



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
CENTRO DE HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

VANEZA FERREIRA ARAUJO CAVALCANTE

**PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA ENTIDADES: UMA NOVA POLÍTICA
HABITACIONAL?**

FORTALEZA

2026

VANEZA FERREIRA ARAUJO CAVALCANTE

PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA ENTIDADES: UMA NOVA POLÍTICA
HABITACIONAL?

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Sociologia.

Orientadora: Profa. Dra. Danyelle Nilin Gonçalves.

FORTALEZA

2026

VANEZA FERREIRA ARAUJO CAVALCANTE

PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA ENTIDADES: UMA NOVA POLÍTICA
HABITACIONAL?

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Sociologia.

Aprovada em: 20/02/2026.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Danyelle Nilin Gonçalves (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profa. Dra. Irllys Alencar Firmo Barreira
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Irapuan Peixoto Lima Filho
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profa. Dra. Nagyla Maria Galdino Drumond
Universidade Estadual do Ceará (UECE)

Profa. Dra. Lara Denise Oliveira Silva
Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA)

A Deus e Oya que iluminaram os meus caminhos.

A mãezinha (in memoriam).

AGRADECIMENTOS

À Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP), pelo apoio financeiro concedido por meio da bolsa de auxílio, fundamental para a viabilização desta pesquisa.

Ao meu esposo, Talles Cavalcante, pelo amor, companheirismo e por ser meu porto seguro em todos os momentos da minha vida.

À minha orientadora, Danyelle Nilin Gonçalves, pelas valiosas reflexões que enriqueceram o desenvolvimento desta pesquisa. Sua orientação foi fundamental para que eu trilhasse este caminho com tranquilidade e objetividade.

Aos professores participantes da banca examinadora: Lara Oliveira, Nagyla Drumond, Irapuan Peixoto e Irllys Barreira pelo tempo, pelas valiosas colaborações e sugestões.

Gostaria de expressar minha profunda gratidão às minhas professoras do curso de Ciências Sociais da Universidade Federal do Ceará. Eles foram fundamentais não apenas para a minha formação acadêmica, mas também para o meu desenvolvimento pessoal. Agradeço, de modo especial, às professoras: Linda Gondim, Lea Carvalho, Irllys Barreira, Alba Carvalho, Maria Sulamita Vieira e Simone Simões.

Ao movimento social de habitação que gentilmente me acolheu e participou desta pesquisa. Sou grata pela disponibilidade e por todas as contribuições que foram essenciais para a realização deste trabalho.

Aos moradores do Condomínio Luiz Gonzaga que prontamente abriram as portas de suas moradias e de suas histórias para mim. Este trabalho é dedicado a vocês, os verdadeiros protagonistas desta jornada.

Ao meu querido médico e amigo, Dr. Roberto Cesar, mais do que um profissional, você tem sido um amigo desde 2010. Minha gratidão por estar ao meu lado tanto nas horas de alegria quanto nos momentos mais desafiadores, sempre com dedicação e cuidado.

Um agradecimento especial à Neivania Rodrigues, Gabriela Facão, Rosania Almeida e minha prima Raissa Montenegro. Amigas e incentivadoras que nunca me deixaram desistir. Em fases diferentes, cada uma de vocês me mostrou o quanto eu sou capaz e me encorajou a seguir este sonho.

E, por fim, ao meu gato Visconde de Sabugosa, o amor da minha vida. Você foi meu fiel escudeiro durante as noites de escrita, oferecendo companhia e serenidade quando eu mais precisei.

“O barracão é teu, vou desocupar
Meu coração vou desabar
Me dá meu violão
Que eu vou-me embora
Quero mostrar a senhora
Que eu tenho onde morar” (Luiz Gonzaga/
Dário de Souza, música: Tenho onde morar,
1956).

RESUMO

Esta pesquisa analisa o Programa Minha Casa Minha Vida Entidades (PMCMV-E) na cidade de Fortaleza, com foco na modalidade de autogestão em Habitação de Interesse Social. O programa destaca-se por centralizar os movimentos sociais como protagonistas do processo habitacional, abrangendo desde a aquisição do terreno, a concepção do projeto, a seleção das famílias, a contratação de uma equipe técnica e de uma construtora. O estudo investiga a participação desses movimentos, utilizando como campo empírico o Residencial Luiz Gonzaga, localizado na Rua Estrela de Ouro, bairro Jangurussu, periferia da cidade de Fortaleza, Ceará. Inaugurado no dia 2 de novembro de 2019, o empreendimento foi resultado da parceria entre Secretaria das Cidades do Governo do Estado do Ceará, Prefeitura Municipal de Fortaleza, entidades e movimento social ligados à questão habitacional, como Cearah Periferia, Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza e Habitat para humanidade. Metodologicamente, busquei um *olhar de perto e de dentro e o olhar de fora e de longe* (Magnani, 2002), para compor uma postura do *olhar, o ouvir e o escrever* (Oliveira, 1998). Para isso, utilizei o diário de campo para registrar as observações colhidas *in loco*. Optou-se por um estudo de natureza qualitativa/quantitativo. No primeiro momento, de cunho qualitativo, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com representantes das entidades organizadoras e com moradores vinculados a movimentos sociais. Em uma segunda etapa, de caráter quantitativo, aplicou-se um questionário junto aos residentes do conjunto habitacional, visando mensurar o nível de satisfação e a percepção quanto à moradia no local. A fundamentação teórica, autores que analisam a formação da moradia popular brasileira e a compressão da história das políticas públicas de habitação no Brasil, destaca-se Topalov (1996), Azevedo (1988), Bonduki (1998), Gohn (1991), Oliveira (2006), Rizek (2014), Bollafi (1997), Blay (1985), Braga (1995), Gondim (2012), Pequeno (2008), Ponte (1993), Silva (1992) e Maricato (2011). O diferencial do conjunto Luiz Gonzaga está na organização comunitária, gestão participativa e fortalecimento dos laços entre moradores. Essa integração transforma os beneficiários em agentes ativos na construção do espaço, ampliando o direito à cidade para além da simples entrega das chaves.

Palavras-chave: PMCMV-Entidades; direito à moradia; conjuntos habitacionais de interesse social.

ABSTRACT

This research analyzes the "Minha Casa Minha Vida Entidades" (PMCMV-E) program in the city of Fortaleza, focusing on the self-management modality in social housing. The program stands out for centralizing social movements as protagonists in the housing process, encompassing everything from land acquisition and project conception to family selection, hiring of a technical team, and contracting a construction company. The study investigates the participation of these movements, using as its empirical field the Luiz Gonzaga Residential Complex, located on Rua Estrela de Ouro, in the Jangurussu neighborhood, on the outskirts of Fortaleza, Ceará. Inaugurated on November 2, 2019, the project was the result of a partnership between the Secretariat of Cities of the Government of the State of Ceará, the Municipality of Fortaleza, entities, and social movements linked to housing issues, such as Cearah Periferia, the Federation of Neighborhoods and Slums of Fortaleza, and Habitat for Humanity. Methodologically, I sought a close-up, insider's perspective as well as an outsider's, distant perspective (Magnani, 2002) to compose a posture of observation, listening, and writing (Oliveira, 1998). To this end, I used a field diary to record the observations gathered on-site. A qualitative/quantitative study was chosen. In the first, qualitative phase, semi-structured interviews were conducted with representatives of the organizing entities and with residents linked to social movements. In a second, quantitative phase, a questionnaire was applied to the residents of the housing complex, aiming to measure the level of satisfaction and perception regarding housing in the location. The theoretical foundation, based on authors who analyze the formation of Brazilian social housing and the understanding of the history of public housing policies in Brazil, highlights Topalov (1996), Azevedo (1988), Bonduki (1998), Gohn (1991), Oliveira (2006), Rizek (2014), Bollafi (1997), Blay (1985), Braga (1995), Gondim (2012), Pequeno (2008), Ponte (1993), Silva (1992), and Maricato (2011). The distinctive feature of the Luiz Gonzaga complex lies in its community organization, participatory management, and the strengthening of ties among residents. This integration transforms beneficiaries into active agents in the construction of the space, expanding the right to the city beyond the simple handing over of keys.

Keywords: PMCMV-Entidades; direito à moradia; conjuntos habitacionais de interesse social.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	- Mapa de Fortaleza, em destaque o bairro Jangurussu.....	19
Figura 2	- Mapa do bairro Jangurussu, em destaque o Conjunto Luiz Gonzaga.....	20
Figura 3	- Mapa do Conjunto Luiz Gonzaga	21
Figura 4	- Terreno destinado à construção do Conjunto Luiz Gonzaga	22
Figura 5	- Foto aérea do Conjunto Habitacional Luiz Gonzaga	23
Figura 6	- Casas do Ceará – século XX	44
Figura 7	- Metade do século XIX – mucambos, casebre e cortiço	46
Figura 8	- Casebres.....	47
Figura 9	- Casa feita de taipa, CE	47
Figura 10	- Cortiço, início do séc. XIX	47
Figura 11	- Hospedarias, casas de cômodo ou estalagens, 1886	48
Figura 12	- Vila da Fábrica, em Camaragibe, PE, no início do século XX	48
Figura 13	- Casa de operários, Rua Maxweld, Rio de Janeiro – RJ, 1908.....	48
Figura 14	- Primeiros moradores da Praia de Iracema foram pescadores e pessoas fugindo da seca cearense	51
Figura 15	- Propaganda do IAPI em Realengo	55
Figura 16	- Início das políticas habitacionais – Período Vargas	57
Figura 17	- Moradias no Mondubim, Fortaleza-CE, 1950	61
Figura 18	- Conj Valdemar Falcão e Conj. Parque Ibiapava, Salvador-BA, 1950	61
Figura 19	- Localização dos conjuntos no mapa de Fortaleza	69
Figura 20	- Os programas Habitacionais do Governo FHC	84
Figura 21	- Linha do tempo da política urbana pós-CF 88	86
Figura 22	- Fluxograma de operação do Programa Crédito Solidário	95
Figura 23	- Mapa do município de Fortaleza com comunidades	110

Figura 24	- Mapa do relevo do bairro Jangurussu	114
Figura 25	- Catadores de material reciclável no Lixão do Jangurussu	115
Figura 26	- Vista aérea do terreno escolhido para o residencial	117
Figura 27	- A comitiva de moradores fiscalizando os apartamentos	127
Figura 28	- A assembleia de moradores	129
Figura 29	- Vista da área do Luiz Gonzaga, com destaque para o espaço de lazer.....	133
Figura 30	- Condomínio Luiz Gonzaga, apartamentos com varandas	134
Figura 31	- Cabine policial – COPAC/PMCE	137
Figura 32	- Ação Social para a emissão de documentos no Luiz Gonzaga	141
Figura 33	- CEI Pedro Ferreira Mesquita, Residencial Luiz Gonzaga	141
Figura 34	- Projeto de doação de roupas	142
Figura 35	- Flanelógrafo uma das formas de comunicação entre moradores	142
Figura 36	- Escola Municipal Rosa da Fonseca, no Residencial Luiz Gonzaga.....	143
Figura 37	- Posto de Saúde Osmar Viana Jangurussu	146

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	- Problemas identificados pelos moradores do Conjunto Luiz Gonzaga.....	150
Gráfico 2	- Sensação de segurança dos moradores do Conjunto Luiz Gonzaga	150
Gráfico 3	- Satisfação dos moradores em morar no Conjunto Luiz Gonzaga.....	150
Gráfico 4	- Convivência entre os moradores do Conjunto Luiz Gonzaga.....	151
Gráfico 5	- Tempo de moradia no Conjunto Luiz Gonzaga.....	151
Gráfico 6	- Local de moradia.....	152
Gráfico 7	- Propriedade do apartamento	153
Gráfico 8	- Composição familiar em domicílio.....	153
Gráfico 9	- Gênero dos moradores.....	154
Gráfico 10	- Faixa etária.....	154
Gráfico 11	- Estado civil.....	155
Gráfico 12	- Presença de morador PCD.....	155
Gráfico 13	- Cor ou Raça.....	156
Gráfico 14	- Religião ou crença.....	156
Gráfico 15	- Trabalho/Rendimentos.....	157
Gráfico 16	- Benefício Social.....	157
Gráfico 17	- Rendimento familiar.....	157
Gráfico 18	- Participação Coletiva na Comunidade.....	158
Gráfico 19	- Frequência de participação nos projetos ou ações da comunidade.....	159
Gráfico 20	- Caminho para a solução de problemas	159
Gráfico 21	- Principal meio de comunicação/informação	160

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional de Habitação
CADUNICO	Cadastro Único
CEF	Caixa Econômica Federal
Cohab	Companhia de Habitação Popular
Cohab-FOR	Companhia de Habitação Popular de Fortaleza
Cohab-CE	Companhia de Habitação Popular do Ceará
CONAM	Confederação Nacional das Associações de Moradores
COPAC	Comando de Prevenção e Apoio às Comunidades
COTS	Caderno de Orientação Técnico Social
CPF	Cadastro de Pessoa Física
CPMI	Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
DC	Desenvolvimento de Comunidade
EEEP	Escola Estadual de Educação Profissional
ETI	Escola Técnica Integral
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FBFF	Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza
FCP	Fundação Casa Popular
FGHAB	Fundo de Garantia de Habitação
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FSSF	Fundação do Serviço Social de Fortaleza
GESEF	Gerência Nacional de Seguros e Fundos Habitacionais
HABITAFOR	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza
IAB	Instituto dos Arquitetos do Brasil
IAPS	Institutos de Aposentadorias e Pensões
LGBTQIA+	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transgênero, Queer, Intersexo, Assexual e

	outras identidades
MCID	Ministério das Cidades
MTIC	Ministério do Trabalho Indústria e Comércio
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OGU	Orçamento Geral da União
ONG	Organização Não Governamental
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAEG	Programa de Ação Econômica do Governo
PAIH	Plano de Ação Imediata para Habitação / Programa de Ação Imediata da Habitação
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PCS	Programa Crédito Solidário
PEP	Programa Empresarial Popular
PLANHAP	Plano Nacional de Habitação Popular
PLHISFor	Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PMCMV-E	Programa Minha Casa Minha Vida Entidades
PMI	Projetos Multissetoriais Integrados
PNH	Plano Nacional de Habitação
PNHIS	Política Nacional de Habitação de Interesse Social
PPI	Projetos Prioritários de Investimentos
PREURBIS	Programa de Requalificação Urbana e Inclusão Social
PROAFA	Programa de Assistência às Favelas
Profilurb	Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados
Promorar	Programa de Requalificação e Resiliência Urbana em Áreas de Vulnerabilidade Socioambiental
PT	Partido dos Trabalhadores
PTTS	Projeto de Trabalho Técnico Social
RG	Registro Geral

SBPE	Sistema de Poupança e Empréstimo
SCHP	Sociedade Comunitária de Habitação Popular
SEAC	Secretaria Especial de Ação Comunitária
SEDURB	Superintendência do Desenvolvimento Urbano
SEHAC	Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária
SEINF	Secretaria de Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano
SEPURB	Secretaria de Política Urbana
SERFHA	Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitação Anti-higiênicas
SERHA	Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-higiênicas
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SMDS	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
STF	Supremo Tribunal Federal Brasileiro
TR	Termo de Referência
TS	Trabalho Social
UEL	Unidades Executora Local
UFC	Universidade Federal do Ceará
UPA	Unidade de Pronto Atendimento

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
1.1	Caminhos e desafios na cidade: uma trajetória para a compreensão da moradia popular em Fortaleza	26
1.2	Os fios metodológicos: a experiência do campo e o ato de observar e escrever	29
1.3	“O modus operandi”, o rigor como método de investigação	33
2	O BRASIL E AS TRANSFORMAÇÕES DA MORADIA POPULAR: DO SEGUNDO REINADO AO PERÍODO DA DITADURA MILITAR	38
2.1	O outro lado da Belle Èpoque em Fortaleza: as moradias populares e vilas operárias	49
2.2	As iniciativas de habitação popular durante o Estado Novo e seus impactos	53
2.3	Os primeiros projetos de habitação popular	54
2.4	A Fundação Casa Popular	58
2.5	Os IAPs e FCP em Fortaleza como materialização das políticas trabalhistas	60
2.6	A política habitacional como ferramenta de controle social na Ditadura Militar de 1964	62
2.6.1	<i>Profilurb e as transformações das periferias urbanas</i>	65
2.6.2	<i>Uma “Cidade Nova” de Fortaleza: a construção de conjuntos habitacionais pelo BNH</i>	67
3	O NOVO GOVERNO DEMOCRÁTICO E O MUTIRÃO COMO PERSPECTIVA DE HABITAÇÃO POPULAR EM FORTALEZA	72
3.1	José Sarney (1985-1990), as reconfigurações das políticas habitacionais e os mutirões	72
3.2	O novo governo democrático e o mutirão como perspectiva de habitação popular em Fortaleza	75
3.3	Governos Collor x Franco (1991 -1994): políticas habitacionais	77
3.4	Governo Fernando Henrique (1995-2002)	81
4	TRANSFORMANDO A HABITAÇÃO POPULAR? O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA	86
4.1	O papel do Programa Minha Casa, Minha Vida e a promoção	

	da moradia popular	86
4.2	O Programa Crédito Solidário (PCS) e o desafio dos movimentos sociais em promover moradia popular	93
4.3	O MCMV-E: lógica participativa entre beneficiário e movimento social..	97
5	O CONJUNTO LUIZ GONZAGA MCMV - ENTIDADES: A EXPERIÊNCIA DA MORADIA PARTICIPATIVA NA CIDADE DE FORTALEZA	100
5.1	O MCMV - Entidades e a importância da parceria dentro dos movimentos sociais habitacionais	107
5.2	A aquisição do terreno pelas entidades organizadoras X o valor mercado pelas construtoras	113
5.3	O trabalho social: dimensões pedagógicas e a construção de um espaço de nova moradia	121
5.3.1	<i>Trabalho Social como um novo cimento para fortalecer o conjunto Luiz Gonzaga</i>	124
5.3.2	<i>O pulso do Residencial Luiz Gonzaga: explorando a rotina e o cotidiano local</i>	132
5.3.3	<i>Comando de prevenção e apoio às comunidades (COPAC): A segurança pública como dimensão do direito à cidade</i>	135
5.3.4	<i>Do direito à moradia ao direito à educação: a infraestrutura educacional no Residencial Luiz Gonzaga</i>	139
5.3.5	<i>O papel dos líderes de bloco e a construção da cidadania</i>	146
5.3.6	<i>A percepção dos moradores a partir dos questionários</i>	148
6.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	163
	REFERÊNCIAS	167
	APÊNDICE – INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS	177

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa analisa o Minha Casa, Minha Vida – Entidades (PMCMV-E) e as políticas habitacionais sob o prisma do direito social, mapeando avanços e discontinuidades no setor. Nesse cenário, o programa se destaca por sua capacidade de mobilizar valores sociais e fortalecer o capital político das organizações participantes, consolidando-se como um pilar fundamental da política habitacional. Por meio da mobilização popular, o (MCMV-E) programa não apenas viabiliza o direito à moradia, mas também o direito à cidade, articulando demandas por transporte, educação, saúde, lazer e segurança. Além disso, o modelo fomenta o protagonismo dos movimentos sociais na gestão do processo construtivo, estabelecendo relações diretas com (entidades do poder público e as assessorias...), assessorias técnicas e construtoras.

Dessa forma, a reflexão acerca da habitação popular brasileira pressupõe, necessariamente, a compreensão da moradia enquanto um direito social fundamental, assegurado pelo Artigo 6º da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988). Contudo, a efetivação desse direito não é um processo passivo, ela teve como pilar a trajetória de resistência dos movimentos sociais. Ao longo da história, esses coletivos se fortaleceram na luta para garantir que a conquista da casa própria representasse, sobretudo, a materialização do direito à cidade.

Essas trajetórias de luta dos movimentos sociais pela habitação popular estenderam-se por décadas, marcadas pela alternância entre avanços significativos e retrocessos políticos. Dentre as conquistas mais recentes, destacam-se os capítulos da Constituição Federal de 1988; a Lei n. 10.257/2001; o Estatuto da Cidade, em 2000; a Medida Provisória n. 2.220/2001; a criação do Ministério das Cidades, em 2003; um Programa Nacional de Regularização Fundiária inédito em nível federal, em 2003; o Conselho Nacional das Cidades, em 2004; a Lei Federal n. 11.445/2007, que institui o marco regulatório do Saneamento Ambiental; a Lei Federal n. 11.107, de 2005, dos Consórcios Públicos; a Lei Federal n. 11.124/2005, do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social; a instituição, em 2006, desse Fundo; a Campanha Nacional do Plano Diretor Participativo. Em contrapartida, os retrocessos são evidenciados pela persistência do elevado déficit habitacional que atingiu a marca de 5,98 milhões de unidades em 2023 (Brasil, 2025; Gohn, 1991; Maricato, 2011). No entanto, ressalta-se que o investimento no setor não acompanha o aumento populacional, resultando em um déficit habitacional cada vez mais elevado.

Mesmo com desafios para garantir o direito à moradia, nos últimos anos, percebi uma complexa rede de interações entre movimentos sociais, assessorias técnicas, partidos políticos, academia e agentes estatais. Essa articulação foi fundamental para a institucionalização de políticas habitacionais pautadas principalmente na autogestão. Entre os marcos dessa trajetória, destacam-se o Programa Crédito Solidário (PCS)¹, em 2004; a Ação Social de Moradia, em 2008²; e, por fim, o PMCMV-E, em 2009. Este último consolidou-se como o principal instrumento de fomento à produção habitacional por entidades organizadoras e será o objeto de estudo desta pesquisa.

O Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades foi criado em março de 2009, no governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, e tem como característica central o protagonismo das entidades e movimentos sociais sem fins lucrativos. Essas instituições têm como objetivo articular famílias com renda mensal de até R\$ 2.640,00 para a viabilização de moradias por meio da autogestão, utilizando recursos provenientes do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) (Brasil, 2016).

Na cidade de Fortaleza, esse programa começou a ser organizado no ano de 2012, a partir das articulações entre a Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza (FBFF) e a Ong Cearah Periferia e Habitat. O objetivo central era atender famílias inscritas no programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) que ainda não haviam sido contempladas. Por meio da modalidade Entidades, abriu-se a viabilidade de beneficiar grupos filiados às associações comunitárias da FBFF que aguardavam o acesso à moradia própria. Essa convergência de esforços entre a FBFF, o Cearah Periferia e a Habitat viabilizou a construção do Residencial Luiz Gonzaga, o primeiro conjunto habitacional em Fortaleza sob a responsabilidade direta das entidades sociais de habitação. Nesse modelo, as organizações assumiram integralmente a elaboração, a gestão e a execução das moradias populares.

A articulação dessas entidades sociais culminou na inauguração do conjunto Luiz Gonzaga, inaugurado no dia 2 de novembro de 2019, localizado na Avenida Cora Coralina, no bairro Jangurussu. O empreendimento habitacional detém o marco de ser o primeiro condomínio no Estado do Ceará a ser idealizado e executado por meio de recursos do Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades. Sua construção foi resultado das parcerias entre as

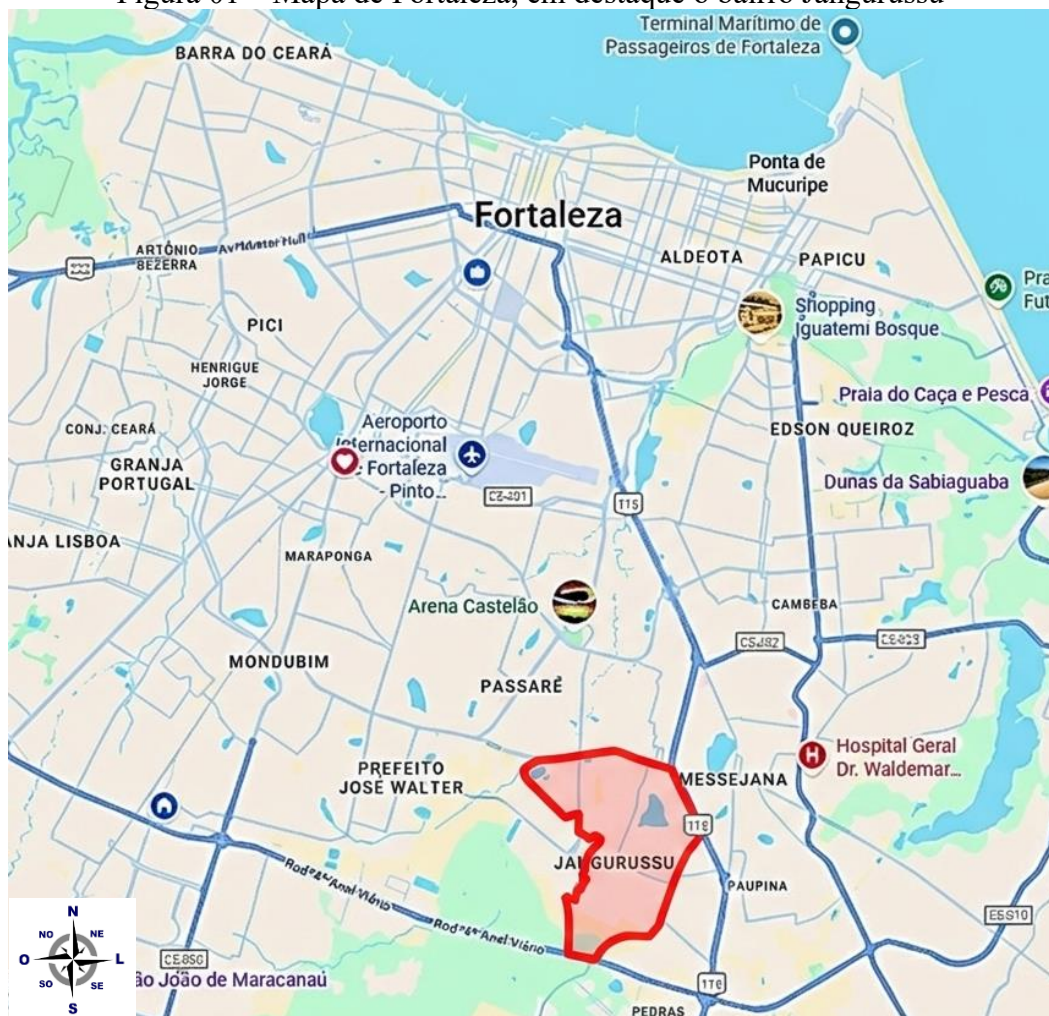
¹ Programa habitacional que tem o objetivo o financiamento habitacional para famílias de baixa renda, usando recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) para comprar, construir ou reformar moradias.

² Ação de Produção Social da Moradia era uma das modalidades do Programa de Habitação de Interesse Social (PHIS) do governo federal, destinada a apoiar a construção ou aquisição de moradias por meio de entidades privadas sem fins lucrativos, como cooperativas e associações, com o envolvimento direto das comunidades beneficiadas.

entidades responsáveis pelo projeto com o apoio do Governo do Ceará, da Prefeitura de Fortaleza e do Governo Federal. O investimento totalizou R\$ 130,65 milhões, sendo R\$ 110,88 milhões provenientes do Governo Federal e Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades. Sua construção foi resultado das parcerias entre as entidades responsáveis pelo projeto com o apoio do Governo do Ceará, da Prefeitura de Fortaleza e do Governo Federal. O investimento totalizou R\$ 130,65 milhões, sendo R\$ 110,88 milhões provenientes do Governo Federal e R\$ 19,77 milhões do Governo do Ceará (Governo do Estado, 2019).

Segundo o censo de 2022, o Jangurussu é considerado o mais populoso de Fortaleza com mais de 70 mil habitantes. Essa área é identificada como o território com a maior concentração de população de baixa renda e a maior densidade de Habitações de Interesse Social (HIS) no município (Nascimento, 2024a). As figuras a seguir (1 e 2), mostram a capital do Ceará, e a localização do Bairro Jangurussu e o segundo mapa, mostra a localização do Conjunto Luiz Gonzaga no bairro. A terceira figura, mostra uma foto aérea do residencial.

Figura 01 – Mapa de Fortaleza, em destaque o bairro Jangurussu



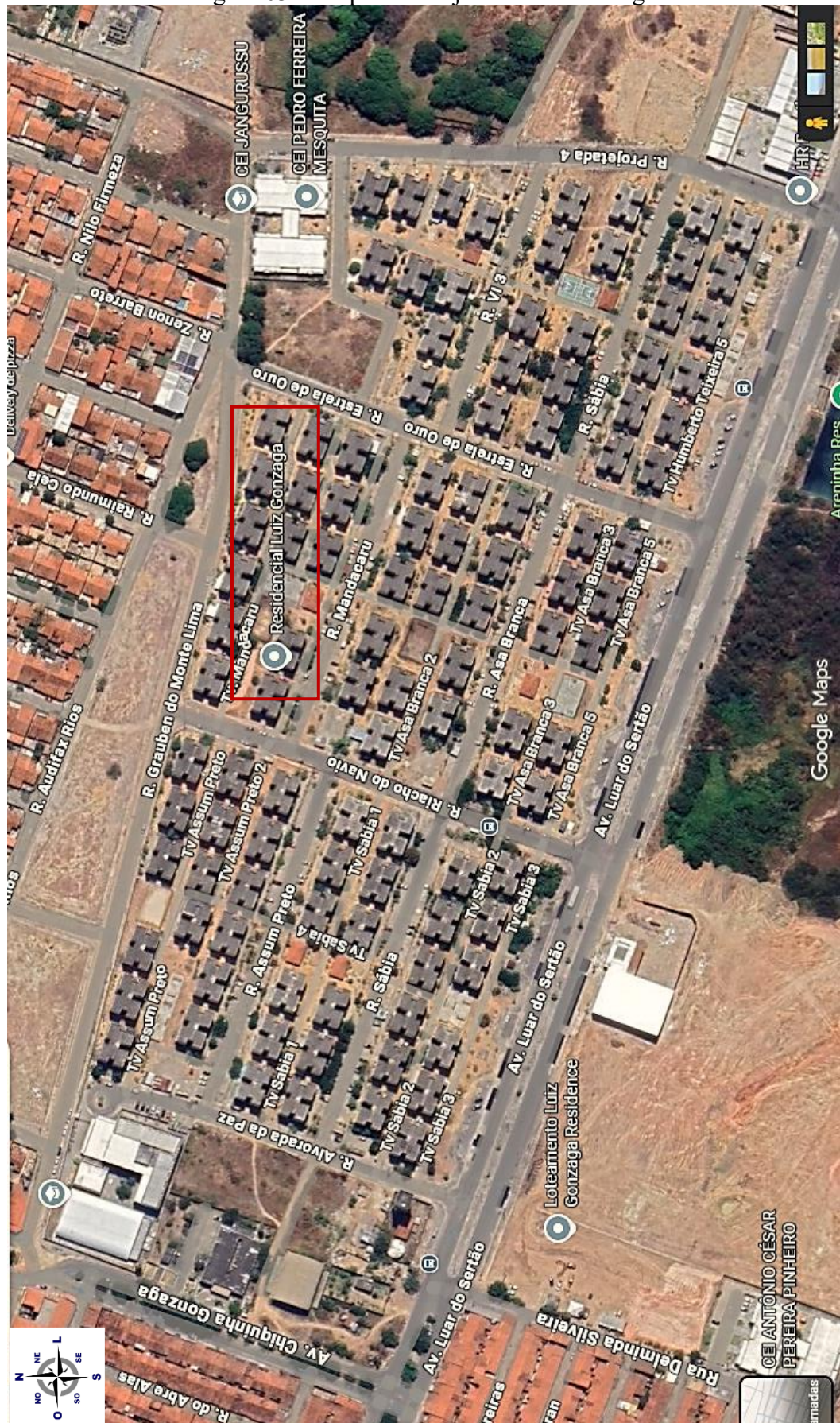
Fonte: Google Maps, 2026.

Figura 02 – Mapa do bairro Jangurussu, em destaque o Conjunto Luiz Gonzaga



Fonte: Google Maps, 2026.

Figura 03 – Mapa do Conjunto Luiz Gonzaga



Fonte: Google Maps, 2026

O residencial é composto por 110 blocos, totalizando 1.760 apartamentos. Cada unidade padrão possui 43m² e inclui sala, dois quartos, banheiro e área de serviço. Além das unidades padrão, o Luiz Gonzaga oferece apartamentos adaptados para pessoas com deficiência física, possuindo rampas, banheiros acessíveis e portas mais largas para facilitar a mobilidade de cadeirantes. Um diferencial notável e solicitado pelos futuros moradores é a inclusão de varandas, transformando-o no único condomínio brasileiro, pertencente ao Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), a apresentar essa característica.

E tem varanda, né, diferenciado. Eu acho que isso aí assustou um pouco a turma do ministério e da Caixa [...] foi uma proposta também nossa, né, diferenciar desse ponto de vista. Ter uma varanda porque a gente avalia que as caixinhas são muito caixinhas, né? Então tinha que ter um suspiro, e já que éramos nós que íamos construir, né, a gente pensou em fazer uma coisa justamente diferente, mais acolhedora e tudo mais para as famílias, né, para que viesse também melhorar para as famílias. (ENTREVISTA 17/09/2021. Sr. E).

O conjunto divide-se em cinco condomínios, são eles: Humberto Teixeira³, Assum Preto, Sabiá, Mandacaru e Asa Branca⁴. Esses foram separados em três etapas e nomeados pelas letras do alfabeto A, B e C. Conta com jogos de equipamentos em cada módulo, tendo um centro social, *playground*, campo de futebol, quadra poliesportiva e pista de skate.

Figura 4 – Terreno destinado à construção do Conjunto Luiz Gonzaga



Fonte: Imagem do site da PMF, 2025.

³ Humberto Cavalcanti Teixeira foi um advogado, deputado federal e compositor brasileiro. É nacionalmente conhecido como parceiro de Luiz Gonzaga, o Rei do Baião. Um grande sucesso da dupla é a composição Asa Branca, lançada em 1947.

⁴ Títulos de músicas do cantor Luiz Gonzaga.

Figura 5– Foto aérea do Conjunto Habitacional Luiz Gonzaga



Fonte: Site do Governo Estado do Ceará, 2019.

A Figura 4 apresenta o terreno destinado à construção do conjunto Luiz Gonzaga, enquanto a Figura 5 exibe o empreendimento finalizado, permitindo a comparação entre a área original e o resultado da intervenção.

O Luiz Gonzaga compartilha sua vizinhança com o Centro Educacional Patativa do Assaré (unidade socioeducativa de internação) e mais dois conjuntos habitacionais do PMCMV. De um lado, o Conjunto José Euclides da Cunha, entregue em 2 de dezembro de 2017, que beneficiou 2.992 famílias oriundas das áreas de risco de Fortaleza (Maranguapinho e Cocó). Do outro lado, o Conjunto Maria Tomásia acolheu 1.126 famílias que viviam em abrigos públicos, além de demandas espontâneas e moradores das comunidades Zeza e Cazumba. A construção dessas moradias vizinhas foi financiada por verbas do Município, do Orçamento Geral da União e do extinto Programa Palafitas Zero, ligado ao Ministério das Cidades.

No ano de 2022, foi inaugurado dentro do residencial Luiz Gonzaga o Comando de Prevenção e Apoio às Comunidades (COPAC), o Centro de Educação Infantil (CEI) e a Escola Municipal Rosa da Fonseca. Todos esses equipamentos foram reivindicações dos moradores juntamente com as instituições Cearah Periferia e Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza (FBFF), que continuam assessorando os moradores.

Nesse contexto, o objetivo desta tese é investigar o Programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades (PMCMV-E) a partir do estudo do Conjunto Residencial Luiz Gonzaga. Um empreendimento que se destaca por ter sido realizado via gestão direta por associações, federações e ONGs, cujos atores assumiram a responsabilidade integral pelo processo, desde a seleção das famílias e da assessoria técnica até o gerenciamento da construtora e a supervisão das obras.

Como objetivos específicos, pretendo analisar a evolução dos principais programas de habitação popular identificando as continuidades e rupturas nessas políticas. Discutir a atuação dos movimentos sociais e da participação das famílias durante o processo de elaboração e construção do PMCMV-E na cidade de Fortaleza. Identificar o nível de satisfação das famílias beneficiadas com o residencial Luiz Gonzaga, já que o PMCMV-E busca se desvencilhar do modelo de produção habitacional hegemônico, construindo uma mobilização com os moradores na busca de seus direitos básicos.

Nesse sentido, a investigação do PMCMV-Entidades, a partir do estudo do Residencial Luiz Gonzaga, revela-se fundamental para fomentar novas discussões sobre a política habitacional. O programa inova ao estabelecer o protagonismo dos movimentos sociais como elemento preponderante, permitindo que esses atores participem ativamente das tomadas de decisão e imponham limites à hegemonia das construtoras, lógica que historicamente predominou nos programas de habitação de interesse social.

Para atender aos objetivos propostos, este trabalho está estruturado em sete capítulos. O primeiro capítulo detalha a trajetória de definição do objeto de pesquisa, conectando-se aos capítulos subsequentes, que foram articulados para oferecer uma visão abrangente e profunda sobre o tema.

O Capítulo II apresenta um estudo sobre a trajetória histórica da habitação popular no Brasil, iniciando no Segundo Reinado e estendendo-se até a Ditadura Militar. A análise revela como as primeiras iniciativas foram moldadas por um viés higienista e segregador, exemplificado pelo contraste em Fortaleza: de um lado, a aspiração pela *belle époque*; de outro, o confinamento de refugiados da seca em campos de concentração. Além disso, compreenderemos a ascensão de Getúlio Vargas, a política habitacional foi ressignificada como ferramenta de modernização para a nova realidade urbano-industrial. Discutiremos como os IAPs e a Fundação Casa Popular priorizaram o trabalhador formal, estabelecendo modelos de moradia que visavam à ordem e à higiene. Esse percurso culmina na análise do BNH durante o regime militar, onde a casa própria passou a servir como mecanismo de controle social e equilíbrio econômico, resultando na criação dos grandes conjuntos habitacionais que alteraram

definitivamente a paisagem das cidades brasileiras.

O **Capítulo III**, consiste em uma análise política e histórica detalhada da moradia popular desde a redemocratização. O objetivo é mapear a transição do papel do Estado e as diferentes abordagens em cada gestão: da centralidade nos mutirões (Sarney), dos planos de ação imediatos (Collor) à criação de Fundos e Conselhos (Itamar Franco). Um foco crucial será dado à introdução de políticas neoliberais sob o governo de FHC, que promoveram a captação de recursos privados via Carta de Crédito e PAR.

O **Capítulo IV**, aborda o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), especificamente as modalidades que promovem a autogestão da produção habitacional, o Programa Crédito Solidário e o PMCMV – Entidades. Estas modalidades representam um modelo construtivo alternativo. O PMCMV – Entidades será detalhado como um instrumento que permite a concessão de financiamentos de forma associativa, envolvendo entidades organizadoras (associações, sindicatos e cooperativas) na gestão direta dos projetos, mediante a utilização de recursos originados de fundos públicos.

O **Capítulo V**, constitui a parte empírica da tese, apresentando o PMCMV – Entidades conforme sua execução na cidade de Fortaleza. O foco principal é analisar a organização e o planejamento do programa a partir da perspectiva das associações e ong atuantes na área. Este capítulo utiliza o Conjunto Luiz Gonzaga como estudo de caso central para discutir os principais desafios e as estratégias adotadas no processo de garantia da moradia por meio da autogestão.

Nas considerações finais, evidencia-se a capacidade das organizações sociais na viabilização do PMCMV-Entidades, a partir da construção do conjunto Luiz Gonzaga, destinado a 1.760 famílias. Apesar dos desafios enfrentados ao longo do processo, as instituições reconheceram suas limitações técnicas e buscaram o apoio de ongs especializadas para assegurar a viabilidade do projeto. Nota-se que as instituições obtiveram aprendizados significativos com o PMCMV-Entidades, evidenciando que a autogestão e a autoconstrução representam caminhos viáveis para a redução do déficit habitacional. Segundo Sanches (2008, p.201) “a autogestão foi a que teve menor conflito” dentro dos projetos habitacionais como uma estratégia inserida no sistema capitalista. Além de fortalecer os vínculos entre as famílias e movimentos sociais de luta pela moradia. Esse estreitamento de relações é fundamental, pois consolida a identidade do morador com o novo espaço e com a conquista da casa própria.

1.1 Caminhos e desafios na cidade: uma trajetória para a compreensão da moradia popular em Fortaleza

A cidade sempre esteve presente na minha imaginação. Aos cinco anos de idade, quando cheguei na capital cearense, fiquei fascinada com a “cidade grande”, já que vinha de uma cidade pequena do interior do Estado, conhecida carinhosamente por “Cratinho de açúcar⁵”.

Logo fui morar no conjunto habitacional Prefeito José Walter, nas casas da Cohab.⁶ Nesse período, década de 1980, a cidade, para mim, se limitava apenas ao bairro. O centro era muito longe e existia apenas uma linha de ônibus. Mas o conjunto habitacional era um espaço de muitas aventuras, cada nova rua desbravada, com as brincadeiras de esconde-esconde, roda, estátua, corre-corre, pula corda, anel, pedra entre outras, bem como as conversas na calçada, as festinhas de aniversário, natal, ano novo e o carnavalzinho. Tudo era comemorado na rua do bairro. A violência não era uma pauta muito comum, as casas e janelas dormiam abertas. Naquele momento a rua e a casa estavam muito integradas (Da Matta, 1997).

Mas nossos espaços nem sempre duram para sempre. Ao concluir o terceiro ano, a minha vivência no bairro ficou muito distante, pois acabou se tornando um lugar para dormir. Como uma jovem da periferia, trabalhava no período do dia e fazia faculdade à noite. A cidade era lida pela janela do ônibus que passava de forma rápida a partir do desenho das casas, do movimento das praças, a paisagem dos bairros que se diferenciava pela arquitetura e o registro do movimento rápido das pessoas que desciam para o centro de Fortaleza (Rolnik, 1998; Magnani, 2002).

E foi durante muitas horas olhando pela janela de um ônibus que comecei a perceber as diferentes paisagens da cidade que se descortinavam diante de mim. Percebi que existiam várias Fortalezas. A primeira seria uma cidade ao sul, esquecida pelas políticas públicas de planejamento urbano, “uma cidade ilegal” e precária. E a outra ao leste, que me revelava uma Fortaleza sempre bonita, colorida, direcionada para o turista, uma cidade legal onde estão os investimentos públicos (Maricato, 2001; 2002; Araujo, 2004; 2013).

A escolha da cidade como um objeto de estudo deu-se depois que mudei de curso, saindo das ciências contábeis para ciências sociais, minha experiência com a cidade ficou mais

⁵ Historicamente ligada à força dos engenhos que moldaram o Ceará oitocentista, a cidade do Crato é carinhosamente chamada de 'Cratinho de Açúcar'. O título faz referência direta à produção de derivados da cana, mas também se estende à fama de seu povo hospitaleiro e à diversidade de sua cultura doceira.

⁶ Moradias populares construídas nas décadas de 1970 e 1980 com o objetivo de reduzir a carência habitacional da população de baixa renda

fortalecida, ela me atraía como um ímã (Rolnik, 1998). Com a tessitura entre teoria e prática, me aventurei no mundo da pesquisa. Entre os anos 2002 e 2005 fui bolsista do Programa de Iniciação Científica Pibic/CNPq, com o projeto “As Experiências Locais Inovadoras e o Exercício da Cidadania”, coordenado pela professora Elza Braga. Além de um trabalho como voluntária na pesquisa “Procedimentos inovadores de gestão da produção habitacional para população de baixa renda – Habitare/FINEP/USP” e concluindo a graduação com minha pesquisa sobre as praças da cidade de Fortaleza.

Foi nesse momento de vivência nos mutirões que pude compreender, de forma científica, que os espaços de moradias populares continuavam sendo construídos nas fronteiras, nas margens e que eram lugares estigmatizados. No entanto, a luta histórica dos moradores persistia com os movimentos sociais, partidos políticos e Ongs.

Durante os trabalhos de pesquisa, percebi que Fortaleza continuava sendo uma cidade cujas fronteiras criadas pela própria dinâmica social tornavam-se bem definidas com bairros de pobres e de ricos. Nas palavras de Rolnik “é como se a cidade fosse demarcada por cercas, fronteiras imaginárias, que definem o lugar de cada coisa e de cada um dos moradores...” (1998, p. 41).

Após concluir meu curso de graduação em ciências sociais, me senti um pouco perdida, pois a universidade nos protege um pouco com seus “muros”. Então fui trilhar novos caminhos na cidade. Em busca de trabalho, fiz várias seleções para emprego, mas foi na Fundação Habitafor⁷ que fui selecionada para fazer parte da equipe técnica social. O ano era 2006 e a instituição ainda era bastante tímida e possuía poucos recursos e funcionários. O prédio do órgão tinha três andares, onde os dois últimos ficavam alguns departamentos do Instituto Médico Legista –IML e, no primeiro andar, a Habitafor dispunha de apenas seis salas distribuídas em escritórios para engenharia, serviço social, movimento social, recursos humanos, copa, e presidência, que Olinda Marques estava assumindo.

Nesse período, assumi a coordenação de alguns projetos sociais e visitei as favelas do Rato, no bairro Barroso; Reviver e Beira Rio, no bairro Dias Macêdo; Buraco da Gia e comunidade Frifor, no bairro Antônio Bezerra; Buraco da Velha, no bairro Vila Velha; Poupa Ganha, no Centro; Carvão, no bairro Jacarecanga; Urubu no bairro Álvaro Weyne; Itaperaoba, no bairro Serrinha; e Pici, no bairro Planalto do Pici.

Durante minhas visitas sociais, acompanhei várias famílias que moravam em

⁷ A Fundação Habitafor, criada em 2003, era vinculada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura (SEINF) e, no ano de 2014, se tornou Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza.

favelas, conjuntos habitacionais deteriorados e alguns abrigos públicos mantidos pela PMF, pois o objetivo da Habitafor era trabalhar para reduzir o déficit habitacional e melhorar a qualidade de vida da população de baixa renda, garantindo moradia digna e habitabilidade.

Com a frequência do trabalho, acabei naturalizando a remoção das famílias para áreas distantes, a relação do poder público com essa população e como eram pensadas essas moradias. Comecei a sentir a necessidade de trabalhar o estranhamento em relação a essas situações que enfrentava todos os dias.

Para isso, voltei para universidade e me aproximei do Laboratório de Estudos da Cidade da Universidade Federal do Ceará (LEC/UFC), na época, coordenado pela professora Linda Gondim. Os momentos de discussões das teorias travadas no laboratório me direcionaram para “apurar meu olhar” e “estranhar o *familiar*” para conseguir perceber agora o que não era observado antes (Velho,1978). Foi a partir dessas discussões que nasceu a vontade de desenvolver uma pesquisa para o mestrado, concluído no ano de 2013, com o título “Da favela ao conjunto habitacional: mudança de vida, permanência do estigma?”

No curso de mestrado tive oportunidade de me aperfeiçoar como pesquisadora, pois as teorias estudadas me ajudaram a entender melhor temas como habitação popular, cidade, favela e seus moradores. Essa tessitura entre teoria e prática levou-me de volta ao trabalho nesse cenário, mas de uma forma profissionalmente mais madura.

Após a conclusão do mestrado, voltei a trabalhar na Habitafor como coordenadora do programa Aluguel Social⁸, que tem como objetivo oferecer moradia provisória para famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social e que foram desalojadas ou desabrigadas por situações específicas, como desastres naturais, desocupação de áreas de risco, ou demolições para obras públicas. O benefício é concedido enquanto as famílias aguardam o reassentamento definitivo em um programa de habitação de interesse social do município.

Após anos de trabalho com vulnerabilidade social e políticas públicas de habitação, incluindo dois anos dedicados ao programa de Aluguel Social da prefeitura, minha experiência profissional foi enriquecida. Essa base me permitiu ingressar na docência em Sociologia, tanto no Ensino Superior quanto no Ensino Médio, função que exerço até hoje.

Assim, o interesse pela pesquisa em habitação popular persistiu. Identifiquei o PMCMV-Entidades como um objeto de estudo inédito e relevante devido ao seu modelo que coloca os movimentos sociais como destaque na produção habitacional popular. Assim, meu projeto de doutorado foi direcionado à investigação de novas práticas e políticas de habitação

⁸ Lei nº 10.328/2015 Programa de Locação Social (PLS) e a Lei nº 11.156/2021.

autogestionária trazidas por esse programa, tendo como objeto de estudo o conjunto Luiz Gonzaga.

1.2 Os fios metodológicos: a experiência do campo e o ato de observar e escrever

Logo após minha aprovação no doutorado, no início de 2020, o mundo enfrentou o avanço da COVID-19 (doença causada pelo SARS-CoV-2), o que levou a Organização Mundial da Saúde (OMS) a declarar o estado de pandemia. Diante dessa emergência de saúde pública, foram implantadas medidas de isolamento no Brasil, decretando o período de *lockdown*⁹. Nos anos seguintes, houve alternância entre períodos de maior e menor isolamento social. Em 2022, o então ministro da Saúde, Marcelo Queiroga, assinou uma portaria declarando o encerramento da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN), decorrente da pandemia de COVID-19 no país (Brasil, 2022).

Devido ao cenário da época e ao fato de eu pertencer ao grupo de risco¹⁰ da COVID-19, meu primeiro contato com o residencial Luiz Gonzaga ocorreu no mês de novembro do ano de 2022. Nesse período, tentava buscar um morador como interlocutor para me apresentar ao campo de pesquisa. Uma amiga falou que sua mãe estava morando no residencial em questão. Então peguei o contato dela e marcamos um encontro, que me deixou deveras otimista, pois o primeiro contato com o campo é uma experiência eufórica.

Estava bastante curiosa em saber como as pessoas estariam depois de um grande período de pandemia¹¹. Será que elas estavam mais desconfiadas? Mais reclusas? Mesmo com longa experiência como técnica e pesquisadora em vários conjuntos habitacionais na cidade de Fortaleza, os desafios continuavam se repetindo. Exatamente devido à experiência, sei que os conjuntos guardam entre si muitas semelhanças e muitas diferenças, o que faz com que cada novo conjunto a ser adentrado gere expectativas, dúvidas, e, como não poderia deixar de ser, certa insegurança.

