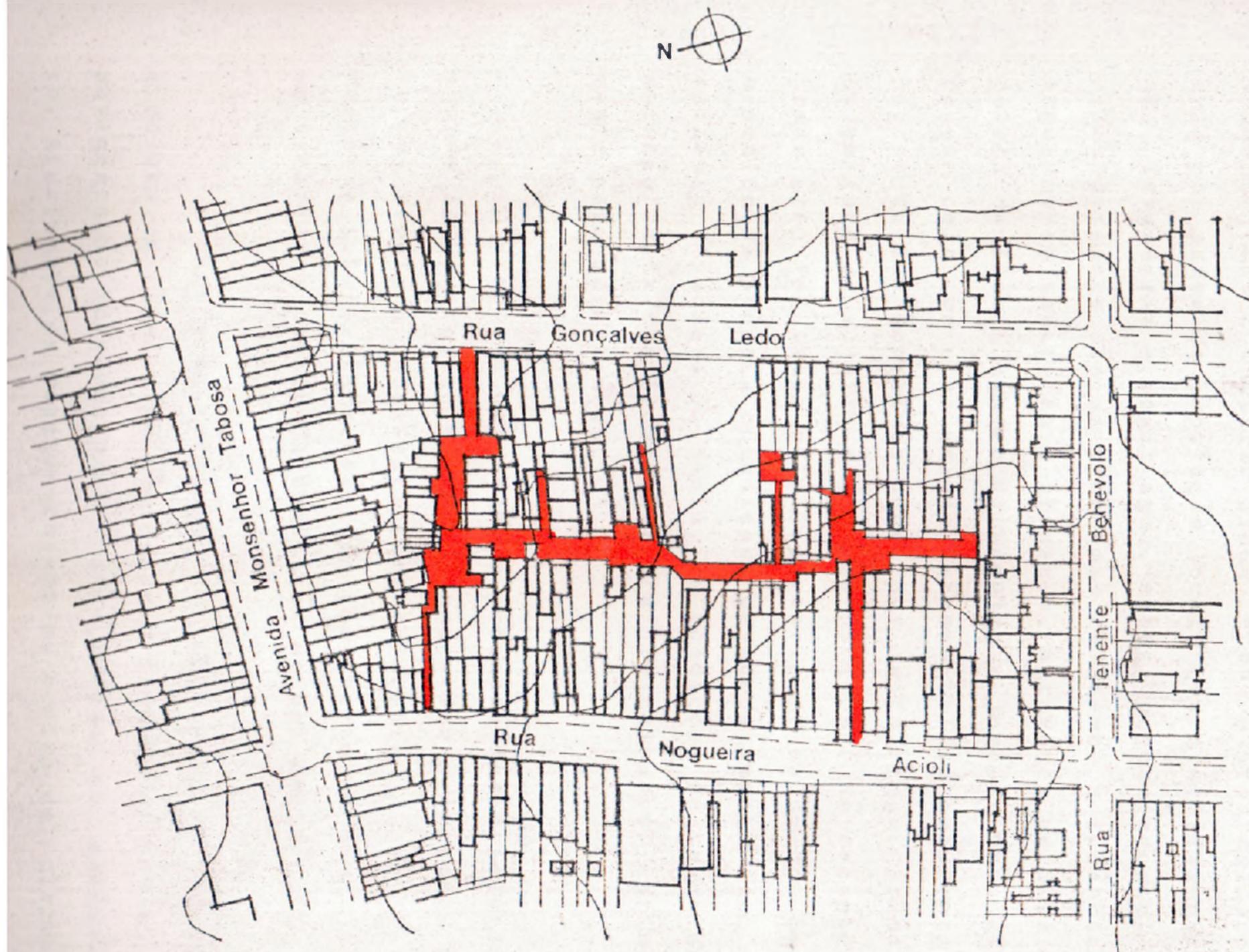
O processo de adensamento da área, na forma atual, deu-se a partir da sub-divisão dos quintais (ocupação fundo de lotes) para alojamento dos familiares ou pessoas conhecidas dos moradores. Muitas vezes existia um processo de especulação, através da locação de pequenos quartos ou até casas construídas nos fundos dos lotes. Supõe-se que esse processo deu-se à revelia dos proprietários originais ou seus herdeiros e segundo os representantes da Associação de Moradores da GRAVIOLA, posteriormente foi requerido o Uso-capião por parte dos moradores. Até hoje, porém, o que podemos observar é que subsistem os problemas fundiários relativos à posse de terrenos, inclusive com a expulsão recente de uma família em abril/92.

#### 5.2.2.2. Análise da Estrutura Físico-Espacial da Favela

A Favela GRAVIOLA já está bastante consolidada e reproduz, em menor escala, o processo típico da cidade no que diz respeito à dinâmica da transformação, níveis de organização coletiva e individual que compreendem as diversas categorias de usos dos lotes e edificações, padrões de ocupação, acompanhados também pelas deficiências geradas pela diversidade de aspirações e pessoas a que está sujeito o espaço urbano, a nível de qualidade espacial, valorização do solo e especulação imobiliária.