Os fatos de eu ser mulher, estar sozinha, o histórico de violência nos conjuntos, minha condição de "estranha" e a necessidade de ganhar a confiança dos pesquisados

⁹ É uma restrição obrigatória que impede a circulação e aglomeração de pessoas. No Ceará as medidas ocorreram a partir do dia 8 de maio de 2020.

¹⁰ Possuo doença autoimune crônica – Lúpus.

¹¹ Em 31 de dezembro de 2019, a Organização Mundial da Saúde (OMS) foi alertada sobre vários casos de pneumonia na cidade de Wuhan, província de Hubei, na República Popular da China. Tratava-se de uma nova cepa (tipo) de coronavírus que não havia sido identificada antes em seres humanos. Com isso, foi necessário a implantação de um protocolo de emergência que evitasse que as pessoas saíssem de suas casas para atividades consideradas não essenciais. Seu objetivo é reduzir o número de pessoas circulando e consequentemente controlar a disseminação do vírus.

certamente contribuíram para a sensação mencionada. Entretanto, eu estava certa de que deveria tornar-me uma “estrangeira” novamente, a cada momento procurando “apurar o olhar” e sempre buscando “estranhar o familiar” para conseguir identificar coisas que antes eram despercebidas (Velho, 1978).

Agendei meu primeiro contato com o campo para uma manhã de quinta-feira porque lembrei da minha experiência na Habitafor¹², em que as visitas às áreas de risco ocorriam nesse período, pois era considerado mais seguro. Tive dúvidas em relação ao acesso, porque o transporte público me pareceu inviável, uma vez que nas conversas realizadas anteriormente fui informada de que a única linha existente, chamada "Luiz Gonzaga terminal de Messejana", criada por articulação das lideranças do conjunto que faz o trajeto do residencial ao terminal de Messejana, tem fama de demorar muito. Optei, portanto, por utilizar um transporte por aplicativo.

Minha estratégia foi solicitar o carro a partir da EEEP¹³ Mário Alencar, onde trabalho como professora de sociologia, também porque a escola fica próximo ao residencial e, por isso, supunha uma menor possibilidade de recusa da viagem por parte do motorista. A preparação para o trabalho de campo contou com o auxílio de um diário de campo que é um instrumento essencial para registrar as narrativas dos moradores. Adotei uma postura ativa de "ouvir", entendendo que esta é uma faculdade importantíssima no processo de pesquisa, exigindo atenção plena (tanto visual quanto auditiva) às informações relatadas pelos interlocutores (Beaud, Weber, 2014).

Pela janela do carro observei o grande Jangurussu¹⁴, região onde muitos conjuntos habitacionais para pessoas de baixa renda foram construídos. O que me fez indagar o porquê de o poder público continuar repetindo um erro da época do BNH, onde as moradias de Interesse Social são, na grande maioria das vezes, construídas em áreas distantes, nas periferias da cidade, sem oferecer uma infraestrutura adequada.

Lembrei de Rolnik (1998, p. 18) ao mencionar que a “[...] arquitetura da cidade é ao mesmo tempo continente e registro da vida social [...]”, pois a partir do momento que estava olhando a paisagem pela janela do carro era como se eu estivesse lendo um pouco da história

¹² “A Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional (Habitafor) tem como objetivo gerir as políticas de habitação de Fortaleza. O órgão trabalha em quatro eixos da habitação de interesse social: Programa Minha Casa, Minha Vida, regularização fundiária (Papel da Casa), locação social (Aluguel Social) e melhorias habitacionais”. (Fortaleza, [2025], s/p).

¹³ São Escolas Estaduais de Educação Profissional que foram instituídas no Ceará a partir de 2008.

¹⁴ O bairro Jangurussu é composto por sete conjuntos habitacionais, que constituem o Grande Jangurussu: Maria Tomásia, Sítio São João, José Euclides, Santa Filomena, São Cristóvão, Conjunto Palmeiras I e II, João Paulo II e residencial Luiz Gonzaga (Guimarães, 2021).

daquele bairro, onde unidades habitacionais estavam aglomeradas.

Durante o trajeto de veículo, percebi que a maioria das vias não possuíam pista pavimentada, o que causava um grande acúmulo de poeira à medida que o carro passava. Vi também outros conjuntos bem próximos como o Santa Maria, Sítio São João e Santa Filomena que possuem a construção de casas planas como modelo, sendo o primeiro construído por regime de mutirão. O conjunto Maria Tomásia possui 1.126 apartamentos, o Aldemar Martins, 612 apartamentos e o José Euclides, 2.992 unidades habitacionais que foram atendidos pela Habitação de Interesse Social através do PMCMV. Olhando para esse lado do município, percebi que as cidades possuem espaços e fronteiras imaginárias que definem o lugar de cada coisa e de cada morador (Rolnik, 1998).

Quando passei as ruas estavam vazias, pois o maior fluxo de pessoas se dá em horários pontuais como, por exemplo, pela manhã, quando as pessoas vão para o trabalho e as crianças e adolescentes para suas escolas. Naquele momento, deparei-me com um conjunto habitacional implantado em uma região de vazio urbano, completamente desconectado do restante da cidade. Para Maricato (1997. p. 37), a “casa não é uma ilha na cidade”, ela deve ser compreendida como um conjunto de práticas sociais, um lugar de trocas materiais e simbólicas entre as pessoas. Ela precisa estar associada, também, aos serviços sociais, ao acesso aos equipamentos e aos serviços de consumo coletivo, à infraestrutura de saneamento básico, à energia elétrica, à educação, à saúde, ao lazer, entre outros.

Ao entrar no conjunto, dirigi-me ao Bloco Sabiá, onde mora minha informante. O motorista me deixou na Avenida Luar do Sertão, pois, segundo ele, os carros de aplicativo procuram transitar pelas avenidas ali, evitando ruas secundárias.

As lideranças que entrevistei antes de ir a campo já haviam me informado que as ruas e os blocos fazem referências às músicas do cantor e compositor Luiz Gonzaga,¹⁵ conhecido nacionalmente como o "Rei do Baião", que dá nome ao conjunto. O que pude constatar logo nesse primeiro contato, enquanto caminhava pela Avenida Luar do Sertão à procura de alguém que pudesse me dar alguma informação. Por mais que o relógio marcasse 9:00hs o sol estava escaldante, havia pouquíssimas árvores plantadas, iniciativa dos próprios moradores, acredito e pensei: por que as instituições responsáveis pela construção não fizeram um projeto de arborização? Depois de alguns minutos caminhando, avistei o salão de festas e a quadra de basquete, pontos de referência fornecidos por minha colaboradora.

¹⁵ Luiz Gonzaga do Nascimento foi um compositor e cantor brasileiro. Também conhecido como o Rei do Baião, foi considerado uma das mais completas, importantes e criativas figuras da música popular brasileira.

O Salão de Festas é todo aberto, com a mesma arquitetura dos conjuntos do PMCMV e PAR¹⁶. Havia um senhor sentado em uma cadeira de plástico, sozinho e muito tranquilo. Ele era baixo, moreno e parecia ter em torno de 60 anos. Ao me aproximar, observei que as pessoas que passavam na rua, na maioria das vezes, eram mulheres idosas com pequenas sacolas de plástico transparente, que deixavam entrever o vermelho do tomate ou as folhas verdes do coentro, acenavam para ele discretamente com a mão ou com a cabeça, – com um "bom dia", deixando-me interessada em saber quem ele era.

Como estava muito ansiosa em travar os primeiros contatos com os moradores, queria muito perceber as particularidades existentes do meu campo de pesquisa para poder apreender situações inesperadas e formular melhor os meus questionamentos (Beaud; Weber, 2014). Dirigi-me àquele senhor sentado, que chamarei de Sr. A. Apresentei-me como aluna do Programa de Pós-Graduação em Sociologia, explicando que estava realizando uma pesquisa com os moradores sobre o residencial Luíz Gonzaga.

Aproveitei para conversar um pouco. O Sr. A, falou que trabalhava na construtora responsável pelo conjunto há mais de 5 anos. Atualmente ele está no residencial às quartas e quintas feiras no período da manhã. Sua função é fazer vistorias nos apartamentos. Quando os moradores encontram algum problema de engenharia informam ao Sr. A e ele comunica à empresa para providenciar o conserto. A maioria dos problemas se resume ao encanamento de pias, cozinhas, banheiros e defeitos nos interfonos.

Continuei caminhando para o bloco Sabiá e fui percebendo um pouco da dinâmica dos espaços do conjunto, identificando e observando o comportamento das poucas pessoas que andavam. Aprendendo um pouco sobre as ruas, os blocos e os equipamentos de lazer.

Cheguei ao bloco e percebi que a entrada estava toda gradeada, o interfone não funcionava e o meu celular continuava fora de área. Foi então que gritei pelo nome da minha informante várias vezes. Nesse momento, uma senhora mostrou seu rosto na varanda e sorriu. Era, finalmente, a minha entrevistada, que vou chamá-la de Senhora “B”. De estatura baixa, uma pele rosada e cabelos prateados feito um coque. Seu vestido era florido com um comprimento que ia até os joelhos. Nos pés, um chinelinho de dedo, as famosas *havaianas*¹⁷. Percebi que ela andava com dificuldades e no seu rosto estampava um leve sofrimento de vida.

¹⁶ Programa de Arrendamento Residencial.

¹⁷ Criada no Brasil em 1962, é uma marca de sandália (ou chinelos) de dedo inspirada nas chinelas japonesas chamada Zori. Feita de borracha e com o formato de grão de arroz como textura da palmilha.

Ela me levou ao seu apartamento que ficava no segundo andar. Nas portas, havia várias grades que dificultaram muito a entrada. Sentamo-nos e começamos a conversar. A senhora B me falou que chegou ao conjunto através de sua filha mais velha que trabalha em um sindicato. Ser beneficiada no conjunto Luiz Gonzaga acabou sendo uma oportunidade para todos da família morarem na capital sem precisar morar de aluguel, pois antes ela morava no interior do estado com os três filhos. Uma realidade comum para os moradores da periferia da cidade de Fortaleza, já que a maioria veio das áreas rurais para a capital (Barreira, 1992; Braga, 1995; Silva, 1992).

Durante nossas conversas, contou sussurrando que morar no conjunto era muito complicado. Ela passou por um período difícil depois que recebeu o apartamento. Naquela época, uma de suas filhas tinha sido diagnosticada com câncer e, por esse motivo, ela fechou o apartamento e foi cuidar de sua filha, que mora no bairro Benfica.

Depois de alguns dias fora da nova casa, voltou e alguns vizinhos do bloco informaram que alguém tentou arrombar seu apartamento, mas não conseguiu devido às grades de ferro. A atuação de facções e as expulsões de famílias sempre foi algo comum nas periferias, porém ficou mais visível na última década através do Programa Minha Casa Minha Vida (Paiva, 2022).

Atualmente ela mora como o filho que passa o dia trabalhando. Ela sai de casa duas vezes na semana para acompanhar a filha doente. Nunca mais falaram em tirá-la do apartamento, mas ela vive a maior parte do tempo em casa e não convive com quase ninguém. Acabou sendo uma prisioneira do medo.

Mesmo sabendo que a senhora B não seria a informante que me apresentaria o campo de pesquisa, fui embora tendo a certeza de que a visita ao Luiz Gonzaga foi importante, pois estive dentro do ambiente natural que é a fonte direta para investigação dos fatos. Nesse caso, foi por meio do registro no diário de campo que tive a possibilidade de identificar as ações, descrever, revelar, interpretar e registrar a visita no residencial, trazendo uma análise e uma compreensão a partir da minha observação como pesquisadora.

1.3 “O modus operandi”, o rigor como método de investigação

Como mencionei anteriormente, no início do trabalho de campo tive dificuldades em estabelecer canais de diálogo com os moradores. O cotidiano do conjunto é marcado pelo esvaziamento diurno, visto que a maioria dos moradores trabalha fora do conjunto habitacional, deixando as áreas de circulação esvaziadas. Pouco a pouco, fui me aproximando e construindo

conversas informais com moradores e funcionários das escolas do Conjunto Luiz Gonzaga. No final do ano de 2025, não me sentia estranha naquele espaço, os moradores já me reconheciam como “a menina da UFC que vai fazer um trabalho no Luiz Gonzaga”¹⁸.

Os obstáculos encontrados para acessar o conjunto habitacional refletiram-se, também, na dificuldade de realizar as entrevistas com os integrantes das instituições responsáveis pelo programa, Federação de Bairros e Favelas e Cearah Periferia. Eles sempre desmarcavam as entrevistas ou não tinham agenda para me encontrar devido a outros compromissos. O que levava a pensar: Será que eles não querem falar comigo sobre o processo de construção do Luiz Gonzaga? Será que estão com medo? Será que estou tendo uma abordagem agressiva? Essas dúvidas eram frequentes e eu não conseguia entender, pois os membros das entidades tinham uma desenvoltura verbal e tinha orgulho do projeto Luiz Gonzaga.

Diante desses desafios, adotei uma estratégia de aproximação baseada na minha participação em congressos sobre habitação popular em Fortaleza¹⁹, espaços onde a presença dos movimentos sociais era garantida. Nestas ocasiões, limitei-me a uma inserção gradual: apresentava-me, acompanhava as reuniões e estabelecia diálogos informais. O objetivo era promover uma familiarização mútua, criando a confiança necessária para que, em uma etapa posterior, fosse viável propor a realização das entrevistas.

É importante ressaltar que antes de realizar as entrevistas me apropriei de um *modus operandi* (Bourdieu, 2005). Dessa forma, preparei os roteiros de perguntas e selecionei entrevistas chaves dos movimentos sociais de habitação popular que estavam mobilizados para construção do PMCMV-E na cidade de Fortaleza. Além de me apropriar dos documentos oficiais da atual política habitacional, como o manual de instruções do PAC, elaborado pelo Ministério das Cidades; manuais do PMCMV; PMCMV-Entidades e o caderno de orientação técnico social (COTS), todos organizados pela Caixa Econômica Federal, pois esses documentos são importantes para elaboração do projeto técnico social.

Além disso, me aprofundi no acervo bibliográfico sobre a temática da habitação popular, pesquisando, investigando, analisando autores e literaturas relacionadas à história da habitação no Brasil e em Fortaleza, partindo das primeiras formas de habitação popular, os cortiços, até os programas habitacionais da Política Nacional de Habitação. A revisão

¹⁸ Os moradores me apontavam dessa forma.

¹⁹ 1º Congresso Norte e Nordeste de Regularização Fundiária, realizado nos dias 14 e 15 de abril de 2023. 4º Conferência Municipal de Habitação de Fortaleza, realizado em 4 e 5 de agosto de 2023. Solenidade dos 41 anos da FBFF, realizada em 10 de agosto de 2023. VI conferência Municipal de Habitação Popular, realizada em 22 de dezembro de 2023. E a Semana de Habitação de Fortaleza, realizada nos dias 19 e 23 de agosto de 2024.

bibliográfica foi importante para entender a história da moradia popular brasileira. Autores como Topalov (1996), Azevedo (1988), Bonduki (1998), Gohn (1991), Oliveira (2006), Rizek (2014), Bollafi (1997), Blay (1985), Braga (1995), Gondim (2012), Pequeno (2008), Ponte (1993), Silva (1992), e Maricato (2011) me guiaram para compreensão de conceitos como o direito à cidade, à moradia e às novas perspectivas do programa autogestionária, atualmente conhecido como PMCMV-E.

Ao todo foram realizadas 15 entrevistas semiestruturadas, abrangendo um grupo diversificado de informantes-chave: Seis membros das instituições envolvidas na construção do Residencial Luiz Gonzaga (FBFF e Cearah Periferia); duas assistentes sociais, sendo uma a coordenadora do projeto social e a outra atuante nas políticas sociais de habitação de Fortaleza; uma diretora da escola localizada dentro do conjunto; e três moradores que exercem a função de líderes de bloco.

Outro recurso metodológico importante foi assegurar o anonimato dos moradores e dos técnicos que foram entrevistados. Para isso, os nomes foram substituídos por letras do alfabeto. O objetivo era resguardar tanto os moradores, que convivem lado a lado com a violência do tráfico, quanto os técnicos da área habitacional que trabalham com diversos projetos e programas habitacionais no Estado do Ceará. Esses profissionais evitam partilhar suas opiniões sobre os projetos que atuam. Para uma melhor visualização resolvi trazer uma tabela com os entrevistados:

Tabela 01 – Entrevistados participante das entidades e moradores

ENTIDADE	FUNÇÃO	LETRA QUE FOI UTILIZADA PARA IDENTIFICAÇÃO
Cearah Periferia	Ex-Presidente	I
Cearah Periferia	Atual Presidente	H
Cearah Periferia	Socióloga	F
Cearah Periferia	Técnica Social/Assistente Social	W
FBFF	Ex-Presidente	E
FBFF	Ex -Presidente	B
FBFF	Atual Presidente	D
FBFF	Membro de Associação	G
Líder de Bloco	Morador	M
Líder de Bloco	Morador	C

Líder de Bloco	Moradora	R
Habitafor	Assistente Social	V
Conjunto Luiz Gonzaga	Moradora	B
Construtora	Funcionário	A
Diretora de Escola do conjunto	Diretora	T

Fonte: A autora, 2026.

Após a transcrição das entrevistas, utilizei o *software* ATLAS.ti para realizar a análise, o mapeamento e a compreensão das visões e posicionamentos relatados. Essa ferramenta de análise foi crucial para organizar e codificar o material coletado. Embora o *software* tenha gerado mais de 28 códigos iniciais, concentrei a análise e a interpretação permitindo categorizar e relacionar os dados textuais nos seguintes códigos principais: as instituições parceiras, o PMCMV-entidades Fortaleza, terreno x construtora, Trabalho Social, associação comunitária, segurança, parcerias entre o governo e a prefeitura, educação e transporte.

Outra etapa de grande relevância foi a de orientações, na qual concluí ser fundamental a elaboração de um pequeno questionário para complementar a postura de escuta e captar a opinião dos moradores sobre o conjunto que, em 2025, completava seis anos de existência. Essa etapa tornou-se fundamental para compreender como as famílias avaliam o espaço e os impactos reais do projeto habitacional em suas vidas.

Para garantir agilidade na coleta de dados e não comprometer o dia a dia dos participantes, optei por um formulário de múltipla escolha. Ao todo foram 21 perguntas com as seguintes questões: gênero; idade; cor ou raça; religião; estado civil; pessoas PcDs; trabalho e rendimentos; qual o bairro morava anteriormente; quantas pessoas moram no apartamento atualmente; qual condomínio mora; há quanto tempo mora no conjunto; quais os problemas identificados e o que eles sentem falta; se possuem algum benefício do governo; qual o valor do rendimento familiar; se o apartamento é próprio, alugado ou cedido; se gostam de morar no conjunto; como é a convivência com os vizinhos; se sentem seguros; participam de alguma associação ou organização social; em caso de problemas no conjunto quem recorreria; participa de algum projeto ou ações sociais; e quais os canais de comunicação são utilizados.

Visando otimizar o tempo, tomei como estratégia utilizar o Google Forms para aplicar o questionário de forma *online*. O formulário foi divulgado em diversos canais digitais do conjunto, incluindo grupos de WhatsApp de vendas, o grupo de líderes de bloco e os grupos

de pais das escolas do entorno²⁰. Foram visitadas diversas instituições de ensino, como a EEEP Mário Alencar, o Centro de Educação Infantil (CEI) Pedro Ferreira Mesquita, a EEM José de Alencar, a EEMTI Deputado Paulo Benevides e o Liceu de Messejana. Em cada uma delas, o procedimento foi solicitar a devida permissão para incluir o formulário do questionário nos grupos de comunicação dos pais/responsáveis.

Contudo, o índice de respostas obtidas por meio digital foi pouco expressivo, o que motivou a voltar a campo novamente para aplicar os questionários pessoalmente. Já sabíamos da pouca movimentação nas áreas de convivência. Foi então que me concentrei na entrada dos equipamentos de educação, o Centro de Educação Infantil (CEI) Pedro Ferreira Mesquita e a Escola Rosa da Fonseca, que funcionaram como pontos de apoio eficientes para abordar os pais e os funcionários que moram no residencial.

Foi com empenho e uma presença constante no conjunto Luiz Gonzaga que viabilizamos a coleta de dados, as entrevistas, as observações feitas no diário de campo, as conversas informais na calçada com os moradores, tendo o cafezinho uma presença constante e marcante durante as visitas realizadas.

²⁰ Foram mapeadas as escolas de alguns jovens que moravam no conjunto Luiz Gonzaga.

2 O BRASIL E AS TRANSFORMAÇÕES DA MORADIA POPULAR: DO SEGUNDO REINADO AO PERÍODO DA DITADURA MILITAR

Na segunda metade do século XIX, houve um aumento da população nas grandes capitais brasileiras em busca de trabalho e de uma melhor qualidade de vida. Como consequência, tem-se um aumento populacional nesses centros urbanos, gerando problema de falta de moradia para essa nova população. Além disso, a inexistência de ações públicas para habitação popular, fez com que as pessoas traçassem estratégias com o objetivo de terem um espaço para morar. Assim, foram sendo edificadas nas mais importantes cidades coloniais²¹ os cortiços, os mocambos²², os casebres, as casas térreas de chão batido e os sobrados dos estratos sociais médios²³.

Um modelo de habitação bem conhecida nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo²⁴ eram os cortiços²⁵, por serem habitadas por escravos alforriados, fugitivos ou por aqueles que trabalhavam para os seus senhores, vivendo “sobre si”²⁶. Essas habitações eram estalagens antigas, malconservadas, escuras, sem ventilação, com condições higiênicas precárias, lugares insalubres e sem separação adequada entre as famílias (Chalhoub, 2017; Fanfulla, 1903).

As transformações econômicas, sociais e políticas ocorridas no último quarteto do século XIX resultou em ações que impediam a expansão do trabalho escravo, a promulgação da lei de terras de 1850²⁷, a adoção do trabalho livre, a inserção de uma manufatura industrial e o surgimento de novos estratos sociais que levaram os grandes cafeicultores, com o apoio do Estado, a começarem a receber os primeiros imigrantes europeus²⁸ como alemães, italianos, espanhóis e portugueses para trabalhar na lavoura cafeeira como mão de obra barata e branca.

²¹ Recife, Salvador, Olinda, Ouro Preto, Rio de Janeiro e São Paulo.

²² Barracos construídos com pau a pique, cobertos por palhas, sem piso e sem latrinas).

²³ Habitações mal ventiladas e escuras, sem escoamento, com os despejos das latrinas sendo realizados na rua.

²⁴ A partir das décadas de 1850 e 1860.

²⁵ O termo “cortiço” significa uma caixa cilíndrica de cortiça na qual as abelhas fabricam o mel e a cera. O uso do termo cortiço para habitação coletiva provém, provavelmente, da associação que se fazia entre as estalagens e as colmeias formadas por minúsculos casulos que abrigavam as abelhas operárias, que passavam o dia trabalhando em meio de um intenso zumbido.

²⁶ Termo utilizado quando alguns senhores permitiam que seus escravos trabalhassem e lhes entregassem os valores obtidos, desobrigando-os ao sustento.

²⁷ A Lei de Terras de 1850, promulgada no Brasil em 18 de setembro de 1850, estabeleceu que as terras devolutas do Império só poderiam ser adquiridas mediante compra ao governo. A lei tinha como objetivo principal regularizar a posse de terras e acabar com o sistema de sesmarias, que permitia a obtenção de terras por doação ou ocupação (Brasil, 1850).

²⁸ Os imigrantes que trabalhavam nas fazendas de café eram contratados pelo sistema de parceria, onde, os fazendeiros custeavam a vinda destes, fazendo com que eles já chegassem endividados. Além disso, trabalhavam em um pedaço de terra da fazenda, onde os lucros e prejuízos da colheita eram divididos.

É importante lembrar que estávamos vivendo, nesse período, um discurso de branqueamento onde continuava existindo a invisibilidade negra na sociedade brasileira (Gonçalves, 2017).

A partir de 1886, com o advento das transformações econômicas, aumentou-se o contingente populacional das grandes metrópoles. Uma grande massa de imigrantes²⁹ chegava na capital de São Paulo por conta do dinamismo do comércio e pela introdução do trabalho assalariado nas fazendas de café. Com esse novo número de estrangeiros chegando, houve uma necessidade de moradias para os trabalhadores imigrantes, porém o alto preço dos aluguéis e a baixa remuneração faziam com que esse novo público procurasse alternativas de acomodações.

Nesse momento surgiu a instalação da hospedaria dos imigrantes, um espaço criado para acomodar esses novos trabalhadores que aguardavam no centro da cidade o momento de serem distribuídos para fazendas cafeeiras do interior do Estado (Bonduki, 1998; Abreu, 2003; Gonçalves, 2017).

Mais uma alternativa de habitação para os recém-chegados à capital, foram as casas de cômodos ou estalagens, onde o valor do aluguel dependia dos atributos físicos das moradias (tipologia, tamanho, número de cômodos) e das condições de salubridade e higiene. Essas moradias se caracterizavam por grupos de pequenas casinhas enfileiradas e eram muito comuns nos quintais, terrenos e prédios desocupados. Eram aproveitados por pequenos proprietários e arrendatários de imóveis para a construção de habitações coletivas que ficou conhecido mais tarde como cortiços (Bonduki, 1998). Como explica Vaz (1994) que

os quintais e terrenos livres foram cobertos de frágeis casinhas e, posteriormente, casas que foram desocupadas e subdivididas em cômodos. Lotes e casas eram encortiçados e transformados em estalagens e casas-de-cômodos. Apesar de serem objetos arquitetônicos de formas diferentes são iguais em sua essência, por terem os mesmos elementos de uso coletivo: banheiro, tanque, pátio ou corredor (p. 583).

Blay (1985), em sua pesquisa sobre as habitações populares na cidade de São Paulo na última década do século XIX, descreveu várias formas de estruturas de moradia como cortiço, tais como: a casinha que tinha uma frente para rua pública; o hotel cortiço, um restaurante com quartos pequenos que abrigava operários sem família; os prédios de sobrados, imóveis que foram divididos onde tinha uma área comum para todos com uma sala com vários fogões e latrinas para o gozo de todos; e, finalmente os cômodos nos fundos que possuíam as piores condições de asseio, geralmente eram terrenos de oficina, nas cocheiras e estábulos, feitos de tábuas e cobertos de zinco.

²⁹ O Estado brasileiro incentivava a entrada de imigrantes no país, pois era uma mão de obra barata e branca. É importante lembrar que estávamos vivendo nesse período um discurso de branqueamento, mas continuávamos existindo a invisibilidade do negro na sociedade brasileira (Gonçalves, 2017).

Ainda de acordo com Blay (1985),

o cortiço ocupa comumente uma área no interior do quarteirão [...] um portão lateral da entrada por um estreito e cumprido corredor para uma pátio com 3 ou 4 metros [...] Para este pátio ou área livre se abrem as portas e janelas de pequenas casas enfileiradas, com o mesmo aspecto, a mesma construção, as mesmas divisões internas e a mesma capacidade[...] a casinha tem mais de 3 metros de largura , 5 a 6 de fundo e altura de 3 a 3,50 m [...] o cômodo do fundo , sem assoalho ou forro, é onde fica o fogão que enegrece as paredes da casa[...] o cômodo de dormir é descrito como carente de espaço, iluminação e ventilação para todos que ocupam (p. 67).

Com o adensamento populacional nas cidades, vamos ter uma demanda maior por habitação gerando mais moradias insalubres, falta de água potável, falta de infraestrutura e saneamento. Todas essas questões potencializam a circulação e transmissão das epidemias. Já que eram nesses lugares que havia surtos de doenças que se alastravam pela cidade deixando a “população de bem” preocupada com os riscos da contaminação advindos da promiscuidade destas moradias (Bonduki, 1998; Abreu, 2003; Gonçalves, 2017; Blay, 1985; Vaz, 1994).

Na cidade do Rio de Janeiro, a realidade habitacional não era muito diferente da cidade de São Paulo. O combate às moradias coletivas que se propagavam nas áreas centrais da capital³⁰ era uma das medidas do Governo Imperial, principalmente, por serem consideradas sinônimo de superlotação e de proliferação das epidemias da época.

Na época, o Governo Imperial tentou implementar algumas formas de habitação para a população pobre. No primeiro momento, pensou-se uma isenção de dez anos, denominada de Décima Urbana³¹, para fábricas e companhias que construíssem cômodos nos arrabaldes da cidade para os pobres e artistas nomeadas de “Evonias” (Brasil, 1891).

Posteriormente, o Governo Imperial trouxe uma proposta de subsidiar habitações populares para operários pobres para substituir os cortiços a partir de isenção de impostos de firmas. Segundo Abreu (2003) “as habitações [...] seriam casas populares, higiênicas, com fossas e dependência e de lavanderia, elevadas do solo e com boa aeração” (p.216). O autor ainda ressalta que

estimulados [...] pelo Estado, que passava a subsidiar a empresa privada, diversos pretendentes apresentaram-se como interessados, tendo vários deles obtido concessões. Entretanto, até 1895, apenas uma minoria tinha efetivamente construído as chamadas “vilas operárias”, destacando-se aí quatro fábricas têxteis (Corcovado, Aliança, São João e América Fabril); um banco (Banco dos Operários); e duas

³⁰ As famílias abastadas moravam fora da cidade, seja nos elegantes arrabaldes de Botafogo e Engenho Velho, seja nos mais modestos subúrbios que se formavam ao longo da via férrea. Para a maioria da população, entretanto, a localização central, ou próxima ao centro, era condição indispensável para a própria sobrevivência.

³¹ A Décima Urbana foi o imposto, com pagamento anual à Real Fazenda, criado em 1808, o qual consistia na cobrança de 10% do rendimento líquido dos prédios urbanos em condições habitáveis dentro dos limites das cidades e vilas (Brasil, 1891. p. 69).

companhias de construção civil em associação com o capital financeiro (Companhia Evonéas Fluminense e Companhia de Saneamento do Rio de Janeiro) (p.216).

A construção das vilas operárias não teve êxito, pois existia um mercado de alugueis interessado na permanência dos cortiços na cidade do Rio de Janeiro, além da falta de adesão das fábricas e companhias interessadas pelo projeto. Outra questão importante a respeito das vilas operárias é que elas continuavam tendo como proposta as habitações coletivas, já que o governo provincial não estava preocupado em construir moradias individuais com o objetivo de privacidade das famílias, mas em fortalecer o discurso da saúde pública, do ordenamento e do controle dos espaços na cidade (Abreu, 2003).

No ano de 1888 a capital do Brasil apresentou o “Projeto de Melhoramentos da Cidade Nova”, fortalecendo o discurso higienista³² vindo da Europa que buscava implementar uma "cidade saudável" e que dava importância à salubridade pública, à moradia confortável, higiênica e digna, mas apenas para as famílias abastadas. Para população pobre, era necessário expulsá-los dos centros urbanos e enviá-los para os subúrbios, erradicando os focos contagiosos que eram as moradias insalubres (Abreu, 2003).

Durante os primeiros anos da República Velha, persistiram as preocupações com o ordenamento nas Ubes brasileiras. As epidemias continuaram frequentes nas grandes capitais. Na cidade do Rio de Janeiro, o prefeito Pereira Passos, nomeado para o cargo durante a presidência de Rodrigues Alves (1902-1906), executava os projetos de intervenções urbanísticas com o objetivo pautados nas questões de uma cidade saudável e moderna. Abreu, (2003) explica um pouco esse período:

A Reforma Passos representa o primeiro grande exemplo de intervenção direta, maciça e abrangente do Estado sobre o espaço urbano carioca, intervenção essa que teve dois eixos básicos de sustentação: o controle da circulação e o controle urbanístico. É a partir das decisões tomadas nessas duas áreas que todo o processo de transformação da cidade se irradia, e que seu verdadeiro significado pode ser precisamente identificado (p.222).

A partir dessas intervenções, o poder público foi fortalecendo uma preocupação em organizar os espaços da cidade, derrubando as habitações coletivas, os famosos cortiços. Os objetivos da reforma de Pereira Passos era higienizar as áreas nobres, excluindo construções e pessoas indesejáveis que continuavam sendo sinônimos de pandemias, além do discurso de modernização que buscava o alargamento das vias e o traçado de novas rotas de circulação.

Assim, com as novas reformas urbanísticas, especialmente com as demolições dos

³² O movimento higienista surgiu para combater as epidemias de cólera, tuberculose e varíola que dizimavam populações em todo mundo e se alastraram pelas cidades da Europa.

cortiços, a população pobre e sem moradia teve como alternativa subir para os morros da cidade e construir novas habitações sem nenhum tipo de infraestrutura. À época, a população carioca já identificava a favela como um espaço desorganizado e anti-higiênico, morada de vagabundos e criminosos. Como ressaltam Panandolfi e Grynszpan (2002),

as favelas eram focos de criminalidade e, também, de insalubridade, de epidemia e doenças infecto-contagiosas. Não por acaso, essas áreas passaram a ser alvo dos olhares e das propostas de engenheiros, sanitaristas e higienistas, que ocupavam posição de força na formulação de projetos civilizatórios modernizantes (p. 241).

Portanto, a reforma urbanística de Pereira Passos não só resultou numa nova circulação de vias urbanas, mas também no desaparecimento de moradias de populações operárias e pobres da região central da cidade. É importante ressaltar que, nos primeiros anos da República Velha, não existia uma preocupação em resolver o problema da moradia popular, pois a grande inquietação do poder público era apenas buscar o controle das epidemias. Um exemplo desse momento foi a ideia de construção de casas higiênicas para a população trabalhadora. Com a gestão de Pereira Passos vamos perceber um novo olhar de planejamento urbano dentro dos grandes centros como afirma Abreu (2003):

Ao remodelar a cidade, Passos alterou fundamentalmente o nível em que essa questão era colocada. Separando usos e classes sociais que estavam anteriormente próximos, ou que se interpenetravam perigosamente, gerando faíscas, definiu precisamente os espaços de produção e os espaços de consumo da cidade, separando definitivamente os locais de trabalho dos locais de residência, agora ligados por modernos, eficientes e controláveis espaços de circulação (p. 227).

Essa forma de pensar o espaço público dividiu a cidade criando lugares de trabalho e de moradia. Essa nova perspectiva levou os trabalhadores a buscarem habitações populares nos subúrbios da cidade, gerando uma segregação hierárquica espacial dentro da metrópole carioca. É claro que o mercado ficou atento à essa nova demanda econômica. Aumentou-se as vendas nas pequenas glebas de terra e leilões (as antigas chácaras). O que resultou na criação de bairros populares fora das áreas centrais da cidade. No entanto, a questão habitacional não foi resolvida. Assim, os trabalhadores encontraram um espaço para morarem, mas não conseguiam meios de construir uma moradia digna. Isso ocorreu devido à distância, o cotidiano do trabalho e a falta de investimento (Abreu, 2003).

Nessa época, a realidade da cidade de São Paulo era bem semelhante à da capital carioca, em relação ao embelezamento da cidade. Ambas se preocupavam com o desenvolvimento da industrialização brasileira, a retirada dos cortiços e a nova divisão do espaço urbano entre centro e periferia, onde os pobres e trabalhadores eram encaminhados para

áreas de subúrbios (Blay, 1985; Correia, 2001; Maricato, 2001; Rolnik, 1988).

É a partir desse contexto que desenvolveram um novo modelo de moradia popular, as Vilas Operárias que começaram a ser erguidas no século XIX e tiveram uma visibilidade maior durante as reformas urbanas e econômicas da capital paulistana nas primeiras décadas do século XX. Como explica Correia (2001):

Surgiam como modelo privilegiado de reforma da habitação do pobre urbano, a qual era apontada como um dos problemas centrais da cidade. As “vilas operárias” definiam-se como um padrão de moradia popular oposto à favela, ao mocambo e ao cortiço, supondo ordem, higiene e decência. O termo sugeria casas salubres e dotadas de ordem espacial interna, que se distinguia da falta de higiene, de espaço e de conforto atribuída às casas dos pobres urbanos. Também sugeria casas de famílias de trabalhadores estáveis, em oposição às misturas entre estes últimos e os indivíduos afastados dos empregos regulares (autônomos, vadios, prostitutas etc.), favorecidas pelas formas de moradia e relações de vizinhança nas habitações coletivas e em moradias precárias (p.84).

O governo³³ incentivou a construção de vilas operárias para abrigar a crescente população de trabalhadores nas cidades. Com isenções de impostos e outros incentivos, fábricas e investidores construíram essas moradias populares. Essa iniciativa remodelou o espaço urbano, criando uma clara divisão social e geográfica: de um lado, os bairros da elite e, do outro, os dos operários³⁴. Sendo esse último, localizado em espaços longe da cidade e próximos às áreas de várzeas (Blay, 1985; Correia, 2001; Rolnik, 1988).

Assim, o cenário das vilas operárias esteve muito presente nos grandes centros econômicos. Existiam duas modalidades de vilas operárias. A primeira, tratava-se de uma vila operária da empresa que era destinada ao assentamento habitacional dos trabalhadores, ficavam em locais isolados com poucos serviços e equipamentos urbanos. Nesse espaço de moradia existia um controle bem menor sobre os empregados. Já a segunda, as vilas operárias particulares, eram construídas por empresas privadas, eram voltadas à locação e situadas longe do local de trabalho dos operários (Blay, 1985; Correia, 2001; Rolnik, 1988).

Muitas vilas empresas viraram verdadeiras cidadelas com escolas, igrejas, enfermarias, clubes e com pequeno comércio administrados e controlados pela indústria. Essas cidadelas tinham todos os seus espaços pensados conforme os interesses da produção, um tratamento de controle e disciplina entre patrões e operários. Já o salário desses operários era menor, por ser descontado o valor da moradia (Blay, 1985; Correia, 2001; Bonduki, 1998;

³³ Para estimular a construção, o governo concedeu incentivos como isenção de impostos para empresas e empresários

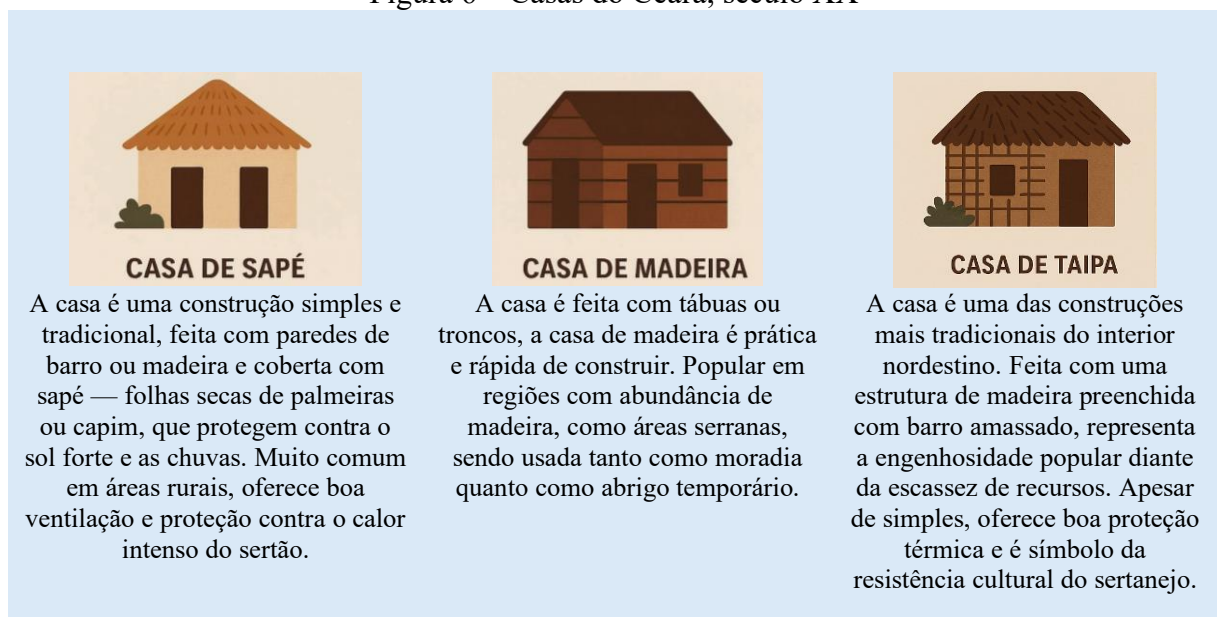
³⁴ Bairros como Brás, Mooca, Bom Retiro, Santana e Belém – Terrenos desocupados: Pacaembu, Pari Cambuci Bexiga e Bela Cintra

Rolnik, 1988).

A partir da construção das vilas operárias os governos fortaleceram um discurso sobre a saúde, o planejamento e a disciplina nas cidades. Além de solucionar problemas relacionados a especulação imobiliária e os vazios urbanos. No entanto, as vilas operárias não resolveram os problemas relacionados à falta de moradia popular das grandes capitais, ocorrendo, no entanto, uma segregação socioespacial gerada pela imposição e fortalecimento das cidades capitalistas. Ademais, a construção de vilas operárias mantinha os funcionários controlados pela empresa e próximos ao local de trabalho (Bonduki, 1998; Blay, 1985).

É importante ressaltar, que as vilas operárias não ficaram centralizadas apenas nas capitais como Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte. Elas acompanhavam as grandes economias da época com suas fábricas e indústrias. Temos como exemplos: as vilas operárias do Estado de Alagoas, construída pela fábrica União Mercantil e Delmiro Gouveia (1903 e 1912); na cidade de Recife, a vila Reis (1908); na região do Pernambuco (1919), as vilas construídas pelas usinas Bamburil, Aliança e União; na cidade de Porto Alegre, a vila operária da Companhia Fiação e Tecido de Porto Alegre (1922); e as vilas operárias construídas na cidade de Fortaleza, Vila Diogo e São José (1928) (Correia, 2001). Considerando o cenário apresentado, o infográfico a seguir ilustra os tipos de moradias populares mais frequentes no Ceará, no século XX. As figuras exemplificam alguns tipos de moradias.

Figura 6 – Casas do Ceará, século XX





CASA DE ADOBE

A casa é construída com tijolos de adobe — uma mistura de barro, areia e palha moldada e seca ao sol — essa casa tem paredes espessas que mantêm o ambiente fresco.

Muito comum em regiões semiáridas, o adobe é sustentável e acessível, refletindo saberes ancestrais e técnicas herdadas dos povos indígenas e colonizadores.



CASA GEMINADA

As casas geminadas são construções idênticas que compartilham uma parede lateral. Comuns em áreas urbanas, elas otimizam espaço e custos, sendo uma solução eficiente para famílias que vivem próximas ou para projetos habitacionais populares.



CASA PATENTE

A casa é uma construção simples e funcional, geralmente com telhado plano e estrutura retangular. Muito usada em zonas urbanas periféricas, ela representa a busca por moradia acessível e sólida, com espaço para adaptações futuras.



CASA DE ALVENARIA

Este tipo marca uma fase de modernização nas moradias do Ceará. Construída com tijolos cozidos ou blocos de concreto, ela oferece maior durabilidade e segurança em comparação às técnicas tradicionais. Tornou-se comum nas cidades e no interior, simbolizando estabilidade e melhoria de vida. Seu acabamento varia bastante, indo do simples ao mais elaborado, conforme os recursos da família.



SOBRADO

Esta é uma construção de dois pavimentos que se destaca pela imponência e pela ligação com a vida urbana. Muito presente em centros históricos e cidades em crescimento, ele servia tanto como residência quanto como espaço comercial no térreo. Com janelas altas, portas amplas e detalhes arquitetônicos marcantes, o sobrado representa prosperidade e influência cultural, refletindo o encontro entre tradição local e influências coloniais



MALOCA INDÍGENA

São moradias coletivas construídas por povos originários, feitas com madeira, palha e cipó. Representam saberes ancestrais e modos de vida comunitários que resistem até hoje em territórios indígenas do Ceará.



CASEBRES DE FAVELA

O avanço acelerado das cidades gera ocupações irregulares e moradias improvisadas. Os casebres de favela, feitos com madeira reaproveitada, zinco e outros materiais, revelam vulnerabilidade, mas também solidariedade e resistência comunitária.



CASARÕES

Os casarões eram erguidos em alvenaria com fachadas ornamentadas, grandes janelas e amplos salões, os casarões representam o auge econômico de famílias influentes. São marcos arquitetônicos que registram poder, prestígio e estilos importados.



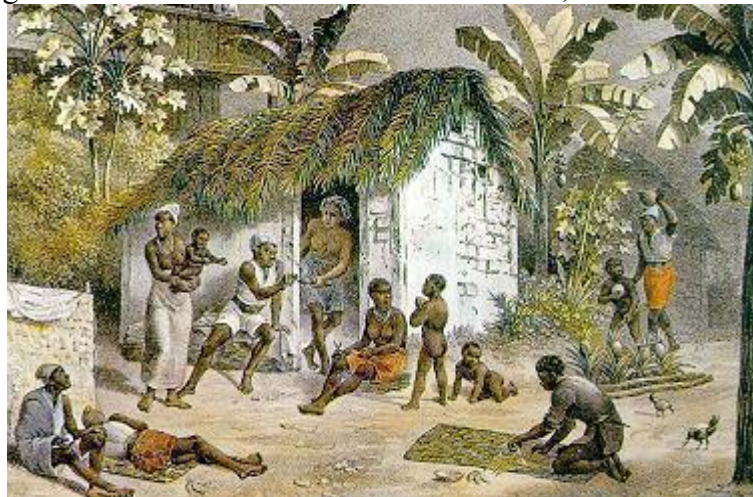
HOSPEDARIAS

Com o crescimento das rotas comerciais e ferroviárias, surgem as hospedarias. Acolhe viajantes, retirantes e comerciantes, funcionando como pontos de encontro e troca cultural. Variam do simples ao sofisticado, acompanhando o movimento econômico da época.



Fonte: A autora, 2026.

Figura 7 – Metade do século XIX: mucambos, casebre e cortiço



Fonte: Jean-Baptiste Debret, séc. XIX.

Figura 8 – Casebres



Fonte: Anônimo. Arquivo Público Estadual Jordão Emereciano, Recife-Pe [193-]. 1 fotografia, sépia

Figura 9 – Casa feita de taipa, CE



Fonte: Fotografia P&B; 5,9 x 10,2 cm, Acervo Iphan.

Figura 10 – Cortiço, início do séc. XIX



Foto: Augusto Malta/Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro.

Figura 11 – Hospedarias, casas de conforto ou estalagens, 1886



Fonte: Acervo do Museu da Imigração.

Figura 12 – Vila da Fábrica, em Camaragibe, PE, no início do século XX



Fonte: Fundaj.

Figura 13 – Casa de operários, Rua Maxweld, Rio de Janeiro – RJ, 1908



Fonte: Companhia Confiança Industrial, Rio de Janeiro – RJ.

Durante esses anos, a moradia popular não era uma prioridade na agenda estatal. A atuação do poder público restringia-se ao controle do crescimento urbano sob a ótica do higienismo, resultando, frequentemente, na exclusão das populações pobres das áreas centrais. As escassas propostas governamentais para a construção de moradias populares, a exemplo das habitações coletivas higiênicas e das evonias, não prosperaram. As tipologias mais frequentes nesse período são as detalhadas no infográfico anterior. Cabe observar que apenas as vilas operárias contaram com algum tipo de subsídio estatal, enquanto as demais modalidades consistiam, majoritariamente em imóveis destinados ao aluguel.

No tópico seguinte, abordarei a realidade da habitação popular em Fortaleza durante a República Velha. Esse período foi marcado por uma profunda segregação socioespacial na qual as camadas populares eram frequentemente deslocadas para além do perímetro urbano em decorrência de políticas higienistas e códigos de postura que restringiam as construções de palha e taipa no centro da capital.

2.1 O outro lado da Belle Èpoque em Fortaleza: as moradias populares e vilas operárias

Como já foi comentado anteriormente, estávamos vivendo uma mundialização do capitalismo, exportando várias matérias primas, principalmente, café, borracha, couro, açúcar e algodão. Esse momento econômico brasileiro fortaleceu várias regiões, inclusive a capital alencarina que reforçava os padrões disciplinares dos espaços da cidade e seus cidadãos. Além dos novos padrões e valores europeus que eram estimulados pela burguesia fortalezense (Foucault, 1987; Ponte, 1993; Gondim, 2001).

Enquanto isso, a cidade continuava a ser organizada, planejada e inspirada a partir do modelo francês. Assim foi construído o Mercado de Ferro³⁵, símbolo da modernidade da época. Foram remodelados equipamentos como a praça da Sé, a praça do Ferreira e a praça do Marquês Herval, os Prédios da Fênix Caixeiral³⁶, a Associação Comercial e o Palacete de Carvalho Mota³⁷. Além de uma melhoria do transporte público e a abertura de novas vias, expandindo novos espaços urbanos como as áreas no sentido sul e oeste (Ponte, 1993; Gondim, 2001).

³⁵ Construído na Gestão de Accioly e concluído em 1897.

³⁶ Grupo de empregados do comércio de Fortaleza. A Instituição sociocultural, educacional, beneficente e filantrópica criada em Fortaleza, a Sociedade Fênix Caixeiral funcionou de 1891 a 1979.

³⁷ Localizado na zona central de Fortaleza, o palacete foi construído em 1907 para servir de residência para a família do Coronel Antônio Frederico de Carvalho Motta, que veio a ocupar o cargo de 3º Vice-Presidente do estado do Ceará. A edificação, com área construída de 1.344,20m², engloba elementos de diferentes estilos arquitetônicos e apresenta características das chamadas casas de “porão alto”.

Em 1912, durante os dias 21 e 24 de janeiro, o centro da cidade, as ruas e as praças se transformaram em espaços de guerra. O episódio conhecido como “Revolta de 1912”, um movimento popular armado³⁸, tinha como objetivo lutar contra a continuidade da oligarquia Acciolina³⁹. Outros problemas enfrentados no centro de Fortaleza, eram as constantes secas que ocorriam no Estado, principalmente a seca de 1915, que aumentava a presença de retirantes na capital. Como afirma (Rios, 2001) sobre a realidade da época:

Em 1915, grande parte da população concentrada foi dizimada pela varíola. A migração para Fortaleza deu-se em grandes proporções, o que levou o poder público a elaborar a primeira versão dos campos de concentração. Nesta seca, as linhas ferroviárias já se estendiam largamente até o sertão. Com isso, a vinda de retirante para a capital teve um aumento considerável. Enquanto os técnicos avaliavam que a proporção da seca não justificava tamanho êxodo, os retirantes continuavam a ocupar os trens que vinham para a cidade. Vale reiterar que não é somente a seca e seus desdobramentos, os fatores que atraem o sertanejo para a vida na cidade (p.45).

Devido ao grande aumento de sertanejos na cidade, foi construído o primeiro campo de concentração nomeado de alagadiço⁴⁰. É importante ressaltar que existia uma diferença entre os campos de concentração e os abarracamentos construídos no Segundo Reinado. Ambos tinham como objetivo o isolamento social entre os migrantes da seca e os demais fortalezenses. No entanto, os abarracamentos estavam localizados dentro das áreas urbanizadas da cidade, os retirantes podiam transitar pela Urbe e trabalhavam para construção de obras públicas. Já nos campos de concentração, os retirantes ficavam em áreas isoladas em espaços restritos, nomeados popularmente como “curral”, pois eram locais com pouco, ou nenhum, contato com os cidadãos. A partir de 1915, esses refugiados são denominados como flagelados da seca por viverem em uma situação de flagelo (Rios, 2001; Gondim, 2001; Neves, 1995).

Como consequência do acréscimo de imigrantes na capital, o número de crimes, mendicância e prostituição também cresceu, além das constantes epidemias presente no centro de Fortaleza, o que levou as famílias com boa situação financeira a se afastarem dos tumultos urbanos se transferido para novas áreas circunvizinhas dando origem a novos bairros como Jacarecanga e Benfica, em seguida Praia de Iracema e Aldeota (Ponte, 1993; Gondim, 2001; Rios, 2001; Neves, 1995).

Enquanto a população abastada se estabelecia nos novos bairros nobres, a

³⁸ Eram pequenos comerciantes, profissionais liberais, estudantes, funcionários públicos e intelectuais.

³⁹ Oligarquia Acciolina: Nogueira Accioly (conhecido como "Babaquara") governou o Ceará de forma centralizadora e autoritária entre 1896 e 1912. Seu governo era marcado por nepotismo, manipulação de eleições, desmandos administrativos e repressão à oposição. Ele concentrava poder e benefícios para seu grupo político e familiares.

⁴⁰ O Campo de Concentração do Alagadiço foi um local criado em Fortaleza, Ceará, em 1915, para abrigar os retirantes da seca. Ele ficava na zona oeste da cidade, próximo ao bairro São Gerardo.

população pobre assentava suas moradias precárias próximo às áreas de ferrovias, de indústrias, margens dos rios e zonas de praia. Lembrando que o litoral da cidade era um espaço que não tinha muita expressividade, já que os equipamentos importantes foram todos construídos “de costas para o mar”. O mar era considerado local onde eram despejados dejetos dos moradores da cidade, zonas de meretrício, local de moradia dos pescadores e de pobreza (Costa, 2005; Dantas, 2002; Silva, 1992).

Figura 14 – Primeiros moradores da Praia de Iracema foram pescadores e pessoas fugindo da seca cearense



Fonte: Acervo Nirez, 2011.

A partir do século XX, a zona de praia vai se reconfigurando como um espaço recomendado pelos médicos, sendo um local associado a tratamentos terapêuticos com o banho de mar e as caminhadas para tratar a tuberculose. Assim, a antiga praia do peixe, antes espaço estigmatizado e habitado pelos pobres, foi sendo substituído pelo local de lazer da elite fortalezense, mudando de nome para praia formosa e posteriormente praia de Iracema (Dantas, 2002; Silva, 1992).

Surge então, um fortalecimento da indústria em Fortaleza e uma necessidade de proximidade entre o trabalhador e sua moradia. É nesse momento que o poder público busca implantar novas estratégias para solucionar os problemas de falta de moradia para a população da classe trabalhadora.

A sugestão do Governo⁴¹ foi a construção de moradias higiênicas e baratas para os trabalhadores. As vilas operárias, ou “Cidades Jardins”, que já estavam presentes em outras capitais brasileiras, também foram inseridas no tecido urbano da capital alencarina. Esse novo modelo de moradia, além de ser uma nova fonte de negócio e investimento imobiliário, buscava inserir dentro de um mesmo espaço trabalho e família, elaborando um controle maior entre patrões e empregados das empresas (Ponte, 1993).

Assim, as primeiras vilas operárias se localizavam nas áreas centrais da cidade como a vila Diogo, que foi construída em 1922 pelo Grupo Diogo Siqueira⁴². Já a vila Pompeu foi fundada em 1926 e edificada pela fábrica Progresso⁴³. A vila São José foi fundada em 1928 pelo empresário Pedro Filomeno Gomes e estava localizada no bairro Jacarecanga, tornou-se um espaço atrativo para as indústrias pela infraestrutura ferroviária⁴⁴, proximidade do porto e do riacho Jacarecanga (Melo, 2021).

Conclui-se, portanto, que nesse período histórico as prioridades da gestão pública no Ceará, especialmente em Fortaleza, concentravam-se na implementação de políticas higienistas e de controle social inspiradas em modelos nacionais e internacionais. Diante desse cenário, nota-se a inexistência de interesse estatal em prover habitação para os flagelados das secas e população pobre da cidade. Ao contrário, esses indivíduos eram estigmatizados como vetores de patologias e, conseqüentemente, segregados em espaços periféricos para que fossem isolados do convívio social urbano.

No capítulo seguinte irei apresentar os modelos de moradia popular implementados durante o Estado Novo. É fundamental ressaltar que esse marco histórico sinaliza uma mudança de paradigma, momento em que o Poder Público passa a intervir diretamente na questão habitacional, assumindo a gestão e a promoção da moradia para as classes populares.

⁴¹ Foram criadas Leis de incentivo para beneficiar os empresários que construíssem moradia para a classe trabalhadora

⁴² A.D. Siqueira & Cia., que tem como objetivo principal a instalação e a exploração de uma fábrica de sabão e resíduo de caroço de algodão, no cruzamento dos boulevards D. de Caxias e Imperador, batizada de Santa Elisa, em homenagem a sua esposa.

⁴³ A Fábrica Progresso, fundada por Tomás Pompeu de Sousa Brasil Filho, foi uma importante indústria têxtil local, especializada na produção de redes.

⁴⁴ O ramal oeste foi transferido para fora da área central, situando-se ao longo da Avenida Jose Bastos.

2.2 As iniciativas de habitação popular durante o estado novo e seus impactos

Após a revolução de 1930⁴⁵, precisamente em 1937, Getúlio Vargas implantou um novo regime onde o Brasil deixava de ser um país constitucional para se tornar autoritário. Conhecido como Estado Novo⁴⁶, esse novo governo teve como características a criação de uma nova constituição, a extinção dos partidos políticos, o controle dos sindicatos, a censura da imprensa e a centralização do poder executivo.

Durante o governo de Getúlio Vargas, a questão da moradia se tornou uma prioridade para o Estado, o que fez com que o governo assumisse o protagonismo no setor habitacional. No período da República, a iniciativa privada era dominante e contava com privilégios fiscais, operando sem regulamentação nas relações com os inquilinos. Essa dinâmica mudou com Vargas, que colocou o poder público à frente das políticas habitacionais.

O novo governo se preocupava em buscar novas formas de solucionar as intensas demandas por moradias, já que as administrações anteriores não procuravam criar políticas habitacionais. Dessa forma, passou a fortalecer as regulamentações⁴⁷, extinguir habitações “anti-higiênicas”, evitar a formação de novas favelas e a retomar a temática higienista na grande capital. É importante ressaltar que no governo anterior, a moradia popular era marcada pela predominância do aluguel, enquanto a produção habitacional era viabilizada pelas Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs)⁴⁸, que funcionavam nos âmbitos estadual e municipal. Esse sistema era sustentado por descontos mensais nos salários dos trabalhadores⁴⁹ (Valladares, 2000).

Como afirma Bonduki (1998):

Abria-se, assim, nova fase da reflexão sobre o problema das moradias, que se tornou um tema multidisciplinar. A ampliação do ensino superior e da burocracia estatal anos Vargas proporcionou novos enfoques que tiveram não só um diagnóstico das condições habitacionais e dos obstáculos para sua melhoria, como também a elaboração de propostas que levaram em conta os aspectos físicos, institucionais, urbanísticos, econômicos, jurídicos, sociais e ideológicos da questão. E tudo isso com o objetivo de viabilizar soluções habitacionais alternativas para a população de baixa renda, sobretudo a casa própria (p.75).

⁴⁵ Derrubar o governo de Washington Luís e impedir a posse de Júlio Prestes, candidato apoiado pela oligarquia cafeeira, além de promover reformas políticas e sociais

⁴⁶ Vargas deu um golpe de Estado, cancelando as eleições presidenciais que estavam previstas para aquele ano. O pretexto foi a suposta ameaça comunista (o "Plano Cohen", que depois se descobriu ser falso), o que ele usou para justificar a necessidade de um governo forte e centralizado.

⁴⁷ Com o Código de Obras da Cidade do Rio de Janeiro de 1937.

⁴⁸ Instituída em 1923, integrava o Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio.

⁴⁹ Essa participação ocorria através do Estado, Empregadores e trabalhadores.

O governo de Getúlio Vargas adotou uma abordagem mais técnica para resolver o problema da moradia, alinhada com seu projeto de modernização do país. Seu objetivo era transformar o Brasil, até então majoritariamente rural, em uma nação industrializada. Essa transição provocou um grande êxodo rural, levando muitas pessoas a migrarem para as grandes capitais, como Rio de Janeiro e São Paulo, em busca de emprego e habitação (Bonduki, 1998).

Outro fato importante foi a criação do Instituto Social, atual Departamento de Serviço Social da Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RIO). O novo quadro técnico com assistentes sociais, por sua vez, tinha como objetivo acompanhar e criar perspectivas de política habitacional para moradores de favela. No entanto, as atividades sociais continuavam sendo desenvolvidas de forma assistencialista e religiosa (Valladares, 2005).

No item seguinte, apresentarei os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), os Parques Proletários e a implementação da Lei do Inquilinato, concebida para regular e assegurar o controle dos preços de aluguéis. Tais medidas evidenciam o surgimento de uma preocupação estatal estruturada com a moradia popular, sinalizando os primeiros passos de uma política habitacional no país.

2.3 Os primeiros projetos de habitação popular

No ano de 1933, as Caixas e Instituto de Aposentadoria e Pensões tornaram-se os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), órgão subordinado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio-MTIC. Entre os anos de 1937 e 1945, os IAPs⁵⁰ passaram a financiar as primeiras habitações para classe trabalhadora, principalmente, ligadas à indústria e ao comércio. A partir da criação das carteiras prediais, organizavam-se fundos previdenciários que seriam aplicados em políticas públicas sociais, especialmente nas áreas de saúde e habitação (Bonduki, 1998).

Outro financiamento importante que ocorreu nesse período foi a construção dos primeiros Parques Proletários que tinham como objetivo solucionar os problemas de moradia para famílias que moravam em favelas com o intuito de devolvê-las à vida urbana. No entanto, as remoções para os Parques Proletários não obtiveram êxito, apenas expandiram mais o fenômeno que se intensificou nas décadas seguintes, tornando-o um problema social que o poder público não conseguiria mais resolver (Bonduki, 1998). Como é possível ver na figura 15, sobre a propaganda do IAPI em Realengo, detalhe para produção do bairro operário, da

⁵⁰ Entre os anos de 1933 e 1938 foram criados IAPM (marítimos), IAPB (bancários), IAPC (comerciários), IAPI (industriários), IAPETC (condutores de veículos e empregados de empresas de petróleo) e IAPE (estivadores).

linha do trem que ligava rapidamente o bairro ao centro da cidade e do aparato disponível aos moradores do conjunto.

Figura 15 – Propaganda do IAPI em Realengo

INSTITUTO DE APOSENTADORIA
E PENSÕES DOS INDUSTRIÁRIOS

CIDADE OPERÁRIA DE REALENGO

MAIS UMA GRANDE OBRA
SOCIAL DO GOVERNO

CLUBE
CINEMA
CRÉCHE
ESCOLA
JARDIM
PARQUES
MERCADO
AMBULATORIO
JARDIM DE INFANCIA
CENTRO COMERCIAL
PRAÇA DE ESPORTES
REDE DE ESGOTOS
ABASTECIMENTO D'ÁGUA

ESTÃO ABERTAS AS INSCRIÇÕES PARA 1.400 CASAS

PROJETO E
CONSTRUÇÃO
DO I.A.P.I.

INSTITUTO DE APOSENTADORIA E PENSÕES DOS INDUSTRIÁRIOS
Rua Amador de Almeida, 100 - 20110-000 - Realengo - RJ
Tel. 251-11111 - 251-11112 - 251-11113 - 251-11114 - 251-11115 - 251-11116 - 251-11117 - 251-11118 - 251-11119 - 251-11120 - 251-11121 - 251-11122 - 251-11123 - 251-11124 - 251-11125 - 251-11126 - 251-11127 - 251-11128 - 251-11129 - 251-11130 - 251-11131 - 251-11132 - 251-11133 - 251-11134 - 251-11135 - 251-11136 - 251-11137 - 251-11138 - 251-11139 - 251-11140 - 251-11141 - 251-11142 - 251-11143 - 251-11144 - 251-11145 - 251-11146 - 251-11147 - 251-11148 - 251-11149 - 251-11150 - 251-11151 - 251-11152 - 251-11153 - 251-11154 - 251-11155 - 251-11156 - 251-11157 - 251-11158 - 251-11159 - 251-11160 - 251-11161 - 251-11162 - 251-11163 - 251-11164 - 251-11165 - 251-11166 - 251-11167 - 251-11168 - 251-11169 - 251-11170 - 251-11171 - 251-11172 - 251-11173 - 251-11174 - 251-11175 - 251-11176 - 251-11177 - 251-11178 - 251-11179 - 251-11180 - 251-11181 - 251-11182 - 251-11183 - 251-11184 - 251-11185 - 251-11186 - 251-11187 - 251-11188 - 251-11189 - 251-11190 - 251-11191 - 251-11192 - 251-11193 - 251-11194 - 251-11195 - 251-11196 - 251-11197 - 251-11198 - 251-11199 - 251-11200

Fonte: Jornal do Brasil. 20/9/1942 p.23, Edição 222

Historicamente, os Institutos de Aposentadorias e Pensões foram as primeiras instituições públicas a investir em moradia, além de ter como finalidade proporcionar benefícios previdenciários e assistência médica aos seus beneficiários. As moradias construídas eram em conjuntos habitacionais que poderiam ser de casas geminadas, sendo, a grande maioria, construção de apartamentos com quatro andares, proporcionando um processo de verticalização e especulação imobiliária das grandes capitais brasileiras. Além disso, os espaços de moradia

retratavam as intensas normas de controle social.

Bonduki (1998) apresenta o panorama dos IAPs nas capitais da seguinte forma:

O volume de obras construídas ou financiadas pelo IAPI na década de 40 foi provavelmente maior que o de qualquer outro órgão ou empresas individuais até então. Suas realizações até 1950, somavam 17.725 unidades habitacionais de interesse social em conjuntos do próprio instituto, os quais também incluíam escolas e equipamentos comunitários; 7.940 imóveis financiados para moradia de associados 4.942 unidades habitacionais de classe média financiadas pelo plano C, localizadas em 663 edifícios de apartamentos (incorporações); além do financiamento da construção de 1.161 unidades habitacionais em conjuntos residenciais de pagadores, 20 instituições hospitalares, 15 sedes de sindicatos, 26 edifícios de lojas e escritórios e 10 instituições educativas (p. 156).

Embora os IAPs tenham construído vários conjuntos habitacionais no país, como afirma o autor, este foi extinto 1964, porque não era um órgão habitacional, além de outros problemas relacionados à crise habitacional no País que foi agravada pela II Guerra Mundial, impossibilitando a importação de materiais de construção o que acarretou em uma elevação significativa nos valores dos imóveis, reforçando os investimentos imobiliários, e impulsionando também a produção interna de materiais de construção e a migração.

Ainda sob a vigência do Estado novo, a Fundação da Casa Popular (FCP) marcou o início das políticas nacionais de habitação popular, sendo a primeira entidade estatal com essa finalidade, criada no ano de 1946. Já em 1966, é criado o Instituto Nacional de Previdência Social-INPS para substituir os IAPS, o novo órgão tinha como garantia acabar com as diferenças entre as categorias profissionais (Bonduki, 1998).

Esses acontecimentos fizeram com que o governo de Getúlio Vargas decretasse a criação da Lei do Inquilinato, em 1942, congelando os preços dos aluguéis por mais de 20 anos. Aparentemente, pode ser compreendida como uma ação de proteção aos inquilinos, entretanto, gerou consequências desastrosas para os setores populares como os despejos, queda nas locações dos imóveis e demolições de prédios para construções de obras de maiores dimensões. Conseqüentemente, gerou uma situação de insegurança tanto para as famílias que moravam em casas alugadas quanto para as que sonhavam com a casa própria, incitando a população a buscar soluções ilegais na ocupação sem infraestrutura e a autoconstrução de habitações precárias (Bonduki, 1998; Pequeno, 2008).

Com relação à Lei do Inquilinato, Bonduki descreve:

O congelamento dos aluguéis determinado em 1942 por este regulamento de Getúlio Vargas, teria desestimulado a produção de moradia para locação pelo setor privado e com isto levado os trabalhadores a buscar os loteamentos de periferia, até então pouco ocupados (1998, p.12).

Com a Lei do Inquilinato aumentou-se o número de favelas. Mais precisamente em 1940, o governo investiu nas unidades habitacionais coletivas, seus objetivos eram resolver os problemas de insalubridade nas áreas de moradia e beneficiar a população favelada com a promoção de serviços básicos de luz e água. A Igreja Católica, com o apoio do governo carioca, criou a Fundação Leão XIII em 1946, a Cruzada São Sebastião em 1955 e o Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-higiênicas-SERFHA, de 1957. (Pandolfi; Grynspar, 2002).

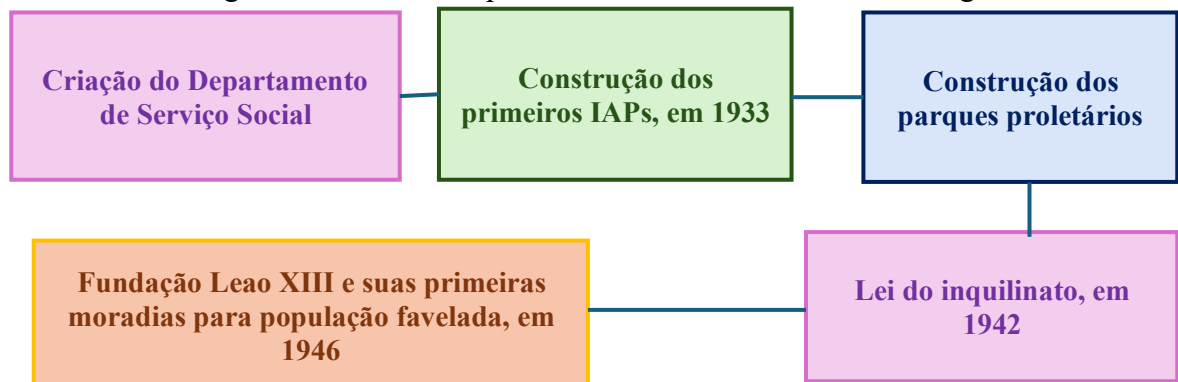
Conforme Bonduki aponta:

A década de 40 é, portanto, crucial no que se refere à ação do Estado no setor habitacional, quando ocorrem as primeiras intervenções do governo federal- congelamento dos aluguéis, produção em massa de moradia por intermédio dos IAPS e a Criação da Fundação Popular. Além disso, no mesmo período consolidou-se a aceitação, pelo Estado e pela população, de alternativas habitacionais precárias, ilegais e excluídas do âmbito capitalista, como a favela e a casa própria em loteamentos clandestinos e desprovidos de infraestrutura. Esse processo ocorreu numa conjuntura dinâmica de transformações políticas, urbanização, crescimento econômico, mobilização popular e redesenho urbano (1998, p. 209).

Esse fenômeno foi revelado por meio de dados oficiais através de dois recenseamentos. O primeiro foi realizado em 1948, no Distrito Federal, e um mais geral, dois anos mais tarde. Entretanto, já haviam sido realizados, nos anos de 1920 e 1938, levantamentos com proporções bem menores, incluindo apenas domicílios e comércios em favelas (Valladares, 2005).

Abaixo, o infográfico detalha as principais iniciativas de habitação popular do período Vargas, evidenciando as estratégias de moradia e o papel do Estado na organização urbana da época.

Figura 16 – Início das políticas habitacionais – Período Vargas



Fonte: A autora, 2026.

Seguindo com a análise, o foco recairá sobre a atuação da Fundação Casa Popular no contexto do governo Jânio Quadros. O objetivo é compreender como essa instituição buscou viabilizar o acesso à moradia popular observando as estratégias adotadas para enfrentar o déficit habitacional da época.

2.4 A Fundação Casa Popular

No início da década de 1950, o Brasil ainda sofria com um grande déficit habitacional, desta forma a grande proposta da época era a criação de um Banco hipotecário, como afirmam os autores Azevedo e Andrade (2011):

O projeto do banco hipotecário previa recursos de várias fontes: depósitos, lucros das operações, receitas provenientes de letras hipotecárias de sua responsabilidade e subscrição compulsória por parte dos particulares que viessem a contrair empréstimos junto ao banco. O capital deveria ser integralizado em 90% pela própria Fundação da Casa Popular. O restante deveria ser coberto por particulares, devedores do banco, na proporção de uma ação de mil cruzeiros para cada conjunto de 50 mil cruzeiros de empréstimo (p.41).

Foi somente no Governo de Jânio Quadros que surgiria um novo pensamento para remodelar a Fundação Casa Popular⁵¹, que tinha sido instituída pelo Decreto-lei nº 9.218 de primeiro de maio de 1946. A proposta era criar uma assistência habitacional modificando FCP e dando lugar ao Instituto Brasileiro de Habitação⁵². Este último tinha o objetivo de construir mais de 100 mil casas nas grandes cidades do Nordeste, do Leste e do Sul, sendo o grande financiador o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Seu público seriam pessoas que possuíam uma estabilidade empregatícia, já que a prestação das moradias não podia exceder 20% do salário dos trabalhadores. Outro critério importante era o tempo de permanência na cidade (Azevedo; Andrade, 2011).

A Fundação da Casa Popular (FCP) foi a primeira instituição nacional dedicada à construção de moradias para a população de baixa renda. Ela operava oferecendo crédito habitacional por meio dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) e das Caixas Econômicas Federais (CEFs). Como explica Villaça (1986):

A Fundação Casa Popular foi o primeiro órgão em escala nacional criado com a finalidade de oferecer habitação popular ao povo em geral. Propunha-se financiar não apenas casas, mas também infraestrutura urbana, produção de materiais de construção, estudos e pesquisas e etc. Tais finalidades parecem indicar que houve

⁵¹ Criado no dia 1 de maio de 1946 no Governo Gaspar Dutra

⁵² O Instituto Brasileiro de Habitação (IBH) foi uma tentativa de criar um órgão nacional para tratar da política habitacional no Brasil.

avanços na compreensão de que o problema da habitação não se limita ao edifício casa, mas que houve pouco progresso na compreensão da faceta econômica e financeira da questão (p. 25).

Outro diferencial da Fundação da Casa Popular foi a inclusão de uma equipe técnica social que tentavam diagnosticar o perfil dos beneficiários do programa que ficou denominado como “popular”, além dos novos tipos de habitação que se enquadrassem nos diferentes hábitos de vida da população, como condições climáticas e higiênicas. Houve também a preocupação com a população rural, as quais as metas se voltariam para o melhoramento das construções e para as pesquisas de novos tipos de habitações, como por exemplo, projetos com casas de pau a pique (Azevedo; Andrade, 2011).

Os beneficiários do programa abrangeram brasileiros e estrangeiros com mais de dez anos de residência, trabalhadores em atividades particulares, servidores públicos ou de autarquias. As moradias eram construídas como forma de conjuntos habitacionais, normalmente homogêneas, como metragem de 70m², geralmente possuíam três quartos, pois consideravam que as famílias eram numerosas (Azevedo; Andrade, 2011).

Apesar da construção de moradias populares pela FCP, houve um movimento de oposição à rápida edificação de arranha-céus na área central, que eram destinados a investidores e pessoas de alta renda. Além disso, a construção de outros tipos de edifícios residenciais para aluguel diminuiu significativamente, por conta do congelamento dos aluguéis. Essa situação levou a uma crise habitacional, pois o capital que poderia ter sido usado para construir novas moradias foi, em vez disso, investido na compra de imóveis já existentes (Bonduki, 1998).

Na época, ocorria uma política de embelezamento e modernidade nas grandes capitais, como Rio de Janeiro e São Paulo, que implantavam demolições para a construção de grandes avenidas e prédios, porém o dinheiro que era para ser destinado ao mercado imobiliário foi desviado para a montagem do parque industrial brasileiro e para uma infraestrutura de desenvolvimento. Na década de 1950, o governo ainda seguiu desestimulando os investimentos imobiliários (Bonduki, 1998).

A criação da Fundação Casa Popular (FCP) apresentou continuidades em relação às diretrizes dos governos anteriores. A instituição incorporou critérios técnicos semelhantes aos adotados na era getulista, mantendo como público-alvo a classe trabalhadora. Para além da promoção da casa própria, a FCP contribuiu para o fortalecimento da previdência social no país, integrando a política habitacional ao sistema de benefícios que incluía aposentadoria e assistência médica. Assim, de forma gradual, a política habitacional brasileira começou a ser estruturada e consolidada.

A seguir, examinarei as experiências práticas de moradia popular em Fortaleza promovidas pelos IAPs e pela FCP, identificando o legado desses projetos habitacionais para a organização do espaço urbano local.

2.5 Os IAPs e FCP em Fortaleza como materialização das políticas trabalhistas

No período em que Getúlio Vargas se autodeclarou presidente do Brasil, a cidade de Fortaleza estava passando por modificações urbanas tais como a reforma do porto, a construção de novas vias e a edificação de novos prédios e ruas. Todas essas alterações tinham como ponto principal as aspirações econômicas. Já o porto era o principal ponto de fluxo de mercadorias e pessoas, atuando como um eixo central para o comércio e o turismo (Rios, 2001).

Uma situação recorrente na cidade de Fortaleza era o retorno dos retirantes. Por conta da seca de 1932, a cidade recebeu esses imigrantes em condições de extrema miséria. Para sobreviver, muitos recorriam a roubos, invasões, saques e mendicância, o que aterrorizava os moradores de Fortaleza, especialmente os comerciantes.

Com o grande número de flagelados chegando à capital, o governo, mais uma vez, adotou a solução dos campos de concentração. O discurso oficial era de controle, disciplina e regras "civilizadoras". Assim como nos campos anteriores, a proposta era usar os retirantes como mão de obra para obras da prefeitura e do estado (Rios, 2001).

O aumento populacional em Fortaleza gerou uma grande demanda por moradia. Embora alguns imigrantes retornassem às suas cidades de origem após a seca, muitos permaneceram na capital. Aqueles sem emprego formal criaram suas próprias soluções, levando ao surgimento das primeiras favelas da cidade entre as décadas de 1930 e 1950. Destacam-se: Cercado do Padre Zé (1930), Mucuripe (1933), Lagamar (1933), Morro do Ouro (1940), Varjota (1945), Meireles (1950), Papoquinho (1950), Estrada de Ferro (1954). Além do Pirambu, Moura Brasil, dentre outros (Silva, 1992).

No entanto, a preocupação do atual governo federal se centrava em buscar formas de moradia para os trabalhadores regularizados, por conta disso, a cidade de Fortaleza concentra, entre os anos de 1938 e 1955, a produção de imóveis construídos pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões. Sendo assim, as primeiras moradias foram construídas em 1932, as vilas operárias e de aluguel com casas térreas nos bairros Aldeota, Varjota, Benfica e Otávio Bonfim; no ano de 1935 a Vila São Luís⁵³; em 1938 as vilas Vila Ferroviária do Otávio Bonfim

⁵³ Instituto de Aposentadoria e Pensão da Fábrica de Fiação e Redes São Luís.

e Vila Valdemar Falcão; a vila Ipiranga de 1938 e Vila Antônio Ferreira Filho em 1940.

As figuras abaixo retratam moradias construídas pelos Institutos de Aposentadorias e Pensões. A primeira figura ilustra as unidades habitacionais verticais situadas na Avenida Presidente Costa e Silva (antiga Via Perimetral), no bairro Mondubim. Tais edificações preservam sua estrutura original e permanecem ocupadas por núcleos familiares até os dias atuais, servindo como registro material daquela política habitacional em Fortaleza. Já a segunda figura são conjuntos habitacionais que foram construídos na cidade de Salvador.

Figura 17 – Moradias no Mondubim, Fortaleza-CE, 1950



Fonte: Almeida e Nascimento, 2023.

Figura 18 – Conj Valdemar Falcão e Conj. Parque Ibiapava, Salvador-BA, 1950



Fonte: Almeida e Nascimento, 2023.

A partir de 1946, aumenta-se a construção de moradias na cidade e em 1950 tornam-se habitações sociais⁵⁴ sendo construídas longe das áreas centrais. Foram erguidos os conjuntos Coqueirinho em 1948, Waldemar Falcão em 1950, Parque Ibiapava em 1950 na cidade de Salvador e, em 1955, em Fortaleza, no bairro Mondubim (Almeida; Nascimento, 2023).

⁵⁴ Trabalhadores legalizados de baixa renda.

Mesmo os IAPs tendo construído 1.073 moradias entre locações, financiamento para construção, compras de casas e apartamentos na cidade de Fortaleza, os Institutos de Aposentadoria e Pensão não conseguiram resolver o problema habitacional da capital. Vale ressaltar que, mesmo no período do golpe militar de 1964, os IAPs continuaram contraindo e locando moradias na cidade alencarina (Aragão, 2010; Almeida; Nascimento, 2023).

Em relação a Fundação da Casa Popular (FCP) na cidade de Fortaleza, o programa não teve um impacto significativo na habitação popular. Apenas dois empreendimentos foram construídos nesse período: o Conjunto Habitacional Henrique Jorge, inaugurado em 1952 com 456 casas, e um conjunto de casas para sargentos do 23º Batalhão de Comando (Almeida; Nascimento, 2023; Aragão, 2010).

Assim, a FCP simbolizou a falha do governo: não havia recursos financeiros disponíveis e a própria população-alvo não possuía organização necessária para propor projetos de habitação social. Ademais, há falta de vontade política para resolver a situação da habitação no país, além dos reflexos diretos do clientelismo e do autoritarismo que determinavam as regiões onde seriam construídas as moradias e quais os públicos deveriam ser beneficiados com estas moradias. Consequentemente, o projeto do Instituto Brasileiro de Habitação foi engavetado (Almeida; Nascimento, 2023; Bonduki, 1998).

O próximo capítulo analisa as diretrizes habitacionais do período militar, destacando a criação e a atuação do Banco Nacional da Habitação (BNH) e das Companhias de Habitação Popular (COABs). Discutirei como a construção em massa de conjuntos populares serviu como motor de reativação econômica e estímulo à indústria civil. Por fim, examinarei os fatores que levaram à crise desse modelo, abordando as falhas estruturais e econômicas que resultaram no declínio do BNH e das COABs.

2.6 A política habitacional como ferramenta de controle social na Ditadura Militar de 1964

O golpe militar de 1964 que depôs o presidente João Goulart e deu início à ditadura militar no Brasil (1964-1985) foi um desdobramento de múltiplos fatores. Entre eles, destacam-se o contexto da Guerra Fria e a preocupação com o comunismo, a instabilidade política e social que o país atravessava e a atuação de grupos conservadores da sociedade em aliança com as Forças Armadas.

Quando o novo regime foi instaurado, o país continuava enfrentando altas taxas de inflação. Uma das peças centrais do plano de estabilização econômica do novo regime foi o

Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), que tinha como um de seus principais objetivos o controle da alta dos preços. Outro plano para a retomada do crescimento econômico foi a criação de um Banco Habitacional, que teria um duplo propósito de enfrentar o déficit habitacional agravado pela inflação, tendo o financiamento de moradias a longo prazo como um mecanismo. Como explica Bollafi (1977):

Esperava-se estimular a produção mediante um plano governamental de construção de residências populares, que ao mesmo tempo incentivaria indústrias básicas, fornecedoras da construção civil, e daria saída ao problema social representado pela aguda carência de habitação nas cidades. (p.45):

Para o autor, essa realidade de incentivo econômico a partir da construção civil em momentos de alta inflação é algo comum na história das sociedades. Durante o século XX tivemos a construção de ferrovias nas cidades de Londres e Nova York, as rodovias na Itália e Alemanha e a construção de Brasília no Brasil. Esses investimentos públicos buscam o controle econômico nos momentos de crise (Bollafi, 1977).

É a partir desse contexto econômico que o Brasil reformula algumas ações sobre a habitação popular, a exemplo do Plano Nacional de Habitação (PNH) que tinha como suporte o Sistema Financeiro da Habitação-SFH e foi criado em agosto de 1964 pela Lei nº 4.380. O PNH, por sua vez, daria lugar à extinta Fundação Casa Popular (FCP) que tinha como objetivos construir moradias para trabalhadores de baixos salários, investir em saneamento básico, implantar os planos diretores, controlar o crescimento das favelas e ocupações irregulares, dinamizar a economia e desenvolver o país a partir da construção de empregos, estimulando o setor da construção civil, controlando as massas na perspectiva de garantir uma estabilidade social e, sobretudo, favorecer a população de até três salários mínimos em cidades com mais de 50 mil habitantes (Braga, 1995; Maricato, 2001; Gondim, 2013).

Para lograr êxito, o PNH criou o Banco Nacional de Habitação que se configurou como o órgão central de promoção das políticas públicas do país e consistia numa instituição de segunda linha. Foi transformado em uma empresa pública, sendo vinculado ao Ministério do Interior. O novo banco tinha como objetivo construir moradias para famílias de baixo poder aquisitivo, elevando os recursos financeiros do país a partir dos setores da construção civil, apoiando os proprietários de terras urbanas e beneficiando a captação de recursos para os bancos privados (Braga, 1995; Maricato, 2001).

O BNH junto com o Sistema de Poupança e Empréstimo (SBPE) participavam de todas as instituições públicas e privadas, atuando na captação de recursos para o setor de habitação que ocorria de duas maneiras. A primeira, ocorria através da arrecadação do Sistema

Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE) que correspondia ao conjunto de recolhimento de letras imobiliárias e das cadernetas de poupança. Já a segunda fonte foi capitalizada em 1967 e provia do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), gerado a partir do fundo compulsório dos trabalhadores formais da economia do país (Braga, 1995; Bollafi, 1977; Maricato, 2001).

Bollafi (1977) cita outros objetivos importantes do BNH:

Ordenação da política habitacional e do financiamento para saneamento; Difusão da propriedade residencial, especialmente entre as classes menos favorecidas; Melhoria do padrão habitacional e do ambiente, bem como eliminação de favelas; Redução do preço de habitação pelo aumento da oferta, da economia de escala na produção, do aumento da produtividade nas indústrias da construção civil e redução de intermediários; Melhoria sanitária da população; Redistribuição regional dos investimentos; Estímulo à poupança privada e, conseqüentemente, ao investimento; Aumento da eficiência da aplicação dos recursos estaduais e municipais; Aumento de investimentos nas indústrias de construção civil, matéria de construção e de bens de consumo durável, inicialmente de forma acentuada – até o atendimento da demanda reprimida – e de forma atenuada, mas permanente, para o atendimento das demandas vegetativas e de reposição;. Aumento da oferta de emprego permitindo absorver mão-de-obra não especializada; Criação de polos de investimento com a conseqüente melhoria das condições de vida nas áreas rurais (p. 49).

Assim, o período da Ditadura militar trouxe uma nova perspectiva de uma política de habitação popular buscando sanar os desafios da crise econômica do déficit habitacional do país e o um propósito de ordem e controle social. Como podemos perceber na fala do Ministro de Planejamento da época, Roberto Campos, sobre a realidade habitacional deste período: “O proprietário da casa própria pensa duas vezes antes de se meter em arruaças ou depredar propriedades alheias e torna-se aliado da ordem” (Azevedo; Andrade, 2011, p.41).

Maricato (2021) reforça sobre a realidade da época:

As cidades brasileiras passaram a ocupar o centro de uma política destinada a mudar seu padrão de produção. A drenagem de recursos financeiros para o mercado habitacional, em escala nunca vista no país, ocasionou a mudança no perfil das grandes cidades, com a verticalização promovida pelos edifícios de apartamentos[...] se consolidou por meio de uma explosão imobiliária. Além da imagem das cidades mudaram também o mercado fundiário e vários aspectos da cadeia produtiva (p.20).

Nesse período, surgiram as Companhia Habitação Popular (Cohabs), empresas de economia mista, municipais e estaduais. Com o recurso do BNH eram responsáveis pela execução dos projetos de habitação, ou seja, pela construção de moradias populares em larga escala para famílias de baixa renda. Como explica Azevedo (1988).

As Cohabs competem coordenar e supervisionar o trabalho das diferentes agências públicas e privadas que participam da edificação das casas populares, reduzindo o preço das unidades produzidas. Essa redução explica-se pela inexistência do "lucro do incorporador", que, em geral, eleva substancialmente o preço final da residência, enquanto que as Cohab, mesmo buscando o equilíbrio financeiro são remuneradas por uma taxa de administração (p.111).

A solução habitacional promovida pelo BNH entrou em uma profunda crise. Foram vários os motivos, como: uma série de documentos que poucos conseguiam cumprir; a inadimplência das famílias de baixa renda; crise econômica do país; os locais afastados, principalmente, de serviços públicos para construção das moradias; as matérias de baixa qualidade; lado autoritário das políticas habitacionais e outros. Esses fatores reforçaram a construção de moradias num contexto da exclusão da cidade. Além de deixar de atender as camadas mais populares, famílias com renda de um a três salários foram substituídas por outro público, com renda de três a cinco salários-mínimos. (Azevedo; Andrade, 2011; Maricato, 2001; Gondim, 2013).

Na sequência, examinarei os programas de autoconstrução voltados para a população de baixa renda, que ganharam relevância entre as décadas de 1970 e 1980. Apresentarei também as características fundamentais de iniciativas como o Profilurb, o Ficom, o Promorar e o João de Barro, analisando como essas alternativas buscavam viabilizar a moradia através da gestão direta e do mutirão, diferenciando-se dos grandes conjuntos habitacionais convencionais.

2.6.1 Profilurb e as transformações das periferias urbanas

Para atender as camadas da população contempladas pelo antigo Plano Nacional de Habitação Popular (Planhap), criou-se o Programa de Financiamentos Lotes Urbanizados (Profilurb)⁵⁵. Como explica Azevedo e Andrade (2011):

A implantação do Profilurb tinha como meta ampliar a faixa de atendimento do Plano Nacional de Habitação Popular-Panhap notadamente no que se refere às populações mais carentes, ou de inserção débil no mercado formal de trabalho [...]. Pretendia-se com essa iniciativa, fornecer condições de saneamento e infraestrutura básica, reservando ao mutuário a responsabilidade de construir sua habitação de acordo com suas disponibilidades financeiras e prioridades individuais (Azevedo; Andrade, 2011).

⁵⁵ O Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (Profilurb) foi uma política habitacional implementada no Brasil na década de 1970, durante o regime militar, especificamente no governo do presidente Ernesto Geisel.

A ideia do Profilurb era democratizar o acesso à terra e à moradia, permitindo que famílias com renda entre 1 e 3 salários-mínimos pudessem construir suas casas gradualmente, de acordo com suas possibilidades financeiras. No entanto, o que ocorreu foi que o programa teve resultados modestos, “até o final de 1980 tinham sido financiados apenas 42.904 lotes⁵⁶”. Além disso, não representou uma mudança significativa na abordagem do governo em relação à habitação popular. Assim o programa acabou beneficiando a urbanização de favelas (Azevedo; Andrade 2011, p. 85).

Outros projetos foram incluídos no Profilurb como o Financiamento de Construção Conclusão e Ampliação de Habitação de Interesse Social (Ficam)⁵⁷, que tinha como objetivo a autoconstrução de moradias com o apoio do Programa RECON, que financiava os materiais de construção (Azevedo; Andrade, 2011).

Já no de 1979, o Governo Federal cria o Programa de Erradicação de Subhabitação e Reurbanização de Favelas (Promorar). Esse foi o primeiro programa que não visava apenas a remoção das famílias, mas a manutenção dos moradores em áreas que já eram habitadas por eles mesmos. Tinha como proposta atuar nas favelas, melhorando as habitações. Conforme destaca Braga (1995):

Mesmo que o Promorar apareça nos discursos oficiais e na mídia como uma proposta nova, na realidade, o “novo” era assimilação parcial das experiências realizadas pelos setores populares, assim como a incorporação de algumas reivindicações, apresentadas, em diferentes momentos (congressos, reuniões, abaixo-assinados, etc), pelas organizações de bairros (p. 88).

Em 1983, o BNH criou o programa João de Barro, Programa Nacional de Autoconstrução que financiava terrenos e uma cesta de material de construção para as famílias construírem suas moradias em regime de mutirão. O programa buscava corrigir as ocupações irregulares e erradicar as favelas. É importante esclarecer que o Promorar continuava sendo executado. Como explica Braga (1995) sobre o projeto João de Barro:

Neste projeto, o BNH financiava o material de construção, o governo estadual se responsabilizava pela regularização ou aquisição dos terrenos e implementação da infraestrutura urbana necessária, e as famílias participavam com a mão de obra. Os créditos seriam concedidos em um prazo de 25 a 30 anos. Com juros de aproximadamente 1%, mais a correção monetária. Embora na sua filosofia contivesse pontos de correspondência com as reivindicações populares relativas ao barateamento do custo da moradia (p. 88).

⁵⁶ BNH, Departamento de Planejamento e Coordenação (Deplan).

⁵⁷ Instituído no ano de 1977

As três iniciativas, Promorar, João de Barro e Profilurb, enfrentaram desafios significativos. O João de Barro não teve o êxito esperado, nem qualitativa e quantitativamente. Além de problemas como práticas clientelistas e falta de repasse dos recursos financeiros do BNH, ocasionando em muitas obras inacabadas e outras nem ao menos iniciadas, levando muitos dos beneficiários a entrar nas moradias com precárias condições de habitabilidade. O Promorar teve grandes dificuldades na regularização fundiária, enquanto o Profilurb falhou em promover a participação popular na tomada de decisões (Bollafi, 1977).

Outro problema identificado foi a falta de coordenação entre os agentes e a dispersão das áreas de atuação. Esses obstáculos revelam que a habitação popular no Brasil sempre foi tratada como uma questão de importância secundária. Ela era impulsionada por interesses econômicos, especialmente em períodos de recessão, e era usada como tema em discursos eleitorais. A falta de prioridade do BNH em relação à moradia para a população de baixa renda fica evidente na ausência de projetos de qualidade (Bollafi, 1977).

No próximo item, discutirei a aplicação da política habitacional do período militar em Fortaleza, destacando o papel dos grandes conjuntos habitacionais. Essas moradias foram majoritariamente erguidas em áreas periféricas, caracterizadas pela carência de infraestrutura e pela distância em relação ao centro comercial da cidade. O período também foi marcado pela atuação da Fundação de Serviço Social de Fortaleza (FSSF), órgão responsável pelo atendimento a famílias de baixa renda removidas de ocupações urbanas para dar lugar à construção de equipamentos públicos.

2.6.2 Uma “Cidade Nova” de Fortaleza: a construção de conjuntos habitacionais pelo BNH

No ano 1960, a população de Fortaleza já chegava a 514.818 habitantes. Com a ditadura Militar, as novas políticas habitacionais a partir dos recursos do BNH e SFH criaram, no âmbito do estado, a Companhia Habitacional do Estado do Ceará (CHEC), que foi substituída pela Cohab-CE⁵⁸, responsável pelos projetos do interior do estado e Cohab-FOR pelas realizações na capital (Barros, 2021).

Durante esses primeiros anos foram construídos quatro conjuntos habitacionais: o Pirambu (1967), com 218 casas; o Presidente Castelo Branco (1968), com 380 habitações; o Aliança (1970), tinha 84 moradias e o Santa Luzia do Cocó (1970). Vale ressaltar que esses conjuntos foram construídos com ligação à malha urbana, próximos do centro comercial de

⁵⁸ Criada no ano de 1968.

Fortaleza (Aragão, 2010; Barros, 2021).

No ano de 1970, foi inaugurado o Conjunto Habitacional Prefeito José Walter com 4774 residências; em 1971, o Conjunto Cidade 2000 com 2000 domicílios; em 1978 o Conjunto Ceará com 8669 moradias; no ano de 1982, o Conjunto Esperança com 2.139 casas. A construção desses conjuntos habitacionais retrata a nova política habitacional da Cohab-FOR, a produção de habitações em larga escala e em espaços distantes de fortaleza, sem equipamentos sociais e pouca infraestrutura (Máximo, 2019; Barros, 2021). Como ressalta Máximo (2019),

em Fortaleza, estes grandes conjuntos, construídos ao longo das décadas de 1970 e 1980, induziram à expansão periférica do território da metrópole, levando a processos de conurbação entre Fortaleza e alguns municípios como Caucaia e Maracanaú. Mais ainda, tais conjuntos, pensados para abrigar a massa de trabalhadores, acabaram virando sinônimo de baixa qualidade projetual e construtiva, características ainda bastante presentes nos recentes projetos de habitação social desenvolvidos em Fortaleza (p.48).

O programa de habitação, que deveria ser um símbolo de política habitacional para resolver o déficit de moradias, acabou priorizando questões econômicas. O objetivo principal era impulsionar o mercado da construção civil e gerar empregos. Embora o período tenha sido marcado pela construção em larga escala de moradias populares. O programa de habitação social foi considerado decepcionante. Isso se deve a diversos problemas como a má qualidade das construções, a localização desfavorável em relação a equipamentos sociais e aos empregos, a ausência de infraestrutura adequada e a alta taxa de inadimplência entre as famílias beneficiárias (Gondim, 2013; Máximo, 2019; Azevedo; Andrade, 2011).

Na década de 1960, a Fundação de Serviço Social de Fortaleza (FSSF) iniciou um projeto de assistência social para fornecer lotes de moradia a famílias de baixa renda. Conhecido como “ações de desfavelamento”, o programa visava desocupar áreas de moradia para a construção de novas vias e equipamentos urbanos. Entre os conjuntos habitacionais construídos nessa época, destacam-se: o Conjunto Santa Luzia⁵⁹, o Conjunto Alvorada⁶⁰, Conjunto Palmeira⁶¹ e o Conjunto Marechal Rondon⁶². Os conjuntos foram implantados pelo governo municipal e faziam parte do Programa de Assistência às Favelas da Região Metropolitana de Fortaleza (Proafa) junto com a equipe de Fundação do Serviço Social de Fortaleza (FSSF) (Braga, 1995).

As ações de planejamento urbano ocorreram devido à construção de novas vias, como as avenidas José Bastos, Osório de Paiva, João Pessoa e Aguanambi. Tais intervenções também incluíram a implementação do corredor da Avenida Bezerra de Menezes (principal acesso à BR-222) e a construção da Avenida Leste Oeste, um importante eixo que conecta as zonas industrial e portuária. Essas novas vias não apenas uniram a indústria ao porto, mas também serviram para conectar os novos conjuntos habitacionais (Máximo, 2019; Silva, 1992).

Conforme Silva (1992) sobre a situação desses conjuntos:

Os conjuntos quase sempre são construídos em áreas isoladas [...] a situação de miséria sem dúvida prevalecerá. Não se resolve a questão da habitação sem resolver a questão da renda. É lógico que os novos espaços criados, agora em forma de conjuntos, para uma população de baixíssimos níveis de renda, e em muitos casos sem renda, serão convertidas em pouco tempo em áreas problemáticas quanto aos serviços e equipamentos urbanos (p. 67).

Outro movimento de forte impacto que ocorreu no ano de 1978, que vale lembrar, foi a mobilização popular contra a remoção das famílias da favela José Bastos⁶³ que transcorreu de forma intensa e violenta com forte repressão policial. A luta da favela José Bastos foi uma organização popular profunda que buscava garantir a permanência na área e/ou construção de moradias próximas. Esse movimento contou com o apoio do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), os partidos políticos de esquerda e os

⁵⁹ As famílias que moravam próximo ao trilho da Avenida Borges de Melo e saíram para a construção da Rodoviária Eng. João Tomé.

⁶⁰ Famílias provenientes da Avenida Virgílio Távora, Senador Machado Alencar e o Alto da Piçarra foram transferidas para o bairro Seis Bocas.

⁶¹ As famílias eram provenientes das favelas do Lagamar, Aldeota, Poço da Draga, Arraial Moura Brasil e favela Verdes Mares e foram transferidos para uma região próxima ao bairro Jangurussu.

⁶² Famílias que habitavam da zona portuária do Mucuripe à zona industrial da Barra do Ceará. Foram retiradas algumas famílias no bairro Pirambu, Arraial Moura Brasil e Cinzas foram transferidas para o Município de Caucaia.

⁶³ Enquanto esperavam a construção das casas, tiveram que se alojar em barracos de lona.

movimentos da Igreja Católica⁶⁴ (Barreira, 1992; Braga, 1995).

No final da década de 1980, o governo do estado, em parceria com a Proafa, implementou um programa de reassentamento para famílias que viviam em áreas de risco nas margens dos rios⁶⁵ da capital. O programa tinha como objetivo a construção de moradias populares por meio de mutirões. Nesse período foram construídos os mutirões do Curió⁶⁶ e Tasso Jereissati⁶⁷ (Aragão, 2010).

A luta de moradores de favelas para evitar remoções e a busca por moradia digna, somadas à ineficácia das políticas habitacionais, impulsionaram o fortalecimento dos movimentos sociais de habitação em Fortaleza, visto que o cenário era, até aquele período, dominado pela atuação mais expressiva do movimento sindical.

⁶⁴ Fundo Cristão para Criança, Encontro de Casais com Cristo e o movimento Cristão das Comunidades Eclesiais de Base.

⁶⁵ Rios Cocó e Maranguapinho.