No caso da Favela GRAVIOLA, a apropriação do solo gerou problemas de ordem qualitativa dado o fato que os espaços internos de uso coletivo como a chamada "Praça da GRAVIOLA" estão ficando cada vez mais estrangulados, transformando o que antes seria uma área de múltiplo uso - a praça - em espaço basicamente de circulação e acesso às residências ( FIG. 13 ). Isso acontece porque a ocupação residencial de fundo de quintal avança cada vez mais em direção aos espaços livres existentes e assim, se um lote ganha um pedaço de terra por mínimo que seja, a tendência dos vizinhos é alinharem-se com ele. A especulação imobiliária é caracterizada pelo fato de que muitos daqueles que, no passado, obtiveram a posse da terra, ao saírem alugam ou passam esse direito a pessoas de fora que atualmente alugam as unidades habitacionais. Além disso, a presença de vários terrenos ociosos indica mais um fator de especulação, com implicações negativas já que existe a dificuldade de apropriação do espaço para construção de novas residências gerando um alto índice de co-habitação no assentamento e os conseqüente problemas de insalubridade. A linha de crescimento e o processo de ocupação espacial das unidades habitacionais na GRAVIOLA continua a obedecer ao padrão original de ocupação dos fundos de quintal ou qualquer espaço disponível. Não havendo mais essa possibilidade, opta-se pelo crescimento vertical das unidades.

A pesquisa em relação à população que habita a favela revelou que, gradativamente, ela vem diminuindo. Em 1985, o levantamento da PROAFA obteve o dado de 103 casas com uma população estimada em 565 pessoas. Em 1992, o levantamento da Secretaria de Ação Social revelou 102 casas com uma população de 560 pessoas. Os dados dos órgãos oficiais não condizem com a realidade local, pois uma pesqui-



 Espaços de uso coletivo  
na FAVELA GRAVIOLA

FIGURA 13

sa feita pela Associação de Moradores em julho de 1992 nos mostra um dado final de 65 casas ( a associação não soube precisar a população que reside na favela ).

Antes da instalação da infra-estrutura de água encanada ocorrida em 1989, a maioria da população obtinha-a no chafariz, inaugurado em 1958 por ocasião de grande seca no Estado. Atualmente 90% das habitações recebem água encanada, mas o chafariz ainda recebe muitos cuidados e zelo por parte da população local, que o utiliza para banho, lavanderia e pegar água, embora precariamente. O que ainda persiste são os problemas relativos à ausência de esgotamento sanitário e drenagem, agravados pela falta de coleta de lixo e hábito da população jogá-lo nos espaços de uso coletivo e no grande terreno baldio existente a partir da Rua Gonçalves Ledo, por muito tempo transformado em foco de sujeira e animais nocivos ( só recentemente essa área foi limpa pela Secretaria de Saúde do Estado, a pedido da própria comunidade devido à ameaça de uma epidemia de cólera ). Assim, as condições de saúde da população da favela ficam bastante prejudicadas, principalmente para as crianças.

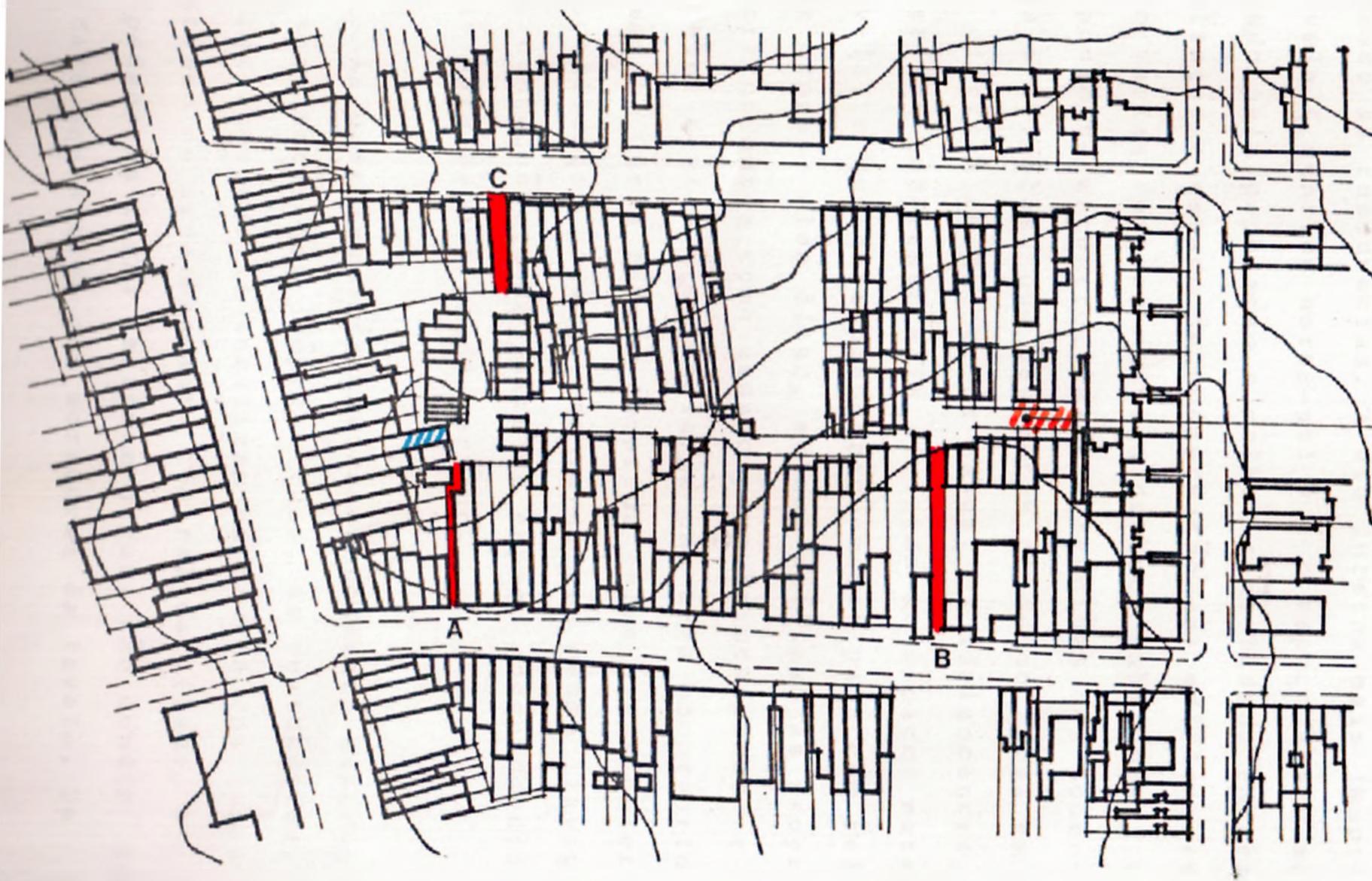
O problema de drenagem pretende ser resolvido através de um projeto do Estado que prevê a ligação da área da favela à infra-estrutura existente na Rua Nogueira Acioli. Para esse fim foi aberto um novo acesso ao exterior a partir da demolição de uma residência.

A partir da resolução dos problemas de drenagem e coleta de lixo, viabilizar-se-ia também um projeto de pavimentação adequada para a área interna do assentamento. Atualmente os espaços coletivos e vias de circulação

são constituídos pelo leito natural do terreno, sendo que a arborização é quase inexistente. O projeto de pavimentação deveria dar prioridade ao uso do pedestre pois embora haja uma reivindicação por parte de alguns poucos moradores no sentido de permitir o acesso de veículos ao assentamento, o espaço coletivo poderia assim ficar bastante prejudicado pela demanda de área que se faria necessária para o fluxo e estacionamento dos carros.

Os acessos ao interior da quadra ( FIG. 14 ) são atualmente em número de três: dois deles, A e B, estão a oeste pela Rua Nogueira Acioli e outro, C, dá-se pela Rua Gonçalves Ledo. Por esse último existe um fluxo ocasional de veículos em direção a garagem no fundo de lote que dá para a Avenida Monsenhor Tabosa, inclusive com carga e descarga de mercadorias. O acesso A pela Rua Nogueira Acioli é bastante estreito e irregular sendo exclusivamente para pedestres, localizando-se ao longo destas residências e um pequeno comércio. O novo acesso, B, pela Rua Nogueira Acioli, vem sendo apropriado pelos moradores de maneira a permitir a entrada de veículos particulares de moradores da favela e o seu estacionamento em área coletiva ao sul da quadra. A característica comum aos 03 acessos é o fato de não configurarem espaços ricos em termos de atividades ou elementos de interesse, constituídos que são, em quase toda a extensão, pelos fechamentos laterais dos edifícios que os delimitam.

Com relação a equipamentos de uso coletivo destaca-se a presença de telefone comunitário instalado em área aberta entre os acessos A e C. Para se tentar resolver a carência de um espaço para as reuniões da Associação de Moradores, atividades de complementação do ensino



 Garagem

Estacionamento  
de veiculos

FIGURA 14  
ACESSOS AO INTERIOR DA FAVELA  
GRAVIOLA

ou ligadas à comunidade foi recentemente construído, com o apoio da Igreja e do Estado, um salão de 61,00m<sup>2</sup>. A localização do projeto e qualidade da obra não parece ter sido objeto de estudos e sim da disponibilidade de terreno e recursos, tratando-se da compra dos fundos de um lote com frente para a Rua Nogueira Acioli, Nº 61.

Pelo padrão de utilização do solo, as áreas livres coletivas são principalmente usadas para circulação e acesso às residências. A via interna mais importante da favela ( sentido norte-sul ) é o espaço livre mais valorizado pela população e melhor consolidado em termos de organização e estado de conservação das edificações, cumprindo várias funções na vida de seus habitantes. Tornou-se o ponto de encontro, lazer e reuniões dos homens, mulheres e crianças, que desfrutam do mesmo local em atividades diversas em frente às casas. Os adolescentes parecem ter seu interesse mais dirigido ao espaço externo ao da favela, o que gera preocupações dos pais com relação a uso de drogas. Além disso, muitos utilizam as próprias ruas circundantes como espaço para brincadeiras e jogos de futebol devido à carência de uma área no próprio local onde moram. Outra função cumprida pelas áreas coletivas é a sua utilização para portar varais ou mesmo lavagem de roupa, consequência da falta de espaço adequado nas residências para esse tipo de serviço.

As barreiras físicas ao crescimento externas à favela são, antes das próprias ruas, as residências, comércio e serviços que se localizam na frente dos lotes. Em se tratando de área bastante central da cidade, o preço de um pedaço de terra defronte a rua, não condiz com a capacidade aquisitiva dos moradores da favela. De qual-

quer maneira não se considera adequado que essa comunidade ganhe proporções muito maiores do que já possui; o que se torna necessário é uma melhoria substancial na qualidade de vida daquela população, principalmente por tratar-se de assentamento de ocupação antiga, cujo entorno dado suas características semelhantes de usos, paisagem e nível sócio-econômico têm condições de absorvê-la numa integração perfeitamente viável, tornando-se inclusive um fator de renovação urbanística da área.