⁶⁶ Famílias provenientes de áreas próximas ao Rio Maranguapinho, vítimas de enchentes que foram para os abrigos.

⁶⁷ Famílias que moravam próximo ao Rio Cocó.

3. OS NOVOS GOVERNOS DEMOCRÁTICOS E OS ARRANJOS NA POLÍTICA DE HABITAÇÃO BRASILEIRA

3.1 José Sarney (1985-1990), as reconfigurações das políticas habitacionais e os mutirões

Diante da morte de Tancredo Neves⁶⁸, a sucessão presidencial recaiu sobre o vice-presidente, que assegurou a continuidade do projeto político anterior ao adotar, integralmente, a agenda governamental do falecido presidente. Entretanto, na prática, a nova república não conseguiu concretizar os principais projetos prometidos, como a reforma agrária, os programas de alimentação das famílias, os projetos de irrigação para o Nordeste, a construção de ferrovias ligando o Norte e o Sul, a reforma trabalhista e a estabilização da inflação que era a “grande vilã” do país, contra a qual se implementaram três planos econômicos consecutivos – Cruzado, Bresser e Verão –, todos estes fracassados (Maciel, 2008).

Como afirma Pinto (2019):

O período denominado de “Nova República”, compreendido entre os anos de 1985 e 1989, foi caracterizado, no plano político, pelo fim do regime militar-empresarial e pela transição democrática gradual e negociada entre os setores dominantes brasileiros (empresariais e políticos); e, no plano econômico, pela enorme esperança no início do Governo Sarney que foi se transformando paulatinamente em frustração na medida em que os programas de estabilização (Planos Cruzado, Bresser e Verão) não conseguiam debelar o “dragão” da inflação – que chegou a 1.783% em 1989 – que corroeu a moeda nacional (p.03).

O novo governo continuava vivendo a crise econômica desencadeada pelo regime que o antecedeu, com as altas dívidas externa e interna, a superinflação e a baixa capacidade de redução de investimentos. Além de um alto índice de desemprego e um grande volume de retirada do FGTS dos trabalhadores demitidos.

Diante dessa situação foram criados vários pacotes econômicos, visando tranquilizar a população e construir uma imagem de participação popular nas ações do governo, como, por exemplo, a instituição dos “fiscais do Sarney”, durante o Plano Cruzado⁶⁹, onde a população era convocada a fiscalizar os preços dos produtos “congelados”⁷⁰.

⁶⁸ Na véspera de sua posse, em 14 de março de 1985, Tancredo Neves foi internado, e no dia seguinte, José Sarney assumiu interinamente, aguardando que o presidente eleito pudesse se recuperar. Tancredo faleceu em 21 de abril, aos 75 anos, e Sarney tornou-se presidente definitivo.

⁶⁹ No Plano Cruzado, um dos instrumentos era o congelamento de preços e a antecipação salarial.

⁷⁰ O congelamento de preços na “era Sarney” foi a principal medida do Plano Cruzado, lançado em 1986 para combater a hiperinflação no Brasil. A estratégia incluía a introdução da moeda Cruzado e a criação dos “fiscais

Em relação às políticas habitacionais, tivemos uma alta taxa de inadimplência das prestações das moradias, pressões e críticas em relação ao BNH que levaram à falência do Sistema Financeiro de Habitação. Devido a esses problemas, o Presidente José Sarney extinguiu, em 1986, o BNH e o Promorar, sem que fosse criada nenhuma instituição para assumir as suas competências.

Segundo Bonduki, a extinção do BNH foi um erro. Em vez disso, o banco deveria ter sido reformulado para continuar a financiar a habitação, uma necessidade no país. Ele argumenta que o BNH poderia oferecer alternativas para a população de baixa renda, como programas de revitalização de favelas e auxílio-aluguel. No entanto, o BNH foi descontinuado devido à política autoritária da época, que não considerava a participação social (Bonduki, 1998).

Cymbalista e Moreira (2006) ressaltam as diversas substituições do BNH após sua extinção:

O BNH vinculou-se ao Ministério de Desenvolvimento Urbano. Em 1987 este Ministério transformou-se em Ministério da Habitação, Urbanismo e Desenvolvimento Urbano. Em 1988, o Ministério foi nomeado Ministério da Habitação e Bem-Estar Social que foi extinto em 1989. Nesse momento, a Política de Habitação fica novamente sob responsabilidade do Ministério do Interior. Em 1990, é criado o Ministério da Ação Social, posteriormente nomeado Ministério do Bem-Estar Social, onde passou a funcionar a Secretaria Nacional de Habitação (Bonduki, 2004; Cymbalista; Moreira, 2006, p.35).

Contrariando a possibilidade de uma reestruturação do Banco Nacional de Habitação, a Caixa Econômica Federal passou a centralizar as operações como agente financeiro do setor, embora tenha absorvido as competências do órgão extinto de maneira precária. Entretanto, a política nacional de habitação desse período caracterizou-se por grandes indefinições, a exemplo do desmonte na área social e do enfraquecimento das Companhias Estaduais de Habitação (Cohab's)⁷¹. (Bonduki, 1998; Porangaba, 2020).

Nesse período, os movimentos sociais de habitação articulavam-se nas periferias urbanas e em assentamentos de baixa renda. Com o suporte da ala progressista da Igreja, essas mobilizações ganharam vigor e a população, historicamente marginalizada e negligenciada pelo poder público em áreas desprovidas de infraestrutura básica, passou a reivindicar a regularização fundiária e o acesso a serviços e equipamentos urbanos essenciais (Silva, 1992).

Ferreira (2012) explica esse momento:

do Sarney" para monitorar os preços. Inicialmente, reduziu drasticamente a inflação e gerou grande popularidade para o presidente.

⁷¹ Principais responsáveis pelo atendimento das demandas do SFH

Na ausência de políticas de subsídio por parte do Estado, a população desprovida de recursos materiais para a compra de uma moradia (significativa parcela da população, considerando seu alto custo) ocupou áreas inadequadas para habitação e utilizou-se da autoconstrução como estratégia para viabilizar um “teto” iniciando processos organizatórios em torno da luta pela moradia (p.01).

Os movimentos sociais ampliaram as pressões por uma maior participação dos municípios na questão habitacional, pois a consolidação da democracia tornou o poder local o principal interlocutor das organizações populares e um elo indispensável no enfrentamento das demandas sociais por estar em contato direto com os problemas da população.

Outro marco de suma relevância foi a promulgação da Constituição de 1988, que conferiu um novo paradigma jurídico à questão habitacional. No entanto, apesar de a Carta Magna elevar a moradia ao status de direito social, persistiu um abismo entre o texto legal e a realidade: milhões de famílias permaneceram excluídas do acesso à habitação digna. O déficit habitacional tanto em termos quantitativos quanto qualitativos seguiu em expansão, concentrando-se severamente nas regiões metropolitanas e nas faixas de renda mais baixas.

A partir dessa organização dos movimentos sociais reivindicando moradia para população de baixa renda, em 1987 o governo cria o Programa Nacional de Mutirões⁷² Habitacionais⁷³ com subsídio direto do governo e sendo executado pela Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária (SEHAC), que trazia um discurso de participação popular e um controle de uma regularização financeira dos mutuários do SFH sendo pouco expressiva a nível nacional e em relação aos programas habitacionais (Bonduki, 1998).

É importante lembrar que o programa de mutirões habitacionais foi criado com o objetivo de uma co-participação das comunidades com o Estado. Para isso, era necessário a criação de uma organização que, além de atender os mutuários, conseguisse intermediar todo processo junto com o governo. A organização que garantia essa situação foi nomeada de Sociedade Comunitárias de Habitação Popular (SCHP)⁷⁴. Segundo Brandão (2001) a SCHIP tinha como finalidade de

suprir a necessidade de habitação da população carente e de baixa renda admitidos como tal os indivíduos que não tenham sido beneficiados com programas de moradia e que recebam rendimentos mensais de 0 a 2 salários-mínimos residentes na área de abrangência a qual o programa se destina (p.102).

⁷² O programa foi inspirado nos trabalhos coletivos nas colheitas e nos roçados em épocas passadas, significava "trabalho em comum", qualquer mobilização coletiva para auxílio mútuo de caráter gratuito.

⁷³ Será discutido mais tarde.

⁷⁴ No início, a SCHP consistia em diretoria, conselho comunitário de composição mista com a participação de três técnicos do governo e dois representantes da comunidade. Durante os anos de 1998 e 1995 a instituição teve duas modificações no seu estatuto prevalecendo nos anos de 1998 e 1995.

Nesse cenário, caberia ao governo viabilizar o recurso para compra de material de construção e a SCHP se responsabilizava com o cadastro das famílias a serem beneficiadas na gestão do projeto e na execução das obras (Botega, 2008; Brandão, 2001).

O objetivo do Governo Federal com o Programa Nacional de Mutirões Habitacionais era construir 550 moradias para famílias com renda de zero até três salários-mínimos⁷⁵ com recurso a fundo perdido. Já o propósito dos movimentos sociais habitacionais era que a população que não possuísse moradia, saísse da condição de favelado e buscassem à casa própria (Brandão, 2001).

Nesse sentido, o Programa Nacional de Mutirões Habitacionais sofreu uma descontinuidade, visto que entraves na sua implementação comprometeram os resultados da política pública pretendida. Conclui-se que menos de um terço do previsto acabou sendo executado, por conta dessa situação o governo Federal extinguiu, em 1989, o programa. Sobre a política habitacional do governo de José Sarney, podemos destacar a ascensão e a luta pela participação dos movimentos sociais de habitação e os programas habitacionais alternativos que ganharam grande visibilidade, como o Promorar, o João de Barro e o Profilurb (Botega, 2008).

A seguir, apresentarei as ações de desfavelização na capital cearense durante o fim do regime militar e a subsequente mudança de paradigma habitacional, cuja estratégia central passou a ser a execução de programas de mutirão.

3.2 O novo governo democrático e o mutirão como perspectiva de habitação popular em Fortaleza

Com os novos contextos políticos, a cidade de Fortaleza vai se reconfigurando a partir do segundo governo de Virgílio Távora⁷⁶, de 1979 a 1982⁷⁷, onde se consolidava o processo de industrialização do Estado. Esse desenvolvimento vem com as instalações e expansão dos polos industriais: têxteis, pesqueira, coureira e metal mecânico (Parente, 2000).

A reformulação do Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP) foi algo importante na capital Alencarina, pois foi inaugurado, nesse período, o Programa de

⁷⁵ O estatuto de 1998 ampliou para três salários-mínimos. Foi Deputado Federal pelo Ceará 1951-1959/1967-1971, Ministro dos transportes do Brasil em 1961 e 1962, Governador do Ceará 1963-1966/1979-1982 e Senador pelo Ceará 1971-1979/1983-1988.

⁷⁶ Foi Deputado Federal pelo Ceará 1951-1959/1967-1971, Ministro dos transportes do Brasil em 1961 e 1962, Governador do Ceará 1963-1966/1979-1982 e Senador pelo Ceará 1971-1979/1983-1988.

⁷⁷ Indicado pelo General Geisel.

Erradicação da Sub-habitação (Promorar) e o Programa de Assistência às Favelas da Região Metropolitana de Fortaleza, (Proafa), que tinham como objetivo resolver os problemas de moradia popular da cidade de Fortaleza.

Esses programas foram oficializados principalmente pelo governo do Estado a partir do despejo das famílias da favela José Bastos⁷⁸ para o Conjunto São Miguel, próximo ao município de Caucaia. Nesse período, a cidade foi beneficiada com o Programa João de Barro e a construção do Conjunto Paulo II⁷⁹ que foi edificado em regime de ajuda mútua, algo que ainda não era comum naquela época (Viana, 2015).

No ano de 1985, foi eleita para prefeitura de Fortaleza, Maria Luiza Fontenele, pelo Partido dos Trabalhadores (PT), a primeira mulher prefeita de uma capital no Brasil (1986-1989). A administração de Maria Luiza⁸⁰ enfrentou vários desafios, pois tínhamos saído de um período administrado por militares, em geral coronéis, para uma ideia de renovação da administração pública e a participação ativa da sociedade com administração popular. No entanto, a realidade da gestão petista foi muito diferente do que esperavam, como afirma Brandão (2001):

Maria Luiza Fontenele não conseguiu instaurar uma política de participação popular em que Fortaleza, junto aos setores organizados o movimento de bairros. Em outras palavras, a administração não implantou um sistema de canais institucionais que promovesse a democratização político-administrativa a partir da participação ampla, com espaços para diferentes forças políticas, nas decisões de governo (p. 121).

No que se refere à construção de mutirões através da Fundação do Serviço Social de Fortaleza (FSSF), a prefeitura tinha um pensamento muito crítico, mesmo sendo um programa que contemplava demandas históricas do movimento popular Maria Luiza não reconhecia como algo positivo, e sim como autoritários e centralizadores. O que havia em demasiada intensidade na gestão da prefeita era um aumento de ocupações em terrenos públicos, o incentivo da prefeitura em não usar a violência nos ocupantes dos terrenos e a falta de apoio municipal nas ações de reintegração de posse. Como explica Braga (1995):

Os projetos do mutirão habitacional desenvolvidos pela prefeitura de Fortaleza atenderam, na sua grande maioria, aos grupos que ocuparam em período recente a terra urbana (1987-1988) e que receberam apoio do Executivo Municipal. Algumas destas ocupações foram levadas a cabo por famílias originárias das favelas existentes no distrito de Messejana, onde o PRO desenvolvia um trabalho político de organização e conscientização. Assim em quase todos os projetos vinculados à

⁷⁸ Em 1978, um terreno privado, localizado próximo à área central, na região à Noroeste da cidade, foi ocupado por famílias. A ocupação sofreu forte repressão policial quando o então proprietário do terreno entrou na justiça pedindo reintegração de posse.

⁷⁹ O conjunto foi construído para abrigar as famílias que ocuparam o Conjunto Tancredo Neves.

⁸⁰ O *slogan* da Administração de Maria Luiza era “administrar o novo com o povo”.

Prefeitura, os integrantes das SHC mantinham alguma vinculação política com o PRO ou com o PT (p.223)

Entre os anos de 1988 e 1989 vamos ter as construções dos mutirões pelo Estado por meio do Programa Mutirões Habitacionais, onde a Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC) operacionava a política social, o Estado doava o terreno, a Cohab depositava o recurso para os membros da Sociedade Comunitária de Habitação Popular (SHIP) que fazia todo o movimento bancário, inclusive comprava todo o material necessário, além de organizar e cadastrar as famílias das associações. Como parte do movimento de moradia, foram construídas 416 unidades habitacionais no Pirambu, 465 no Jardim União, 470 no São Miguel e no Conjunto Jereissati. A prefeitura municipal de Fortaleza, por sua vez, construiu 163 casas até 1989 para atender as ocupações planejadas, sem remover os moradores. Esses projetos incluíram os conjuntos Jangurussu I, Boa Vista, São Francisco, Jardim Iracema e Santa Rita (Brandão, 2001).

No próximo item, abordarei as políticas habitacionais de dois períodos distintos. Primeiramente, examinarei a breve gestão de Fernando Collor de Mello, pautada por diretrizes neoliberais e pelo Programa de Ação Imediata para a Habitação (PAIH). Em seguida, analisarei o governo de Itamar Franco, que além de instituir o Programa Habitar-Brasil (em parceria com o BID), buscou conferir maior transparência e controle social às ações do setor.

3.3 Governos Collor x Franco (1991 -1994): políticas habitacionais

Em 1990, após 21 anos de ditadura e governo militar, já com as eleições diretas e voto popular, foi eleito presidente Fernando Collor de Mello com discurso neoliberal que favorecia os pobres. Como ressalta Braga (1995):

Collor dirigiu à nação privilegiava a maioria da população, os marginalizados, qualificados por ele próprio como “descamisados”. O enfoque era de promessas e mudanças, justiça social e prisão para ricos explorados e os ladrões do povo[...] A retórica neo-liberal conseguiu atingir os setores envolvidos na economia subterrânea e colocava os marginalizados da periferia da cidade e do campo no centro de suas prioridades (p.44).

Quando assumiu a presidência, Collor de Mello adotou uma agenda internacional baseada em políticas neoliberais. Essa abordagem resultou em cortes de verbas para áreas econômicas e sociais que se tornaram escassas e desorganizadas ao longo de seu governo. No que refere a questões da área habitacional, esse período ficou conhecido por algumas modificações no SFH tais como, as alterações na correção e parcelas dos financiamentos e a facilitação de quitação para os empréstimos habitacionais.

Foram criados alguns programas na área habitacional e reformulados alguns antigos. Pode-se destacar os seguintes programas nacionais: Habitação Rural, Tecnologia de Habitação, Doação de Áreas Públicas para Implementação de Programas Habitacionais, Urbanização de Áreas para Regularização Fundiária, Habitação Popular (PROHAP), Empresarial Popular (PEP) e Ação Imediata da Habitação (PAIH) (Souza *et al*, 1993; Santos, 1999; Botega, 2008; Rubin; Bolfe, 2014).

A permanência de uma recessão econômica no país restringiu os investimentos desses programas, sendo implementados apenas três: PEP, PROHAP e PAIH. Segundo relatório do Sousa *et. al* (1993):

No que se refere aos recursos do FGTS alocados ao Programa de Ação Imediata da Habitação (PAIH), é flagrante o direcionamento das habitações de moradias prontas, em prejuízo da preparação de lotes urbanizados e da cesta básica de materiais de construção. Em janeiro de 1991, apenas 13,0% dos contratos assinados no âmbito do PAIH destinavam-se a financiar lotes urbanizados e cestas de materiais[...] este quadro repete-se de maneira semelhante nos demais programas [...] programas com maior potencial para produção de unidades acabadas, como o PAIH, o PEP e - PROHAP e mais a atuação das cooperativas habitacionais (p.12).

A atuação do governo Collor na área da habitação com o PEP, o Prohap e o PAIH tiveram alguns resultados positivos. No entanto, eles foram analisados como sendo programas onde os recursos priorizaram critérios clientelistas. Assim, com o baixo investimento Federal em políticas habitacionais, coube aos governos municipais e estaduais os investimentos para demanda da moradia popular (Santos, 1999; Bonduki, 1998).

Após o impeachment do presidente Collor, assumiu a presidência do Brasil seu vice, Itamar Franco. Na sua gestão, os programas de habitação foram transferidos para o Ministério do Bem-Estar Social. Foi criado o Programa Habitar-Brasil, datado de 1993 e o Morar Município, lançado no ano de 1994. Estes tinham como proposta financiar a construção de moradias para população de baixa renda que seriam construídas em regime de ajuda mútua. Ou seja, os dois programas possuíam objetivos bem semelhantes onde cabiam aos estados e municípios apresentarem projetos ao governo Federal a partir da apreciação por parte deste último, para que fossem liberados ou não os recursos necessários (Motta, 2011).

Dois avanços na política habitacional foram conquistados no governo Itamar Franco. O primeiro, uma exigência das agências internacionais, foi o incentivo à formação de conselhos e a criação de fundos para habitação. O segundo foi a constituição, em 1992, do Fórum Nacional de Habitação composto pelas entidades da sociedade civil, setores do Estado e empresários da construção civil, cujo maior objetivo foi construir uma aliança entre os interesses de financiamento, produção e no uso da moradia (Motta, 2011).

Shimbo (2012) explica como estava a política de habitação federal nesse período:

[...] a política federal de habitação que, de fato, não se estruturou nesse período. Porém, havia a intencionalidade de se efetivar o processo de descentralização da gestão dos programas sociais, nos quais se enquadra a habitação, para Estados e Municípios eleitos e a própria fragilidade das políticas federais e da retração de recursos reforçam o processo de municipalização dos programas habitacionais, a partir de meados da década de 1980, sem que houvesse uma articulação dessas ações (p. 33).

Apesar da instabilidade econômica e política, o governo Itamar Franco mostrou seriedade e transparência em relação à política habitacional. Ele trouxe mudanças significativas para o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), alterando o plano de amortização para que fosse baseado no comprometimento de renda, substituindo o antigo sistema de equivalência salarial. Essa medida trouxe mais equilíbrio aos financiamentos e permitiu a amortização das parcelas (Motta, 2011).

Outra ação importante do governo foi a retomada de obras que estavam paralisadas por conta da gestão anterior, o que demonstrou um compromisso com a continuidade dos projetos habitacionais (Noal; Janczura, 2011).

Durante as gestões presidenciais de Collor e Itamar Franco, a administração de Ciro Gomes em Fortaleza enfrentou uma forte pressão dos movimentos de bairro, manifestada por meio de inúmeras ocupações urbanas. O que ocasionou uma relação muito hostil e sem muita participação popular entre prefeitura e movimentos sociais.

Sob a pressão constante dos movimentos sociais, o período foi marcado por avanços institucionais significativos como a criação do Fundo de Terras e a elevação do antigo Departamento de Habitação ao status de Comissão de Habitação. No ano de 1990, a cidade de Fortaleza contava com uma mudança na administração municipal onde Ciro Gomes⁸¹ deixava a prefeitura da cidade para se eleger ao governo do Estado, ficando Juraci Magalhães⁸² prefeito da capital alencarina (Brandão, 2001).

Durante a presidência de Itamar Franco, a administração estadual do Ceará seguia sob a gestão de Ciro Gomes que passava os Programas de mutirão para projetos micro urbanizados que eram financiados pelo Programa Habitar Brasil, onde a Cohab era responsável pelas construções de Moradia e a Sedurb assumia a desapropriação dos terrenos, da

⁸¹ Ciro Ferreira Gomes foi prefeito da cidade de Fortaleza pelo PMDB em 1º de janeiro de 1989 até 2 de abril de 1990. Deixou o cargo para se eleger a Governador do Estado do Ceará onde permaneceu de 1991 até 1994.

⁸² Juraci Magalhães foi vice-prefeito de Fortaleza de 1 de janeiro de 1989 a 2 de abril de 1990, durante a gestão de Ciro Gomes. Se tornando prefeito da cidade após a candidatura de Ciro Gomes. Juraci Magalhães foi prefeito da cidade de Fortaleza durante o período de 2 de abril de 1990 a 1 de janeiro de 1993.

infraestrutura e da construção dos equipamentos comunitários⁸³ (Brandão, 2001).

Em 1994, o Estado do Ceará implantou mais uma modalidade de construção nos projetos de mutirão, a mão de obra qualificada⁸⁴, onde a Cohab passava a trabalhar no modelo de contratação por meio de licitação realizada por empreiteiras. Os outros procedimentos dos mutirões continuam da mesma forma: cadastramentos, acompanhamento das famílias beneficiárias, criação da SCHIP e assinatura de convênio. Segundo Brandão (2001) a realidade dos projetos de mutirão no Ceará foi muito significativa:

Foram realizados pelo Governo do Estado[...] 139 mutirões executados de 1994 a 2000, apenas 14 correspondendo 10,07%de, foram executados através de contratação mista; representando 7,19%feitos integralmente por empreiteiras e os demais continuaram a ser realizadas através do modelo do mutirão convencional (p.112)

A administração municipal também precisou criar um plano de moradia para funcionários com renda de até três salários-mínimos, optando pela construção de moradias em regime de mutirão. No entanto, o processo enfrentou diversos problemas. Os funcionários não participaram das reuniões mensais, não aceitaram se juntar aos movimentos sociais, não puderam escolher o local de moradia e reclamaram da demora no atendimento. Por fim, muitos deles se sentiram estigmatizados por estarem inseridos em um programa de moradia popular destinado a pessoas de baixa renda (Brandão, 2001).

Essas questões levaram a uma frustração dos funcionários municipais em relação ao programa de moradia para essa categoria. No entanto, foram construídos quatro conjuntos: Ozélia Pontes, Novo Tempo I, Novo Tempo II no Bairro Monte Castelo, onde as casas tinham um padrão superior aos demais beneficiários e o Conjunto Novo Tempo II no bairro Padre Andrade (Brandão, 2001).

Podemos identificar que durante os anos de 1992 a 1998, nas administrações do PMDB, respectivamente do prefeito Juraci Magalhães e Antônio Cambraia, houve uma queda de produção de moradia em regime de mutirão.

Dando continuidade à análise das políticas habitacionais nos governos democráticos, destaca-se a gestão de Fernando Henrique Cardoso. O sociólogo, que consolidou sua base política no Plano Real, aprofundou diretrizes neoliberais em seu governo, estruturando o financiamento de habitação e saneamento primordialmente por meio de recursos do FGTS.

⁸³ Após a construção dos equipamentos foram entregues aos órgãos responsáveis.

⁸⁴ Diferente do modelo convencional.

3.4 Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)

O sociólogo Fernando Henrique Cardoso foi eleito presidente do Brasil no ano de 1995, administrando o país até o ano de 2002. O seu governo foi caracterizado pela estabilidade econômica e controle da inflação devido ao plano real⁸⁵. FHC estendeu as políticas neoliberais para a área das políticas de habitação. Conforme explicam Noal e Janczura (2010):

O Estado não procurou intervir diretamente na área, não conseguindo colocar em prática os avanços constitucionais, abdicando de seu papel de regulador social. Houve, portanto, nas áreas de habitação e saneamento uma mudança de paradigma, uma vez que na era do regime militar o modelo baseava-se na centralização pelo Estado, enquanto que durante o governo FHC a proposta era de descentralizar e remanejar a distribuição dos recursos federais na provisão de moradias, abrindo caminho para o setor privado, visando fornecer crédito para o mutuário final (2010, p. 165).

Essa nova forma de mercado habitacional ampliou a participação privada descentralizando os recursos federais e introduzindo uma política de crédito para o mutuário, sendo um dos objetivos do governo reorganizar e formular novas operações relacionadas às questões da Política Habitacional. No entanto, o governo extinguiu o Ministério do Bem-Estar Social e criou, em 1996, a Secretaria de Política Urbana (SEPURB) no âmbito do Ministério de Planejamento e Orçamento, onde deveriam cumprir duas questões básicas: resgatar a competência da esfera federal nas ações de desenvolvimento urbano e coordenar as ações dos diversos órgãos federais que atuam nesses setores evitando, assim, a pulverização e a reduzida eficácia das ações e dos investimentos públicos.

Neste caso, a Caixa Econômica Federal passou a ter uma atuação limitada ao papel de agente operador dos recursos do FGTS e agente financeiro do SFH. Porém, a SEPUB trabalharia na formulação e coordenação das ações de habitação, saneamento e infraestrutura baseada em articulações intragovernamentais (Brasil, 2005).

Outra questão importante no governo do presidente Fernando Henrique ocorreu no ano de 2001 com aprovação do Congresso Nacional e a promulgação presidencial do Estatuto da Cidade que fortalecia a política habitacional no país fornecendo sustentáculo jurídico. Essa lei tinha como objetivo garantir a função social da propriedade, o planejamento participativo nas políticas urbanas e o direito humano à moradia digna (Saldanha; Benevides, 2013).

Sobre os programas habitacionais destacam-se o Arrendamento Residencial (PAR) que surgiu através da MP nº 1.823⁸⁶, de 29 de abril de 1999, com objetivo de estimular o

⁸⁵ O Plano Real foi um conjunto de reformas econômicas implementadas no Brasil, em 1994, no governo de Itamar Franco, na primeira metade dos anos de 1990.

⁸⁶ Medida Provisória nº 1.823, de 29 de abril de 1999; Lei nº 10.188, de 12 de fevereiro de 2001; Lei nº 10.859, de

mercado da construção civil no país. Os programas habitacionais do BNH não conseguiram emplacar um programa habitacional razoavelmente consistente em nível nacional, mas com a institucionalização do PAR essa abrangência se daria paulatinamente efetivada em todas as regiões do Brasil (Porangaba, 2020; Shimbo, 2012).

Na época, o PAR beneficiava famílias com renda de três a oito salários-mínimos. O beneficiado não pagava nenhum valor de entrada, consistia em um arrendamento em que o indivíduo favorecido pagava um valor mensal, uma prestação à Caixa Econômica e depois de, no máximo, 15 anos tinha a opção de comprar o imóvel. A compra também poderia acontecer antes, se a pessoa quisesse, mas caso houvesse atraso dos pagamentos das parcelas superior a 60 dias, a CEF faria a rescisão do contrato sem devolução dos valores pagos até o momento pelo arrendatário (Porangaba, 2020; Shimbo, 2012).

O Programa não contemplava a população com renda baixa na alocação de recursos, pois as famílias beneficiadas pagavam prestações de, aproximadamente, R\$ 132,00. Portanto, restringindo as camadas mais populares que possuíam renda entre 0 e 3 salários-mínimos. Outro problema estaria relacionado à área de construção de apartamentos que, em sua grande maioria, estavam localizados nas regiões mais periféricas da cidade, fortalecendo, assim, a especulação imobiliária dos empresários (Maricato, 2011).

A Caixa Econômica Federal ficava responsável também em gerir o condomínio através de empresas privadas que eram fiscalizadas por assistentes sociais da CEF que supervisionavam a conservação e organização dos moradores. Os moradores, chamados de arrendatários, não podiam vender, nem alugar e, muito menos, alterar a estrutura interna dos apartamentos. Uma questão interessante nesse programa habitacional era a permissão de mobilidade entre os outros conjuntos do PAR de qualquer região do país. No entanto, os pagamentos efetuados não podiam ser devolvidos fazendo com que os moradores evitassem essas trocas e continuassem morando nos imóveis (Valença, 2014).

O PAR acabou sendo paralisado. No entanto, o programa de arrendamento poderia ser mais uma opção dos brasileiros que buscam adquirir uma casa própria. Visto que o morador não precisava disponibilizar um valor de entrada, as parcelas eram mais acessíveis e, após 15 anos, o morador poderia adquirir a posse do imóvel. No entanto, a Caixa Econômica avalia que o programa é problemático pois a responsabilidade de fiscalizar tanto os moradores quanto as empresas responsáveis pelos condomínios recaiu sobre ela mesma (Shimbo, 2012).

Outro programa criado no governo Federal foi o Carta de Crédito, de 1995, que

tinha a finalidade de oportunizar a aquisição de imóveis novos ou usados. O programa possuía duas modalidades: individual e associativa. A primeira, beneficiava famílias com ganhos de até 12 salários-mínimos; a segunda, podia ser organizada por mutuários, organizações e instituições. Segundo Shimbo (2012):

O Programa Carta de Crédito, apesar de procurar atender originalmente, faixa de renda mais baixas, acabou sendo o principal instrumento de financiamento para os setores de renda média, entre os anos de 1990 [...] a modalidade associativa do programa foi, na prática, o mecanismo pelo qual a incorporação imobiliária privada pôde captar recursos do FGTS para a produção de unidades habitacionais novas. Se o SFH, o mercado imobiliário acessava diretamente apenas recursos do SBPE, no governo FHC ele passa a acessar também o FGTS, com juros menores que aqueles praticados pelo mercado, tornando-se uma fonte de recursos mais baratos para esses agentes. (p.37).

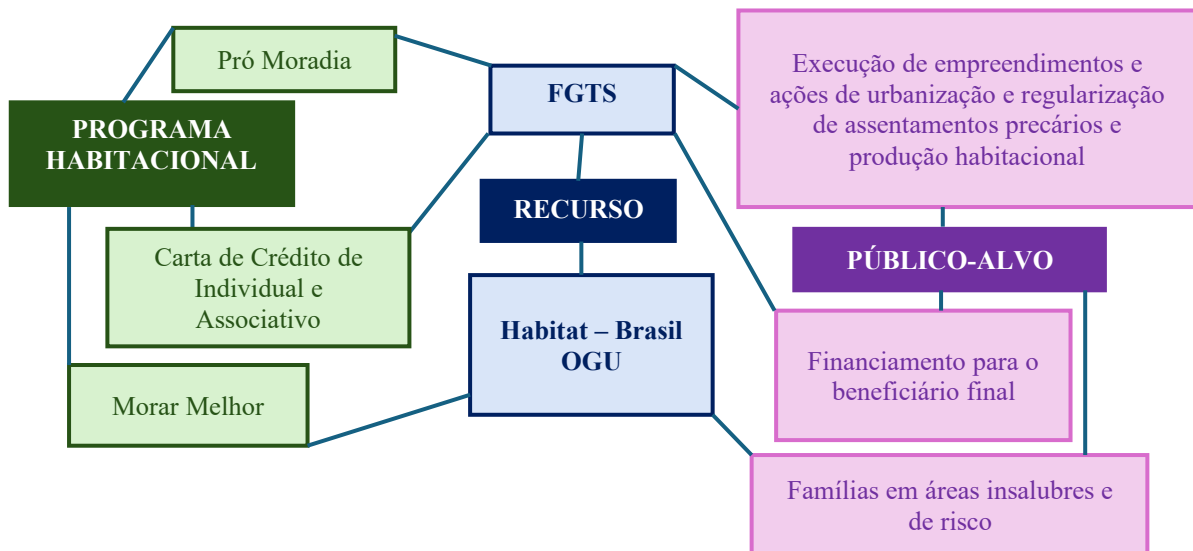
Dessa maneira, a Carta de Crédito que tinha como objetivo comprar moradias populares, mostrou-se ineficaz devido à dificuldade de encontrar moradias de baixo preço com a documentação legal (Maricato; 2001).

O Pró Moradia e o Habitat Brasil foram Programas Habitacionais mais populares nesse período e que tiveram grande impacto para o financiamento habitacional dos estados e dos municípios. Pois eram recursos do FGTS e de contrapartidas estaduais e municipais. Previam a concessão de projetos destinados à família com renda de zero até três salários-mínimos que viviam em moradias inadequadas, incluindo a urbanização de áreas precárias.

O programa também exigia uma comprovação da capacidade de pagamento/endividamento do mutuário (estado ou município), o adimplemento de compromissos anteriores assumidos para com o FGTS e a disponibilidade de recursos para contrapartida exigida que varia de 10% a 20% do investimento. Todas essas ações exigidas pelo programa levaram as paralisações das contratações (CAIXA ECONÔMICA DO CEARÁ, 2005).

No Habitat Brasil, foram investidos cerca de dois bilhões de dólares durante o período de 1995 a 1998. O programa se utilizava de fontes de recursos do Orçamento Geral da União (OGU) e contrapartidas dos estados e municípios, além da possibilidade de captar recursos externos, a exemplo do Banco Interamericano de Desenvolvimento que financiou este programa, sendo chamado de Habitat (BID). O objetivo do programa consistiu em melhorar as condições de habitabilidade das famílias que viviam em áreas degradadas de risco e insalubres (SEPURB, 1998).

Figura 20 – Os programas Habitacionais do Governo FHC



Fonte: A autora, 2026

Nesse período, a cidade de Fortaleza passava pela segunda gestão do prefeito Juraci Magalhães (1997-2000), onde a questão habitacional passou a ser atribuída à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS) e as Secretarias Executivas Regionais (SER's)⁸⁷, com o objetivo de cumprir sua promessa de campanha que era construir um maior número de moradias populares na cidade. O Atual prefeito tomou como decisão reduzir a produção de mutirões e implementar um novo programa chamado de “Casa Vendida”, como explica Brandão (2001):

O programa “Casa Vendida” [...] compreende a construção de pequenas unidades habitacionais financiadas e pagas com uma poupança inicial no valor de R\$37,00 (trinta e sete reais) durante seis meses e prestações mensais de R\$ 40 (quarenta reais) durante 10 anos (p.135).

A análise do referido programa revela uma lacuna no planejamento habitacional do município. Ao adotar a 'Casa Vendida' com uma lógica estritamente imobiliária e mercadológica, o poder público acabou por enfraquecer a pauta da moradia e o protagonismo dos movimentos populares. Como consequência dessa abordagem, o programa não obteve êxito e falhou em reduzir o déficit habitacional da população.

Uma conquista na política habitacional do município foi a criação da Lei nº 8.810, de 30 de dezembro de 2003, a Fundação Habitacional de Fortaleza (Habitafor)⁸⁸, um órgão da

⁸⁷ As Secretarias Regionais de Fortaleza são órgãos que executam políticas públicas municipais, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida dos cidadãos. Cada Secretaria Regional atua em uma área específica da cidade, identificando e articulando as políticas de acordo com as necessidades dos cidadãos.

⁸⁸ Será explicado melhor na Gestão de Luizianne Lins.

administração indireta (autarquia) vinculada à Secretaria de Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano (SEINF). Vale Ressaltar que a criação de uma instituição que possuía a tarefa de trabalhar a política habitacional do município de forma centralizada foi uma vitória. Antes da criação da Habitafor todas as atividades relacionadas à moradia popular eram descentralizadas e executadas nas seis secretarias executivas regionais (SER's), por meio dos extintos Distritos de Habitação e Trabalho, bem como por algumas iniciativas do terceiro setor (Borges, 2012).

Conclui-se que a gestão de Juraci Magalhães priorizou grandes intervenções urbanas e a abertura de vias estruturantes em detrimento do planejamento participativo. No Centro e na Zona Oeste, destacam-se o alargamento da Avenida Domingos Olímpio e a construção de equipamentos como o novo IJF e o Mercado Central. Já na Zona Leste, o foco recaiu sobre a orla, com a urbanização da Praia do Futuro e a reforma da Beira Mar. Contudo, essa lógica de 'obras sobre pessoas' resultou em remoções forçadas e graves danos ambientais. Um exemplo crítico é a ponte sobre o Rio Cocó na Sabiaguaba que, segundo estudos do Departamento de Geografia da UFC, ameaça o ecossistema local ao interferir no fluxo de sedimentos e promover o assoreamento das margens. (Saldanha; Benevides, 2013).

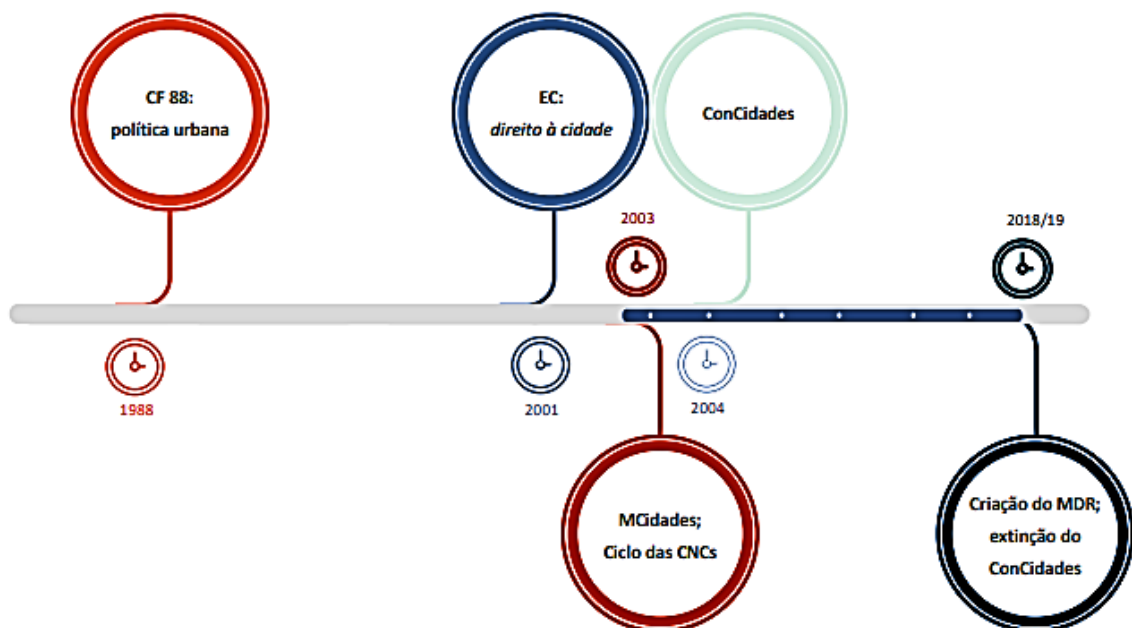
O próximo capítulo dedica-se à análise das políticas habitacionais nos governos Lula e Dilma, período marcado pelo protagonismo do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). Essa iniciativa rompeu um longo hiato na produção de moradia de interesse social, suprimindo a carência de projetos de larga escala que perdurava desde a extinção do BNH e o declínio das Cohabs. Além disso, examinarei a modalidade Minha Casa, Minha Vida – Entidades, cujo diferencial reside na centralidade das organizações sociais que assumem a gestão direta do processo habitacional.

4 TRANSFORMANDO A HABITAÇÃO POPULAR? O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

Em 2002, foi eleito presidente do Brasil Luiz Inácio Lula da Silva, candidato do Partido dos Trabalhadores (PT), sua vitória foi apoiada pelos movimentos sociais. A nova administração criou o Ministério das Cidades, esta inovação foi uma reivindicação antiga do Fundo Nacional de Reforma Urbana (FNRU). O Ministério tinha como missão estabelecer uma política nacional de desenvolvimento urbano. Sua finalidade era integrar as políticas de habitação, saneamento e transporte, preenchendo o vazio institucional que existia no setor desde a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH) (Bonduki, 2008; Ferreira, 2012).

Em outubro do ano seguinte, a I Conferência Nacional das Cidades apontou a necessidade de criação de um conselho. A proposta visava fortalecer a participação e o controle social, promovendo a democratização das informações e atribuindo à população uma função fiscalizadora.

Figura 21 – Linha do tempo da política urbana pós-CF 88



Fonte: COSTA *et al.*, 2021.

Sob a perspectiva da cronologia jurídica, destacam-se os instrumentos normativos que fundamentam a construção da gestão urbana democrática no país. Para além da Constituição Federal de 1988, sobressaem três marcos essenciais: o Estatuto da Cidade (Lei nº

10.257/2001); a Lei dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2005) que viabiliza a articulação interfederativa; e o Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015). No campo político-institucional, o marco central foi a criação do Ministério das Cidades em 2003 — posteriormente fundido ao Ministério da Integração Nacional, em 2019, para compor o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). Tal órgão foi o principal arquiteto das políticas e programas voltados ao desenvolvimento urbano nacional.

Nesse contexto, destaca-se o Ministério das Cidades (MCidades), órgão que, embora fundido ao Ministério da Integração Nacional em 2019 para formar o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), consolidou-se como o principal articulador do desenho e da implementação de programas estratégicos para o desenvolvimento urbano nacional.

Outros avanços marcaram a política habitacional a partir de 2003, como o redirecionamento do foco do Governo Federal para programas de interesse social. Inicialmente, a I Conferência Nacional das Cidades apontou a necessidade de criação de um conselho que visasse fortalecer a participação e o controle social (Ferreira, 2012).

Em 2004, a Política Nacional de Habitação (PNH) foi aprovada, estabelecendo diretrizes para orientar a gestão governamental da moradia e objetivando o acesso universal a toda a população. No mesmo período, foi implementado o programa Crédito Solidário⁸⁹, com o intuito de fomentar a autogestão na moradia popular (Ferreira, 2012).

O ano de 2005 foi caracterizado pela institucionalização do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). Ambas as estruturas garantiram que os recursos públicos fossem destinados exclusivamente ao subsídio da população de baixa renda. Posteriormente, em 2008, a "Ação de Produção Social de Moradia" permitiu o acesso de associações e cooperativas ao FNHIS — embora com resultados limitados. Por fim, no campo da autogestão, sobressaiu o lançamento do MCMV-Entidades em 2009, consolidando esse modelo de produção habitacional (Ferreira, 2012; Rolnik, 2015).

Observa-se que, em gestões presidenciais anteriores, a moradia popular ocupava um papel secundário na agenda pública. Esse cenário sofreu uma mudança estrutural no governo Lula e Dilma com a criação do Ministério das Cidades, que centralizou a preocupação com a política habitacional brasileira. Tal priorização consolidou-se, posteriormente, com a implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), voltado especialmente à habitação de interesse social. Além disso, este programa propõe, como objetivo, combater às

⁸⁹ A política habitacional Crédito Solidário foi implementada em 2004, no âmbito do governo Lula, com o objetivo de fomentar a autogestão na moradia popular.

desigualdades sociais, humanizar os espaços urbanos, ampliar o acesso à moradia, ao saneamento e à mobilidade.

O item a seguir apresenta o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), iniciativa que tem gerado resultados expressivos na produção de unidades habitacionais voltadas à população de baixa renda.

4.1 O papel do Programa Minha Casa, Minha Vida e a promoção da moradia popular

No governo do presidente Lula foi lançado o Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), que tinha como objetivo superar os problemas relacionados à infraestrutura do país mediante planejamento estratégico de médio a longo prazo, propondo o fortalecimento da regulação e da competitividade, a adequação dos instrumentos financeiros às perspectivas de longo período e as parcerias entre o setor e o investidor privado articulando-os entre os entes federativos (Brasil, 2005).

A importância do PAC em relação à habitação no Brasil ocorreu devido à implantação de novos processos ligados à política habitacional, que por muito tempo foram esquecidos pelo poder público. Esse programa inclui, principalmente, Projetos Prioritários de Investimentos (PPI) como: intervenções em favelas; Pró Moradia; Projetos Multisetoriais Integrados (PMI); Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS); além de urbanização, regularização e integração de assentamentos Precários. Todos os programas supracitados estavam sob a responsabilidade do Ministério das Cidades e tinham a finalidade de executar ações integradas de habitação, saneamento e inclusão social (Brasil, 2005).

A crise mundial de 2008 que começou nos Estados Unidos⁹⁰ ocasionou uma bolha imobiliária no país, devido ao superávit nos valores imobiliários que não pôde ser acompanhado pelo aumento da renda da população. Diante dessa situação econômica mundial, o Brasil decidiu ampliar medidas de expansão de crédito, inclusive apoiando os setores que se encontravam em dificuldades, dentre eles, o setor imobiliário. Como uma forma de estimular investimentos econômicos, o governo lançou um dos maiores programas habitacionais da época, o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). Como afirma Klintowitz (2015):

⁹⁰ Os bancos passaram a oferecer empréstimos a juros baixos para a população financiar a compra de imóveis, mesmo para pessoas que não conseguiam comprovar renda suficientes para quitá-los. Isso aumentou a procura por imóveis e, assim, os preços foram subindo, não pela valorização das áreas, mas apenas porque mais pessoas estavam procurando imóveis. A consequência foi uma bolha imobiliária porque as pessoas financiavam a um preço acima do que eles realmente valiam. Quando os bancos aumentaram a taxa de juros dos empréstimos, muitos devedores não conseguiram pagar as parcelas e, com isso, os bancos não tinham mais dinheiro para realizar suas operações.

Nesse cenário [a crise imobiliária dos Estados Unidos], a conjuntura econômica foi o pretexto determinante para ampliação dos mecanismos e volume de recursos destinados ao setor habitacional. Através do MCMV com o objetivo explícito de socorrer o setor produtivo da construção civil e mercado imobiliário e evitar o aprofundamento da crise do mercado, o governo federal colocou o problema de habitação nos termos propostos pelo setor imobiliário (p. 167).

O PMCMV foi instituído pela Lei n.11.977, de 7 de julho de 2009, tendo como meta principal a construção de um milhão de moradias na área urbana, além de incentivar a criação de empregos e de investimentos na construção civil. Para a implantação do programa foi estabelecida uma lei orçamentária e, dentre as participações, se destacou a do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), mediante integralização de cotas, transferindo recursos no Fundo de Desenvolvimento Social (Arantes; Fix, 2009).

Embora a população tivesse conseguido alguns avanços como a gestão do Governo Lula, o PMCMV continuava sendo um exemplo da falta de participação entre o poder público e os movimentos sociais da área de habitação popular. Como explica Ferreira (2012):

O principal programa habitacional do atual governo, o Programa Minha Casa Minha Vida [...] sequer foi discutido no Conselho das Cidades antes do seu lançamento, em 2009. Teve como objetivo principal reaquecer o mercado imobiliário no Brasil-respondendo à crise mundial de 2008- financiando diretamente empresas e construtoras para a construção para as classes de faixa de renda de 0 até 10 salários-mínimos (p.09).

É importante destacar que num primeiro momento houve uma grande discussão sobre qual seria o público beneficiado no programa habitacional. Os empresários do setor imobiliário acreditavam que seria um grande risco incluir famílias com renda inferior a três salários-mínimos, mas o Ministério das Cidades acreditava que o PMCMV deveria ter a inclusão de famílias sem renda e com um maior subsídio, pois ampliaria ainda mais o mercado imobiliário e diminuiria o déficit habitacional do país (Klintowitz, 2015).

Lançada em março de 2009, a fase inicial do programa perdurou até 2011 com o objetivo central de construir um milhão de unidades habitacionais em um prazo de dois anos. Para abranger as diversas necessidades do país, a estrutura do programa dividia-se nas modalidades urbana, rural e entidades (Bonduki, 2009; Rolnik, 2015).

Na modalidade rural, atende os agricultores familiares, os trabalhadores rurais e as comunidades tradicionais, incluindo quilombolas, indígenas, extrativistas e ribeirinhos. O público-alvo compreende famílias com renda bruta anual de até R\$ 78.000,00, cuja

elegibilidade deve ser comprovada mediante a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP)⁹¹.

O programa estabelece diferentes níveis de apoio financeiro conforme as faixas de rendimento. Famílias com renda bruta anual de até R\$ 17.000,00 recebem o subsídio máximo de R\$ 36.600,00, arcando com apenas 4% do valor contratado, dividido em quatro parcelas anuais. Para a faixa de renda entre R\$ 17.000,00 e R\$ 33.000,00, o benefício inclui financiamento pelo FGTS, subsídios de até 50% do valor financiado (limitados a R\$ 9.500,00) e cobertura da taxa de risco de R\$ 4.500,00. Já os beneficiários com renda entre R\$ 33.000,00 e R\$ 78.000,00 contam com o financiamento do FGTS e o subsídio da taxa de risco no valor de R\$ 4.500,00 (Caixa Econômica, 2024b).

Diferentemente do modelo rural, o MCMV Urbano consolidou-se como o eixo de maior visibilidade do programa. Depieri (2016) aponta os critérios necessários para a participação do programa:

A primeira modalidade é a “empresa” que utiliza verba do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR advindo do recurso Orçamento Geral da União - OGU e tem a CAIXA FEDERAL como administradora desse fundo e é a responsável pela oferta do financiamento e do subsídio ao beneficiário que deve possuir renda familiar entre zero e três salários mínimos[...] a modalidade “entidades” visa atender as famílias organizadas em movimentos sociais e cooperativas habitacionais e outras entidades privadas sem fins lucrativos, dentro da faixa 1 do programa: “municípios com até 50 mil habitantes”, que atende famílias de cidades fora das regiões metropolitanas; “rural” visa atender chefes de famílias da agricultura familiar e trabalhadores rurais com renda anual entre R\$ 15 mil e R\$ 60 mil; “FGTS” que são voltadas para faixas 2 e 3 do programa e prevê a liberação do fundo para aquisição do imóvel para as famílias inseridas nessa faixa (Depieri, 2016, p.97).

Em um primeiro momento, o PMCMV urbano tinha como objetivo subsidiar a aquisição de casas ou apartamentos próprios para famílias com renda de zero até R\$ 1.600,00, além de facilitar as condições de acesso ao imóvel para famílias com renda de até R\$ 5.000,00. Os critérios para as famílias adquirirem um imóvel por meio do Minha Casa, Minha Vida seriam se enquadrarem em uma das três faixas de renda previstas pelo programa (Rolnik, 2015).

Sobre as famílias da faixa 1, implantada de 2009 a 2011, se referem àquelas que moravam em áreas de vulnerabilidade e que foram incluídas na modalidade Habitação de Interesse Social.⁹² Esses beneficiários não podiam vender o imóvel, pois a documentação se daria a partir de um processo de Regularização Fundiária⁹³ tendo o Usucapião⁹⁴ como uma de

⁹¹ O documento deve ser solicitado em entidades de assistência técnica credenciadas pela Anater (Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural).

⁹² Foi instituída pela Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que garante, nos programas, o acesso à moradia para as famílias de baixa renda.

⁹³ Artigo 46 da lei nº 1197/09 Regularização Fundiária num conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais. No caso do PMCMV ela concede às famílias o termo de posse do imóvel.

⁹⁴ O Usucapião consiste na propriedade do imóvel através da posse contínua. No caso do PMCMV, o artigo 9,

suas características. Além disso, estas famílias eram indicadas pelos governos locais, trazendo uma segurança para as construtoras já que não existia nenhum risco, pois a remuneração da execução do projeto seria realizada pelo FAR (Rolnik, 2015).

A faixa 2 era destinada às famílias com renda mensal entre R\$ 1.600,00 e R\$ 3.100 e a faixa 3 representava as de renda mensal bruta entre R\$ 3.275,00 até R\$ 5.000,00. No ano de 2016, houve uma modificação da faixa 3, ou seja, foi incluída a faixa 1,5 que correspondia às famílias com renda de R\$ 2.600 reais. Essas faixas eram assistidas pelo Fundo de Garantia de Habitação (FGHab) e as linhas de financiamento pela Caixa Econômica Federal (CEF) (Rolnik, 2015).

É importante esclarecer que os imóveis não podiam ser vendidos. É o que determinava o artigo 6º-A, parágrafo 5º da Lei nº 11.977/2009. Se os beneficiários da faixa 1 vendessem seus imóveis não poderiam mais participar dos Programas de Habitação de Interesse Social (PHIS), já que os nomes e o número do CPF dos beneficiários eram incluídos no Cad-Único⁹⁵, um instrumento que cruzava as informações sobre as famílias beneficiadas em conjuntos habitacionais evitando, portanto, que estas recebessem um imóvel duas ou mais vezes (Sobreira, 2012; Gondim, 2012; Araujo, 2013).

Em relação às outras duas faixas, só comercializariam o imóvel após a sua quitação e, caso a venda acontecesse, não poderiam mais participar de um novo subsídio habitacional do governo federal. Além disso, se houvesse negociação dos imóveis, o agente financeiro protocolaria uma notícia crime na Polícia Federal.

No ano de 2011 foi eleita à primeira presidenta da história do Brasil, Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT). Durante a sua gestão, foi lançado o PAC2 que estimava um total de R\$ 1,59 trilhão de investimentos em Transportes e Energia, além de comportar os programas Água e Luz Para Todos, Comunidade Cidadã, Cidade Melhor e ampliar o PMCMV na faixa de renda das famílias com o objetivo de expandir o número de beneficiários.

Outra novidade dentro do programa foi uma medida provisória determinando que, em caso de divórcio ou dissolução de união estável, a propriedade ficaria no nome da mulher para famílias com até três salários-mínimos (Moura; Ferreira, 2014; Bonduki, 2009; Rolnik,

incluído no Código Civil do artigo 1240-A, cria e institui a usucapião familiar.

⁹⁵ É um instrumento do Programa Federal, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social. A Caixa Econômica Federal viabiliza os aplicativos de coleta de dados e os municípios ficam com a responsabilidade de coletar os dados dos beneficiados em programas habitacionais. No caso do Ceará e de Fortaleza, é disciplinado pelo decreto federal nº 6.135 de 26 de junho de 2007 e regulamentado através da Portaria nº376, de 16 de outubro de 2008 (Araujo, 2013).

2015).

Apesar do Programa Minha Casa, Minha Vida ser o maior programa habitacional do país, nos últimos trinta anos, alguns pesquisadores da área habitacional acreditam que ele não conseguiu diminuir o déficit habitacional brasileiro. A proposta de uma moradia digna continua sendo algo muito distante da realidade das famílias da faixa 1 (Terra; Morrtti, 2019).

Um dos problemas identificados no PMCMV foi a questão fundiária, pois o programa oneraria o valor da terra havendo aumento no custo por unidade para os beneficiários. Uma segunda falha identificada foi a tipologia das moradias que são pouco adaptáveis, já que as construtoras usam a “forma túnel⁹⁶” nas edificações, onde as paredes são de concreto, o que inviabiliza furos nas paredes ou aberturas de portal, impossibilitando a ampliação dos imóveis. É possível notar uma tendência da construção vertical para reduzir os custos de uma produção de imensos conjuntos habitacionais, além de uma tipologia padrão e uniforme para as diversas regiões do país sem respeitar as diferenças entre as regiões. Outra questão seria sobre as moradias em locais distantes, longe da vida urbana, desprivilegiados quanto à disponibilidade de infraestrutura, emprego e serviços. E, por fim, a distorção na distribuição dos recursos. Como afirma Thery (2017):

A Bahia recebeu 11,6% das unidades contratadas do programa até 2021; enquanto São Paulo, 19%. Em contrapartida, há Estados que receberam poucos recursos, no caso do Ceará, 2,2%, e do Espírito Santo, 1,8%. O Pará, por exemplo, recebeu menos recursos que o estado de Alagoas, sendo que o primeiro apresenta um déficit grave de habitação. (p.12).

Por último, mas não menos importante, o PMCMV se revelou uma modalidade de habitação social mercantilizada, tornando-se, na prática, apenas mais um produto rentável para as construtoras. O investimento do governo na construção de moradias para as faixas mais baixas acabou por ser uma forma de apostar e subsidiar diretamente a iniciativa privada. Assim, o programa habitacional cumpriu o papel de proporcionar moradias para a população de baixa renda, mas falhou em promover melhorias significativas em seu modo de vida e em sua qualidade de habitação (Camargo, 2019).

Embora pesquisadores da área habitacional mantenham críticas contundentes ao Minha Casa, Minha Vida (MCMV) focadas principalmente na segregação socioespacial, os dados atuais do Ministério das Cidades revelam avanços quantitativos significativos. Segundo

⁹⁶ A partir dessa definição, podemos dizer que esse sistema consiste na moldagem de paredes e lajes maciças de concreto armado com telas metálicas centralizadas. No sistema, as paredes são executadas na espessura final, eliminando-se o reboco. A intenção de moldar *in loco* é evitar o duplo trabalho, o que gera economia. Afinal, quando a moldagem é feita no local definitivo, evita-se uma série de gastos e mão de obra.

levantamentos recentes da Fundação João Pinheiro, o déficit habitacional relativo caiu para 7,6% (o menor patamar histórico), com mais de 1,7 milhão de unidades contratadas desde a retomada do programa. Esses dados permitem identificar uma estratégia focada no combate aos três subcomponentes do déficit: a redução do ônus excessivo com aluguel, a diminuição da coabitação e a mitigação da habitação precária (Brasil, 2025).

Assim, é possível destacar a importância do PMCMV para viabilizar o acesso à casa própria para famílias cuja renda é incompatível com os preços praticados pelo mercado. Contudo, ao analisar sua trajetória, observa-se que o programa possui um caráter multifacetado. Para além de combater o déficit habitacional e fomentar a inclusão social, o PMCMV consolidou-se como um motor estratégico da economia nacional. Sua capacidade de estimular a cadeia produtiva da construção civil gera um efeito multiplicador, resultando na criação massiva de empregos e na elevação da renda em diversas regiões do país.

Na sequência, abordarei o Programa Crédito Solidário, focado em demandas de movimentos sociais. Essa modalidade visa atender famílias com perfil de renda compatível com o sistema de mutirões, tendo as instituições sociais como articuladoras e organizadoras centrais do processo de construção.

4.2 O Programa Crédito Solidário (PCS) e o desafio dos movimentos sociais em promover moradia popular

Durante as décadas de 1980, 1970 e 1990, tivemos uma forte mobilização dos movimentos sociais de habitação que resultou na construção de uma proposta de Lei Federal nº 10.257, o Estatuto da Cidade. Em 1991, foi criado a partir de um fundo orçamentário e um Sistema Nacional de Moradia Popular⁹⁷. Esse sistema, posteriormente oficializado como Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), tinha como principal objetivo articular as ações e a política habitacional entre os três entes federativos: União, Estados e Municípios. O modelo previa a descentralização do repasse de recursos, que seriam provenientes, sobretudo, do Orçamento Geral da União (OGU). Assim, foi aprovado em 2005, o FNHIS para atender às pressões dos movimentos sociais (Brasil, 2005; Rolnik, 2015).

Algumas reivindicações dos movimentos sociais de moradia e reforma urbana⁹⁸

⁹⁷ A exemplo do Sistema Único de Saúde, o Sistema Nacional de Moradia Popular também propunha articular os três entes federados, vinculando o repasse de recursos à adesão ao sistema e à política. No SUS, no entanto, qualquer repasse de recursos para a política de saúde é obrigatoriamente vinculado ao Sistema, o que não ocorre no SNHIS.

⁹⁸ A União Nacional por Moradia Popular (UNMP), o Movimento Nacional de Luta por Moradia Popular (MNLMP), a Central dos Movimentos Populares (CMP), a Confederação Nacional de Associações de Moradores

começaram a ser atendidas a partir da criação do Ministério das Cidades. No ano de 2003, é criado uma agenda pública da autogestão e da produção de Habitação de Interesse Social (HIS). O resultado foi a criação, em 2004, do Programa Crédito Solidário; em 2008 e 2009, o Programa Minha Casa, Minha Vida, modalidade Entidades (Moreira, 2009; Bonduki, 2008; Ferreira, 2012).

O Programa Crédito Solidário (PCS) surgiu a partir da Resolução CCFDS nº 93 de 28/04/2004. É interessante ressaltar que foi o primeiro programa do governo Lula voltado aos movimentos sociais urbanos. O programa consistiu numa proposta dos movimentos sociais, no qual a Caixa Econômica Federal (CEF) teria sido, também, responsável por seu desenho operacional, representada pelo setor de Fundos de Governo e pela Gerência Nacional de Seguros e Fundos Habitacionais (GESEF) – esta beneficiária moradia popular para as famílias de baixa renda que não tinham poupança, mediante crédito com condições especiais e subsidiadas, tendo como protagonista principal os movimentos sociais⁹⁹. Segundo Ferreira (2012) “o Programa Crédito Solidário veio responder à demanda oriunda na década de 80, de recursos federais permanentes para a construção sob forma de mutirão, em empreendimentos autogeridos por movimento de moradia” (p.12).

O PCS tinha como objetivo contribuir efetivamente na redução do déficit habitacional, atingindo prioritariamente famílias com renda bruta mensal inferior a três salários-mínimos. No caso de empreendimentos localizados em municípios com população superior a 50 mil habitantes, estimulando o regime de cooperativismo habitacional e o princípio de ajuda mútua, garantindo a participação da população como protagonista na solução dos seus problemas habitacionais comuns, observadas as necessidades, características, usos e costumes locais (Brasil, 2009; Rizek; Santo Amore, 2014).

Como acrescenta Moreira (2009):

O PCS nasce como um programa social de habitação, sustentado pelo movimento popular e viabilizado por recursos privados de um fundo de importância secundária cujo desenho operacional foi formulado pela CEF, agente operadora dos recursos do FDS, a ser operacionalizado por um banco (p.104).

Os critérios ainda incluíam que cada movimento social ficaria limitado a, no máximo, 200 integrantes por empreendimento habitacional, a renda da família participante seria de até três salários-mínimos, podendo comprometer apenas 25% da renda familiar, sendo que

(Conam) - movimentos de moradia e reforma urbana com presença em um número significativo de estados brasileiros - e o Fórum Nacional de Reforma Urbana têm uma grande responsabilidade pela concretização destes programas.

⁹⁹ Associações, cooperativas, sindicatos ou entidades da sociedade civil organizada.

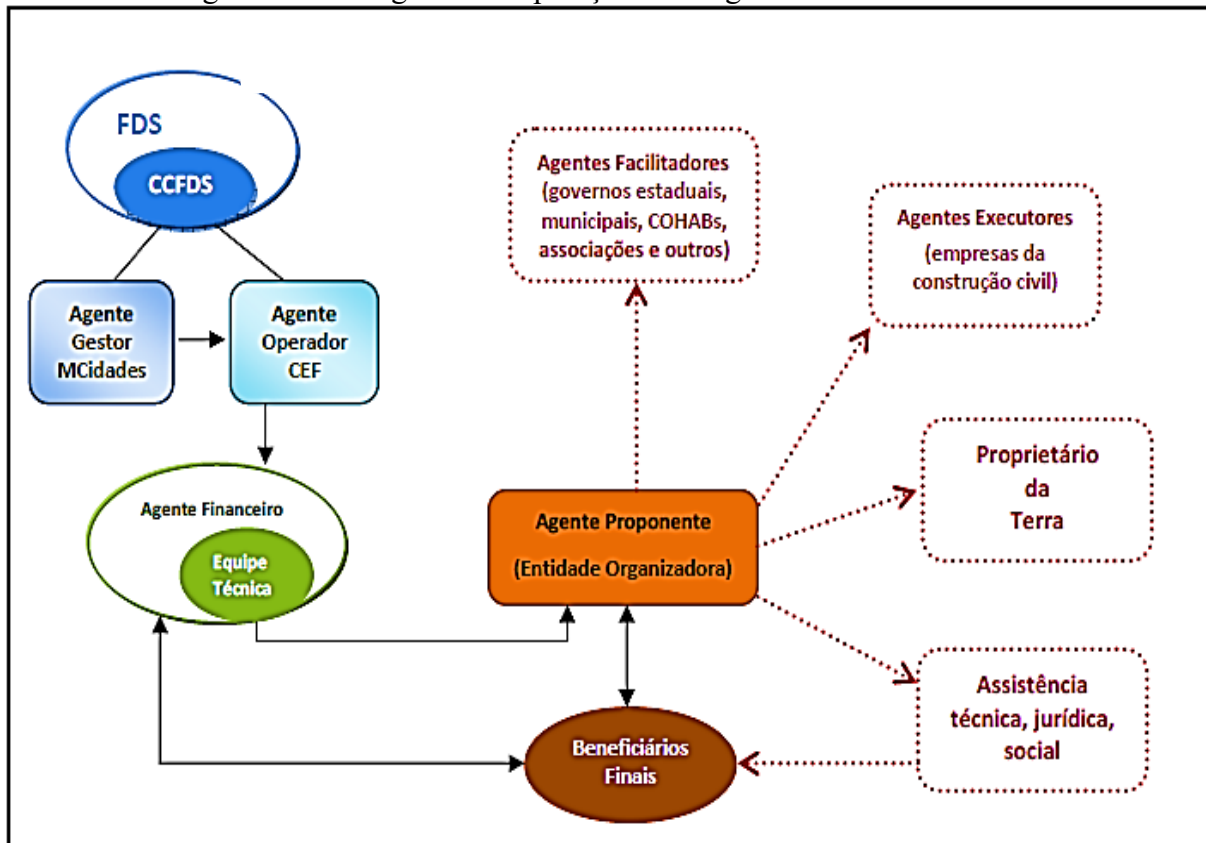
o prazo máximo para amortização das prestações era de 240 meses.

Sobre os investimentos do PCS, Moreira (2009) explica:

O valor do investimento poderia ser composto pelos custos referentes ao terreno (aquisição e despesas de regularização), projeto (limitado a 1,5% do valor da obra e serviços propostos), construção (custos com obras e profissionais para execução da obra, materiais de construção (aquisição de material e assistência técnica), despesas de legalização (referentes à regularização e às taxas de contratação de crédito) e seguros (de crédito morte e invalidez permanente, danos físicos sobre o imóvel) [...] do total dos investimentos 95% poderiam ser financiados pelos recursos do FDS e o restante 5% deveria ser integralizado como contrapartida financeira dos próprios beneficiários, ou como mão de obra mutirante a ser computado no orçamento como um item de investimento, ou ainda, oriundo de parcerias como agentes facilitadores, como prefeituras, governos do estado, ou até mesmo concessionárias de serviços urbanos (p.66).

O fluxograma abaixo apresenta o fluxograma em que estão apresentadas as relações do Programa Crédito Solidário:

Figura 22: Fluxograma de operação do Programa Crédito Solidário



Fonte: Ministério das Cidades 2008

O PCS enfrentou algumas dificuldades como a demora de iniciar os projetos/obras, o credenciamento dos movimentos sociais, a falta de informações para as lideranças, a obtenção de documentos dos beneficiários, a inexperiência da Caixa Econômica Federal e entidades com

o formato do programa, além do processo de autogestão e produção habitacional (Moreira, 2009).

Segundo Silva (2009):

Tendo em vista as dificuldades enfrentadas na operacionalização do PCS, e o fato de que ainda não se conseguiu garantir novo aporte de recursos, já que com o Programa Minha Casa Minha Vida o PCS entra em estado de latência, é possível questionar a quem atenderia o eventual fracasso desse modelo de política pública habitacional. Uma hipótese dessa pesquisa é que o modelo do Programa Crédito Solidário, por não atender aos interesses do capital imobiliário (e do financeiro que está associado a ele), tenderia a ser subsumido ao longo do tempo. Uma vez que esse modelo não se provasse exitoso, ele deixaria de ser uma alternativa para moldar futuros programas habitacionais. Essa hipótese parece se confirmar quando analisamos os fatos recentes: o boom imobiliário fez com que se prescindisse dos recursos do FDS, e mesmo da poupança e do FGTS como principais fontes de recursos; a necessidade de dinamizar a economia conduziu ao direcionamento de recursos do OGU para o FAR; à CEF enquanto instituição bancária do Programa não se mostraria interessante (p.164).

Apesar das dificuldades enfrentadas, o Programa Crédito Solidário (PCS) realizou, no período de 2004 a 2011, 341 empreendimentos totalizando, aproximadamente, 387 milhões de reais¹⁰⁰. Ferreira (2012) explica:

Ainda que a demanda pelo programa seja dos movimentos nacionais de moradia e reforma urbana, o atendimento foi bem mais amplo: 341 empreendimentos, 73 (22% do total eram de associações, cooperativas ou organizações filiadas à CMP, CONAM MNLM ou UNMP, representando 35% do total de unidades habitacionais contratadas pelo Crédito Solidário (7.522 unidades habitacionais) e 38% do volume de recursos (aproximadamente 147, 5 milhões de reais) (p.10).

Em 2006, atuei como técnica social em uma associação de moradores, sendo responsável pelo levantamento de dados socioeconômicos junto a famílias em situação de vulnerabilidade. O objetivo era subsidiar um projeto de Crédito Solidário. Durante o processo, identifiquei lacunas na compreensão técnica das lideranças comunitárias quanto à elaboração do programa, o que, somado às questões estruturais da associação, impossibilitou a captação do financiamento pretendido.

Identifiquei que o lapso técnico das lideranças na compreensão e na gestão do programa não era um fato isolado, mas um desafio sistêmico presente em diversas associações. Essa fragilidade institucional foi um dos fatores determinantes para a descontinuidade da política pública de crédito naquelas comunidades.

Atualmente, o Programa de Crédito Solidário (PCS) não está mais em atividade, sendo substituído pelo Programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades. Este último opera de forma muito semelhante ao PCS, mas apresenta aprimoramentos, como o aumento do valor do

¹⁰⁰ Dados da Secretaria Nacional de Habitação (SNH), do Ministério das Cidades.

financiamento e dos subsídios, o que simplifica o processo junto às instituições financeiras.

O tópico seguinte analisa a continuidade das políticas habitacionais pautadas em experiências de autogestão. Observa-se a manutenção da representatividade dos movimentos sociais através do MCMV-Entidades, modalidade que institucionaliza a participação popular direta na gestão e execução dos projetos de moradia.

4.3 O MCMV-E: lógica participativa entre beneficiários e movimento social

O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) possui uma modalidade chamada “Entidades” que tem como público as famílias que se localizam na faixa 1, sendo inspirado no Programa Crédito Solidário. É importante destacar que o MCMV-Entidades é resultado da pressão exercida pelos movimentos sociais de moradia sobre o Governo Federal (Ferreira, 2012; Rizek; Amore; Camargo, 2017).

Segundo o Ministério das Cidades (2010), “O objetivo do programa era atender às necessidades de habitação da população de baixa renda nas áreas urbanas, garantindo o acesso à moradia digna com padrões mínimos de sustentabilidade, segurança e habitabilidade”. A modalidade "Entidades" do programa adota a proposta de autogestão habitacional. Neste modelo, associações, cooperativas e outras instituições sociais sem fins lucrativos atuam como autores diretos do processo. Suas responsabilidades incluem a seleção e organização das famílias, a discussão dos projetos com os futuros beneficiários, a contratação da construtora, a aquisição do terreno e a fiscalização e gestão integral da obra. Dessa forma, as entidades participam de todo o processo de produção, desde a pesquisa do terreno até a entrega dos imóveis às famílias (Camargo, 2008; Rizek; Amore; Camargo, 2017).

Camargo (2019) explica como ocorre o funcionamento do PMCMV-Entidades:

O programa funciona por meio da concessão de financiamentos a beneficiários organizados de forma associativa por uma Entidade Organizadora (associações, cooperativas, sindicatos e outros), com recursos provenientes de fundos públicos. O mesmo pode ter contrapartida complementar de estados e dos municípios, por intermédio do aporte de recursos financeiros, bens e/ou serviços economicamente mensuráveis, necessários à composição do investimento realizado, ou pelas próprias famílias que compõem a demanda do empreendimento. Na faixa de atendimento em que se insere este programa, a moradia é quase que integralmente subsidiada e a parcela mensal paga pela família beneficiária é determinada pela sua capacidade de pagamento (p.9).

Outra novidade do PMCMV-Entidades é a possibilidade de compra antecipada do terreno, a exigência de que as associações fossem sem fins lucrativos e a permissão para que o recurso fosse antecipado em até duas parcelas. Tais características foram cruciais para a

implementação MCMV-E (Camargo, 2008; (Rizek; Santo Amore; Camargo, 2014).

Como explica Rizek e Santo Amore (2014):

Uma diferença fundamental da modalidade Entidades na comparação com o programa em geral é a chamada “Compra Antecipada”. Trata-se de uma “primeira fase” da contratação, que permite à Entidade comprar o terreno a partir de um procedimento simplificado de apresentação e reconhecimento de viabilidade técnica e econômica do empreendimento pela Caixa. Nessa fase a entidade também recebe antecipadamente os recursos para levantamentos (topografia, sondagens) e projetos técnicos de aprovação, arquitetura e engenharia (p.539)

O modelo atual de autogestão se distingue significativamente das experiências conduzidas durante o período da redemocratização. Naquele contexto, os mutirões eram a base operacional fundamentados primariamente na solidariedade e na troca mútua entre os participantes, elementos cruciais para a construção das moradias. Além disso, destacava-se uma visão integrada e abrangente de todo o processo construtivo (Maricato, 1982).

Já com esse novo modelo de autogestão, as entidades sociais se colocam como protagonistas no processo de produção de moradias. A antecipação de duas parcelas dos recursos permite que as entidades iniciem as negociações e assumam imediatamente a seleção e organização das famílias beneficiárias. As instituições responsáveis pelo programa também ficam encarregadas de contratar diretamente os projetos arquitetônicos e sociais, discutindo-os em conjunto com os futuros moradores. Finalmente, a partir da contratação da construtora, elas assumem a responsabilidade pela gestão completa da obra (Camargo, 2019).

Assim, o funcionamento do MCMV-E envolve a busca e contratação de profissionais para executar o programa. As entidades, essencialmente, assumem o papel de uma instituição que terceiriza a mão de obra necessária. Isso inclui desde a contratação da equipe técnica e administrativa até a seleção da construtora que será responsável por toda a execução e supervisão da obra de engenharia (Rizek; Santo Amore, 2014).

A participação popular é um aspecto fundamental do programa. Sua essência reside no envolvimento dos futuros moradores – selecionados por associações e entidades sociais em todas as etapas do Minha Casa, Minha Vida - Entidades (MCMV-E), conforme ressaltado pelos autores Rizek e Santo Amore (2014):

Os futuros beneficiários, potencialmente selecionados e conhecidos antes dos processos de obra, participem dos projetos e das obras, conheçam os terrenos e seus entornos, opinem na concepção, acompanhem o modo como os recursos são empregados na execução das obras, apropriem-se dos excedentes que resultam de bons processos de compra e contratações e os reinvestam na melhoria da qualidade das moradias (p.539).

O Programa apresenta também a seguinte classificação de subsídios por grupos de atendimento¹⁰¹: Famílias com renda de até três salários-mínimos - subsídio máximo - ou seja, a maior possibilidade de auxílio fornecida pelo programa com recursos do próprio orçamento; isenção do seguro; além de pagamento de prestações mensais limitadas a 10% da renda por um período de dez anos (120 meses). Ademais, as famílias que são selecionadas devem estar no CadÚnico¹⁰² (Bonduki, 2009).

Apesar dos inúmeros obstáculos enfrentados pelos movimentos sociais de moradia ao pleitear recursos via Minha Casa, Minha Vida – Entidades, a representatividade do programa tem uma participação extremamente limitada, correspondendo a meros 1% do investimento total do MCMV. No entanto, ela persiste como uma das poucas alternativas que permite aos movimentos sociais garantir a construção direta de habitação popular.

O próximo capítulo dedica-se a analisar os desafios e as estratégias adotadas pelos movimentos sociais na implementação do programa MCMV-E em Fortaleza. O foco recai sobre como a articulação coletiva busca viabilizar o acesso à moradia digna, contemplando tanto o fortalecimento das lideranças sociais quanto o atendimento das famílias cadastradas junto às associações comunitárias.

¹⁰¹ Folder de divulgação do Programa e Brasil, Ministério das Cidades. Avanços e Desafios: Política Nacional de Habitação, 2010.

¹⁰² O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) é uma ferramenta de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda. Ele serve como a porta de entrada principal para que essas famílias possam acessar uma série de programas e benefícios sociais, tanto federais quanto estaduais e municipais (Brasil, [s/d]).

5 O CONJUNTO LUIZ GONZAGA MCMV- ENTIDADES: A EXPERIÊNCIA DA MORADIA PARTICIPATIVA NA CIDADE DE FORTALEZA

Durante o ano de 2012, movimentos sociais e ONGs do setor habitacional de Fortaleza articularam-se para implementar o programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades na capital. De acordo com os representantes das instituições gestoras do MCMV-Entidades, existia uma demanda reprimida de famílias não contempladas por outros programas de interesse social. Esse público, oriundo majoritariamente das prioridades do Orçamento Participativo, residia em áreas de risco. Nesse sentido, tornou-se imperativo o atendimento a essas famílias, que já se encontravam cadastradas em associações comunitárias em busca de moradia

É importante ressaltar que, naquele período, o Crédito Solidário era a principal modalidade de moradia voltada aos movimentos sociais, embora a maioria encontrasse grandes obstáculos para acessá-lo. Por essa razão, o programa era visto pelas entidades como uma experiência malsucedida. Entre os entraves identificados, destacavam-se a inexperiência institucional e a falta de articulação entre a Caixa Econômica, os governos estadual e municipal e as organizações envolvidas. Como explica (Moreira, 2009)

A falta de capacitação contribuiu para a morosidade do processo, pois a cada novo contato estabelecido entre a entidade organizadora e CEF eram passadas novas informações e solicitações que deveriam ser respondidas para andamento da análise da proposta. A falta de estrutura institucional e limitações técnicas das próprias agências da CEF, os obstáculos operacionais, o excesso de exigências normativas e falta de flexibilidade dessas exigências dificultaram ainda mais o andamento da análise dos projetos (p.112).

Mesmo frustrados com o Crédito Solidário, os movimentos sociais, incluindo a CONAM (Confederação Nacional das Associações de Moradores), o Movimento das Comunidades Populares (MCP) e a Central de Movimentos Populares (CMP) mantiveram-se mobilizados. Eles viam no MCMV-Entidades uma oportunidade de superar a sub-representação e o isolamento político enfrentados nas políticas habitacionais anteriores. Conforme a fala do ex-presidente da FBFF.

Na verdade, o Minha Casa Minha Vida Entidades ele começa no Conselho das Cidades, numa luta do Conselho das Cidades onde senta a sociedade civil, ONG, movimento popular comunitário, vários movimentos e não só a CONAM [Confederação Nacional das Associações de Moradores], que nacionalmente é que nos representa. Então ela tinha assento no Conselho das Cidades, assim como outras entidades gerais que a gente chama, né, gerais das nacionais, ONGs e governo e empresários da construção civil. Então, juntou-se ali todo mundo para discutir a questão da habitação. Na verdade, não só habitação, habitação, infraestrutura tudo que

o valha, por isso “o das cidades”. E lá foi que surgiu a partir do debate provocado pelo movimento é que surgiu a modalidade entidades, que até então era só Minha Casa Minha Vida. Então foi fruto do diálogo da sociedade civil com o poder público que surgiu o Entidades (Entrevista 17/09/2021 Sr. E).

O relato do ex-presidente da FBFF (Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza) confirma que a concepção de um programa de autogestão, baseado na participação plena dos movimentos sociais, foi maturada na Conferência das Cidades e consolidada no Conselho das Cidades. Nesse contexto, a Portaria nº 465, de 3 de outubro de 2011, desempenhou um papel fundamental, pois forneceu a base normativa necessária para a regulamentação do programa MCMV-Entidades e impulsionou a mobilização das organizações populares.

Nesse período a cidade de Fortaleza estava passando por modificações. A prefeita de Luizianne Lins do partido dos trabalhadores PT tentava implantar uma administração popular e participativa com quadros técnicos ligados aos movimentos sociais e a ONGs e a inserção do Orçamento Participativo¹⁰³ através do Plano Plurianual Participativo (PPA)¹⁰⁴. Esse instrumento inaugurou uma nova relação entre o poder público e a população de Fortaleza (Gondim, 2012; Araujo, 2013).

A Habitafor era instituição municipal responsável pelas questões de moradia popular e era gerenciada pela socióloga Olinda Marques, que possuía vasta experiência na política habitacional e nas articulações com os movimentos sociais da área habitacional. Além de transitar muito bem no Ministério das cidades. (Gondim, 2012; Araujo, 2013; Sobreira, 2012). A presidente da Habitafor fala como ocorreu as articulações entre prefeitura de Fortaleza e o Ministério das Cidades:

Eu disse “olha, é o seguinte, eu fui indicada para ser secretária lá e lá não tem nada em Fortaleza. O que vocês podem me ajudar? Aí a [...] falou assim: “primeira coisa, [...], vamos montar um grupo de projeto e montar uma equipe boa para poder elaborar os projetos, tá entendendo? Que aqui o Ministério dá o suporte”, tá entendendo? Porque aí não era só eu, eram várias pessoas[...]. Sei que a gente trouxe a Hermínia várias vezes, assim para treinar a equipe, ensinar. “Olha, gente, fazer assim, assado” era... Era... Como é que acessava os financiamentos... E... Do Ministério atrás da Caixa [Econômica], era todo um treinamento in loco que o Ministério dos deu, tá entendendo? E a gente continuava aquela... Diálogo com os movimentos sociais para poder eles acessarem as demandas ou então a preparar as demandas até... E o Cearah Periferia continuou na sua caminhada, né (Entrevista março de 2025- Sra. H).

¹⁰³ O Orçamento Participativo é um instrumento de gestão municipal, coaduna com a abertura de canais para a participação popular não somente no ciclo orçamentário, mas, sobretudo e conseqüentemente na efetiva aplicação do recurso onde fora determinado. Esse acompanhamento da ação estatal pela sociedade civil traduz uma forte articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa.

¹⁰⁴ Criado pela Lei 9.044, de 30 de novembro de 2005, esse instrumento orienta o planejamento do governo municipal para um período de quatro anos. Ele define diretrizes, objetivos e metas da gestão e é construído com a participação da população, por meio de processos digitais e encontros realizados nas regiões da cidade.

Foi nesse ambiente político favorável, com o PT no comando da Prefeitura, do Estado e da Presidência, que se intensificaram as articulações dos movimentos sociais de habitação de Fortaleza. Esse esforço conjunto culminou na implantação do programa Minha Casa Minha, Vida Entidades, visando a organização popular e a produção habitacional por autogestão na cidade. Como aponta a entrevistada:

[O MCMV-E] surgiu através de uma ideia construída com a H – eu estava nesse período trabalhando na Habitafor com os movimentos sociais. Pensamos em convidar a Federação, o Cearah Periferia e o Habitat. Porque os dois trabalham muito com a formação e capacitação. Então se juntou o Ceará Periferia, o Habitat e a Federação e foi feita uma proposta. Nessa proposta foi defendida e aprovada pela Conam, pelos movimentos nacionais, né? (Entrevista 05/2025- Sra. N).

Esse novo MCMV-E, criado em 2009, teve sua regulamentação pelo Ministério das Cidades e à Caixa Econômica Federal. Essa perspectiva é ratificada pelo relato a seguir:

Quero dizer pra você que não surgiu do nada o MCMV-E. Existia já na portaria do Minha Casa Minha Vida, luta nossa, dos movimentos sociais nacionais, da Conam, da União, da CMP. Tá entendendo? Aí o Lula lançou uma linha que os movimentos sociais podiam acessar o Minha Casa, Minha Vida Entidades... O FDS era uma... É um Fundo de Desenvolvimento Social, tá entendendo? Era uma coisa inédita, nós não tínhamos experiência com isso. E os movimentos que estavam acessando era muito pouco, mas estava lá disponível, tá entendendo? Aí a gente decidiu junto com a Gorete que na época era a presidente da FBFF. Não tem casa aqui em Fortaleza, nem no estado, nem na prefeitura, tá entendendo? Se a gente não se meter a fazer, quem é que vai fazer? Ninguém vai fazer, entendeu? (Entrevista 03/2025- Sra. H).

O relato da entrevistada H revela que o sucesso dos movimentos sociais dependia de uma postura proativa, sintetizada na expressão 'se meter a fazer'. Essa estratégia envolvia a articulação direta com o Ministério das Cidades e a busca por parcerias com ONGs e assessorias técnicas para o domínio das diretrizes do MCMV-E. Essa postura é evidenciada no seguinte depoimento:"

Uma das viagens minha à Brasília, eu fiz uma consulta, lá no Ministério das Cidades. Eu tinha muito... Tenho e ainda continuo tendo, muitos amigos lá no Ministério, né? Que [...] dominava a política, né? E [eles] sabiam como fazer. E aí eles me orientaram: “olha, faz desse jeito”, tá entendendo? Tem que começar com [...] a demanda das famílias. E aí eu, tá, treinava a Gorete. “Gorete é assim: tem que começar com a demanda das famílias, das suas bases comunitárias, as suas lideranças, [...] os seus associados, tá entendendo? [...] Eu disse “olha, é o seguinte, eu fui indicada para ser secretária lá e lá não tem nada em Fortaleza. [No] que vocês podem me ajudar? Aí a Ermínia [Maricato] falou assim: “primeira coisa [...], vamos montar um grupo de projeto e montar uma equipe boa para poder elaborar os projetos, tá entendendo? Que aqui o Ministério dá o suporte” [...]. Porque aí não era só eu, eram várias pessoas [...] Sei que a gente trouxe a Ermínia várias vezes, assim para treinar a equipe, ensinar. “Olha, gente, fazer assim, assado” era... Era... Como é que acessava os financiamentos [...], do Ministério [ir] atrás da Caixa Econômica, era todo um treinamento *in loco* que o Ministério dos deu, tá entendendo? E a gente continuava [aquele] diálogo com os movimentos sociais para poder... Eles acessarem as

demandas ou então preparar as demandas até... E o Cearah Periferia continuou na sua caminhada [...]. Fomos estudar a portaria. Estudar, que eu digo assim, é... que a gente falava: como é a portaria? entender item por item... Onde é que trava, onde é que não trava [...] Porque nós, [do setor] “de habitação”, a gente já sabe, nós já estávamos no Habitafor. A gente veio do poder público. [A gente] sabe como era os tramites, né? E nós tínhamos muito, muito bons contatos com [...] a assessoria de engenharia, eu tive uma reunião lá em Recife, perguntei se eles queriam topar essa experiência com a gente, que não era uma experiência fácil. Certo. Era uma experiência em Fortaleza, tá, tá, tá, tá. Ai eles toparam. [...] Então ficou o Ceará Periferia, a Federação e o Habitat. (Entrevista 03/2025- Sra. H).

Diante dos relatos, depreende-se que o MCMV-Entidades impôs aos movimentos sociais o desafio da profissionalização técnica. Para além da militância política, tornou-se imperativo o domínio das normas operacionais da Caixa Econômica Federal e das diretrizes do Ministério das Cidades. Essa exigência de capacitação para gerenciar as complexidades do programa é detalhada pela socióloga responsável pelo projeto social em Fortaleza.

Nós que estamos envolvidos com as associações de moradia somos a ponta e temos muitas dificuldades, inclusive de operacionalizar muita coisa, mas que mesmo assim faz né, mesmo assim faz, mete a cara e faz. Então, e assim também as entidades elas estão se profissionalizando mais, estamos sentindo essa necessidade de se profissionalizar mais, porque por muito tempo movimento social e principalmente o movimento de moradia, ele foi muito tutelado pelas Organizações Não Governamentais ele foi muito tutelado pelas Organizações Não Governamentais[...] precisamos e necessitamos de conhecimento por conta do Minha Casa Minha Vida - Entidades, pois, somos nós que escolhemos a construtora, somos nós que escolhemos as equipes sociais, somos nós que fazemos toda essa seleção. E aí também é não correr o risco, é não correr o risco de também fazer com que essas instituições. O outro risco que se corre, por exemplo, porque no próprio processo do Minha Casa Minha Vida - Entidades que não é um processo santo, nem sacrossanto, tem todo tipo de interesse envolvido nele dos mais nobres aos menos nobres. Temos que ficar espertos (Entrevista 04/2024- Sra. F).

Como a maioria das entidades não possuíam profissionais para atuarem no programa, as instituições começaram a contratar empresas de assessorias ou técnicos para desenvolverem os projetos. Para isso foi necessário contratar profissionais como engenheiros, arquitetos, assistentes sociais, sociólogos e advogados para elaborarem os estudos de viabilidade, licenciamentos, projetos arquitetônicos, estrutural e social. Todas essas etapas de trabalho exigia conhecimento e experiência técnica, além de muita paciência porque os processos eram acompanhados pela CEF. Sendo assim, os processos revelaram-se extremamente morosos, uma característica que o MCMV-Entidades herdou da modalidade convencional do programa MCMV. Essa lentidão administrativa tornou-se um dos principais obstáculos para as entidades organizadoras (Rizek; Santo Amore, 2014; Gondim, 2013).

Essa dinâmica se materializou na experiência do MCMV-Entidades em Fortaleza. Para viabilizar a execução do programa, as associações proponentes buscaram suporte técnico

especializado, firmando parcerias com instituições de renome no setor habitacional. Foram convidadas a Habitat para a Humanidade Brasil¹⁰⁵ para a Humanidade Brasil e o Centro de Estudos, Articulação e Referência sobre Assentamentos Humanos – Cearah Periferia¹⁰⁶ essas instituições assumiram a gestão e o suporte técnico do programa em colaboração direta com a Federação de Bairros e Favelas¹⁰⁷. Segundo o testemunho do entrevistado E:

E aí foi até interessante [...] eu queria dizer que é da característica das três entidades né. Na verdade, como as duas entidades são de características... As três entidades são de características diferentes né, digamos assim, o Cearah Periferia é mais voltado para a questão da... do conhecimento, da capacitação e tal e não sei o quê. O Habitat com essa expertise mais de construção e tal não sei o que, inclusive, eles se colocam a partir da questão da... Também da construção da proposta Minha Casa Minha Vida Entidades, porque ele não é, ele não tem sede em Fortaleza, a sede dele é em Recife. Então eles alugaram aqui umas salas para exclusivamente para o Luiz Gonzaga. E a demanda, na verdade, surge de todas as associações filiadas à Federação. Que obviamente o Ceará Preferia também tinha acesso, tem acesso até pela parceria que sempre tivemos. Mas o... A demanda toda [é] de associações comunitárias aqui de Fortaleza filiadas à Federação (Entrevista 17/09/2021 - Sra. E).

Outra questão importante do programa foi a parceria entre a prefeitura, por meio da Habitafor e estado, pois dentro do programa existia uma cláusula que se chama “obras não incidentes” que é a construção equipamentos de infraestruturas básicas, como pavimentação, drenagem, esgoto, iluminação, entre outros. Essenciais para sustentabilidade do projeto do MCMV-E que e só podem ser viabilizados com investimento municipal e estadual.

Roberto Cláudio, é o seguinte, para a gente contratar esse projeto o Ministério das Cidades está exigindo que a gente deposite 18 milhões. Como é que as entidades têm 18 milhões? Para fazer as obras não incidentes, que era estação de tratamento, rede de água e esgoto. [...] Aí o Roberto Cláudio foi à Brasília comigo, tá entendendo, certo? Com a Gorete, nós estávamos lá na Casa Civil, com a Miriam Belchior, com a com a Inês, certo? Com a construtora, certo, e o Camilo, tá entendendo? E o Camilo depositou o dinheiro na nossa conta. O governo do estado como contrapartida que era o PAC. E era para as três mil casas, porque [...]foi feito a estação de tratamento, para as três mil casas, a rede de água e esgoto, a ligação da Cagece até o destino final, que era Itaitinga, tá entendendo? Se é pra receber as três mil unidades, mas nós só

¹⁰⁵ Habitat para a Humanidade Brasil é uma organização da sociedade civil que, desde 1992, atua para combater as desigualdades e garantir que pessoas em condições de pobreza tenham um lugar digno para viver. Presente em mais de 70 países, a organização promove a incidência em políticas públicas pelo direito à cidade e soluções de acesso à moradia, água e saneamento, em articulação com diversos setores e comunidades.

¹⁰⁶ O Centro de Estudos, Articulação e Referência sobre Assentamentos Humanos – Cearah Periferia – é uma organização não governamental sem fins lucrativos, criada em 1991, que atua principalmente em Fortaleza e Região Metropolitana (CE-Brasil). Filiado à Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais (Abong) e membro do Conselho Nacional das Cidades. Seu principal objetivo é o apoio ao Movimento Popular Urbano em suas lutas, visando a melhoria das condições de vida nos assentamentos humanos por meio do desenvolvimento e fortalecimento de ações coletivas no âmbito da habitação, geração de renda e capacitação de lideranças comunitárias. Considera como temas orientadores de sua ação o meio ambiente, as relações de gênero e raça e a economia popular. Para a realização de seus projetos, o Cearah Periferia conta com uma equipe multidisciplinar formada por sociólogos, assistentes sociais, pedagogos, arquitetos e pesquisadores populares.

¹⁰⁷ A Federação de Bairros e Favelas surgiu no início dos anos 80 fruto da articulação de associações de moradores com o objetivo de atuar em conjunto para fortalecer as lutas da periferia (FEDERAÇÃO..., 2002).

contratamos mil e oitocentas. Mas lá a estação tava lá. Por isso que hoje o Luiz Gonzaga II está melhor do que antes, porque nós lutamos já para conseguir. Aí nós vamos contratar Luiz Gonzaga II, ainda vai sobrar ainda 250 para fechar as três mil (Entrevista 03/2025 - Sra. H)

Observa-se que a implementação do MCMV-E na cidade de Fortaleza foi marcada por um forte apoio institucional, facilitando a atuação dos movimentos sociais e das entidades envolvidas com o programa. Essa ampliação de alianças foi fundamental, pois se mostrou necessária para expandir a luta pelo direito à moradia (Guimarães, 2015).

Nesse sentido, as experiências observadas no MCMV-Entidades em Fortaleza podem ser associadas à categoria de **efeitos combinados** (Tatagiba; Teixeira, 2016), frequentemente discutida na literatura sobre programas habitacionais de autogestão. Como apontam os autores da área, esses efeitos derivam da articulação entre a conquista física da unidade habitacional e o fortalecimento subjetivo e político dos movimentos, que passam a dominar normativos técnicos e a consolidar redes de apoio institucional (Tatagiba; Teixeira, 2014; Camargo, 2019).

Assim, segundo os autores Tatagiba e Teixeira (2014) a literatura especializada, os **efeitos combinados** atuam como indicadores de mudança, podendo determinar o sucesso ou o fracasso dos movimentos sociais conforme a conjuntura política e a interação com as autoridades. No caso do MCMV-Entidades em Fortaleza, é possível associar esses efeitos ao que se denomina **arranjos de oportunidade**. Tais arranjos configuram-se como situações de cooperação entre o poder público, os movimentos e as entidades técnicas, pautadas por relações de cumplicidade e objetivos comuns. Pelos depoimentos colhidos, percebe-se que esses arranjos permearam todas as etapas de negociação entre as instituições – FBFF e Cearah Periferia – e as esferas governamentais – Federal, Estadual e Municipal. Como podemos destacar na entrevista da Sra. F:

Então assim, eu acho que é muito interessante essa relação do governo com as entidades. Eu acho muito interessante, eu acho que não é cooptação, eu não parto desse pressuposto, de que seja cooptação, eu acho que nós estamos numa outra fase da democracia, entendeu. Uma democracia fragilizada depois de tudo que nós passamos, mais fragilizada ainda e eu acho que a gente precisa de fato que o governo precisa de fato fazer conexões e fazer, como é que eu posso dizer, parcerias mesmo com movimento social, com as entidades do movimento social de maneira clara, proba, transparente, com toda a lisura que o processo exige, mas eu acho que é necessário. Porque a parceria com o governo, e com governos avançados, democráticos obviamente, como nós entendemos que são os nossos governos apesar de todos os pesares, apesar de todas as confusões, apesar inclusive do estado de greve que o serviço público passa hoje no Ceará e no Brasil, mas essas são, mas nós estamos resguardados pelo âmbito da democracia [...] Eu acho que isso não é cooptação, de forma alguma, as entidades elas não estão sendo cooptadas pelo governo porque o governo lança um edital e não, não estão sendo cooptadas, é uma nova forma inclusive de chegar aonde o governo não chega entendeu, são novos formatos, são novos

formatos e eu acho que a gente precisa experimentar esses novos formatos e fazer deles o melhor que nós podermos [...] Então assim, quando o governo oferece determinadas possibilidades isso nos fortalece e isso também cria uma movimentação, às vezes eu acho que tanto na política como na academia infelizmente a gente tem uma visão muito linear dos processos entendeu, o Minha Casa Minha Vida ele não pode ser visto de uma forma linear, como nada na vida pode ser visto como uma forma linear. Ah é o governo Lula querendo cooptar as entidades, ah são essas entidades aqui que são, não, não é assim não, não é isso não, não é desse jeito, as coisas são muito mais dinâmicas e dialéticas, muito mais dinâmicas e dialéticas, é isto (Entrevista 04/2024 - Sra. F).

Esses **arranjos de oportunidades** estão presentes também a partir de uma conjuntura política. No período de organização e implementação do programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades (MCMV-E), os governos federal, estadual e municipal eram aliados políticos ou pertenciam ao mesmo partido (o PT - Partido dos Trabalhadores). Essa situação de alinhamento foi alterada com a eleição de Jair Bolsonaro à Presidência da República. Essa mudança de comando no governo federal fragilizou o MCMV-E em Fortaleza. Assim, percebemos que os **arranjos de oportunidade** foram rompidos pelo governo federal a partir de depoimentos abaixo:

Foi um retrocesso com Bolsonaro. Ele acabou com os movimentos sociais. Isso enfraqueceu muito. E hoje temos um movimento que é muito de direita, muito de direita, né? Então... E a universidade, naquele período, a universidade ajudava muito nesse debate. Inclusive, o Noab era o Renato Pequeno, era eu, era a Olinda [Presidente do Cearah Periferia]. A escola de planejamento capacitava as pessoas. [...] Agora não temem, porque não tem mais projeto e o pessoal achava assim, olha, o Lula vai permanecer mais outro período, então ele ia reforçar, mas teve o quê? O golpe. O golpe quando veio, foi para acabar com os movimentos de esquerda. E isso foi ruim. Acabou mesmo. O Cearah Periferia fechou as portas. Ele não tinha mais projeto. Os projetos eram internacionais e não vieram mais. Então, enfraqueceu. As universidades não iam mais para os movimentos, não é? Então isso foi um momento muito triste. Foi um momento que eu vi a direita mais, avançou mais na periferia, por quê? Porque isso fez com que os parlamentos virassem mais de direita, as pautas não avançavam e o que nós conseguimos foi no período do Lula como presidente? (Entrevista maio de 2025- Eliana Gomes)

Quando foi feita a primeira fase, foi aprovada a metade, nós construímos quando presidente Bolsonaro assumiu, ele...psiu. Quando o presidente Bolsonaro assumiu, ele cortou, ele congelou e até então, não teve mais, mas nós tínhamos 3.500, isso luta, 3.580 famílias, luta da Gorete Fernandes [ex-presidente da Federação de Bairros e Favelas], luta do Cearah Periferia. (Entrevista 26/08/2021 – Sr. I).

Esse cenário de convergência institucional sofreu uma ruptura drástica com a eleição de Jair Bolsonaro à Presidência da República. A alteração no comando do Governo Federal resultou no enfraquecimento progressivo do MCMV-Entidades, evidenciando que os *arranjos de oportunidade*, anteriormente sustentados pela cumplicidade entre Estado e movimentos, foram deliberadamente desarticulados pela nova gestão federal.