A barreira física interna à favela mais importante seria o grande terreno vago que localiza-se em frente para a Rua Gonçalves Ledo e que foi palco de demolição de casas e expulsão de várias famílias há cerca de 20 anos atrás. Um terreno daquelas proporções guarda o potencial para a implantação futura de um edifício de apartamentos, fato que se realmente ocorresse seria bastante prejudicial à comunidade.

A tipologia habitacional das edificações é bastante diversificada, porém algumas residências construídas lado a lado aparecem apropriar-se dos mesmos elementos de fachada, materiais empregados e número de andares. Outro elemento observado é a apropriação do espaço coletivo externo para um jardim em frente à casa, representando com isso uma tentativa mais formal de marcação territorial do espaço do lote e da edificação. Várias casas localizadas nos pontos cota mais baixa da quadra estão enterradas em relação ao nível do terreno, problema que deve agravar-se em época de chuvas trazendo sempre a ameaça de alagamento das residências.

Com relação ao espaço interno das edificações, a análise de um exemplo existente nos mostra a má distribuição dos cômodos gerando problemas de aeração e insolação' ( FIG. 15 ). Uma das queixas principais do morador é a falta de espaço para secagem das roupas. Além disso, existem problemas de superpopulação nas casas que na maioria das vezes não têm espaço útil adequado à pessoas de quantidade que nelas residem.

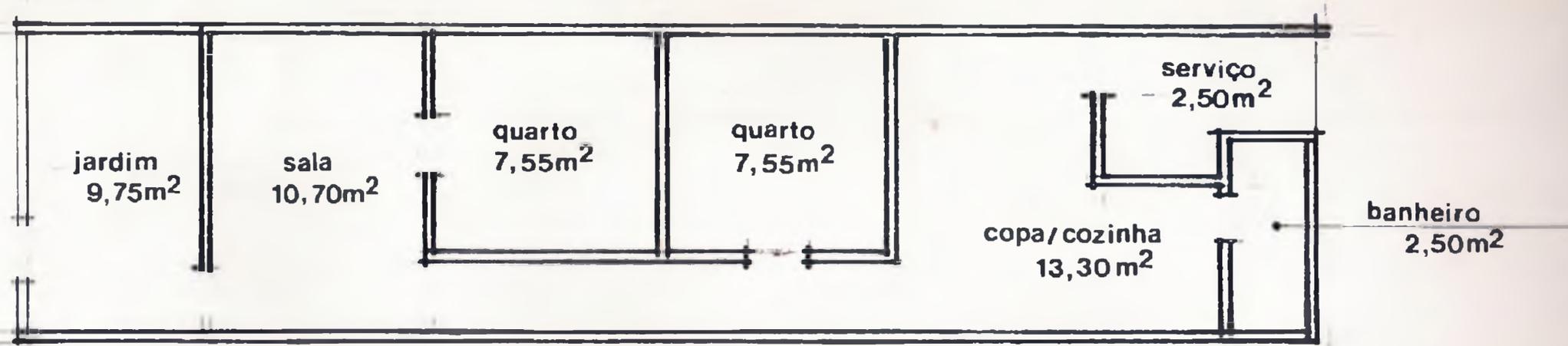


FIGURA 15 - PLANTA DE RESIDÊNCIA DA FAVELA  
Escala 1/100

6. DESCRIÇÃO DA PROPOSTA  
URBANÍSTICA

vida dos moradores, racionalidade do aproveitamento do terreno, propondo um parcelamento um parcelamento alternativo e novas unidades em seu lugar.

- C) O parcelamento do solo e a ocupação do lote deverão ser feitos garantindo-se as condições favoráveis de 'aeração e insolação da edificação nos seus diversos ' compartimentos. Além disso deverá ter em vista a adequação à topografia local, a minimização dos custos quanto à rede de abastecimento d'água, rede de drenagem de águas pluviais e rede de esgotamento sanitário.
- D) A tipologia das unidades residenciais a ser oferecida deverá adequar-se à volumetrias e algumas características habitacionais já existentes tanto na própria favela quanto no entorno imediato. Para isso será definido um lote mínimo padrão, o programa e o pré-dimensionamento da habitação e gabaritos máximos s serem utilizados na área.
- E) O novo sistema de parcelamento deverá atuar tanto nas áreas mais comprometidas identificadas à leste, como onde se faça necessário na parte oeste, que apesar das características de ocupação mais estável possui algumas casas de caráter precário, problemas mais sérios de drenagem devido à topografia natural do terreno e vários terrenos vagos que seriam aproveitados na intervenção a ser proposta.
- F) Os espaços abertos dado sua condição vital na estruturação do assentamento serão matados de modo a servirem a múltiplos usos. A "Praça da GRAVIOLA" comprometida que está pelas ocupações atuais deverá ser resgatada

como principal elemento nesse sentido servindo tanto como área para as atividades ligadas ao centro comunitário, quanto para o lazer em geral dos moradores.

- G) Resolução dos espaços livres como elementos articuladores entre as dimensões pública e privada, não separando-as, mas prolongando-as numa tentativa de romper a tendência de habitação de ser um espaço de refúgio e isolamento demasiados.
- H) Revisão da localização do centro comunitário especialmente no que diz respeito ao espaço para atendimento dos requisitos programáticos necessários visando seu melhor aproveitamento por parte da população do local.

## 6.2. Estruturação da proposta

### 6.2.1. Parcelamento do solo, programa e pré-dimensionamento das edificações

A implantação do programa habitacional incluiu uma pesquisa direta com os representantes da associação para buscar dados que nos permitissem descobrir como as pessoas se apropriam dos espaços nas residências, a quantidade de moradores, qual a função de cada cômodo, ou seja, como num espaço restrito mas bem trabalhado poderia-se viver de maneira confortável ( nesse ponto vale ressaltar que a noção de conforto para as diversas classes sociais varia muito e que o habitante da favela o conforto habitacional é primeiro de tudo um bom teto para dormir ).

Baseado nesses depoimentos adotou-se um pré-dimensionamento mínimo para os diversos cômodos tomando como base a Legislação do Plano Diretor do Município ( 1979 ). A Lei Nº 5234 de Dez/79 que trata da implantação dos conjuntos habitacionais de interesse social "admite para quartos e salas as seguintes áreas e dimensões mínimas: A) salas: área mínima de  $10,00m^2$ , permitindo inscrever um círculo de diâmetro mínimo de 2,50;

B) quartos:

II - Unidades com 02 dormitórios ( soma das áreas )  $15,00m^2$ , permitindo inscrever um círculo de diâmetro mínimo de 2,00m em cada compartimento".

Todas as unidades habitacionais são compostas por sala ( cômodo de múltiplo uso ), copa/cozinha, 02 quartos, banheiro e área de serviço os quais se abrem para o exterior com iluminação e ventilação naturais. O adensamento obedeceu a um gabarito máximo de dois pavimentos apropriado à escala local e do entorno. Além do mais, esse adensamento está associado à preocupação necessárias nesses programas de diminuir os custos do terreno e de urbanização por unidade habitacional e dar uma melhor rentabilidade social aos investimentos.

A escolha da dimensão do lote ( frente - 5,50m ) x profundidade - 11,00m ) baseou-se em estudos de viabilidade de possíveis plantas. De acordo com esses estudos' concluiu-se que lotes com pouca frente e muita profundidade gerariam um sub-aproveitamento das plantas, perdendo muito espaço útil para circulação e tornando difícil a resolução dos problemas de aeração dos compartimentos internos. Apesar desse sistema de lotes profundos e estreitos

fazer parte da tipologia do lugar, cujos exemplos encontrados no entorno têm uma frente variando de 4,00m a 5,00m com uma profundidade de 25,00m a 50,00m, optamos por um tipo que apesar de ser diferente do usualmente encontrado na área foi concebido de forma a dar um melhor aproveitamento dos espaços. A dimensão mais reduzidas dos lotes atendendo a um menor custo por unidade, foi compensada pelos espaços coletivos mais amplos.

As unidades se desenvolvem a partir de um lote-módulo de 5,50m x 11,00m, propiciando com a junção de dois lotes-módulo o surgimento mais 02 tipos de unidades habitacionais de um total de 03 ( FIG. 16 ).

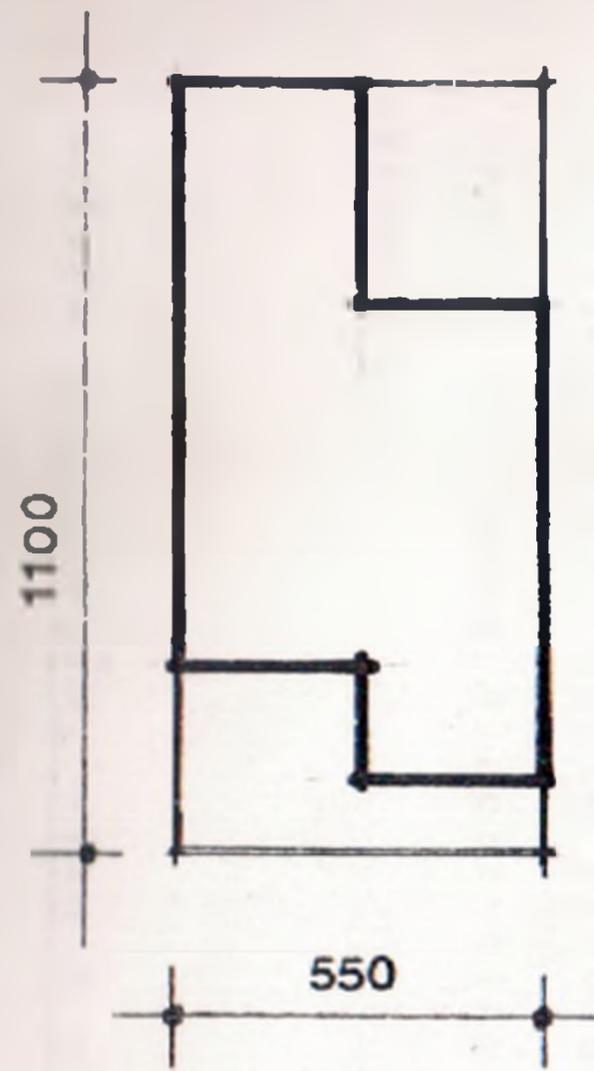
A primeira delas é o tipo A - casa térrea, com área construída de  $38,00m^2$ ; o segundo tipo é o B - sobrado, com área construída de  $52,80m^2$  e o terceiro tipo, C - 02 unidades no térreo e 02 no 1º pavimento, tem para cada unidade habitacional uma área construída de  $41,00m^2$ .

O aproveitamento dos lotes dá-se da seguinte maneira:

- . unidade tipo tipo A - casa-térrea - 01 lote-módulo ( 5,50m x 11,00m ) - 01 unidade habitacional;
- . unidade tipo B - sobrado - 02 lotes-módulos ( 11,00mx 11,00m ) - 03 unidades habitacionais;
- . unidade tipo C - apartamento - 02 lotes-módulo ( 11,00mx 11,00m ) - 04 unidades habitacionais.