Na seção seguinte, detalharei as instituições parceiras que desempenharam um

papel fundamental na estruturação e viabilização dos projetos habitacionais dentro da modalidade Entidades.

5.1 O MCMV - Entidades e a importância da parceria dentro dos movimentos sociais habitacional

O planejamento inicial para a gestão do MCMV-E previa a participação das associações comunitárias Cearah Periferia, Unidos do Curió e Novo Paraíso. Contudo, essas entidades foram descontinuadas do processo em virtude de impedimentos técnicos apontados pela Caixa Econômica Federal. Segundo o relato, a instituição financeira identificou critérios de insuficiência na confiabilidade institucional e documental, o que resultou na rejeição dessas entidades para a operacionalização do programa.

Que era pra ser Ceará Periferia, Federação e o Unidos do Curió, ou Novo Paraíso. Mas a própria Caixa [Econômica] não [...] aceitou, disse “que eu não vou dar 70 milhões de reais para uma associação de moradores construir casa” [...], porque você encontra um preconceito das instituições perante os movimentos. Então, você tem que lutar muito. E aqui nós tivemos muita força dos movimentos sociais. Nós, várias e várias vezes, nós ocupamos a Caixa. O Aginaldo botou não sei quantos ônibus em frente a Caixa [Econômica], tá entendendo? Nós... Nós fomos para Brasília várias vezes para poder o [conjunto] Luiz Gonzaga sair, entendeu? “Ah, mas era Lula”. (Entrevista 03/2025 – Sra. H).

Em um segundo momento, articulou-se uma proposta mais ambiciosa que envolvia seis instituições, com a meta de contemplar 3.000 famílias pelo MCMV-Entidades. Entretanto, a execução desse plano esbarrou em restrições orçamentárias do Governo Federal, que disponibilizou recursos para apenas metade do público previsto. Diante desse teto financeiro, as entidades organizadoras realizaram um rearranjo estratégico, optando por concentrar a atuação em três instituições fundamentais: o Cearah Periferia, a Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza (FBFF) e a Habitat para a Humanidade. Os relatos a seguir detalham como os dirigentes e técnicos interpretaram esse momento:

Na verdade, eram seis entidades no passado, no Luiz Gonzaga 1, as 1760 famílias eram seis entidades, Federação, o Ceará Periferia, Habitar pela Humanidade, Unidos do Curió, Parque Jerusalém e uma sexta, que eu não estou lembrada agora, eu esqueci, deu um branco. Aí foi feito um acordo, como era só metade, foi feito um acordo, entraria primeiramente Ceará Periferia, Federação e Habitat pela Humanidade e parte da demanda desses três viriam das outras três que não entraram e agora seriam mais três, entendeu. E agora seriam, Riviera, Instituto Riviera, era a sexta, Instituto Riviera. Esse Instituto Riviera se perdeu no meio do caminho, o cidadão até tentou se habilitar agora, mas não conseguiu, mas foi uma figura que rompeu, não sei se ele chegou a romper com a Federação não, mas politicamente se afastou demais. O Habitat pela Humanidade não quer mais saber, o Parque Jerusalém, a Regina morreu, a Regina presidenta morreu, do Parque Jerusalém. E aí parte da demanda deles foi, como é que

eu posso dizer, foi apropriada não, como é atendida né, parte da demanda deles veio para, eu só sei que das seis, para facilitar o entendimento, das seis entidades que estavam previstas no Luiz Gonzaga 1, nós só temos hoje três no round, justamente Federação, o Cearah Periferia e Unidos do Curió, as outras três o Instituto Riviera, Parque Jerusalém e Habitat pela Humanidade já não estão mais no round, já não estão mais no play, digamos assim (Entrevista 04/2024 – Sra. F).

Após diversas reuniões, o Cearah Periferia e a FBFF, que até o momento eram as únicas instituições responsáveis pela gestão do programa, optaram por incluir uma terceira organização de peso.

Eram 3000 unidades. Só que, por questão de recursos, já estava no segundo governo da Dilma, tá entendendo? Não foi possível contratar os 300... As 3000. Aí, a Inês que hoje... Que era amiga nossa, que hoje é a vice-presidente da Caixa [Econômica], tá entendendo? É... Dividiu conosco, tá entendendo? O projeto. Ficou 1800 dividido em três entidades, tá entendendo? Certo. E passou o governo da Dilma, o golpe, a gente não conseguiu mais contratar, porque o Bolsonaro, ele não conseguiu nada para as ONGs, né? Certo. E com o fim, digamos assim, fim da cooperação Internacional, que foi o caso na época do Bolsonaro, as ONGs também não tinham mais recursos [...] Eu tive uma reunião lá em Recife, perguntei se eles queriam topar essa experiência com a gente, que não era uma experiência fácil. Tá entendendo? Certo. Era uma experiência em Fortaleza, tá. Aí eles toparam. Tá entendendo? Então ficou o Ceará Periferia, a Federação e o Habitat (Entrevista 03/2025 – Sr. H).

Assim, foi organizado as três entidades responsáveis pelo MCMV-E na cidade de Fortaleza. Cearah Periferia, FBFF e Habitat. Sendo que o Cearah Periferia ficou para atuar no assessoramento do setor jurídico e da contratação de assistentes sociais e sociólogos que eram responsáveis pela elaboração dos documentos necessários das famílias cadastradas, pelo diagnóstico social, das reuniões, assembleias, o projeto técnico social e da organização para o momento da entrega das moradias às famílias.

A Habitat ficou responsável por todo o suporte técnico e de projetos: engenharia, assessoria jurídica e arquitetura. Sua função incluía o desenvolvimento dos projetos de construção, o acompanhamento das atividades da construtora e a assessoria à FBFF. Já a Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza era encarregada da articulação com as famílias, realizando o cadastramento por meio das associações comunitárias filiadas.

As três instituições trabalham a moradia popular, a federação numa ação direta, o Cearah periferia numa ação quando surgiu em parceria com a Federação, mas muito na área da questão da educação urbana [...] e o Habitat com uma expertise mais técnica mesmo com engenheiros, arquitetos, geólogos e cientistas sociais (Entrevista 17/09/2021 – Sr. E).

De acordo com o presidente da FBFF, a transição para o modelo do MCMV-Entidades exigiu que os movimentos sociais rompessem com o amadorismo, tornando indispensável a parceria com assessorias técnicas especializadas. Diferente de experiências

anteriores de autoconstrução, a estratégia central do PMCMV-E residia na profissionalização das atividades técnicas e de gestão. Para suprir essa lacuna, o movimento articulou-se com duas ONGs de vasta trajetória: o Cearah Periferia, que desde 1991 promovia a capacitação política e técnica por meio de sua escola de planejamento urbano¹⁰⁸ e a Habitat para humanidade que possui uma experiência acumulada desde 1992 na execução de moradias em cidades como Recife. Essa junção de saberes garantiu que a autogestão não fosse apenas uma modalidade de construção, mas um processo de formação cidadã e domínio técnico.

Paralelamente às atividades de rotina e aos compromissos já estabelecidos, tais como a gestão de contratos, o desenvolvimento de projetos e as reuniões junto ao Ministério das Cidades, tornou-se importante organizar o público que seria beneficiado pelo programa MCMV-E. Com essa finalidade, foram selecionadas famílias remanescentes das associações e bairros cadastrados na FBFF, como: a tupi do bairro Pici; Açude João Lopes no Monte Castelo; Aracapé; Associação Grupal Genibaú; Cajueiro das Velhas no bairro presidente Kennedy; Henrique Jorge; Centro Dom Helder Câmara na Sapiranga; Associação do Mondubim; Associação Padre Andrade; Associação Santa Helena no Quintino Cunha; Tempo de Vencer no Panamericano e Pastoral Social da Arquidiocese de Fortaleza localizada no centro. Além de famílias da Barra do Ceará e Pirambu.

Conforme informa o presidente da FBFF, a viabilidade do projeto dependia da organização prévia das famílias em associações, visando mitigar os efeitos da desterritorialização. Dada a realocação para áreas distantes de seus núcleos originais, o fortalecimento dos vínculos comunitários tornou-se uma estratégia de sobrevivência social. Esse processo revela a expertise empírica das lideranças que, ao compreenderem a importância do capital social, atuaram para que os laços de vizinhança servissem como rede de apoio no novo território.

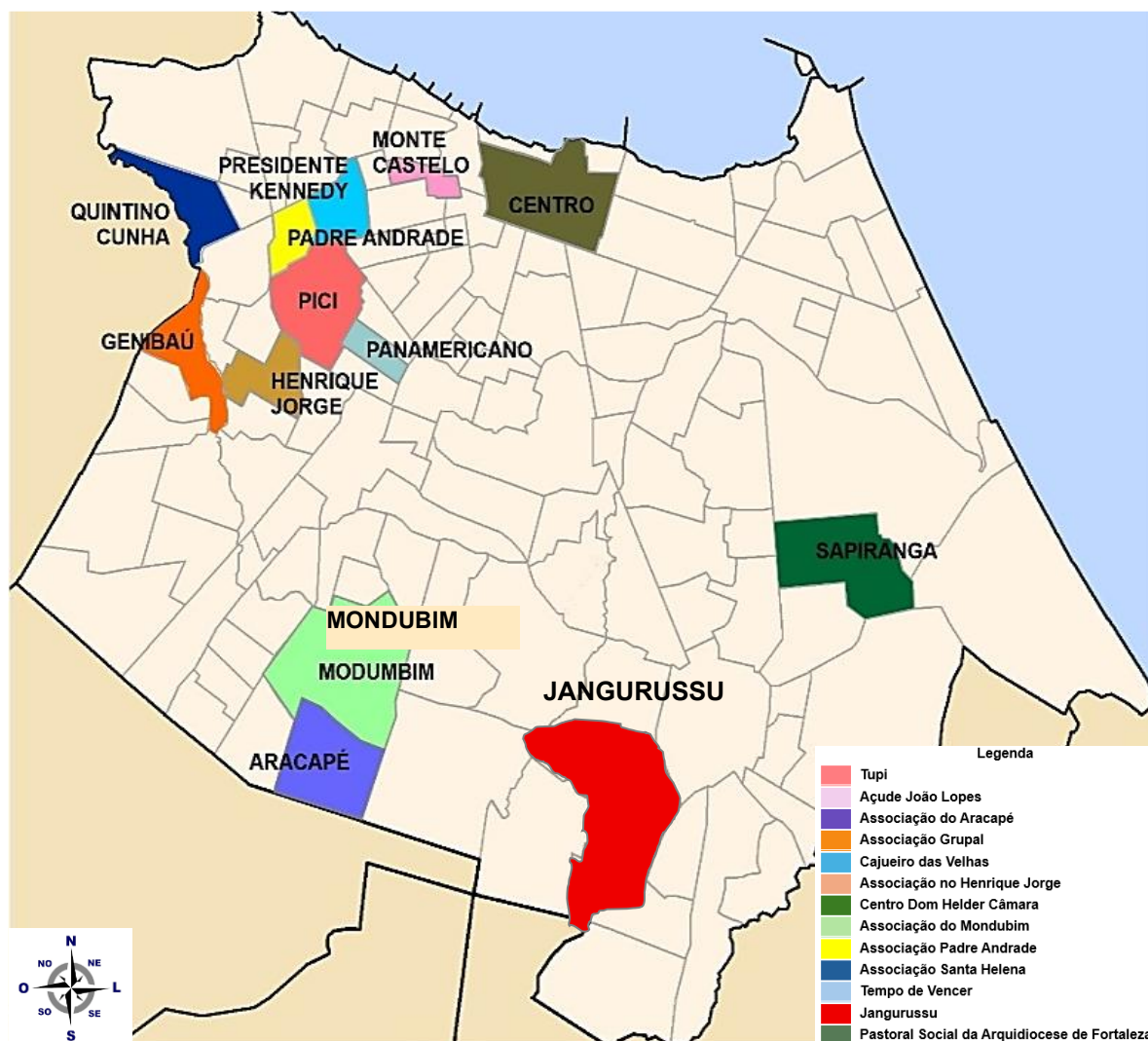
Porque olha, você mora numa região, você mora numa área, há 20 [anos] por aí, você constrói uma rede de apoio, sabe? Mesmo que você não tenha parentes, uma rede de apoio da vizinhança, então hoje eu tô precisando de café, mas amanhã eu posso fazer a tua comida, porque o teu gás se acabou e tal. Quando tu vai assim para uma área distante que tu não conhece teu vizinho, nós aqui, se preocupa com isso (Entrevista 05/04/2025 – Sr. G)

A visualização espacial na figura a seguir demonstra a distância entre os assentamentos precários originais e a nova localização do projeto MCMV-E. Este mapeamento

¹⁰⁸A Escola de Planejamento Urbano do Cearah Periferia proporcionava cursos para os movimentos sociais, oferecia cursos especializados estruturados nos seguintes módulos temáticos: Direitos Humanos, Conjuntura Política – Sociedade e Estado no mundo contemporâneo; Movimento Popular; Políticas Públicas; Direito à Cidade; Economia Solidária; Democratização da comunicação – Mídia e Cultura; Multiplicando práticas sociais – aspectos operacionais e metodológicos; Violência Urbana.

é fundamental para compreender a dimensão do desafio logístico imposto às famílias e justifica o esforço das lideranças em consolidar os laços de vizinhança como forma de garantir a resiliência social no novo território.

Figura 23: Mapa do município de Fortaleza com comunidades



Fonte: A autora, 2023.

Outro fator determinante para o fortalecimento do MCMV-E em Fortaleza foi o protagonismo político da FBFF na articulação das diversas associações. No entanto, esse ambiente não era homogêneo; ele se configurava como um verdadeiro **campo de forças**, conforme definido na teoria social. Esse espaço era marcado por tensões e disputas entre diferentes lideranças comunitárias, interesses de construtoras e agendas de partidos políticos. Tais relações evidenciam que a autogestão não é um processo isento de conflitos, mas um campo de lutas onde se negociam constantemente o poder e os recursos do projeto (Bourdieu, 2005). Como é reforçado no depoimento abaixo:

Minha Casa Minha Vida Entidades também tem disputa permanente, porque as construtoras muitas vezes elas querem nos fazer de barriga de aluguel, ou seja, as muitas construtoras podem inclusive criar entidades, figuras que são ligadas a construtoras podem criar entidades. Eu não posso é dizer aqui a você quais são, porque eu não tenho nem prova disso, mas assim e nós também não estamos em uma acareação, mas nós temos que estar muito atento, o que é que o governo pede para nos habilitar no MCMV-Entidades (Entrevista 04/2024 – Sr. F).

A seleção das famílias baseou-se na trajetória de luta das comunidades, priorizando aqueles que já integravam a base social da FBFF. Esse vínculo orgânico facilitou a etapa de mobilização, caracterizada por encontros mensais onde as lideranças comunitárias atuavam como mediadoras entre as diretrizes do programa e a base popular. O caráter pedagógico dessas reuniões, essenciais para o sucesso da autogestão, transparece no seguinte depoimento:

Então foi pensado um pouco isso e também a questão de que é... assim ensinando entidades a própria comunidade, ali o bairro se reúne ele junta ali já tem essa demanda nas associações comunitárias, então, você junta ali aquelas pessoas para morarem juntas. Então, aí você acaba quebrando uma das situações que é ruim quando se desloca, né, que é justamente a questão da vivência, né, comunitária. Então, você já vai com a vivência comunitária, você não vai como nos outros conjuntos habitacionais que você chega e não conhece ninguém, né, você não conhece o seu vizinho, você não conhece... né, para brigar com ele porque, né, porque tem muita briga de vizinho, então você não conhece, então você já leva essa vivência para um conjunto. Então ele não é totalmente uma coisa estranha, ele não é estranho por total. Obviamente que estranho vai ser a localidade, a localização, né, a localização essa sim vai ser estranha. Porém, você leva parte da sua comunidade para o novo conjunto que são as pessoas, né, e aqueles costumes que... Que elas têm (Entrevista 17/09/2021 – Sr. E).

Dentre os critérios adicionais selecionados durante as assembleias foram: a coabitação, o público LGBTQIA+ e famílias que pagam aluguel. No entanto, apenas um critério foi incluído, como pode afirmar a assistente social que acompanhou o trabalho social para a seleção dos beneficiários do PMCMV.

No dia 14 de outubro de 2014 houve uma assembleia no pátio da Igreja Jesus, Maria e José em Antônio Bezerra. Nessa reunião fizemos uma votação onde foi decidido de forma unânime a exclusão dos critérios de Coabitação e LGBTQIA+. No cadastro feito pelo BIC nenhuma pessoa se autodeclarou na categoria LGBTQIA+. Já sobre a coabitação o número de famílias não foi expressivo, permanecendo o critério de famílias que pagam aluguel. (Entrevista 10/07/2021 – Sr. W).

Historicamente, a comunidade LGBTQIA+ enfrenta barreiras estruturais no acesso às políticas urbanas. Embora vitórias judiciais importantes junto ao Supremo Tribunal Federal Brasileiro (STF) tenham garantido direitos civis fundamentais — como a união estável e o reconhecimento da identidade de gênero —, a habitação permanece como um desafio crítico. No âmbito do MCMV-E em Fortaleza, a inclusão desses sujeitos reflete uma visão ampliada do Direito à Cidade, que reconhece a diversidade das configurações familiares e as

vulnerabilidades específicas de corpos dissidentes no espaço urbano

Contudo, conforme alerta a ONU Mulheres (antiga UNIFEM), a invisibilidade estatística de gênero e orientação sexual constitui uma falha estrutural na formulação de políticas públicas. No contexto do MCMV-E em Fortaleza, essa deficiência técnica traduziu-se em um silenciamento durante os processos participativos: apesar dos avanços legais no país, não foram identificadas demandas específicas voltadas ao segmento LGBTQIA+ durante as assembleias. Esse dado revela que a ausência de indicadores específicos acaba por ocultar vulnerabilidades que a política habitacional deveria enfrentar.

É relevante observar que a maioria das famílias beneficiárias já possuía registros tanto na Habitafor quanto nas associações comunitárias locais. O MCMV-E atuou na absorção desse público, alinhando-se à estratégia da Prefeitura de Fortaleza que priorizava famílias residentes em áreas de risco e com faixa de renda entre zero e um salário-mínimo. Esse processo de seleção não foi arbitrário; ele seguiu rigorosamente as diretrizes nacionais e os critérios de priorização estabelecidos pela Portaria nº 595/2013 e pela Lei Municipal nº 829/2014, consolidando um modelo de gestão que unifica normatividade técnica e demanda social. Tal convergência é corroborada pelo depoimento da liderança da FBFF:"

Antes do programa MCMV-E nós tínhamos famílias cadastradas nas associações, porque demanda por moradia, não falta. Se você disser que hoje tem 1000 prontos, num instante resolve esse problema [risos] Mesmo com essa demanda existente, a gente fez o cadastro como trabalho da assistência social na prefeitura e no governo, nós fazemos o cadastro a partir das informações dos documentos da CEF, pois a Caixa é quem faz a análise final do cadastro [...] A gente pretendia com o Entidades era um tanto quanto a militância do movimento comunitário, do movimento popular, por quê? Porque nas comunidades o que surge de mais urgentes é a necessidade da moradia [...] temos a mãe que tem o seu filho e aí vai precisar de moradia, a cidade cada vez mais inchando essa questão da necessidade de sair do aluguel, enfim, tem um déficit a ser cumprido. Isso tudo é, vamos dizer assim, que puxava muito das lideranças comunitárias. Isso no Brasil todo, né, no Brasil todo (Entrevista 17/09/2021 – Sr. E).

Nas reuniões inaugurais, estabeleceu-se um processo de nivelamento de informações essencial para a autogestão. As pautas abrangeram desde a definição do público-alvo e as especificidades da modalidade Entidades até o detalhamento das etapas iniciais do programa. Foram discutidos os requisitos documentais e as condições de contratualização junto ao Ministério das Cidades e à Caixa Econômica Federal. Além disso, as reuniões serviram para consolidar a legitimidade da tríade institucional formada por Habitat, Cearah Periferia e FBFF, culminando na apresentação estratégica do terreno onde as moradias seriam edificadas

Essas reuniões entre as associações e as famílias beneficiárias do MCMV-E nos levam a considerar algo identificado por autores (Rizek, Santo Amore, e Camargo, 2008) como

“*associativismo de ocasião*” conceito que descreve situações em que a adesão aos movimentos de moradia não decorre de uma trajetória prévia de luta política, mas de conveniências momentâneas, muitas vezes mediadas por relações de parentesco ou amizades para viabilizar o acesso ao benefício. O que se percebe durante as visitas ao conjunto habitacional corrobora essa perspectiva, embora a FBFF reivindique uma base histórica, parte significativa do público apresenta um vínculo com a associação que se restringe ao caráter instrumental da obtenção da casa, evidenciando uma fragilidade na formação política contínua desses sujeitos

No item a seguir, detalharei o processo de negociação e aquisição do terreno pelas entidades organizadoras. Esta etapa representa uma ruptura fundamental trazida pelo MCMV-Entidades, a transferência do poder de escolha territorial das mãos das construtoras para os movimentos sociais.

5.2 A aquisição do terreno pelas entidades organizadoras X o valor mercado pelas construtoras

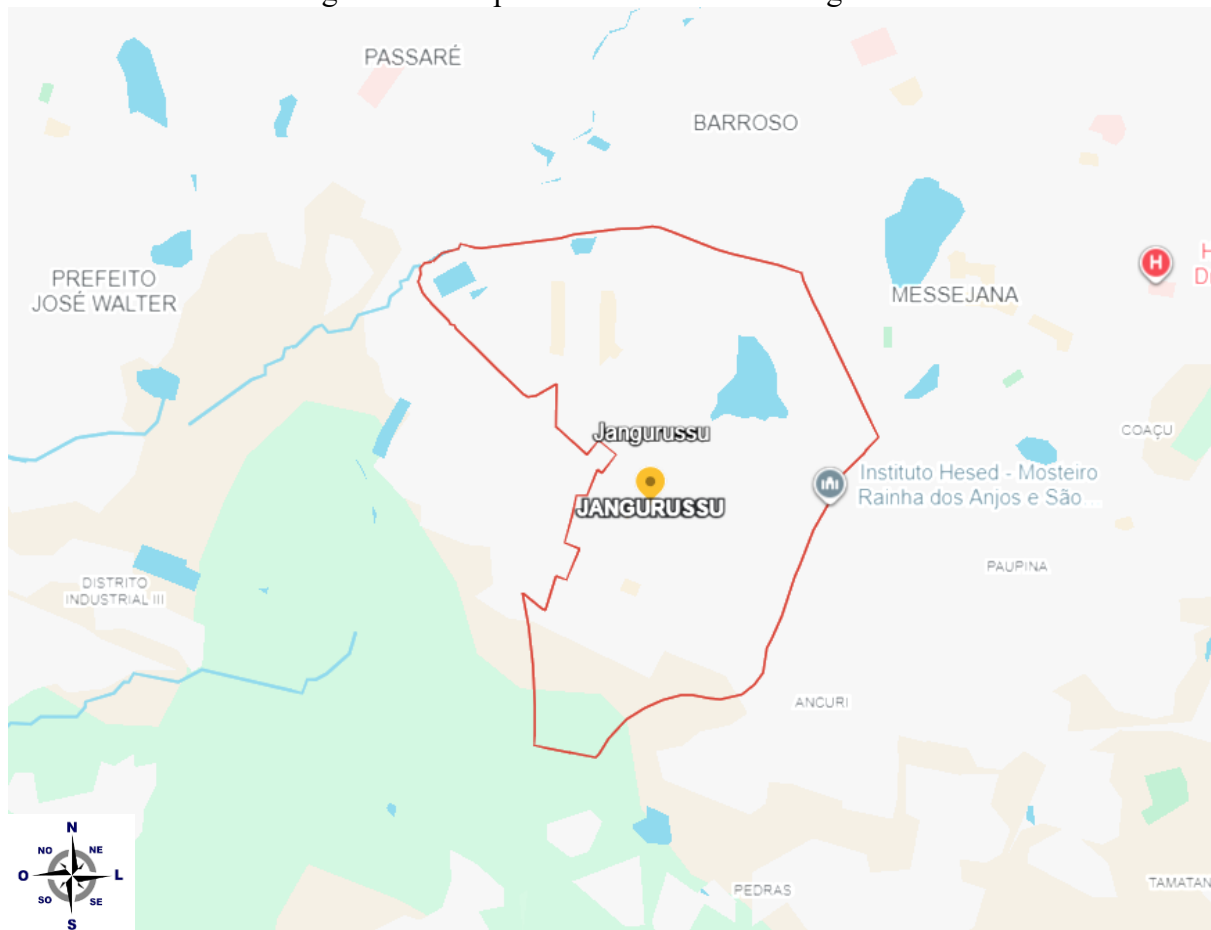
Uma das principais vantagens do MCMV-E, conforme ressaltado, é a possibilidade de aquisição antecipada do terreno. Inicialmente, as instituições responsáveis pelo programa na cidade de Fortaleza cogitaram a compra de um terreno no município de Itaitinga. Um dos motivos para esta escolha preliminar era o valor mais acessível do metro quadrado na cidade. Com o custo do terreno reduzido, as instituições teriam a capacidade de construir um número maior de moradias, beneficiando assim mais famílias.

Precisávamos de um terreno para três mil [casas], porque como em Fortaleza é... Tinha as regras lá... Lá não podia ser muito afastado do centro, mas... Mas tem que ter possibilidade de expansão. [...] era a regra do Ministério era a expansão urbana [...]. Aí nós fizemos a pesquisa técnica, aí a Renata fez a pesquisa lá pela SEINFRA, pela CEUMA, e olhou o Plano de Desenvolvimento Urbano daquela área. Se tinha expansão de corredores de ônibus, tinha expansão de corredores de avenida, né? Certo, E... Ali o Daniel... E se adequava nas regrazinhas, entendeu? Nas regras urbanísticas, tá entendendo? Para poder a gente não... Digamos assim. Nós lutar, lutar, lutar aí [...]. Tinha que ser um terreno grande, um terreno que coubesse às três mil [casas], porque como em Fortaleza é... Tinha as regras lá... Lá não podia ser muito afastado do centro, mas tem que ter possibilidade de expansão. Era uma regra do Ministério era a expansão urbana (Entrevista 03/2025 - Sr. H).

Depois de muita pesquisa por terrenos, as instituições responsáveis compraram o terreno no bairro Jangurussu como local para a implementação do projeto MCMV-E. Este bairro é notório por ser considerado um dos mais populosos de Fortaleza com mais 70.651

habitantes (Nascimento, 2024b). O bairro Jangurussu está localizado na área da Regional 9¹⁰⁹, faz limites como os bairros: Messejana, Passaré, Pedras e Ancuri, uma região situada na Zona Sul de Fortaleza, às margens do Rio Cocó.

Figura 24 – Mapa do relevo do bairro Jangurussu



Fonte: Google Earth, 2026

O bairro Jangurussu recebeu esse nome devido a um sítio de posse de Urbano de França Alencar, existente no início da povoação (nos séculos XVIII e XIX), chamado Jangurussu, que significa “onça grande” – deriva, originalmente, das palavras jaguar = onça + uçu = grande (Nogueira, 1887).

Ao resgatar a história deste bairro, observamos que, especificamente entre as décadas de 1950 até 1970, a cidade de Fortaleza enfrentava grandes desafios em relação ao descarte do lixo. Nesse período era comum a presença de lixões em alguns bairros da cidade, época que não existia uma preocupação com o meio ambiente e muito menos com os descartes

¹⁰⁹ Desde a aprovação da Lei 0278/2019, que regularizou a mudança dos bairros da Capital para 12 regionais, ele passou a pertencer à Regional 9.

de resíduos sólidos. Assim foram identificados na cidade de Fortaleza cinco bairros que tiveram lixões como: Monte Castelo, conhecido como o lixão do João Lopes (1956-1960) Barra do Ceará (1961-1965), Antônio Bezerra, popularmente chamado e “Buraco da Gia” (1968-1977), Henrique Jorge, próximo à Avenida Fernandes Távora (1966-1967) e o do Jangurussu, às margens do rio cocó (1978 a 1998). Sempre que um lixão esgotava sua capacidade, outro entrava em uso (Santo Rigotto, 2008).

Figura 25 – Catadores de material reciclável no Lixão do Jangurussu



Fonte: Acervo Seinfra, 1992.

Dos cinco lixões de Fortaleza, o do bairro Jangurussu permaneceu ativo durante 20 anos, chegando a ocupar uma área de 240.000m² e formando uma rampa de lixo a céu aberto de 40 metros de altura, empregando cerca de 1.500 catadores, entre adultos e crianças. Esse espaço atraía imigrantes fugidos das secas do interior do Estado que não possuíam nenhuma perspectiva de trabalho e moradia na capital. Essa situação prejudicava o ambiente como o solo e as águas do Rio Cocó, além da presença de várias doenças infecciosas. Com a negligência do total do Estado, essas famílias foram se organizando em torno do lixão, ocupando terrenos, construindo moradias precárias feitas na maioria das vezes de madeirite, papelão ou restos de materiais de construção, dando início às favelas da região. A realidade retratada na imagem abaixo expõe a vulnerabilidade extrema de famílias, que encontravam no antigo lixão do Jangurussu sua única forma de sobrevivência.

É nessa região estigmatizada pelo lixo da cidade, longínquo, inóspito, violenta e sem infraestrutura básica que vão sendo construídas moradias populares nos anos de 1975 pelo poder público (Prefeitura e Estado) como: loteamentos, mutirões e conjuntos Habitacionais de Interesse¹¹⁰ Social e de Arrendamento Social-PAR¹¹¹, além de ocupações de terrenos por famílias sem moradias. Temos como exemplos os conjuntos: João Paulo II¹¹², Palmeiras I e II¹¹³ Santa Filomena, Sítio São João, Campo Estrela e São Cristóvão, José Euclides, Patativa do Assaré, Ocupação Vitória. Os conjuntos habitacionais, inicialmente erguidos para a população de baixa renda, transformaram-se com o tempo em pequenos bairros. A consolidação e união desses bairros é, hoje, o que se conhece como o Grande Jangurussu (Guimarães, 2018).

Segundo (Dias, 2013) o bairro pode ser caracterizado da seguinte forma:

Ao longo do processo histórico de uso do bairro Jangurussu, diversas camadas da população compuseram o bairro: famílias provenientes de outros bairros de Fortaleza, fugitivas dos altos custos das habitações, famílias faveladas e removidas compulsoriamente de antigos lugares centrais, famílias removidas de ocupações em áreas de preservação ambiental etc. Assim, o formato do bairro é de diferentes tipologias habitacionais, porém com predomínio de habitações da população de baixa renda (p.78)

É possível constatar que o poder público está transferindo essas populações para a periferia de Fortaleza, o que acentua a divisão da cidade. Essa segregação cria, de um lado, os locais de interesse turístico, que concentram boas moradias, infraestrutura e qualidade de vida; de outro, os espaços marginalizados, destituídos de serviços de infraestrutura urbana e de equipamentos coletivos e que por muito tempo era sem atratividade para o mercado (Guimarães, 2015; Maricato, 2003).

Apesar de ser uma área com precariedade de serviços públicos, o mercado imobiliário percebia um espaço atrativo, pois possuía uma ampla disponibilidade de terrenos, já que seus limites ficam entre as Avenidas Costa e Silva ao norte e a Contorno Sul a oeste e a BR 116 a leste, além dos limites municipais de Pacatuba e Itaitinga. Essa possibilidade de

¹¹⁰ Em junho de 2002, foi criado pela Lei n. 11.124 o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), com objetivo de implementar políticas e programas que promovam o acesso à moradia digna para a população de baixa renda. (Brasil, 2023).

¹¹¹ O Programa de Arrendamento Residencial (PAR) é um projeto do Governo Federal, criado para ajudar pessoas de baixa renda a conseguir moradia. Ele começou em 1999 e se transformou em lei em 2001. O objetivo do PAR é oferecer casas para arrendamento com opção de compra no futuro. Para isso, o Governo comprava imóveis que estavam sendo construídos ou reformados. Inicialmente a renda máxima era de R\$ 1.800,00, conforme Portaria do Ministério das Cidades, nº 493 de 04/10/2007. Com a publicação da Portaria do Ministério das Cidades nº 301 de 06/07/2012 a renda máxima passou a ser de R\$ 3.100,00 (Caixa Econômica, 2024a)

¹¹² Esse conjunto habitacional foi o embrião do Programa João de Barro na cidade de Fortaleza foi construído em regime de mutirão para abrigar as famílias que ocuparam o conjunto Tancredo Neves.

¹¹³ O conjunto Palmeira surge no ano de 1973. A Prefeitura de Fortaleza vendia lotes de 200m² em 60 prestações e as famílias construíam suas casas.

expansão territorial favorecia a construção de novas moradias, casas e condomínios para um novo perfil de famílias que melhoraram de vida e buscam o sonho de uma casa própria com pagamentos mais acessíveis (Dias, 2013).

Atualmente, o bairro Jangurussu está incluído no projeto de desenvolvimento urbano Fortaleza 2040¹¹⁴, o qual prevê um conjunto de melhorias e ações públicas à cidade, através de um plano estratégico de desenvolvimento social, econômico e territorial, estabelecido em metas de curto, médio e longo prazo. Podemos citar algumas ações e propostas na área como um trabalho de Regularização Fundiária, as Melhorias Habitacionais nas unidades situadas nos assentamentos precários urbanizados, a criação de empreendimentos produtivos de coleta e reciclagem de materiais recicláveis e a ampliação dos Conselhos Comunitários de Defesa Social (CCDS) para todos os bairros da capital cearense, visando ao controle social da qualidade dos serviços na área de Segurança Pública e contribuir para a mediação de conflitos (Fortaleza, 2017).

É nesse espaço urbano, no bairro Jangurussu, que a FBBF comprou o terreno para a construção do primeiro MCMV-Entidades. O terreno para construção do MCMV-E foi comprado com os seguintes limites: a Leste, pela estrada do Ancuri, no sentido Leste-Oeste, incidirá o trecho de ligação de uma via arterial I proposta (Rua São Raimundo) entre a estrada do Ancuri e a Rua Catolé. Já no sentido norte-sul, incidirá o trecho da Rua Coletora, entre a ligação proposta Rua São Raimundo, acima mencionada, e a Estrada do Ancuri. A figura 26 apresentada identifica o terreno adquirido pelas entidades organizadoras para a implementação do PMCMV-E.

Figuras 26 – Vista aérea do terreno escolhido para o residencial



Fonte: PMF, 2017.

¹¹⁴ O Plano Fortaleza 2040 é um planejamento para a cidade de Fortaleza com estratégias a serem implementadas no curto, médio e longo prazo (tendo como horizonte o ano 2040), contemplando as áreas: urbanística, mobilidade, desenvolvimento econômico e social

A escolha desta área não foi um ato isolado, mas o resultado de uma negociação estratégica que visava garantir a viabilidade técnica e social do empreendimento. De acordo com o ex-presidente da FBFF, a aquisição do terreno foi precedida por uma análise técnica rigorosa. A premissa era que a área não servisse apenas para o adensamento habitacional, mas que comportasse a instalação de **equipamentos sociais**. Essa visão estratégica diferencia a atuação das entidades da lógica das construtoras, priorizando a criação de um bairro dotado de infraestrutura de saúde, educação e lazer, garantindo o que a literatura urbanística define como o direito à cidade e não apenas à moradia isolada.

Nós tínhamos verificado, inclusive, que a demanda das escolas não... Eram grandes demais para o público que já ia, né? Então o que foi que nós pensamos, dialogamos que isso tudo que nós fomos construímos, dialogando com a prefeitura e o governo do estado também. Na prática, nós conseguimos uma creche e uma escola de tempo integral ensino fundamental e uma escola estadual. Então você vai para o conjunto... E por que é que eu digo que é diferente? Tu sabe muito bem disso, porque fazem... Os conjuntos vão e não vai essa estrutura, né, esse apoio (Entrevista 17/09/2021 – Sr. E).

O interlocutor E enfatizou que a busca por um terreno adequado foi um dos maiores gargalos do PMCMV-Entidades em Fortaleza. De acordo com a liderança, a dificuldade residia em conciliar os preços do mercado imobiliário com as exigências técnicas do programa, especialmente porque a modalidade pressupõe a autogestão.

A comunidade compra o terreno. Num primeiro momento ela firma um compromisso de compra e venda [...] Na proposta devem ser enviados todos os documentos para o Ministério das Cidades, tem que constar a localização do conjunto e, após que toda a documentação for enviada e aprovada é que o dinheiro é liberado [...] Nós mesmos fomos atrás [do terreno] pelo conhecimento que temos da cidade, assim, como também a construtora que já era parceira, então, ela nos ajudou a dimensionar o tamanho do terreno, nos ajudou nesse sentido, já que tínhamos o conhecimento da cidade e, com o auxílio da engenharia e dos engenheiros, que nos deu uma noção de que tamanho seria o terreno para construção do conjunto. Entrevista 17/09/2021 – Sr. E).

A fala do nosso interlocutor ilustra a mudança de paradigma na aquisição do terreno destinado ao conjunto habitacional. Este processo representou um marco inédito para o movimento social de habitação popular: a transição de um modelo passivo para um participativo. Diferente do padrão anterior, no qual o Estado e as empreiteiras definiam a localização de forma unilateral, as entidades agora protagonizam a escolha da área. Nota-se, ainda, que essa autonomia foi construída coletivamente, visto que a viabilidade do terreno já era debatida com as famílias em reuniões prévias. O depoimento de mais um membro da FBFF reforça essa visão, lançando luz sobre a maneira como os participantes da entidade interpretam a atuação das construtoras

Os empresários da construção são os que mandam... Eles que mandam na cidade, né, quem manda, é o capital na cidade, mas também quem está na gestão do município, seja eleito, seja funcionário público, tudo, quer ver o cão, mas não quer ver essa discussão. Por que já pensou? Você garantir que o que pobre more numa área que antes era fodida, não valia nada, era insalubre e tudo, mas aqui agora é super valiosa. Então, ninguém, a classe média tem pavor disso. Eu estou falando que a gente chama de classe média ou assalariado, né? Classe média é quem ganha 50 mil para cima, né? Mas também as pessoas, os assalariados, não querem. Sabe, a gente não quer morar perto de quem a gente considera que é mais pobre do que a gente. É assustador isso (Entrevista 05/04/2025 – Sr. G)

Há ainda, alguns desafios encontrados no PMCMV-E de Fortaleza, por isso se destacaram alguns percalços da área de engenharia sobre o contexto dos Movimentos Sociais. Neste novo modelo de autogestão, é necessário que haja “parceria” direta entre as lideranças e as construtoras, pois cabe às instituições, nos tempos atuais, a responsabilidade de se estruturar para o acompanhamento eficaz das obras.

O habitat já começa pela sua expertise, na verdade nós não escolhemos o terreno sozinho, nós tivemos orientação [...] o habitat trabalhava a questão da engenharia e era aí quando a gente precisava que eles vinham nos socorrer. Nós estávamos rodeados de técnicos tanto da área social quanto da área de engenharia, você [movimento social] tinha que se socorrer de alguém em determinado momento. E não é por desconfiar de ninguém, não. Mas aí é melhor você ter um parceiro que tá ombro a ombro com você tirar dúvidas com eles. (Entrevista 17/09/2021 – Sr. E).

Como se pode perceber no depoimento acima, uma das estratégias que os movimentos sociais de moradia encontraram, foi a parceria com as (ONG's), estas últimas trabalharam a moradia prevalecendo o interesse social, assessorando-os, também, no processo de negociação com as construtoras.

No entanto, a escolha do terreno, embora justificada pelas lideranças como uma área de preço acessível e ampla para construção de muitas moradias em Fortaleza, só fortalece a segregação urbana, já que o espaço para a construção do conjunto é de difícil acesso aos serviços essenciais. Como afirma Maricato, “é nas áreas rejeitadas pelo mercado imobiliário privado e nas regiões metropolitanas, situadas em regiões desvalorizadas, que a população trabalhadora vai se instalar” (2003, p.154).

Durante as entrevistas, nota-se uma discordância interna entre os representantes da FBFF em relação à escolha do terreno. Enquanto alguns defendiam a compra de uma grande área para alocar um número elevado de famílias, outros membros discordavam, argumentando que os movimentos sociais de habitação deveriam, antes, pressionar por um programa que garantisse um fundo de terra destinado à moradia popular.

Aí, nessa mesma época, você tinha vários terrenos na cidade, tinha, [mas] agora tem poucos em regiões de infraestrutura e tu tem mecanismos. “Ah, mas o terminal é privado”. Mas tu tem mecanismo, tu tem legislação hoje que obriga que parte desses terrenos sejam para habitação. O fundo de terra é a menor lei, você tem vários dentro do Estatuto da Cidade, do Plano Diretor, tu tem vários mecanismos, mas quem está à frente não. “Rapaz, você quer é atrapalhar. Você tá querendo é atrapalhar o negócio. Nós estamos construindo o caso e tudo”. Porque quem está pensando isso, no fundo, sabe quem é? É quem manda na cidade. Por trás de tudo isso é, são os grandes empresários, as construtoras, é o mercado imobiliário, sabe? E quem está à frente dos governos está sabendo que vai passar ali no máximo quatro anos e não quer aprofundar muita coisa [...]. Concretamente, eu perguntei: ô, secretário, o fundo de terra lá da fábrica que tem que tem 155 mil m², quase 16 quarteirões. Esse fundo de terra não, não podia receber lá um conjunto, não podia ser lá nesse local, uma fábrica que eu trabalhei, uma fábrica têxtil, a Finobrasa [Fiação Nordeste do Brasil S.A.] aqui. Não poderia ter uma... Receber um conjunto? Eu tô falando nem... Porque isso é assustador para a elite, mas também para a classe média que controla esses órgãos. Você querer construir um conjunto popular numa área de classe média, eles se sentem agredidos. Os dirigentes das secretarias, os servidores, os terceirizados, os cargos comissionados, os políticos, sabe? Na prática, eles não falam. Alguns falam, né? Mas na prática, [dizem:] você é louco? (Entrevista 05/04/2025 – Sr. G).

Concluídas as etapas de aprovação legal, liberação de recursos e definição do terreno, o projeto avançou para a contratação da construtora. A empresa Fujita foi selecionada sendo responsável por todo o desenvolvimento e execução do trabalho de engenharia. Criou-se então duas comissões, uma financeira composta por um membro da FBFF e dois representantes de moradores para a fiscalização dos recursos.

E uma vez estando lá esse recurso ele é direcionado para uma conta, aí sim da entidade e a entidade faz o pagamento para construtora. Ali é que a entidade faz o pagamento para construtora, só depois desse processo, tanto para construtora quanto o pagamento para o pessoal da assistência social, como também para a questão de compra de equipa-, compra de material didático e tal que a gente usa, que nós usamos nas oficinas (Entrevista 17/09/2021 – Sr. E).

Para garantir a transparência e o controle do cronograma, foi instituída a comissão ACAO (Acompanhamento de Obras). Este grupo tinha a função de acompanhar e fiscalizar o andamento físico da construção em visitas mensais. Sua composição era a seguinte: um integrante da Federação da Entidade e dois representantes das famílias. É importante notar que, em paralelo à fiscalização leiga realizada pelo ACAO, o projeto dispõe de recursos destinados à contratação de um profissional técnico do Habitat, um engenheiro para realizar o acompanhamento e a supervisão técnica cotidiana da obra. Que pode constatar os desafios enfrentados pela construtora a partir do depoimento abaixo.

Na verdade, assim, a Fujita era uma das empresas, eram três empresas. A Fujita construiu... Eu acho que eram três ou eram duas, não lembro. A Fujita que construiu uma parte e a Federação não quis construir com a Fujita porque a gente já sabia que a Fujita estava em processo de falência. E aí a Federação não quis construir [...] A gente contratou uma outra empresa que também eu não lembro o nome dela, mas não

sei se é AKPR ou é uma coisa assim (Entrevista 17/09/2021 – Sr. E).

A construção do conjunto MCMV-E Fortaleza foi caracterizada por intercorrências e a necessidade de múltiplas contratações. Devido a notícias de falência da Construtora Fujita, que havia iniciado o projeto em 2014, as entidades gestoras optaram pela contratação de novas empresas. Ao longo do processo, três construtoras atuaram na obra: a Fujita, seguida pela BWS e pela KprRondon. A troca de construtora atrasou a obra, pois foi necessário realizar uma nova pesquisa e contratação, retardando a finalização da obra de engenharia.

A seguir, apresentarei a análise das atividades do Trabalho Social, componente de importância fundamental para o desenvolvimento humano e a apropriação do novo espaço pelos moradores.

5.3 O trabalho social: dimensões pedagógicas e a construção de um espaço de nova moradia

Outra etapa importante nos programas de Habitação de Interesse Social é o acompanhamento social das famílias que são beneficiadas com moradias populares. Essa atividade de acompanhar as famílias nos projetos de habitação, não é algo novo. O trabalho social foi regulamentado em 1964 com a criação do (BNH) e, em 1968 da Política Nacional de Habitação e Saneamento. Nesse período era realizado por uma equipe multidisciplinar com assistentes sociais, psicólogos, pedagogos e sociólogos. Estes profissionais tinham como função desenvolver um Plano de Serviço Social nos equipamentos comunitários dos conjuntos habitacionais, além de executar as atividades burocráticas, como a seleção dos beneficiários, a identificação dos inadimplentes e a organização do centro comunitário. Os autores explicam como ocorria o trabalho social:

As abordagens das equipes sociais junto à população beneficiária eram diferentes, de acordo com a filosofia do agente com relação ao programa habitacional e de seus objetivos. Os programas direcionados às comunidades pobres focavam as seguintes frentes: “educação, saúde, capacitação profissional, treinamento de lideranças e cultura geral” (Borges, 2012, p. 142).

No entanto, mesmo com a legitimação do trabalho social nos programas de habitação, a realidade na cidade de Fortaleza era bem diferente. O trabalho social acabava sendo na maioria das vezes, trabalhos assistencialistas como afirma a assistente social da Habitafor que trabalhou nos setores habitacionais da prefeitura de Fortaleza no período de 1970 a 2010:

Era tudo muito diferente as atividades sociais que a gente desenvolvia. No passado, o trabalho social era colocar as famílias em um caminhão e deixar em um espaço determinado pela prefeitura, isso ocorreu na primeira fase do conjunto Palmeiras. A gente doava para as famílias cestas básicas, tecido, óculos, dentaduras era o que o prefeito da época mandava fazer. O cadastro das famílias? a gente fazia num centro social ou em outro grande espaço. Hoje tem projeto, as técnicas cadastram na área de intervenção é tudo muito diferente (Entrevista 20/05/2018 – Sra. V)

Com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, e, através da Caixa Econômica Federal (CEF), o Trabalho Social nos programas habitacionais foi fortalecido para ser um recurso obrigatório dentro do PMCMV. E seria estendido a todos os programas habitacionais de Interesse Social implantados nos Estados e Municípios. Portanto, o Trabalho Social possui ações socioeducativas para as famílias que participam dos programas de habitação na dimensão social, ambiental, econômica e política.

Atualmente o Trabalho Social é realizado por uma equipe técnica social, podendo ser ofertado pelas prefeituras ou pelo Estado. As atividades são orientadas a partir do Caderno de Orientações Técnico Social (COTS) da Caixa Econômica, tendo como objetivo acompanhar as famílias que serão beneficiadas e implantar novas formas de integração entre esses novos moradores num espaço de moradia (Araújo, 2013).

As atividades sociais são desenvolvidas em três etapas: antes, durante a obra da engenharia e finalizando enquanto as famílias entram na moradia. Após esse momento, é selecionada uma empresa terceirizada para desenvolver o trabalho nos empreendimentos. Essas atividades podem ser desenvolvidas entre 12, 18 ou 24 meses. Compete à CAIXA, na qualidade de agente operador dos Programas do Ministério das Cidades, o acompanhamento e ateste da execução do Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS), uma vez que a liberação dos recursos está vinculada ao cumprimento das metas/atividades estabelecidas no projeto aprovado.

Antes da construção do empreendimento habitacional são selecionadas as famílias que serão beneficiadas. Os técnicos sociais visitam as famílias e coletam as primeiras informações dos moradores que serão atendidos pelos projetos de moradia. Nesse momento, os técnicos sociais fazem cadastramentos dos moradores a partir de um instrumento chamado Boletim de Informações Cadastrais (BIC). O objetivo deste levantamento é elaborar um diagnóstico social para conhecer a realidade do território e a dinâmica social da área de abrangência da intervenção. O documento possui dados como o número de crianças, mulheres, as principais atividades econômicas, incluindo idosos e pessoas com deficiência, sendo essas informações importantes para que os arquitetos e engenheiros construam o projeto de engenharia atendendo as necessidades das famílias, já que o (PMCMV) inclui 3% para pessoas com deficiência e idosos (Araújo, 2013).

Após o momento do cadastro é elaborado o Projeto Técnico Social no qual estão todas as informações das famílias que foram identificadas. Segundo o (COTS) “é o instrumento que possibilita conhecer a realidade do território e a dinâmica social da área de abrangência da intervenção. É uma leitura da realidade e ponto de partida para o processo de planejamento das intervenções sociais” (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2013).

Outros tipos de atividades como as oficinas sociais, realizadas pelos técnicos sociais, caracterizando-se pela solicitação dos documentos pessoais dos moradores para dar entrada no projeto, tais como: RG, CPF, Registro de Nascimento, óbito, casamentos, entre outros. Esses documentos são entregues na Caixa Econômica, e caso os beneficiários tenham alguma pendência documental, a equipe do trabalho social viabiliza realizando ações sociais para retirada desses documentos (Araujo, 2013).

Durante o acompanhamento social, as famílias selecionadas são cadastradas em uma ferramenta da Caixa Econômica Federal, a nível nacional, que se chama CadÚnico que fica registrado o nome das pessoas beneficiadas em programas habitacionais de Interesse Social, tendo como objetivo evitar que uma determinada família consiga ser beneficiada mais de uma vez em um programa de habitação federal (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2013).