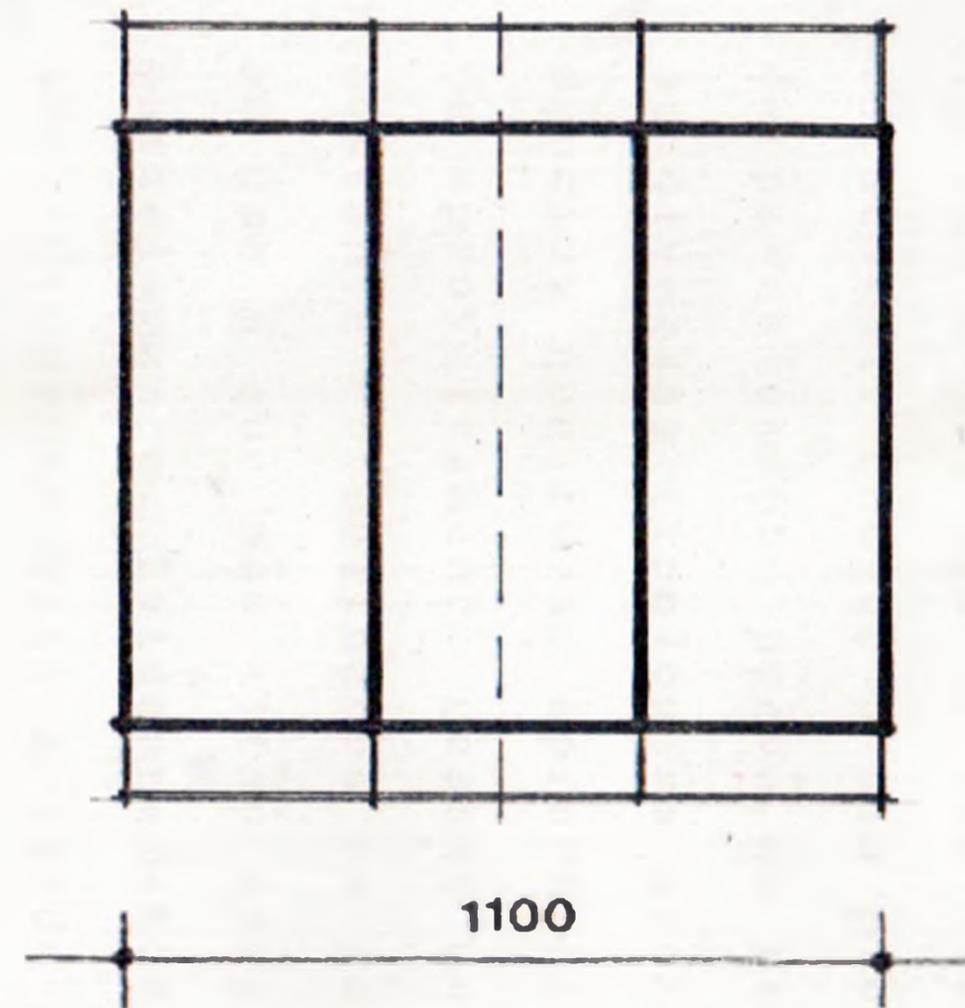
A diversidade de concepção das tipologias permite uma flexibilidade maior em termos de viabilidade técnica, implantação e também na aspiração e no poder aquisitivo

UNIDADE TIPO A



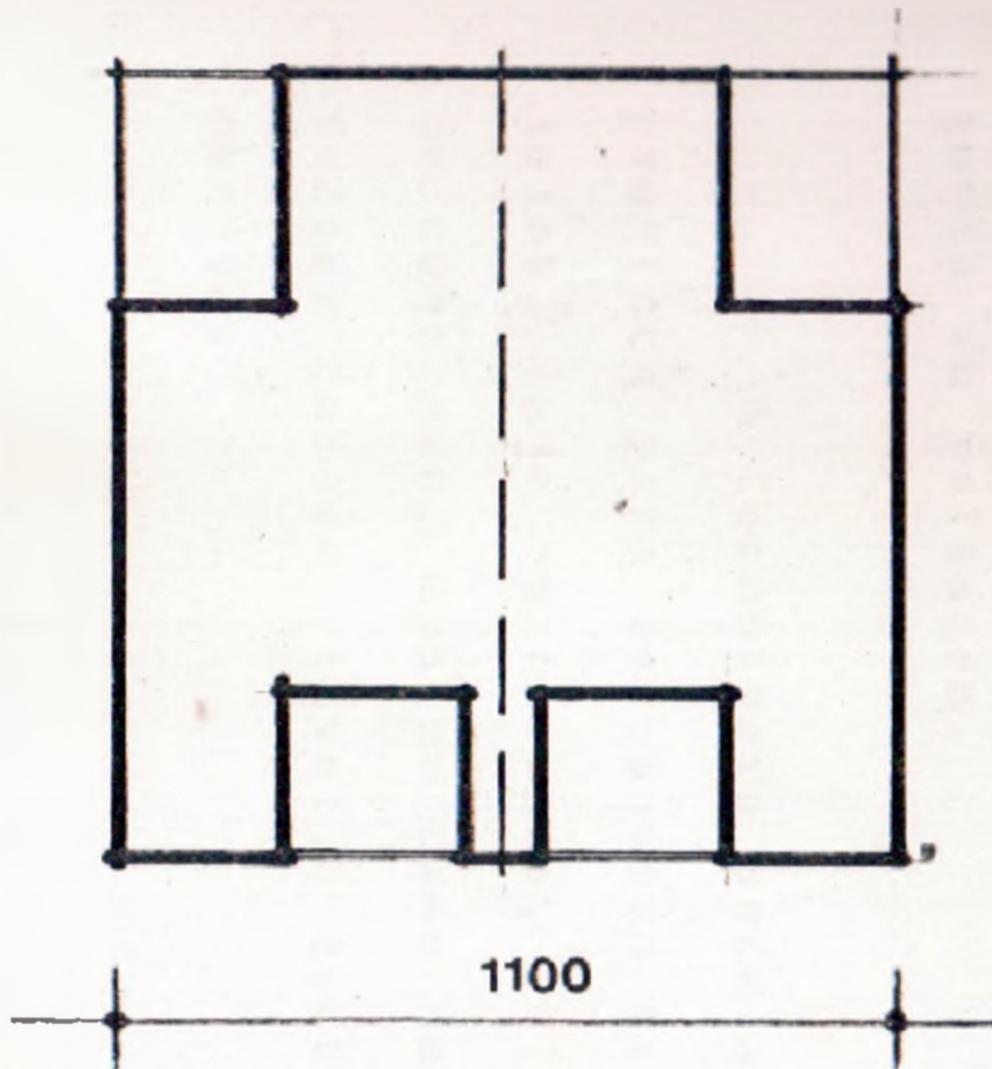
Casa térrea  
(01 familia)

UNIDADE TIPO B



Sobrado  
(03 familias)

UNIDADE TIPO C



Apartamento  
(04 familias)

de cada família, além de proporcionar uma movimentação maior no plano de assentamento das unidades, fugindo à monotomia da paisagem.

A tecnologia para a construção das unidades foi prevista para ser aquela tradicional de alvenaria de tijolos, laje volterrana, telha cerâmica e alguma estrutura de concreto, mas no caso de uma proposta real poderia-se tornar também viável o estudo de outras tecnologias alternativas.

Atualmente, na GRAVIOLA, as unidades habitacionais somam 65 casas ( dados colhidos junto à associação da comunidade ), mas a realidade é que muitas dessas unidades abrigam 02 ou até 03 famílias fazendo com que o déficit habitacional chegue a uma proporção considerável. O projeto de parcelamento prevê um total de 101 novas unidades entre as diversas tipologias adotadas somadas à outras 26 residências que foram aproveitadas na proposta. Os critérios de aproveitamento dessas unidades observaram conjuntos já bastante consolidados em termos de ordenamento urbano ou em casas que não estão seriamente comprometendo um melhor parcelamento. Evidentemente essas residências teriam que ser estudadas mais a fundo para que se visse a necessidade de apenas uma pequena reforma ou a sua erradicação e substituição. Além disso, o aproveitamento dos terrenos ociosos gerou o surgimento de alguns lotes fora do padrão. Para essas áreas seria previsto um projeto especial de residência de forma a aproveitá-los da melhor maneira possível.

Baseado na avaliação feita dos espaços livres coletivos e das habitações existentes chegou-se a uma proposta que tem por ponto principal valorizar os espaços públicos e áreas livres fazendo com que acolham as principais atividades da população, servindo de articulação e circulação entre os diversos pontos do assentamento, sendo também utilizados para algumas formas de recreação, encontros e atividades coletivas.

As vias de circulação foram definidas para dois tipo de usos: o primeiro é aquele destinado ao pedestre, no qual se enquadram a grande maioria delas; o segundo tipo para o automóvel, foi planejado de modo a não permitir a entrada de veículos para o interior do assentamento. Possibilita-se o acesso, mas restringe-se a circulação e estacionamento à periferia da área residencial. Esse privilégio para o uso do pedestre tenta continuar com a escala humana nos espaços externos às edificações, além de proporcionar um convívio mais integrado da vizinhança.

As larguras das vias de circulação para pedestres foram definidas a partir da observação da escala local e o equilíbrio obtido em alguns pontos do assentamento. Para a via principal ( sentido norte-sul ) foi estabelecida uma largura de 5,00m e para as vias sem saída de acesso às residências foi estabelecida uma largura de 3,50m com extensão não superior 27,50m. Os espaços semi-públicos criados nesse último tipo possibilita a criação de sub-áreas de estar para os moradores.

As vias de circulação de veículos obedecem a uma largura de 3,50m, ou seja, apenas o suficiente para a passagem em um único sentido. Como são vias de circulação restritas à área da GRAVIOLA, consideramos essa dimensão

apesar de não ser a ideal, seria apropriada para o que propomos anteriormente, ou seja, o privilegio essencial do uso do pedestre. Além disso, a própria topografia natural e a necessidade da criação de platôs para as edificações no terreno, induzem a formação de planos diferenciados na circulação, o que dificultaria intencionalmente a passagem do carro. Os diversos níveis conseguidos através do aproveitamento do relevo existente observariam ainda uma preocupação com a infra-estrutura de drenagem.

Os acessos ao interior da quadra são concebidos dentro do mesmo esquema de criação de áreas de estar, como acontece na praça central, redescoberta a partir do aproveitamento de uma parte do grande terreno vago à leste do quarteirão. Para esse espaço convergem todas as vias de circulação, possibilitando toda gama de encontros sociais coletivos dos moradores.