Por fim, temos a Avaliação de pós-ocupação onde os técnicos sociais da Caixa Econômica avaliam se todas as atividades foram executadas a partir da matriz de indicadores disponíveis no sítio eletrônico do Ministério das Cidades. Esta deve acontecer após a conclusão da intervenção, que compreende as obras físicas, o Projeto Técnico do Trabalho Social (PTTS) e a regularização fundiária. Esta é uma tarefa de toda a equipe da Unidade Executora Local-UEL e não somente da equipe social, porque objetiva avaliar a intervenção como um todo (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2013).

Durante todas as etapas supracitadas, a Caixa Econômica, na qualidade de agente operador de Programas do Ministério das Cidades, acompanha estas atividades, uma vez que a liberação dos recursos está vinculada ao cumprimento das metas e atividades estabelecidas dentro dos documentos aprovados através do PTTS.

Seguindo com a análise, apresentarei o planejamento das ações sociais que buscou preparar as famílias para os desafios da nova convivência comunitária, da gestão do condomínio Luiz Gonzaga e da sustentabilidade do empreendimento.

5.3.1 Trabalho Social como um novo cimento para fortalecer o conjunto Luiz Gonzaga

No PMCMV-Entidades o trabalho social foi desenvolvido tanto pela equipe técnica social do Cearah Periferia, quanto pelos membros da FBFF. Para desenvolver as atividades sociais referentes à elaboração do (PTTS) Luiz Gonzaga, foram contratadas três assistentes sociais e uma socióloga que coordenava todo trabalho social. Estima-se que o investimento foi de R\$ 383.040,00 para o trabalho social, sendo o prazo para a execução em torno de 30 meses (Cearah Periferia, 2015).

Para a realização desse primeiro momento, o pré-obra ocorreu uma capacitação na sede do Cearah Periferia em janeiro de 2014 com a equipe social desta entidade e do Habitat, tendo como objetivo a explanação sobre o cadastro social e o Dossiê. Após esta ação nos meses de janeiro a maio de 2014, ocorreu em cada associação parceira o preenchimento de instrumentos – BIC, para que posteriormente a equipe social obtivesse dados para elaborar o diagnóstico das famílias (Cearah Periferia, 2015).

Um dos pontos que foi discutido nas reuniões foi como seriam selecionadas as famílias visto que, as associações possuíam uma demanda muito grande. A estratégia foi: tempo de inscrição no MCMV, idosos, mães solo e pessoas com algum tipo de deficiência. Essa atividade de selecionar as famílias ficou por conta da FBFF. O atual presidente da FBFF fala um pouco sobre esse momento:

E no caso Minha Casa Minha Vida Entidade o serviço social, ele acontece antes com a inscrição das famílias, já com reuniões com todo esse trabalho de verificar a questão do CRAS essas coisas todas e reuniões com as famílias. Isso acontece no, no antes, no durante as famílias vai visitar os terrenos, participa da assinatura do contrato, participa da... A gente escolhe os representantes que vai fiscalizar as obras, a gente escolhe o representante que vai assinar o cheque para pagar as empresas que são pessoas também que têm representação dos foi pessoas inscritas e elas passam também por um processo de formação. Porque uma coisa é você morar numa casa e outra coisa é você morar num apartamento. E tem tudo isso, que é que é trabalhado com eles (Entrevista 26/05/2025 – Sr. D).

Após a seleção das famílias, as equipes técnicas sociais do Cearah Periferia elaboraram um diagnóstico socioeconômico, a partir de documento elaborado pela caixa econômica. O objetivo é apresentar a realidade dos grupos selecionados. Para elaborar também atividades futuras como os princípios da organização da população; a gestão comunitária; a educação sanitária e ambiental; educação patrimonial; o planejamento e gestão do orçamento familiar; gestão condominial e geração de trabalho e renda. Consequentemente, almejando o cumprimento das políticas sociais, políticas estas que teriam como meta a transformação da

realidade e a melhoria efetiva nas condições de vida da população.

Esse grupo de assistentes sociais, elas durante a construção desde... Durante a construção a gente foi acompanhado por elas, desde entregaram a documentação, falar como é que resolvia o problema de documentação até como é que é que seria, dava previsões de como é que seria a nossa vida aqui. De como é que seria a moradia, e como é que seria os relacionamentos e tudo. Esse acompanhamento acontecia uma vez por mês. Os beneficiários eram reunidos uma vez por mês, logo no comecinho e depois ficou um período um pouco maior, até por conta que tava ficando mais perto, as coisas estavam ficando mais apertadas. E, nessas assembleias, nessas reuniões, a gente além de falar sobre as associações do Luiz Gonzaga, a participação dos moradores na vida da comunidade, do posto de saúde, da escola, a gente também tratou desse negócio de eleger quem seria as pessoas que a acompanhariam a equipe de obra e a equipe de fiscalização orçamentária. É que eu não tô lembrando, mas da obra era Comissão de Acompanhamento de Obra e Comissão de Acompanhamento Orçamentária (Entrevista 02/04/2023 - Sr. M)

Como salienta o Sr. M, o trabalho social do Conjunto Luiz Gonzaga foi iniciado antes das obras de engenharia. Esse estágio de pré-obra ocorre no intervalo de 90 dias anteriores ao começo das construções. Foram realizadas atividades como: momentos de informação; mobilização; participação; reuniões; assembleias; cadastramento; seleção das famílias beneficiárias, e eleição das Comissões, além da aplicação dos formulários de cadastros feito pelas associações, e, posteriormente, pela equipe técnica social que realizou visitas aos locais, tanto para o acompanhamento da realização dos cadastros das famílias como para possíveis correções ao trabalho realizado nas comunidades. Como se pode perceber nos dados fornecidos pelos PTTS (2015):

[...] 89% dos cadastrados são mulheres chefes de famílias, 49% recebem como renda entre meio a um salário-mínimo, 74% não possui vínculo empregatício, 59% são autônomos, 66% são assistidos por programas sociais, 61% moravam de aluguel. Sobre as atividades culturais 92% dos entrevistados não participam de nenhuma atividade cultural e lazer. Já sobre os tipos de deficiência identificada 66% deficiência motora e 34% cognitiva (Cearah Periferia, 2015).

A análise social do cadastro das famílias deu suporte para a seleção dos beneficiários, além de fornecer embasamento para que todo este grupo se encontrasse dentro do perfil do programa. Nessa etapa as famílias assinaram os contratos de operação entre a Caixa Econômica Federal e as Entidades organizadoras dos empreendimentos. Foi realizado um diagnóstico social no qual as informações coletadas fizeram parte do Projeto Técnico do Trabalho Social – PTTS do Conjunto Luiz Gonzaga.

Conforme exposto, o objetivo principal do trabalho social foi o acompanhamento das famílias que seriam atendidas no conjunto habitacional. Para isso, os técnicos sociais deveriam elaborar as atividades exigidas pela Caixa Econômica Federal, pois as equipes técnicas desta instituição fariam uma fiscalização das atividades desenvolvidas para a liberação

dos recursos financeiros para o trabalho social.

Foi elaborada a construção das ações referente aos eixos: Organização Comunitária; Gestão Condominial; Educação Sanitária e Ambiental; Educação Patrimonial; Planejamento e Gestão do Orçamento Familiar, e Geração de Trabalho e Renda. Seguem abaixo as atividades apresentadas no Projeto Técnico Social – PTTS Luiz Gonzaga (Cearah Periferia, 2015):

1. Organização Comunitária: Discutir as questões de lideranças, representatividade, mobilização, organização e gestão comunitária, além de instruir e consolidar as organizações de base. 2. Educação Sanitária e Ambiental: Difundir noções sobre higiene, saúde e doenças individuais e da coletividade, divulgar informações sobre o uso racional dos recursos naturais, bem como a preservação, conservação ambiental e manejo dos resíduos sólidos. 3. Educação Patrimonial: Estimular a correta apropriação e uso dos espaços e equipamentos de uso comum. Informar sobre a manutenção preventiva da moradia e equipamentos coletivos. 4. Planejamento e Gestão do Orçamento Familiar: Divulgar informações sobre organização e planejamento do Orçamento Familiar, orientar as famílias sobre as demais tarifas sociais e demais benefícios viabilizados através do CadÚnico. 5. Gestão Condominial: Coordenar a constituição do condomínio e seus procedimentos de legalização (eleição de síndico, conselho fiscal, elaboração do regimento interno, dentre outros) e fazer o acompanhamento/efetivação da gestão condominial durante o período de pós-ocupação. 6. Geração de Trabalho e Renda: Mapear as vocações profissionais dos/as beneficiários/as, promover projetos de capacitação para o trabalho e geração de renda e encaminhar esses usuários/as aos serviços de intermediação de mão-de-obra (Cearah Periferia, 2015).

Durante a construção do empreendimento foi eleita uma comitativa de futuros moradores com o intuito de fiscalizar a compra dos materiais utilizados na construção e acompanhamento quinzenal na obra. Conforme o relato de um dos moradores entrevistados:

A gente tirou alguns pequenos grupos. Um deles é o acompanhamento da obra, fiscalização da obra, de material e aí, como beneficiário, eu fiz parte dessa fiscalização e a outro [fazia a] fiscalização orçamentária que era para ir acompanhando como é que era a saída e a empregabilidade da verba [...] Esse acompanhamento acontecia uma vez por mês. Os beneficiários eram reunidos uma vez por mês, logo no começo e depois ficou um período um pouco maior, até por conta que tava ficando mais perto, as coisas estavam ficando mais apertadas. E, nessas assembleias, nessas reuniões, a gente além de falar sobre as associações do Luiz Gonzaga, a participação dos moradores na vida da comunidade, do posto de saúde, da escola, a gente também tratou desse negócio de eleger quem seria as pessoas que acompanhariam a equipe de obra e a equipe de fiscalização orçamentária. É que eu não tô lembrando, mas da obra era Comissão de Acompanhamento de Obra e Comissão de Acompanhamento Orçamentária. (Entrevista 02/04/2023 – Sr. M)

Figura 27 – A comitiva de moradores fiscalizando os apartamentos



Fonte: Associação Comunitária do residencial Luiz Gonzaga.

Segundo o morador, era de grande importância acompanhar todas as atividades referentes à construção do empreendimento Luiz Gonzaga. Essa mentalidade, só foi possível a partir de um pensamento de organização política, causado pela inserção dos movimentos sociais do MCMV-E. Foi considerado que o fortalecimento do programa só foi possível com uma autogestão apoiada na cooperação e o compromisso dos beneficiários do conjunto, já que o objetivo era garantir a construção de uma moradia digna.

As entidades colocaram um técnico, um engenheiro para acompanhar a obra diariamente. Esse técnico, ele era nosso interlocutor. Então, ele estava dentro da obra fiscalizando essas questões técnicas. Por exemplo, a medida ideal para que o concreto fosse utilizado, a medida... A madeira ideal utilizada, claro que, dentro do orçamento, a madeira ideal utilizada nas portas, o ferro o ideal utilizado nos revestimentos-... Nas estruturas e, a partir das orientações dele, a gente ia[...]Mário: Desde a terraplanagem que é um processo de planejar, até... Eu fiquei quase técnico, viu? [risos]. Desde a terraplanagem, desmatamento, a terraplanagem até a entrega das unidades para as entidades, a gente fazia visitas na obra quinzenalmente, mensalmente, dependia muito de qual nível estava o caminhar da obra, né? Se a obra estava caminhando muito

rápido a gente fazia quinzenalmente, se a obra dava uma diminuída no ritmo, né, e isso é de obra mesmo né, às vezes tá muito rápido, às vezes, mais devagarzinho. E a gente vinha ou quinzenalmente ou mensalmente. Aí acompanhava qual era a qualidade do cimento utilizado, qual era a qualidade do ferro utilizado (Entrevista 02/04/2023 – Sr. M)

Um eixo importante que foi trabalhado antes e depois da entrega dos apartamentos foi a organização comunitária dentro do conjunto. Nesse eixo do trabalho social, as famílias decidem em assembleia, o nome das ruas¹¹⁵, a escolha dos vizinhos, o líder de blocos que é responsável pela limpeza, organização e o pagamento da energia das áreas comuns.

As famílias vão visitando a obra e durante esse processo, aí vem o pós, que é a entrega de obra e continua o serviço social que é eleito em cada bloco de apartamento [que] tem 16 apartamentos. Nesses 16 apartamentos é escolhido uma das pessoas para ser a líder daquele bloco que vai ajudar nessa organização [e] as famílias que elas escolheram seus vizinhos [...] Aí então, eles escolheram o nome das ruas. Tudo isso foram os moradores que decidiram em assembleia lá. Foi formado um condomínio, né? Foi eleito um síndico. Dos quatro... Na verdade são três condomínios, né, é o Condomínio da Federação, Condomínio de Ceará eles (Entrevista 26/05/2025 – Sr. D).

O período chamado pelos técnicos de “Pós Ocupação”, começaria após a inauguração do residencial Luiz Gonzaga. Anteriormente, havia ocorrido o sorteio dos apartamentos, a formação das assembleias para a eleição de representantes dos blocos e da organização comunitária do Luiz Gonzaga sob a orientação das assistentes sociais do Cearah Periferia e da (FBFF). Todas as atividades sociais supracitadas fazem parte do eixo organização comunitária. O entrevistador “1” relembra o período da eleição da associação comunitária:

E houve inscrição de três chapas. Como era a fundação de uma primeira entidade como não tinha... ninguém tinha ação política ainda para defender os seus ideais, porque o foco era um só: garantir a habitação para todos. Mas as formas de chegar da garantia da habitação, bacana, justa e com dignidade é que mudam né, mas a ideia do movimento comunitário é um só. E aí a gente conseguiu unificar as três chapas, a gente fez, em vez de ter três chapas, ficou uma única chapa. Houve votação nos cinco condomínios, foi um dia muito bacana aqui. Foi um dia em que o povo saía de sua casa. Tinha uma onda de quem morava aqui na época voltava para o seu bairro de origem para matar a saudade da família, dos amigos e esse dia foi um dia de muita movimentação dentro do Luiz Gonzaga. Então a turma ficou... Eu acredito inclusive que tenha sido um dos primeiros dias que um dos primeiros momentos em que o Luiz Gonzaga teve vida de domingo. A vida do povo ali passando para ir comprar o almoço, conversando com um, aquilo outro, que era que o pessoal fazia isso no final de semana ia para o seu bairro de origem. Houve a eleição, quase 2000 pessoas votaram, quase 2000 pessoas votaram, pouquíssima acho que cerca de 30 ou 40 votos foram. (Entrevista 02/04/2023 – Sr. M)

¹¹⁵ Todas as ruas do conjunto Luiz Gonzaga são nome das músicas do intérprete nordestino Luiz Gonzaga.

Figura 28: A assembleia de moradores



Fonte: Associação Comunitária do residencial Luiz Gonzaga

Um momento de grande relevância para o residencial Luiz Gonzaga foi a eleição de uma associação comunitária e a escolha do síndico. Esse processo é uma atividade do eixo I: Mobilização, Comunicação e Participação Social¹¹⁶ que foi realizado pela FBFF, com a colaboração e a organização do Cearah Periferia, que atuaram no apoio e na mobilização dos moradores. No entanto, a associação comunitária do residencial se desfez com o tempo, o que prevaleceu foram os líderes de bloco.

O que ficou na cabeça do povo do Luiz Gonzaga? Que a Federação é que tem que tá lá dentro e não é. A Federação, ela tem que estar na cidade. Né? E aí, para estar lá dentro, é a entidade que nós criamos, associação. Só que o pessoal não assumiu. A associação morreu, porque ficaram com medo de assumir a presidente fugiu, o vice, vice-presidente assumiu, mas não... Assumiu, mas não assumiu. E aí ficou pra gente eleger uma nova diretoria lá. E, aliás, uma nova diretoria, não, um novo presidente para lá, ou presidenta. Aí ficou uma disputa muito grande, porque todo mundo queria a presidência, né? E aí ficou num impasse e esse impasse, até hoje, não se resolveu. A ideia que no Luís Gonzaga, até hoje chegando, melhore essa questão aí. Então, o erro aí... Qual foi o erro? Que o social que era para ter feito esse serviço de organizar a associação dos moradores... a Federação fez o serviço social aqui no Humberto Teixeira, o Habitat fez aqui, o Ceará Periferia fez aqui e aí houve um desencontro entre as três entidades. Ou seja, aí não construiu uma unidade (Entrevista 26/05/2025 – Sr. D).

Mesmo sem a formalização de uma associação comunitária no momento, o Residencial Luiz Gonzaga alcançou diversas conquistas junto aos moradores, as quais foram efetivadas com o apoio institucional da FBFF e do Cearah Periferia. Tais avanços incluem: o

¹¹⁶ Segundo o Caderno de Orientação de Trabalho Social da Caixa Econômica, o trabalho social deve ser desenvolvida os três eixos principais que orientam o planejamento e a execução das ações. Mobilização, Comunicação e Participação Social, Desenvolvimento Socioeconômico e Educação Sanitária e Ambiental e Organização do Uso e Manutenção

Código de Endereçamento Postal – CEP, criado e utilizado pelos Correios para facilitar o encaminhamento e a entrega das correspondências aos destinatários; o serviço de internet, uma linha de ônibus que circulasse dentro do conjunto; a castração de animais, e a criação dos líderes de blocos¹¹⁷ que era uma demanda do trabalho social, do eixo de organização comunitária exigida pela Caixa Econômica, como explica a entrevistada “I”.

A diretoria andou, funcionou, brigou pela... Pelo CEP, a gente correu atrás de prestadores de serviço de internet[...] era importantíssimo ter um CEP na rua para os Correios chegar, para o pessoal que trabalha como revendedor chegar, né. Aí algumas lutas e conquistas da associação: a vinda rápida do CEP, internet com qualidade, veio um monte aqui ficou pesquisando, conversando[...] A associação trabalhava a liderança como conselho de líderes. Hoje, alguns ainda funcionam, outros nem tanto. Quando você não tem alguém para coordenar o processo, né, tende a se dispersar. Mas é isso, ainda tem os blocos que tem que os líderes recolhem o valor da taxa de energia das áreas comuns, né, recolhem o valor de taxa para a limpeza ao redor do bloco ou coordena um dia que uma equipe vai limpar o bloco, vai limpar ao redor do bloco, ou... Isso "n" atividades que a galera está desenvolvendo (Entrevista 26/082021 – Sra. I)

Em relação às atividades do eixo de Desenvolvimento Socioeconômico e Educação Sanitária e Ambiental as atividades foram desenvolvidas entre as entidades. A federação concentrou suas ações no Humberto Teixeira, enquanto o Cearah Periferia atuou nos condomínios Asa Branca e Sabiá, e o Habitat no Assum Preto e Mandacaru. Essa divisão fragilizou o trabalho social no eixo da organização comunitária. Essas atividades foram assessoradas pelas assistentes do Cearah Periferia. Como afirma o morador e líder de bloco

Houve assembleias em cada condomínio, das assembleias de condomínio foram retirados representantes para participar da assembleia geral, assembleias gerais em cada condomínio. Das assembleias gerais foram retirados representantes para participar da assembleia geral. A assembleia geral fundou a entidade e tirou a comissão, a comissão eleitoral. A comissão eleitoral foi dirigida pelo atual presidente da FBFF, Para você ver a importância naquele momento a Federação estava disposta para o Luiz Gonzaga (Entrevista 02/04/2023 – Sr. E).

Cada instituição iria desenvolver seu trabalho social, mas estávamos vivendo um contexto desafiador. O período da pandemia dificultou o andamento das atividades, especialmente pela necessidade de evitar a aglomeração de pessoas. A Federação ficou responsável pelo eixo de Desenvolvimento Socioeconômico de todo o residencial Luiz Gonzaga.

¹¹⁷ A função do líder de bloco seria recolher o valor das taxas de energia das áreas comuns, além da manutenção da limpeza dos blocos e das áreas em geral.

[Na época] a Socióloga do Cearah Periferia puxou a dianteira, assumiu o serviço social do Luiz Gonzaga, porque se a gente não tivesse feito esse serviço social, a gente não ia construir o [Luiz Gonzaga] 2 agora. Aí a [nome] puxou isso no meio da pandemia mesmo. Gente morrendo de um lado, gente morrendo de outro. Aí, a gente pensou, como é que nós vamos dar segmento ao serviço social sem ter a presença física das pessoas? A saída foi, nós tínhamos a TV Umlaw, mas nós não tínhamos equipamento suficiente para fazer esse trabalho, né, de transmissão essa coisa toda. A gente precisava de ajuda, de apoio, que a gente já não tinha mais naquela estrutura que a gente tinha antes (Entrevista 26/05/2025 – Sr. D).

O presidente da federação destacou a TV Comunitária da FBFF, que é transmitida pelo YouTube. Embora o canal fosse primariamente um espaço de lutas e denúncias sociais, a FBFF o utilizou também para ministrar cursos on-line de gastronomia, panificação, manicure e cabeleireiro. Após a conclusão dos cursos foi feito um evento presencial na quadra do conjunto para a entrega dos certificados.

Em fevereiro de 2020, o Brasil identificou o primeiro caso de coronavírus – Covid-19¹¹⁸ –, declarando a transmissão comunitária no país. Durante os meses de maio e junho, o Estado de Ceará deflagrou o primeiro *lockdown*¹¹⁹, o que dificultou o desenvolvimento do trabalho social, nesse período as pessoas eram obrigadas a viverem em isolamento social para controlar a propagação do vírus. Mas foi durante esse momento que a FBFF organizou pequenos cursos on-line para capacitar os moradores para trabalhos, como os cursos de cabeleireiro e artesanato.

No encerramento de 2024, a FBFF e o Cearah Periferia retornaram ao residencial para regularizar pendências documentais dos moradores. O acompanhamento do Trabalho Social (TS) da Caixa Econômica, que esteve paralisado durante a gestão anterior, foi retomado em 2023 sob o novo governo federal. Um marco desse retorno foi o Ponto de Controle: reuniões estratégicas que articulam a Superintendência Regional da Caixa, a Superintendência de Habitação e as entidades responsáveis pelo PMCMV-Entidades. Como explica a socióloga do Cearah Periferia:

O ponto de controle é uma reunião periódica que pode ser realizada uma vez ao mês ou duas vezes ao mês, entre o comando das entidades, no nosso caso aqui que a modalidade é o Minha Casa e Minha Vida Entidades, né, o comando das entidades: Federação de Bairros e Favelas, Ceará Periferia e o Habitar pela Humanidade, que são as entidades responsáveis pelo Luiz Gonzaga, junto ao comando da Caixa Econômica, Superintendência Regional da Caixa, na verdade, que é a superintendência de habitação que fica ali na [Avenida] Santos Dumont, é, fica ali na Santos Dumont. Então, a última... o último contato que a gente tinha com a superintendência, na verdade com a Gehab, que é a Gerência de Habitação, que não

¹¹⁸ A Covid-19 é uma infecção respiratória aguda causada pelo coronavírus SARS-CoV-2, potencialmente grave, de elevada transmissibilidade e de distribuição global (Brasil, 2024).

¹¹⁹ Medida preventiva e obrigatória que consiste no bloqueio total, uma quarentena social para desacelerar a propagação do Coronavírus.

existe mais em Fortaleza. A Gehab daqui é como se fosse... Como é amor? Na verdade, não é que não exista, a responsabilidade que era daqui foi passada para Recife. As confusões do Bolsonaro. Então passou para Recife. Na verdade, durante o Governo Bolsonaro, não funcionava nem aqui nem em Recife nem em canto nenhum. Então, o que é que acontece a última troca de e-mails que nós tivemos foi em fevereiro do ano passado. A Caixa Econômica nos solicitando uma série de documentos, que sem aqueles documentos nós não estaríamos nem... as famílias não estariam nem morando, a gente não tinha nem conseguido entrar, entendeu? Eles mandaram uma lista de pendências, mas na verdade não falta nada, tava tudo entregue, não falta nada. Então é isso, essa foi à última comunicação que nós tivemos. (Entrevista 17/09/2021 – Sr. E).

O Ponto de Controle é uma etapa de monitoramento documental e social que exige a entrega formal de relatórios e certidões. Trata-se de um momento crucial, pois a finalização e a baixa do projeto junto à Caixa Econômica Federal dependem exclusivamente da entrega e aprovação de toda a documentação. Sendo assim, este momento é de suma importância, pois o projeto só é formalmente encerrado junto à Caixa Econômica Federal após a entrega integral da documentação. É perceptível que, durante a gestão anterior, houve uma descontinuidade, aumentando as pendências do conjunto Luiz Gonzaga.

A análise dos movimentos e das atividades implantadas no Conjunto Habitacional Luiz Gonzaga demonstra que ele materializa uma luta coletiva. Contudo, essa conquista deve ser percebida não como o ponto final de uma trajetória de organização popular e resistência relativas à questão urbana, mas sim como o marco inicial de novas perspectivas na busca pelo direito à cidade (Guimarães, 2015).

Dando continuidade à análise, apresentarei o Conjunto Luiz Gonzaga, destacando a trajetória dos moradores na busca por equipamentos sociais. Essa etapa evidencia que a entrega das chaves não encerra o ciclo de mobilização; pelo contrário, ela inaugura uma nova fase de luta pelo Direito à Cidade. Mostarei como a comunidade se organiza para reivindicar do poder público a infraestrutura necessária — como escolas, postos de saúde e transporte — indispensável para a plena integração do novo bairro à malha urbana de Fortaleza.

5.3.2 O pulso do Residencial Luiz Gonzaga: explorando a rotina e o cotidiano local

Localizado no bairro Jangurussu, o Residencial Luiz Gonzaga é o pioneiro no Ceará na modalidade Minha Casa, Minha Vida – Entidades. O destaque do projeto arquitetônico é a inclusão de varandas em todas as unidades, elemento singular entre os condomínios financiados pelo programa. Essa valorização do espaço habitacional é ratificada pelo depoimento do Sr. E, que afirma:

E tem varanda, né, diferenciado. Eu acho que isso aí assustou um pouco a turma do ministério e da Caixa [...] foi uma proposta também nossa, né, diferenciar desse ponto de vista. Ter uma varanda porque a gente avalia que as caixinhas são muito caixinhas, né? Então tinha que ter um suspiro, e já que éramos nós que íamos construir, né, a gente pensou em fazer uma coisa justamente diferente, mais acolhedora e tudo mais para as famílias, né, para que viesse também melhorar para as famílias. (Entrevista 17/09/2021 – Sr. E).

Como destaca o Sr. E, a inclusão da varanda no MCMV-E representou uma conquista significativa, respondendo a uma queixa recorrente dos beneficiários sobre a limitação de espaço extra nas unidades padrão. O sucesso dessa inovação no Residencial Luiz Gonzaga foi tamanho que serviu de referência institucional, a partir de 2024, as novas plantas do programa passaram a incorporar varandas como um item padrão.

As figuras 29 e 30 estabelecem uma análise comparativa entre as imagens e permite identificar as duas faces do conjunto habitacional. A figura 19, uma imagem aérea registrada pelo Governo do Estado do Ceará, observa-se a 'frieza do concreto' — uma visão técnica e estéril que reduz o empreendimento à sua dimensão material e geométrica. Em contrapartida, a figura 30 revela a 'humanidade' presente no território: nela, o concreto cede lugar às relações sociais, à ocupação do espaço e à identidade dos moradores, evidenciando que a autogestão transforma a estrutura física em um lugar de vida e pertencimento.

Figura 29 – Vista da área do Luiz Gonzaga, com destaque para o espaço de lazer



Fonte: Site do Governo Estado do Ceará, 2019.

Figura 30: Condomínio Luiz Gonzaga, apartamentos com varandas



Fonte: A autora, 2025.

A inauguração do Residencial Luiz Gonzaga, ocorrida em 2 de novembro de 2019, foi atravessada por um clima de urgência. Devido a rumores de uma possível ocupação irregular das unidades, a cerimônia foi antecipada, evidenciando a pressão social sobre o território. O evento tornou-se um ato de forte simbolismo político, contando com a presença do então prefeito Roberto Cláudio e do governador Camilo Santana. Para as famílias presentes, a entrega das chaves representou não apenas o acesso ao direito à moradia, mas a consolidação de uma vitória institucional frente às incertezas que cercavam a finalização da obra.

Por que que as pessoas toparam ir para o limite de Fortaleza, para uma região que não conhecia ninguém? Por conta dessa pressão que está tendo aqui, da especulação imobiliária e tudo, da falta de moradia. As pessoas moravam em vilinhas, não tem mais aqui. Então por isso que elas toparam e por isso que o este núcleo aqui, este núcleo aqui que a gente organizou foi tão forte, e foi ele que forçou a entrega do conjunto. Se o conjunto não tivesse sido entregue em novembro, Dia de Finados, em 2019. A pandemia foi em março, decretada oficialmente em março. Poucos dias depois, ele teria sido ocupado. Já havia uma ameaça de invasão grande por outra, pessoas lá da região, pelas facções, pela facção de lá. Se ele não tivesse sido entregue ali, ninguém sabia de pandemia ainda, sabe? E no dia nós conseguimos fazer com que das 320, pelo menos a metade das famílias fosse com um caminhão, desse um jeito e se mudasse no dia (Entrevista 05/04/2025 – Sr. G)

Os primeiros dias do conjunto residencial foram marcados por um fluxo intenso de mudanças, simbolizando o fim de uma espera que, para muitas famílias, superava uma década. Eram trajetórias de vida vindas de diversos pontos de Fortaleza e do interior do Estado, convergindo para o Jangurussu. Naquele instante, o concreto estéril dos apartamentos dava

lugar à subjetividade dos novos moradores: cada caminhão que chegava trazia consigo não apenas móveis, mas histórias de resistência que passavam a humanizar e a dar sentido ao novo “lar”.

A sustentabilidade da permanência no imóvel exige que os moradores lidem com novos encargos financeiros, que vão desde as taxas condominiais para manutenção de áreas comuns até as parcelas mensais do financiamento. Contudo, a política habitacional brasileira passou por uma atualização significativa em 2023. Com a nova regulamentação do Governo Lula, as famílias beneficiárias do Bolsa Família ou BPC tornaram-se isentas das parcelas do financiamento habitacional no MCMV. Tal isenção é um mecanismo de proteção social que fortalece o caráter de direito à moradia, minimizando o risco de inadimplência e despejo para as camadas de menor renda.

No próximo item, será debatido um dos maiores desafios das metrópoles brasileiras: a fragilidade da segurança pública, especialmente nas periferias de Fortaleza. Todavia, a organização dos movimentos sociais permitiu uma resposta inovadora para o residencial: a instalação de um posto de policiamento cidadão. Diferente de uma abordagem puramente repressiva, esta proposta foca na mediação de conflitos sociais e na proximidade com a comunidade. Embora a presença de facções criminosas seja uma realidade estrutural da cidade, o posto exerce uma proteção simbólica fundamental, servindo como um freio à violência explícita e reafirmando a soberania do poder público dentro do território habitacional.

5.3.3 Comando de prevenção e apoio às comunidades (COPAC): A segurança pública como dimensão do direito à cidade

Em março de 2020, a eclosão da pandemia de COVID-19 alterou drasticamente a dinâmica socioterritorial do conjunto. Com a decretação do primeiro *lockdown* no Ceará em maio, o Residencial Luiz Gonzaga enfrentou um cenário de instabilidade: enquanto alguns beneficiários adiaram a mudança ou buscaram refúgio no interior, outros deixaram suas unidades desocupadas, o que resultou em um esvaziamento parcial do condomínio. Esse hiato na ocupação efetiva abriu margem para a invasão de apartamentos vazios, gerando uma onda de insegurança coletiva. Embora a autoria desses episódios permaneça indefinida, o pânico gerado provocou um êxodo de alguns moradores, ao passo que outros conseguiram assegurar a manutenção da posse por meio de justificativas legais e resistência comunitária. Foi o caso de moradora do condomínio Humberto Teixeira:

Eu vim de Paracuru, tinha uma casinha alugada lá. Minha filha se cadastrou pela FBFF ela trabalha no sindicato da construção civil. Ela conseguiu um apartamento aqui, só que ela ficou doente e precisou fazer tratamento no hospital do câncer. Como aqui é muito longe alugamos uma casinha numa vila no Benfica e ficamos lá pois era mais perto do hospital universitário e ainda tinha o coronavírus, não dava pra ficar indo e vindo. Era mais seguro ficar perto do hospital. Deixamos o apartamento fechado e quando voltamos no final de semana tentaram abrir meu apartamento, a sorte foi que os cadeados que comprei, eram embutidos, eles não conseguiram entrar. Mas a minha vizinha, não teve essa sorte, eles entraram e mandaram ir embora e ela foi. Tenho medo daqui vivo apavorada meus filhos passam o dia trabalhando e eu passo o dia aqui dentro feito uma prisioneira (Entrevista 10/05/2021 – Sra. A).

As invasões ocorridas durante o período pandêmico funcionaram como um catalisador para uma nova estratégia de proteção territorial. Os moradores, FBFF e o Cearah Periferia, atuando como mediadores entre a base social e o poder público, lideraram a reivindicação pela instalação de uma base policial interna. A conquista deste posto de policiamento representou uma vitória da organização coletiva, garantindo que o empreendimento habitacional não ficasse à mercê de grupos externos ou da desordem social, reafirmando o controle das entidades sobre o projeto de moradia.

Naquele período, a segurança da área estava sob a jurisdição do 12º Batalhão da Polícia Militar (12º BPM). Inicialmente, as ações limitavam-se a rondas ostensivas que tentavam cobrir a vasta extensão do complexo habitacional da região. O desafio do efetivo era considerável, pois a responsabilidade abrangia não apenas o Residencial Luiz Gonzaga, mas todo o entorno composto pelos condomínios José Euclides, Maria Tomásia, Santa Maria e Euclides Ferreira. Essa configuração de policiamento itinerante, contudo, ainda não conseguia suprir a demanda específica de mediação de conflitos internos que a densidade desses residenciais exigia.

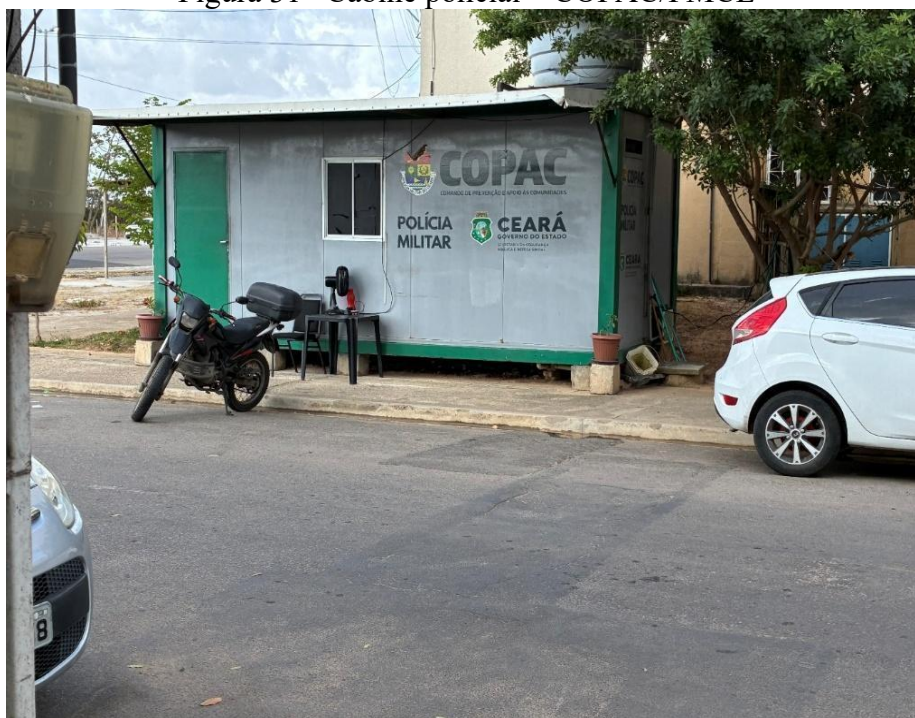
A violência no Luiz Gonzaga existe, mas ela existe é bem um pouco menor do que no conjunto vizinho, que é o José Euclides, e outros, né? Ter, tem, mas é menor. Por que é que é menor? Porque foi feito todo um trabalho, um trabalho diferenciado que houve lá, né? E também a questão dos equipamentos. Vai ter um equipamento para a juventude nesse agora, né? (Entrevista 26/05/2025 – Sr. D).

Em junho de 2022, o cenário de segurança no Residencial Luiz Gonzaga passou por uma mudança qualitativa com a inauguração da base do Comando de Prevenção e Apoio às Comunidades (COPAC) da PMCE. Implementado inicialmente como um projeto piloto em formato de trailer, o COPAC introduziu a filosofia de polícia comunitária, priorizando a proximidade com o corpo social. O diferencial deste comando reside na sua especialização em mediação de conflitos e na proteção de grupos historicamente vulneráveis, como idosos,

crianças, mulheres (vítimas de violência doméstica) e a população LGBTQIA+. Esta abordagem reconhece que a segurança na habitação social depende do acolhimento das diversidades e da pacificação das relações interpessoais.

A figura 31 ilustra o anexo do COPAC instalado estrategicamente no interior do Residencial Luiz Gonzaga. Mais do que uma estrutura operacional, este posto fixo funciona como um marco de segurança institucional dentro do condomínio. Sua localização central facilita o acesso dos moradores para denúncias e mediações, simbolizando a transição de um policiamento meramente reativo para uma presença constante e preventiva.

Figura 31– Cabine policial – COPAC/PMCE



Fonte: A autora, 2024.

A operacionalização da segurança no território é estrategicamente distribuída. O posto policial (trailer) está localizado na Rua Estrela de Ouro, posicionado em frente ao Condomínio Humberto Teixeira, garantindo visibilidade e acessibilidade. A estrutura de trabalho divide o efetivo para garantir dupla cobertura: enquanto dois policiais permanecem fixos no posto para atendimento direto e monitoramento, uma viatura com outros dois policiais realiza o patrulhamento exclusivo nas vias internas do Conjunto Luiz Gonzaga. Esse modelo híbrido, fixo e móvel, permite uma resposta rápida a incidentes e, ao mesmo tempo, mantém um ponto de referência constante para os moradores.

O comandante disponibilizou uma linha de celular, um aparelho de celular com Whatsapp para os líderes de bloco. Então, todo líder de bloco tinha um contato direto com o comandante do quartel. A gente queria novamente a polícia dentro do residencial, a gente gostou dessa experiência. Então a FBFF junto com a associação de moradores solicitou a volta dos policiais. Quando veio projeto de polícia comunitária COPAC e trouxe uma unidade para cá. É uma galera muito sensível, mas ainda é polícia (Entrevista 16/04/2023- Sr. C).

O estágio inicial da pesquisa de campo foi atravessado por um sentimento de apreensão e cautela. Esse receio durante a circulação no conjunto decorria da notória influência de facções criminosas em empreendimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) — um fenômeno de segregação e controle territorial amplamente documentado em escala nacional (Matos Jr; Santiago Neto, 2022).

Essa apreensão era potencializada pela contiguidade geográfica com os Residenciais José Euclides e Maria Tomásia, territórios marcados por altos índices de letalidade e pelo controle ostensivo do tráfico de drogas. A frequente veiculação desses conjuntos em ocorrências criminais na mídia local não apenas alimenta o estigma sobre a região, mas impõe uma camada real de risco à circulação.

Olha, a gente precisa ter um policiamento, no primeiro momento, todos os condomínios tinham uma base avançada da polícia, que é aquele esquema meio de trailer, né, tem um trailer lá. Todos tinham uma base, tinha duas viaturas da polícia militar ostensiva que ficava disponibilizada para o Luiz Gonzaga e os arredores do Luiz Gonzaga, né, Mariano Martins, Maria Tomásia, Santa Maria, Euclides da Cunha, José Euclides, Euclides Ferreira. Nesse momento, havia um momento de muita disputa de... Dessas facções que tem a gente tá vivendo numa Faixa de Gaza e duas rivais queriam esse espaço, porque aqui não era nada, então, aqui não era nada. Eles queriam esse espaço, a polícia ficou contactando pessoas que tivessem ligações com facções e evitando de que estivessem aqui. Teve essas duas viaturas[...] a gente tava percebendo que eles estavam saindo, e a gente foi conversar... Nossa, como é que eu vou esquecer o nome do camarada. A gente foi conversar com ele: “não, a gente tem uma ideia de levar o comando do quartel do Jangurussu lá para o Luiz Gonzaga, só que nós não temos força dentro do governo para fazer essa levada. A gente gostou muito da experiência, acharam muito massa a experiência e aí depois o governo do estado fez uma política, tem uma política de polícia comunitária que é o COPAC [Comando da Polícia Militar para Prevenção e Apoio às Comunidades (Copac/PMCE)] essa galera, é uma galera muito sensível, muito... Ainda é polícia, viu gente, ainda é polícia. (Entrevista 16/04/2023 – Sr. C).

No ano de 2022, em visitas a campo, foram relatados dois casos de expulsão de moradores do Luiz Gonzaga. O primeiro envolveu uma senhora que trabalhava em uma das escolas próxima ao conjunto, cuja saída foi motivada, segundo funcionários da instituição, pelo fato de ela "conversava em excesso". O segundo caso foi de um rapaz com deficiência intelectual que costumava interagir com os policiais no posto fixo, resultando em um aviso para que sua família se retirasse do residencial.

É notável o contraste entre os incidentes de expulsão/violência mencionada e a percepção de segurança manifestada pelos moradores e policiais da área. Achei relevante registrar este relato. Embora tanto as conversas informais quanto os questionários aplicados atestem que o conjunto é percebido como seguro pelos moradores, a relação entre a polícia e a comunidade apresenta nuances. Essa complexidade pode ser entendida e analisada a partir do trecho a seguir:

Não há, não há nenhuma relação de amizade entre a polícia e os moradores, isso não há. Ainda é uma comunidade da periferia de Fortaleza que precisa de muito equipamento cultural, de muito equipamento esportivo para combater a violência. Nesse combate à violência, é garantido que a juventude não precise e nem acredite que a violência é a saída. A polícia ainda é polícia, ainda é aquele... Aquela turma de autoridades que entram dentro do carro e que fica rodando e que se eu tomar uma cachaça a mais eu posso ser penalizado com mais rigor do que o natural porque ainda é periferia. Não existe relação de amizade. "Ah, lá vem a polícia, ei que legal". Não. Mas nós, que somos liderança, entendemos que essa galera que tá aqui dentro, né, é diferente a polícia que tá aqui dentro é diferente da polícia no geral de Fortaleza. Não se tem grandes agressões, não se tem grandes... Tô falando sério, não se tem grandes agressões (Entrevista 16/04/2023 – Sr. C).

Em que pese os desafios estruturais de segurança na região, a instalação de uma base policial exclusiva e a regularidade das rondas configuraram-se como uma das primeiras e mais emblemáticas conquistas territoriais da comunidade. Esse marco de estabilidade pavimentou o caminho para novas mobilizações: o esforço articulado entre os moradores, a FBFF e Cearah Periferia junto à Prefeitura Municipal de Fortaleza resultou na implementação de infraestruturas vitais, como a creche e a escola municipal.

Como mostrarei no item seguinte, esses equipamentos consolidam o Luiz Gonzaga não apenas como um projeto habitacional, mas como um bairro dotado de rede de suporte à infância e à educação.

5.3.4 Do direito à moradia ao direito à educação: a infraestrutura educacional no Residencial Luiz Gonzaga

Em 21 de setembro de 2022, a rede de proteção à infância foi consolidada com a inauguração do Centro de Educação Infantil – CEI – Pedro Ferreira Mesquita, localizado estrategicamente dentro do Residencial Luiz Gonzaga. O equipamento, que atende desde o berçário até o Infantil 3, iniciou suas atividades com 188 crianças. Atualmente, a unidade expandiu sua capacidade para 240 matriculados, operando nos turnos parcial e integral. A predominância de alunos residentes no próprio conjunto evidencia que o CEI cumpre sua função social primordial: garantir o direito à educação e ao cuidado infantil no território

imediatamente, facilitando a rotina das famílias beneficiárias.

Ela foi construída junto à escola Rosa da Fonseca, né? Que inclusive o nome da escola fomos nós, que a gente que deu este nome, a Federação. A creche que foi construída lá, duas creches. O posto de saúde que ele foi ampliado, ele já vai ser ampliado de novo para a chegada do Luiz Gonzaga 2, né? A infraestrutura lá de esgotamento de água e de esgoto, a avenida, né? O Luiz Gonzaga 1, ele já chegou com toda essa infraestrutura. Porque, na verdade, quando nós chegamos lá no... Quando a gente foi visitar o terreno, não tinha nada, era só mato, realmente mato. E hoje já tem toda essa infraestrutura e agora já com esses outros equipamentos e também vai ser feita a abertura daquela avenida que vai ligar com a BR, né, que vai dar mais fluxo dentro do bairro, né? Enfim, as pessoas para irem para BR, elas têm que fazer um arroteio, né? E essa abertura da avenida vai abrir direto para que as pessoas já acessem a BR (Entrevista 26/05/2025 – Sr. D).

A Creche constituiu um local de extremo acolhimento e demonstrou ser meu principal ponto de contato e apoio durante as visitas ao conjunto. Embora os moradores estivessem frequentemente apressados, deixando seus filhos e partindo para o trabalho, eles faziam questão de tirar um breve momento para interagir, seja por meio de conversas informais ou respondendo às perguntas do questionário de pesquisa. O espaço ao lado da creche também é utilizado para outras atividades, que geralmente são itinerantes e oferecidas pelo município ou pelo estado. Incluem a presença do Vetmóvel, que disponibiliza serviços como castração e vacinação para pets, e os Caminhões de Cidadania. Estes últimos facilitam a emissão de documentos essenciais (como RG, CPF, Título de Eleitor e Carteira de Trabalho Digital), além de prestar orientações sobre o Seguro-Desemprego.

A eficácia das ações sociais no Residencial Luiz Gonzaga repousa em uma rede de comunicação ágil e multicêntrica. As atividades são coordenadas e difundidas por meio de grupos de líderes de bloco, redes de pais do CEI e comunicados físicos em flanelógrafos dispostos nas áreas comuns. Essa capilaridade informativa permite que os moradores se mobilizem prontamente, concentrando-se nas proximidades da creche para o acesso aos serviços. Os atendimentos, que ocorrem entre 7h e 16h, são estruturados por um sistema de triagem com a entrega de fichas por ordem de chegada, garantindo a organização do fluxo e o acolhimento das demandas da comunidade.

A dinâmica de mobilização no Luiz Gonzaga é fortemente vinculada à figura do atual presidente da FBFF. Conhecido localmente como 'Ivan da Federação', sua atuação exemplifica o conceito de liderança de proximidade; os relatos dos moradores convergem para uma percepção de onipresença e acessibilidade. A frequência com que circula pelo conjunto — especialmente em polos estratégicos como a escola e a creche — reforça o vínculo entre a entidade organizadora e a base social. Essa presença constante não apenas facilita o diagnóstico

das demandas locais, mas também personifica o compromisso da FBFF com a manutenção e o desenvolvimento do projeto habitacional.

As figuras a seguir ilustram como a creche se consolidou como um polo de acolhimento que extrapola o atendimento infantil, servindo como um espaço vital para toda a comunidade. Na figura 32, observa-se a realização de uma ação social voltada para a emissão gratuita de documentos, garantindo o acesso básico à cidadania dentro do residencial. A figura 33 apresenta a fachada do prédio, destacando sua localização estratégica, enquanto a figura 34 revela a dimensão solidária do espaço, utilizado para a organização de doações de roupas. Por fim, a figura 35 detalha o flanelógrafo informativo, peça-chave na rede de comunicação que mantém os pais e responsáveis integrados ao cotidiano e às oportunidades oferecidas pelo centro

Figura 32 – Ação Social para a emissão de documentos no Luiz Gonzaga



Fonte: A autora, 2025.

Figura 33 – CEI Pedro Ferreira Mesquita, Residencial Luiz Gonzaga



Fonte: A autora, 2025.

Figura 34 – Projeto de doação de roupas



Fonte: A autora, 2025.

Figura 35 – Flanelógrafo uma das formas de comunicação entre moradores



Fonte: A autora, 2025.

Outro equipamento educacional integrado dentro do residencial Luiz Gonzaga, é a Escola Municipal Rosa da Fonseca consolida a oferta educativa no território, atendendo desde o Infantil IV até o 9º ano do Ensino Fundamental. Com um corpo discente de 762 alunos, a instituição destaca-se pelo seu forte vínculo comunitário: segundo a gestão escolar, 90% dos estudantes residem no próprio Luiz Gonzaga. Essa concentração é fruto de uma política de priorização de matrículas para as famílias do conjunto, assegurando que o direito à educação seja exercido sem a necessidade de deslocamentos extensos, o que reforça a segurança e a integração entre a escola e a vida familiar.

Mais do que um espaço de ensino, a Escola Rosa da Fonseca apresenta uma estrutura física que dignifica o atendimento público no conjunto. A diversidade de ambientes que vai da secretaria e coordenação administrativa a espaços de suporte como despensa e

lactário — demonstra um planejamento cuidadoso para atender às demandas de uma escola que opera em tempo estendido. O destaque para a Sala de Inovação e Tecnologias sinaliza um compromisso com a inclusão digital dos jovens moradores. O complexo escolar se fecha com áreas externas projetadas para o lúdico, como o playground, consolidando-se como o principal equipamento de convivência e suporte às famílias do Residencial Luiz Gonzaga.

A construção da escola também é fruto de uma luta encampada pelos moradores, FBFF junto à Prefeitura de Fortaleza (ver Figura 36).

Figura 36 - Escola Municipal Rosa da Fonseca, no Residencial Luiz Gonzaga



Fonte: A autora, 2025.

Mesmo após a inauguração do residencial, a instituição manteve-se ativa, solicitando insistentemente uma unidade escolar para atender às famílias residentes. O nome da nova unidade, Rosa da Fonseca¹²⁰, foi escolhido pelos membros das entidades para homenagear a professora municipal, ex-vereadora e ex-presa política de Fortaleza.

A viabilização da Escola Rosa da Fonseca representou um investimento expressivo de R\$ 8.566.720,54, montante este proveniente integralmente do tesouro municipal. Essa autonomia financeira é um dado relevante, pois desvincula a entrega do equipamento de possíveis entraves orçamentários federais, garantindo a prontidão do serviço para a comunidade. Somando-se ao custo estrutural, a Prefeitura destinou R\$ 683.377,67 para o

¹²⁰ Figura tradicional da política da capital cearense, Rosa da Fonseca faleceu no início de 2022, aos 73 anos.

aparelhamento completo da unidade, assegurando que a escola fosse entregue já devidamente equipada com o mobiliário e os laboratórios necessários para o padrão de ensino integral (Fortaleza, 2022).