### 6.2.3. Equipamentos coletivos

Dos equipamentos coletivos solicitados pela população, a creche, o espaço para extensão escolar e aquele previsto por nós, como a nova localização do centro comunitário, apenas a creche não foi devidamente solucionada por causa da demanda de espaço que se faria necessária para tal equipamento ( de acordo com os critérios de pré-dimensionamento do Ministério da Saúde ). Os outros dois foram solucionados de forma a permitir que o centro comunitário fosse transferido para a área contígua à praça central, enquanto que para o antigo local do equipamento foi dada a nova utilização para extensão escolar a partir de uma pequena reforma.

O reservatório d'água ( chafariz ) foi aproveitado de forma a constituir um marco na paisagem com o sentido simbólico da luta da comunidade por melhores condições de vida. Além desse aspecto, existe o da preservação de uma infra-estrutura de abastecimento d'água e que poderia ajudar na manutenção dos jardins criados nas praças.

7. BIBLIOGRAFIA

- (1) LEMOS, Carlos. História da casa brasileira. São Paulo, Contexto, 1989.
  - (2) VILLAÇA, Flávio. O que todo cidadão precisa saber sobre habitação. São Paulo, Global, 1986.
  - (3) ENCICLOPÉDIA Mirador Internacional - Volume 11 (Habitação). São Paulo, Companhia Melhoramentos de São Paulo, 1976.
  - (4) KOWARICK, Lúcio. A espoliação urbana. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979.
  - (5) VALLADARES, Lício do Prado (org.). Repensando a habitação no Brasil. Rio de Janeiro, Zahar, 1983.
  - (6) VALLADARES, Lício do Prado. A propósito da urbanização de favelas. Revista Espaço e Debates, Nº 2, Maio/81.
  - (7) FINEP-Gap. Habitação popular/Inventário da ação governamental. Rio de Janeiro, Projeto, 1983.
  - (8) MARICATO, Ermínia. Política habitacional do regime militar: do milagre brasileiro à crise econômica. Rio de Janeiro, Vozes, 1987.
  - (9) VALLADARES, Lício do Prado (org.). Repensando a habitação no Brasil. Rio de Janeiro, Zahar, 1983.
- GUIDUCCI, Roberto. A cidade dos cidadãos. São Paulo, Brasiliense, 1980.
- RIBEIRO, Luís Cesar de Queiroz e PECHMAN, Robert Moses. O que é questão de moradia. São Paulo, Nova Cultural:

Brasiliense, 1985.

- RODRIGUES, Ferdinando de Moura. Desenho urbano: cabeça , campo e prancheta. São Paulo, Projeto, 1986.
- DAVIS, Kingsley. A urbanização da humanidade. In: Cidades: A urbanização da humanidade. Rio de Janeiro, Zahar, 1972.P.13-35.
- ABRAMS, Charles. O uso da terra nas cidades. In: Cidades: A urbanização da humanidade. Rio de Janeiro, Zahar, 1972.P.133-144.
- LYNCH, Kevin. A cidade como meio ambiente. In: Cidades : A urbanização da humanidade. Rio de Janeiro, Zahar,1972. P.207-16
- ECO, Umberto. Como se faz uma tese. São Paulo, Perspectiva: Coleção Estudos, 1977.
- MATTOS, Joaquim de Almeida. Vida e crescimento das cidades: Introdução ao urbanismo. Porto Alegre, Globo, 1952.
- DEL RIO, Vicente. Introdução ao desenho urbano no processo de planejamento. São Paulo, PINI, 1990.
- ASSOCIAÇÃO Internacional de Administradores Municipais. Planejamento Urbano. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1965.
- MAUSBACH, Hans. Introduccion al urbanismo - Un análisis de los fundamentos de la planificacion actual. Barcelona, Gustavo Gili, 1971.

- ASHIHARA, Yoshinobu. El diseño de espacios exteriores. Barcelona, Gustavo Gili, 1982.
- Neves, Laert Pedreira. Adoção do partido na arquitetura. Salvador, Centro Editorial e Didático da UFBA., 1989.
- MODESTO, Hélio Et Al. Plano Hélio Modesto, 1962/ Plano Diretor de Fortaleza. Fortaleza. Revista do Instituto do Ceará, 1964, T.78, P. 201-42.
- RIBEIRO, José Otacílio de Saboya. Plano Saboya Ribeiro , 1947/Memorial justificado do Plano Diretor para a cidade de Fortaleza. Fortaleza: Revista do Instituto do Ceará, 1985, T.59, P.215-43.
- PREFEITURA Municipal de Fortaleza. Plano de desenvolvimento integrado da região metropolitana de Fortaleza. Fortaleza: SERFHAU, 1972.
- PREFEITURA Municipal de Fortaleza. Legislação básica do Plano Diretor. Fortaleza, 1979.
- PREFEITURA Municipal de Fortaleza. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza. Fortaleza: PDDU ; FOR 1991. 180 P. ( Síntese diagnóstica, anexo, mapas ).
- AUMEF. Plano Diretor de Assentamentos Residenciais para a Região Metropolitana de Fortaleza. Fortaleza: AUMEF , 1976.
- SECRETARIA do Trabalho e Ação Social do Estado do Ceará. Adensamentos favelados em Fortaleza, Volume I - Levantamento estatístico, Fortaleza, 1991.

- REVISTAS: Projeto Nº 147

AU - Arquitetura e Urbanismo Nº 30

AU - Arquitetura e Urbanismo Nº 34

AU - Arquitetura e Urbanismo Nº 42

- ENTREVISTAS: Arquiteto Antônio José Soares Brandão (Fundação da Ação Social).