A Escola Rosa da Fonseca transcendeu sua função educativa, constituindo-se como uma base operacional estratégica para a execução desta pesquisa. O estabelecimento de um ponto de apoio dentro da unidade permitiu uma aproximação orgânica com as famílias, especialmente com as mães dos alunos, facilitando a aplicação dos questionários.

Para além do corpo discente, a imersão possibilitou o contato com os 'colaboradores' da escola, profissionais contratados para funções de suporte. Observou-se que a escola atua como um polo de absorção de mão de obra local, embora ainda em pequena escala: entre os entrevistados, três residiam no próprio Luiz Gonzaga (um auxiliar de limpeza e duas monitoras). Independentemente do regime de posse do imóvel seja aluguel, aquisição o relato comum de satisfação residencial reforça a percepção do conjunto como um ambiente seguro e viável para a reprodução da vida e do trabalho.

Um dado relevante evidenciado nas incursões de campo foi o desconhecimento do corpo docente concursado sobre a origem do conjunto. Os profissionais da educação ignoravam que o Luiz Gonzaga fora erguido sob a lógica da autogestão (MCMV-Entidades), processo que pressupõe uma participação política intensa desde a concepção do projeto. Ao compartilhar essa origem histórica durante as entrevistas, observei uma mudança de percepção na gestão escolar: a diretora compreendeu que a postura 'atuante e participativa' dos moradores, muitas vezes vista apenas como cobrança era, na verdade, o reflexo do empoderamento e do sentimento de pertencimento construído ao longo de anos de luta pelo direito à moradia. Essa descoberta ressignifica a relação escola-comunidade como uma extensão da própria gestão democrática do residencial. Como é reforçado do trecho abaixo:

Eu não sabia que existia o MCMV-E. Eu achava estranho essa participação dos pais, eles sempre estão aqui opinando em tudo na escola. O público é diferente dos outros conjuntos. Quando o prédio estava sendo construído eles decidiram onde seria a frente da escola, a entrada principal. A SME queria que a entrada da escola fosse pela avenida, mas a comunidade se reuniu, se manifestou a favor de ter a entrada dentro do conjunto. Eles se reuniram e no final conseguiram lá pela prefeitura. Agora eu estou entendendo (Entrevista 04/11/2025- Sra. T).

Em contraste com os equipamentos internos, a Escola Antônio César Pereira Pinheiro, inaugurada em 2023 nas adjacências do residencial, apresenta uma dinâmica distinta. Embora esteja situada nas proximidades, a instituição não tem o Luiz Gonzaga como seu principal público-alvo. Atendendo cerca de 200 crianças entre seis meses e quatro anos, a

unidade acolhe majoritariamente famílias dos conjuntos vizinhos, José Euclides e Maria Tomásia.

A Escola Estadual de Educação Profissional (EEEP) Mário Alencar está localizada na Rua Verde, a apenas 100 metros do Conjunto Luiz Gonzaga. No entanto, apesar da proximidade, o número de moradores do residencial que estudam nela é baixo. Isso se deve ao fato de a EEEP Mário Alencar ser uma instituição de ensino integral e profissionalizante — um modelo estadual instituído no Ceará a partir de 2008 — que exige que os alunos passem por um rigoroso processo seletivo para admissão. No período de 2021 a 2025, foram identificados apenas 10 alunos provenientes do conjunto matriculados. Essa baixa representatividade indica que a maioria dos adolescentes residentes busca outras escolas estaduais, principalmente aquelas localizadas no bairro de Messejana.

No que tange à rede de saúde, o entorno do Residencial Luiz Gonzaga conta com um equipamento de alta relevância regional: a unidade inaugurada em 2016 que, posteriormente, foi convertida em Unidade de Pronto Atendimento (UPA)¹²¹ Osmar Viana, cujo endereço está localizado na Avenida Chiquinha Gonzaga no bairro Jardim Guanabara, distando menos de 1 km do Luiz Gonzaga. Diferente das escolas e do CEI, que possuem um caráter comunitário e interno, a UPA funciona como um polo de atendimento de urgência e emergência para todo o território do Jangurussu. Essa transição de posto de saúde para UPA elevou a complexidade do serviço disponível nas proximidades, garantindo aos moradores do conjunto um suporte médico de pronto atendimento de 7:00 horas da manhã até às 19 horas da noite. A figura 37 retrata a fachada da Unidade Osmar Viana, equipamento de saúde que atende aos residentes do Luiz Gonzaga e conjuntos adjacentes.

¹²¹ Criado em 2002, o projeto das UPAs 24h integra a Política Nacional de Atenção às Urgências. Essas unidades prestam assistência emergencial de baixa e média complexidade 24 horas por dia.

Figura 37 – Posto de Saúde Osmar Viana, Jangurussu



Fonte: Google Street, [2025].

A unidade de saúde que atende o Residencial Luiz Gonzaga oferece uma gama diversificada de serviços essenciais, garantindo a integralidade do cuidado à família. O cardápio de atendimentos abrange desde a atenção primária e imunização até cuidados específicos, como o acompanhamento pré-natal, parto e nascimento. A estrutura conta ainda com suporte especializado em saúde bucal (consultório odontológico), diagnóstico citopatológico e coleta de materiais biológicos. Destacam-se também as ações preventivas e terapêuticas modernas, como as práticas integrativas e complementares, a teleconsultoria e o programa de controle de tabagismo, configurando um suporte de saúde robusto para os moradores do entorno (Fortaleza, 2022).

Apresentarei a seguir a função do Líder de Bloco, cargo instituído em reuniões comunitárias do Conjunto Luiz Gonzaga e ratificado por assembleia. Além de coordenar o rateio das despesas de energia elétrica das áreas comuns, este representante atua na mediação de conflitos e na defesa dos interesses dos moradores de seu respectivo bloco.

5.3.5 O papel dos líderes de bloco e a construção da cidadania

No início da ocupação do Luiz Gonzaga pelos moradores, buscou-se fortalecer a organização social através da criação de uma associação de moradores, com o apoio da FBF e do CEA, sua forma de escolher foi por meio da assembleia, em votação, em indicação, ou mesmo de violência e expulsões forçadas. Mesmo sob grande pressão, os moradores chegaram a votar em uma gestão, mas o medo e os conflitos internos acabaram desmobilizando o grupo. A associação ficou inativa e, em uma tentativa posterior de retomada, não foi possível organizar uma chapa para nova votação.

No entanto, logo após a chegada dos moradores, o Trabalho Social tinha instituído a figura do Líder de Bloco como estratégia central de articulação comunitária, função que permanece como a principal estrutura de organização social vigente no conjunto. Vale ressaltar que a grande maioria desses líderes participavam ativamente do monitoramento durante a construção das unidades pelo PMCMV-Entidades. Mesmo após a conclusão das obras, esses representantes mantiveram-se mobilizados nas ações sociais desenvolvidas no residencial. Conforme descreve o morador C:

As pessoas que chegaram primeiro, [...] E aí aquelas pessoas chegaram primeiro e tudo. Em determinado momento, foi legal, determinadas lideranças não foram legais e tudo, mas o processo de escolha de liderança foi cada um, cada bloco, cada bloco teve lá a sua forma de escolher: em assembleia, em votação, em indicação, ou mesmo alguém que chegou e foi assumindo aqui algumas tarefas e tudo e aí os moradores foram aclamando. Esse cara ficou e houve uma determinada aclamação. Não, não quero ele não, vamos escolher outro. Houve esse processo de alguns blocos tanto aqui do Humberto Teixeira que é o bloco onde eu moro[...] o processo de indicação dos líderes de bloco, foram esses. Com a associação, a associação trabalhava como associação e reunia os líderes de bloco para tratar das questões do residencial (Entrevista 16/04/2023 – Sr. C).

Durante as visitas e entrevistas, observamos que os *líderes de blocos* possuem um *status* de grande importância dentro do conjunto. São os responsáveis pela organização geral do condomínio, englobando atividades essenciais como a gestão da limpeza e o pagamento da energia elétrica das áreas comuns, cujo valor geralmente é de dois reais, dividido pelo número de apartamentos do bloco.

A maioria desses *líderes de blocos* possuem um perfil político-militante, sendo filiados a partidos de esquerda e membros ativos de associações comunitárias. São indivíduos engajados em movimentos sociais urbanos e historicamente envolvidos nas lutas por moradia. Apesar de não terem conseguido formalizar uma associação comunitária no âmbito do conjunto, os moradores desenvolveram com sucesso uma estratégia alternativa de liderança e organização política interna.

O engajamento contínuo é uma característica marcante das lideranças locais, exemplificada pela trajetória do morador M. Militante do PCdoB há mais de 20 anos, ele acompanhou integralmente as obras do Luiz Gonzaga. Conciliando sua atuação como segurança na iniciativa privada com a liderança de seu bloco, M. coordena um projeto esportivo que atende cerca de 30 crianças e adolescentes (de 10 a 15 anos). A iniciativa oferece modalidades como futsal, karatê, capoeira, basquete e vôlei, com aulas regulares às quartas, sextas e sábados.

A moradora R, outra liderança de destaque, concentra sua atuação na qualificação profissional. Com um histórico de acompanhamento integral das atividades do Luiz Gonzaga e experiência prévia em associações comunitárias, R. é militante do PT (Partido dos Trabalhadores) e atua como articuladora local. Em parceria com o SENAC, ela implantou dentro do conjunto cursos de design de sobancelhas e cabeleireiro, realizados semestralmente no salão de festas. A iniciativa beneficia 30 mulheres por edição, garantindo gratuitamente todo o material didático e prático necessário para a formação.

As visitas de campo revelaram uma busca evidente, tanto pelas instituições organizadoras quanto pelos moradores do Conjunto Luiz Gonzaga, uma luta diária pelo Direito à Cidade como um direito humano fundamental, combatendo a segregação e a desigualdade social. Essa aspiração transcende a mera provisão habitacional, alinhando-se ao conceito de Henri Lefebvre. Para o autor, o Direito à Cidade é uma prerrogativa abrangente que pressupõe a plena integração das famílias a um ecossistema de direitos e serviços essenciais, tais como educação, saúde, lazer, segurança e transporte. conjunto maior de direitos e serviços essenciais, como educação, saúde, lazer, segurança, transporte e outros.

Apesar da busca pela moradia digna, é crucial notar que esses direitos ainda não estão plenamente assegurados. A realidade do Conjunto Luiz Gonzaga é marcada por um processo de luta diária para ter acesso ao básico, principalmente devido à sua localização periférica. A distância física e a insuficiência de infraestrutura básicas, especialmente o transporte, transformam aos acessos a outros espaços da cidade um obstáculo diário para os moradores, como o acesso a outras escolas de ensino médio, hospitais e postos de saúde ou apenas momentos de lazer.

A seção seguinte apresenta os dados quantitativos obtidos por meio da aplicação dos questionários. É fundamental destacar que estes resultados são parciais, tendo como finalidade principal traçar um diagnóstico socioeconômico dos residentes do Conjunto Luiz Gonzaga e fundamentar as análises apresentadas neste estudo.

5.3.6 A percepção dos moradores a partir dos questionários

Um dos eixos centrais da coleta quantitativa foi o diagnóstico dos desafios locais sob a ótica de quem habita o território. Aos moradores, foi apresentada uma lista de 11 opções críticas para identificação de problemas.

No gráfico 1 em relação a violência dentro do conjunto, apenas 15,1% dos 205 respondentes apontaram que se sentiam seguros no Residencial Luiz Gonzaga. Os dados

revelam um índice de confiança elevado.

No gráfico 2, 94,1% dos moradores afirmaram sentir-se seguros ao circular pelo conjunto. Esses números sugerem que a combinação entre autogestão e policiamento comunitário logrou êxito em construir um ambiente de paz relativa, mesmo em uma região periférica conflagrada.

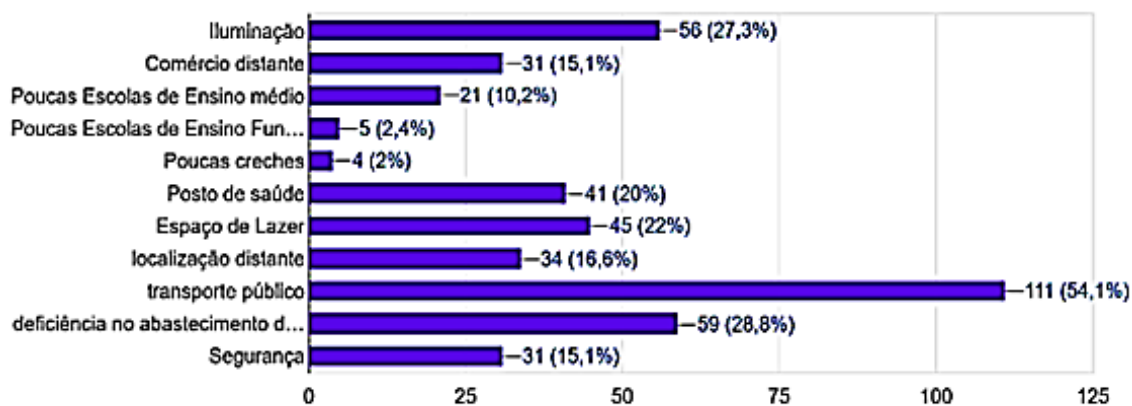
No gráfico 3, 96,1% expressaram satisfação em residir no local demonstrando também uma parcela mínima dos residentes de insatisfação em viver no conjunto. No gráfico 5 identifica as regiões e bairros que representam as preferências de moradia desse grupo.

O gráfico 1 também apresenta como problema para os moradores a localização do comércio, onde 15,1% dos participantes acham que ele é distante do conjunto. Apesar de o percentual de residentes que considera o comércio distante ser pequeno, a percepção de uma certa distância física é notável. O fato de o conjunto não ter sido construído com pontos comerciais forçou os moradores a criarem uma alternativa inovadora, a solução encontrada foi a organização de um sistema de comércio virtual, principalmente através de grupos de WhatsApp onde se encontra diversidade de produtos e serviços como: Alimentos e refeições prontas, material de limpeza e de construção, produtos de decoração, móveis planejados, salão de beleza e estética, anúncio de serviços diversos como venda de canetas emagrecedoras e venda, trocas e aluguel de apartamentos do conjunto. Essa organização demonstra uma forte capacidade de auto-organização e empreendedorismo por parte dos moradores, que transformaram uma carência estrutural (a falta de comércio físico) em um dinâmico mercado digital local.

Nesse mesmo gráfico 1, identifica-se um dos maiores obstáculos enfrentados pela comunidade que é a precariedade do transporte público, apontada por 54,1% dos entrevistados. Embora a implementação de uma linha interna tenha sido fruto de uma articulação conjunta entre os moradores e a Federação de Bairros e Favelas (FBFF), a resposta da Empresa de Transporte Urbano de Fortaleza – ETUFOR foi insuficiente, disponibilizando apenas uma linha com dois veículos para o trajeto até o Terminal de Messejana.

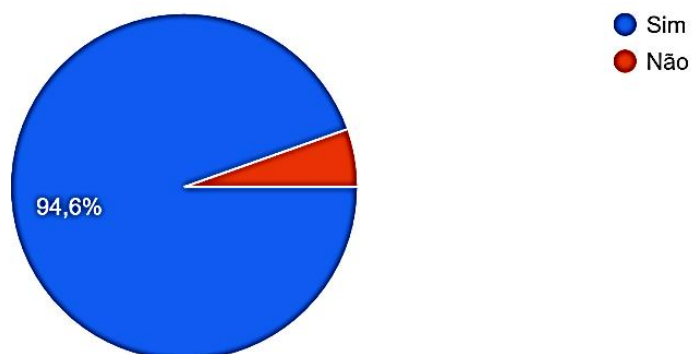
Essa limitação operacional impõe esperas que ultrapassam uma hora, configurando uma negação direta do direito de ir e vir. Tal carência de mobilidade aprofunda a segregação espacial e reforça a exclusão social, dificultando o acesso dos moradores da periferia aos centros de oportunidade da cidade (Oliveira; Rosa; Vargas, 2023)

Gráfico 1 – Problemas identificados pelos moradores do Conjunto Luiz Gonzaga
205 respostas



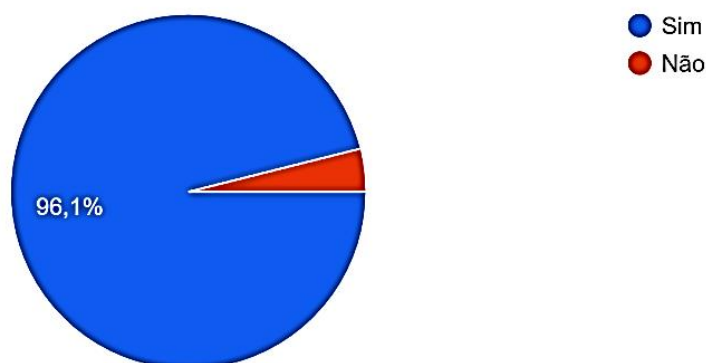
Fonte: A autora, 2025.

Gráfico 2 – Sensação de segurança dos moradores do Conjunto Luiz Gonzaga
203 respostas



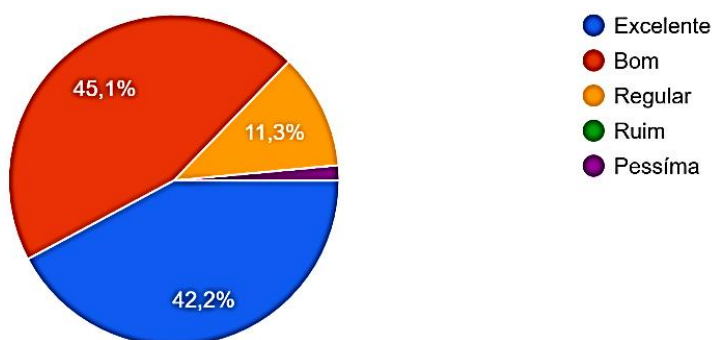
Fonte: A autora, 2025.

Gráfico 3 – Satisfação dos moradores em morar no Conjunto Luiz Gonzaga
204 respostas



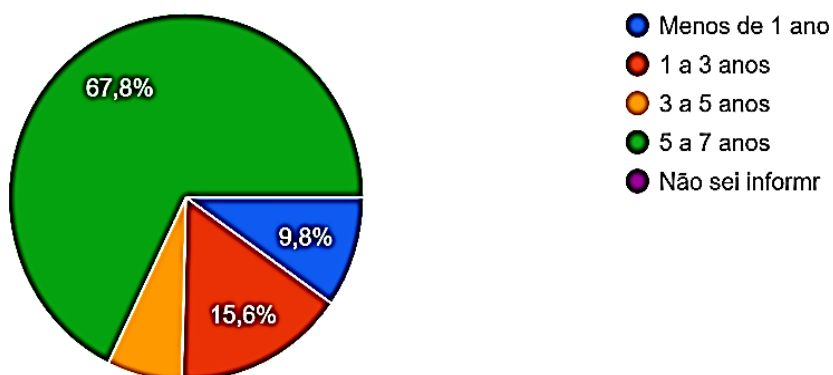
Fonte: A autora, 2025.

Gráfico 4 – Convivência entre os moradores do Conjunto Luiz Gonzaga
204 respostas



Fonte: A autora, 2025.

Gráfico 5 – Tempo de moradia no Conjunto Luiz Gonzaga
205 respostas



Fonte: A autora, 2025.

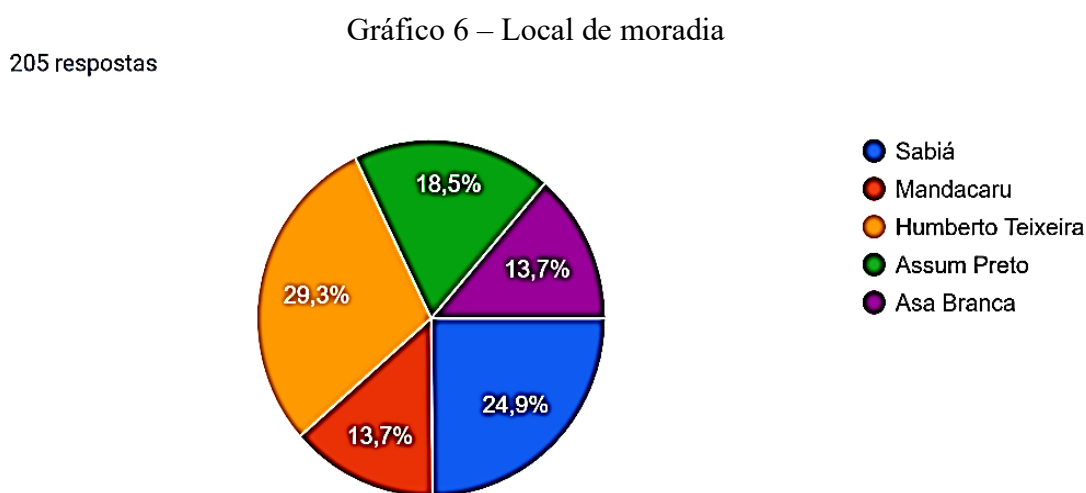
Fiquei positivamente surpresa com os níveis de segurança e satisfação residencial encontrados neste condomínio. Minha experiência prévia como técnica social em outros conjuntos do programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) costuma apresentar uma realidade distinta. Acredito que o fortalecimento dos movimentos sociais, aliado ao acompanhamento direto do processo pelos moradores e à conquista da casa própria, são os fatores que explicam os resultados satisfatórios identificados nos questionários.

Durante a aplicação dos questionários, buscou-se diagnosticar a qualidade da convivência entre os residentes. Como demonstra o gráfico 4, os resultados foram amplamente positivos: 42,2% classificam a convivência como excelente, 45,1% como boa e 11,3%. Esse cenário favorável pode ser atribuído ao processo de escolha dos vizinhos pelos próprios moradores e às reuniões de integração realizadas para fortalecer os vínculos familiares. Complementarmente, na análise do tempo de residência, o gráfico 5 revela que 67,8% dos

entrevistados habitam o conjunto entre 5 e 7 anos. Considerando que o empreendimento foi inaugurado há seis anos, conclui-se que a maioria absoluta permanece no local desde a sua fundação.

Durante as imersões em campo, observei uma expressiva demanda por locação de imóveis no conjunto. Um episódio emblemático ocorreu durante um diálogo informal com moradores: a abordagem de um interessado em alugar uma unidade, atraído pela promessa de isenção de custos com energia e água. Essa oferta sugere a existência de conexões irregulares, os chamados 'gatos', revelando um desafio persistente de infraestrutura e legalidade que coexiste com a estrutura formal do empreendimento. Contudo, ao ser questionado sobre sua motivação, o potencial inquilino foi enfático: a escolha pelo Luiz Gonzaga justificava-se por ser um local 'muito tranquilo de morar'. Esse depoimento demonstra que a percepção de segurança e paz comunitária tornou-se o principal ativo simbólico do residencial.

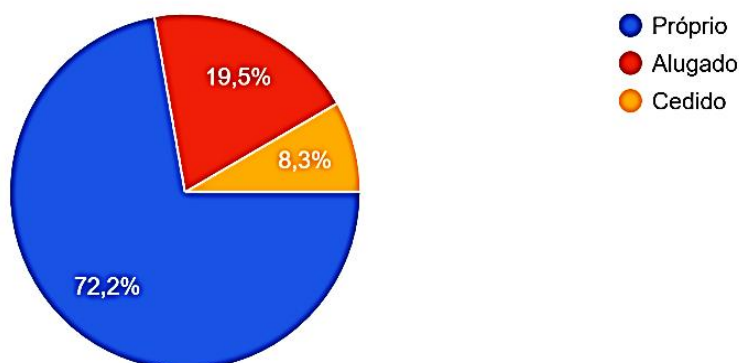
Embora a aplicação dos questionários tenha ocorrido de forma aleatória, a amostra permitiu identificar a distribuição dos participantes entre os condomínios (gráfico 6): Sabiá (24,9%), Humberto Teixeira (29,3%), Assum Preto (18%), Mandacaru (13,7%) e Asa Branca (13,7%). No que se refere à forma de ocupação dos imóveis, o gráfico 7 revela que 72,2% são próprios, 19,5% alugados e 8,3% cedidos. Esses dados reforçam, mais uma vez, que a maioria dos moradores possui um vínculo de propriedade com o imóvel, o que corrobora os altos índices de fixação e zelo pelo conjunto observados anteriormente.



Fonte: A autora, 2025.

Gráfico 7 – Propriedade do apartamento

205 respostas

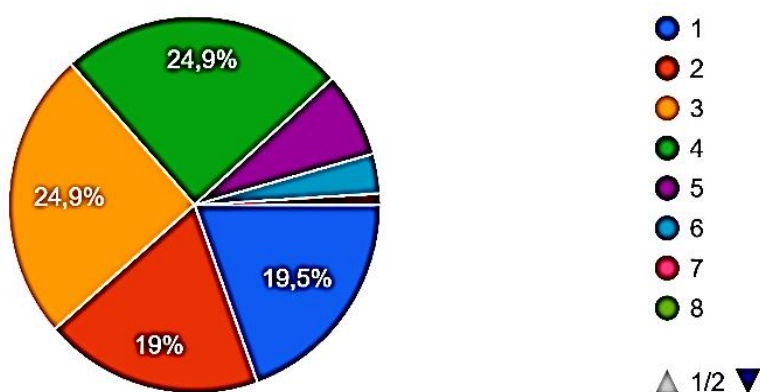


Fonte: A autora, 2025.

O gráfico 8 detalha a composição familiar por unidade habitacional. Observou-se um empate técnico na configuração das famílias: 24,9% dos apartamentos são ocupados por quatro pessoas e o mesmo percentual (24,9%) por três pessoas. Esses dados revelam uma densidade habitacional considerável, evidenciando a presença de famílias numerosas em imóveis com área limitada a 47 m².

Gráfico 8 – Composição familiar em domicílio

205 respostas



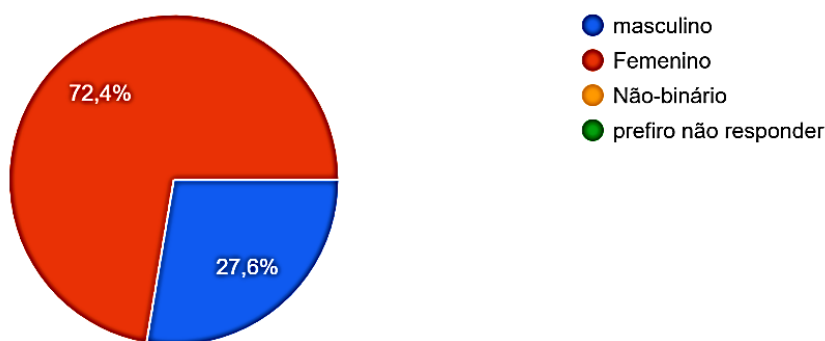
Fonte: A autora, 2025.

Os gráficos a seguir delineiam o perfil sociodemográfico dos residentes do Conjunto Luiz Gonzaga. O gráfico 9 destaca uma expressiva predominância feminina, com 72,4% de mulheres frente a 27,6% de homens. Essa centralidade feminina em conjuntos habitacionais é uma realidade recorrente, o que justifica a priorização das mulheres na titularidade dos imóveis como estratégia de proteção familiar. No que concerne à faixa etária

(gráfico 10), a maioria dos entrevistados (52,9%) situa-se entre 40 e 59 anos, enquanto 22,5% compõem o grupo de jovens adultos (20 a 39 anos). Quanto ao estado civil, o gráfico 11 revela uma estabilidade na organização familiar, com 57,8% dos residentes declarando-se casados, enquanto 29,1% identificam-se como solteiros. Um dado de grande relevância social é o gráfico 12, 27,6% da amostra é composta por pessoas com deficiência (PCD). Dentro deste grupo, constatou-se uma prevalência significativa de crianças diagnosticadas com Transtorno do Espectro Autista (TEA), o que sinaliza a necessidade de políticas específicas de inclusão e apoio psicossocial dentro da comunidade.

Gráfico 9 – Gênero dos moradores

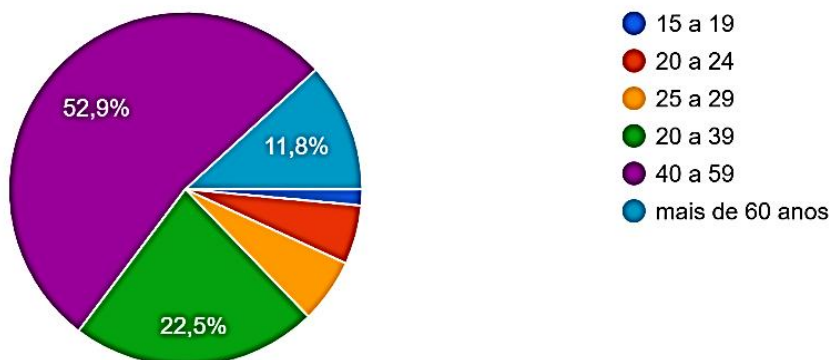
170 respostas



Fonte: A autora, 2025.

Gráfico 10 – Faixa etária

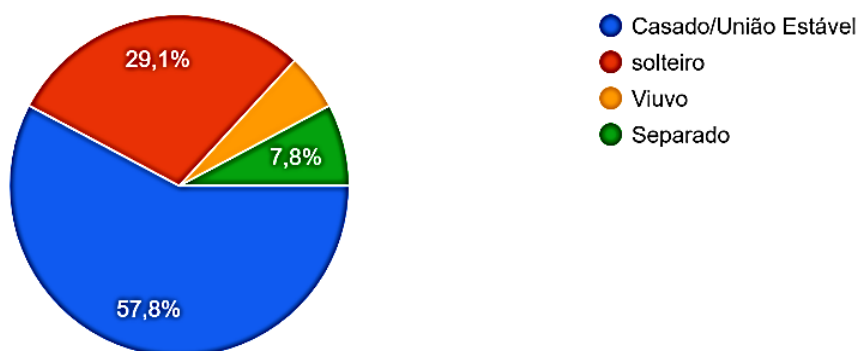
204 respostas



Fonte: A autora, 2025.

Gráfico 11 – Estado civil

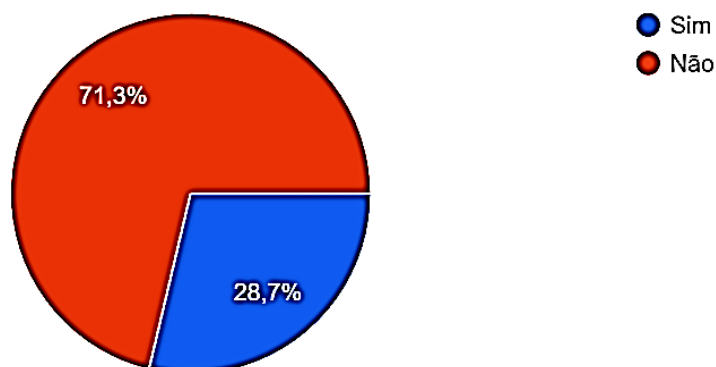
206 respostas



Fonte: A autora, 2025.

Gráfico 12 – Presença de morador PCD

195 respostas

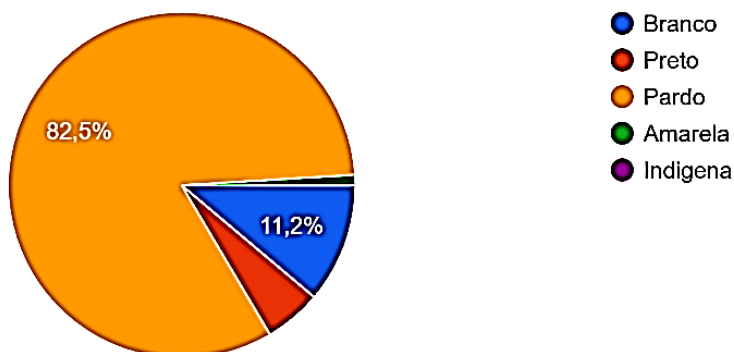


Fonte: A autora, 2025.

Os gráficos subsequentes analisam a autodeclaração étnico-racial e a religiosidade no Conjunto Luiz Gonzaga. A grande maioria dos moradores (82,5%) identifica-se como parda, dado que evidencia uma sólida consciência de identidade racial entre os residentes, enquanto apenas 11,2% se identificam como brancos. No que tange à religiosidade, observa-se uma predominância da fé católica (55,6%), seguida por 28,3% de evangélicos. Destaca-se, ainda, a presença de 12,7% de praticantes do candomblé, revelando um ambiente de pluralidade religiosa dentro da comunidade

Gráfico 13 – Cor ou Raça

206 respostas



Fonte: A autora, 2025.

Gráfico 14 – Religião ou crença

205 respostas

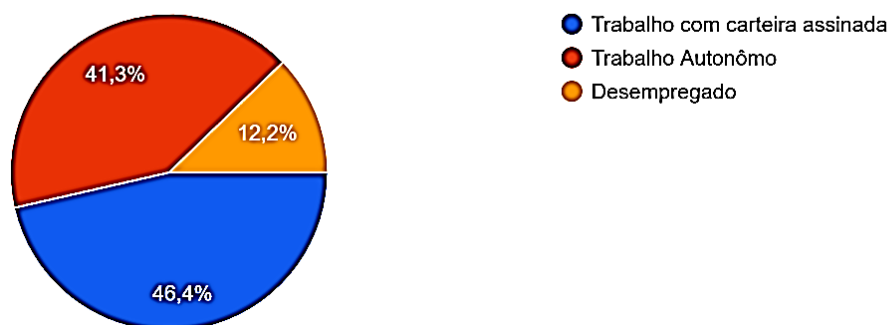


Fonte: A autora, 2025.

No que tange à dimensão socioeconômica (gráfico 15), nota-se um equilíbrio entre o emprego formal e a autonomia financeira: 43,4% dos moradores possuem carteira assinada, enquanto 41,3% atuam como autônomos. O índice de desemprego registrado foi de 12,2%. Quanto ao acesso a benefícios sociais, o gráfico 16 informa que 58,3% das famílias são beneficiárias do Bolsa Família e 15,7% do programa Pé-de-Meia. Adicionalmente, 22% recebem o Benefício de Prestação Continuada (BPC), voltado majoritariamente a idosos que, embora aposentados por diversos motivos, enquadram-se nos critérios do benefício. O gráfico 17 detalha a renda familiar, revelando que 51,5% recebem um salário-mínimo, 25% recebem dois salários e 22,5% sobrevivem com rendimentos entre R\$ 600,00 e R\$ 1.000,00.

Gráfico 15 – Trabalho/Rendimentos

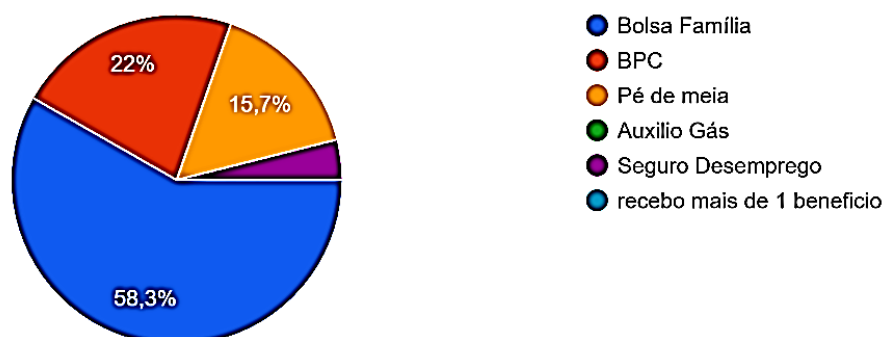
196 respostas



Fonte: A autora, 2025.

Gráfico 16 – Benefício Social

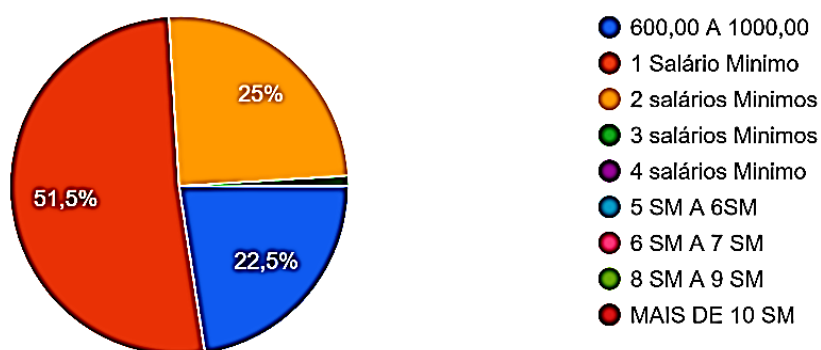
127 respostas



Fonte: A autora, 2025.

Gráfico 17 – Rendimento familiar

204 respostas



Fonte: A autora, 2025.

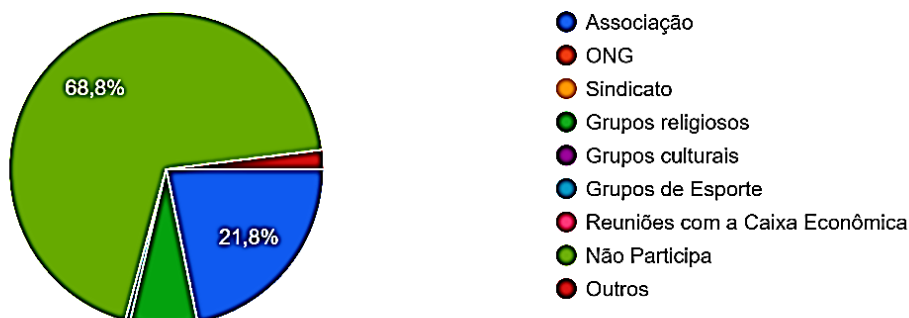
Os dados sobre participação social revelam um desafio para a organização coletiva no Conjunto Luiz Gonzaga. O gráfico 18 demonstra que 68,8% dos residentes não participam de atividades coletivas, Apenas 21,8% dos moradores estão vinculados à associação comunitária e participam de algum tipo de atividade interna no condomínio, evidenciando um desafio para a mobilização coletiva. No gráfico 19, 53,7% das respostas foram classificadas como 'Outros' — categoria que, conforme esclarecido durante as entrevistas, abrange percepções que não se enquadram nas opções pré-definidas de múltipla escolha —, ao passo que 16,7% declararam nunca ter participado de tais instâncias. Por fim, o gráfico 20 indica os caminhos para a resolução de problemas: 61,4% dos entrevistados optaram pela categoria 'Outros', enquanto 26,7% recorrem às lideranças e à associação comunitária para a mediação de conflitos.

Embora o programa Minha Casa, Minha Vida - Entidades (MCMV-E) tenha como pilar central a organização e a mobilização comunitária na busca por direitos, os dados revelam que esse engajamento efetivo ocorre em um percentual reduzido. Nota-se um distanciamento entre a premissa de participação coletiva que norteia o programa e a realidade prática da adesão dos moradores, que se mostra ainda limitada dentro do conjunto.

Essa configuração sugere que a baixa participação social pode resultar no enfraquecimento futuro dos movimentos sociais dentro do conjunto. As visitas ao campo permitiram identificar que a maioria das lideranças atuais se situa na faixa etária entre 40 e 60 anos, o que acende um alerta sobre a necessidade de renovação geracional. Sem o engajamento de novos perfis, a continuidade da gestão coletiva e a manutenção das conquistas do condomínio podem ficar comprometidas a longo prazo.

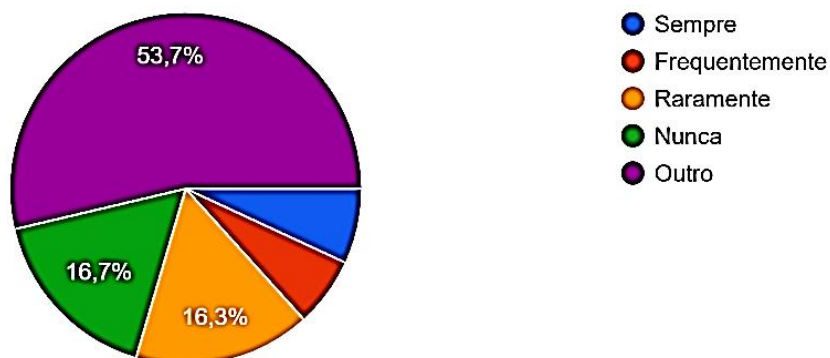
Gráfico 18 – Participação Coletiva na Comunidade

202 respostas



Fonte: A autora, 2025.

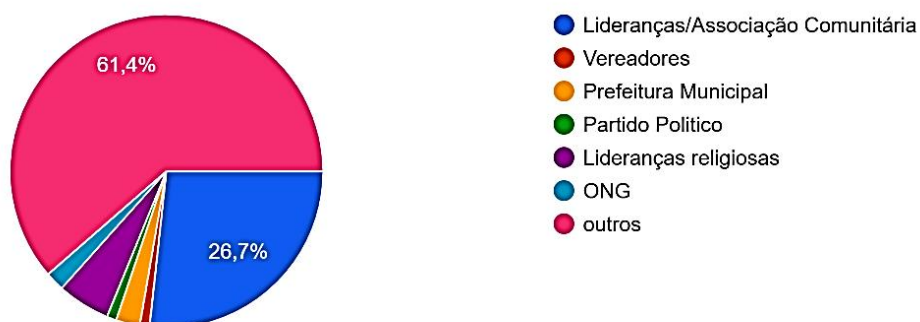
Gráfico 19 – Frequência de participação nos projetos ou ações da comunidade
203 respostas



Fonte: A autora, 2025.

Gráfico 20 – Caminho para a solução de problemas

202 respostas

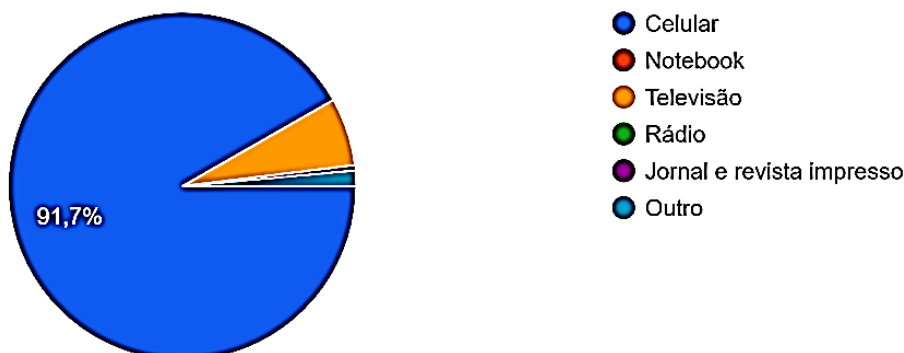


Fonte: A autora, 2025.

A análise dos meios de comunicação revelou que a ampla maioria dos residentes (91,7%) utiliza exclusivamente o celular como fonte de informação. Esse dado desperta preocupação, visto que a hegemonia das plataformas digitais pode fomentar a superficialidade informacional, a polarização de opiniões e o comportamento compulsivo. Tal cenário ocorre, muitas vezes, em detrimento do pensamento crítico e das interações sociais presenciais, elementos fundamentais para o fortalecimento da consciência coletiva no conjunto.

Gráfico 21 – Principal meio de comunicação/informação

206 respostas



Fonte: A autora, 2025.

A busca pela moradia digna não se encerrou na entrega das chaves, pois os direitos sociais básicos ainda são uma promessa distante. A localização periférica do Conjunto Luiz Gonzaga torna o cotidiano um processo de resistência, especialmente diante da insuficiência de infraestrutura básica e das dificuldades de mobilidade que limitam o acesso à saúde, educação e trabalho.

Linha do Tempo das Políticas Habitacionais no Brasil

Legenda: 🏠 Plano Habitacionais

Século XIX

- 🏠 Primeiras vilas operárias. Eram incentivos fiscais e benefícios governamentais, sem caráter de programa habitacional.




1930–1945

- 🏠 1937: IAPs passam a financiar habitações para trabalhadores (extintos em 1964).
- 🏠 1937–1945: Parques proletários destinados a moradores de favelas.


Década de 1940

- 📄 1942: Lei do Inquilinato.
 - 🏠 1946: Fundação da Casa Popular (FCP) — 1ª política nacional de habitação popular.
 - 🏠 1946: Fundação Leão XIII (Igreja Católica + governo do RJ) financiou moradias populares.
-





1964

-  Criação do Plano Nacional de Habitação.
 -  Criação do BNH.
 -  Criação das Cohabs.
-





1970–1980

-  Programas habitacionais: Profilurb, FICAM, Promorar, e João de Barro.
-






1986–1991

-   **1986:** Extinção do BNH e do Promorar. A Caixa Econômica Federal centraliza a política habitacional.
 -  **1987:** Programa Nacional de Mutirões.
 -  **1991:** Fundo orçamentário e Sistema Nacional de Moradia Popular.
-




1995–1999

-  **1995:** Carta de Crédito, Pró-Moradia e Morar Melhor.
 -   **1996:** Extinção do Ministério do Bem-Estar Social e criação da SEPURB.
 -  **1999:** Programa de Arrendamento Residencial (PAR).
-



2001–2005

-  **2001:** Estatuto da Cidade.
 -  **2003:** Criação do Ministério das Cidades.
 -  **2004:** Política Nacional de Habitação (PNH).
 -  **2004:** Programa Crédito Solidário.
 -  **2005:** Criação do SNHIS e do FNHIS.
-

2007–2009

-  **2007:** PAC.
 -  **2008:** Ação de Produção Social de Moradia.
 -  **2009:** Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e modalidade Entidades.
-

2020–2023

-  **2020:** Programa Casa Verde e Amarela.
 -  **2023:** Retorno do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).
-

Em síntese, percebe-se que a realidade do programa MCMV-E não diverge significativamente de outros programas habitacionais. As moradias populares continuam sendo construídas em espaços segregados em periferias remotas, desprovidas de infraestrutura e serviços básicos. Tal persistência revela que, embora o Estado assegure o acesso à moradia física com políticas habitacionais, falha sistematicamente em garantir o direito à cidade, replicando na contemporaneidade a mesma lógica excludente de décadas passadas. Podemos perceber um pouco desse histórico da habitação a partir do infográfico acima.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora as políticas habitacionais brasileiras apresentassem potencial para uma transformação estrutural, o que se tem observado nesta pesquisa foi a reiteração de modelos passados. Este trabalho, ao resgatar o histórico do setor, identifica que os programas de moradia popular avançam de forma morosa, falhando em assegurar o direito à cidade e limitando-se, frequentemente, a meras reformulações de estratégias anteriores.

Tal padrão de previsibilidade confirma-se ao confrontarmos o histórico da política habitacional, principalmente a partir dos programas do BNH/Cohab e MCMV. Nota-se, em ambos os recortes, a reiteração de conjuntos habitacionais periféricos e desassistidos de serviços essenciais. Essa continuidade evidencia que o fornecimento da moradia física, dissociado da infraestrutura urbana, perpetua uma lógica excludente que o Estado brasileiro, historicamente, não conseguiu superar.

Contudo, constato que é no cerne dos movimentos sociais organizados que emergem as lutas pela habitação popular e pelo direito pleno à cidade. Ao longo das últimas décadas, essa mobilização viabilizou marcos fundamentais, como as Conferências das Cidades, o Estatuto da Cidade e a criação do Ministério das Cidades. Somam-se a essas conquistas a instituição do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), o PMCMV e a implementação de projetos como os mutirões autogestionários. Tais estratégias, contudo, apresentaram resultados heterogêneos: enquanto algumas consolidaram avanços significativos, outras enfrentaram limitações estruturais que impediram sua plena continuidade.

Dentre tais experiências, a pesquisa investigou o programa Minha Casa, Minha Vida – Entidades (MCMV-E), tomando como objeto de estudo o Conjunto Luiz Gonzaga, em Fortaleza. A análise centra-se nessa nova prática de autogestão e autoconstrução, onde os movimentos sociais são parte central na viabilização da moradia popular e na consolidação de alternativas à lógica de mercado.

Embora o MCMV-Entidades herde a estrutura tanto do Programa Crédito Solidário (PCS) como a dos Mutirões, há diferenças substanciais no contexto da organização popular. No MCMV-E, o movimento social demonstrava maior coesão e maturidade formativa. Outro divisor de águas entre os programas reside na escala de atendimento, uma vez que o MCMV-E ampliou significativamente o número de unidades habitacionais, o que trouxe novos desafios para a gestão das entidades.

No que tange aos mutirões, observa-se que a autoconstrução assume um caráter distintivo: os próprios moradores executam as obras ou gerenciam a contratação de pedreiros. Esse processo promove uma maior integração comunitária, fruto do tempo compartilhado durante o trabalho. Quanto às entidades sociais, ambos os programas preveem a organização das famílias por meio de cadastros; no entanto, o Programa de Crédito Solidário (PCS) diferenciava-se ao contratar um profissional da área social especificamente para a elaboração do Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS).

Somado a isso, observa-se que a produção do Conjunto Luiz Gonzaga, apesar de institucionalmente classificada como Habitação de Interesse social (HIS), é fundamental ressaltar que ele não se distanciou das práticas de mercado. Tal realidade evidencia-se tanto nas margens de lucro auferidas pelas construtoras mediante a produção em larga escala, quanto na comercialização de terrenos por valores especulativos, muitas vezes superiores aos de mercado, expondo a persistência da lógica mercantil sobre a provisão social.

Essa realidade manifestou-se, inicialmente, nos entraves para a aquisição do terreno, visto que os proprietários pleiteavam valores acima do mercado ao identificarem a finalidade social do empreendimento. Somado a isso, o projeto enfrentou substituições de construtoras, conforme relatos das lideranças, o relacionamento com essas empresas foi conflituoso e foi superado pela atuação da Habitat, que assumiu a responsabilidade técnica e garantiu a continuidade dos trabalhos de engenharia.

Outro aspecto relevante no âmbito do MCMV-Entidades em Fortaleza, refere-se à responsabilidade dos movimentos sociais na gestão direta do programa, o que impôs desafios significativos na operacionalização perante as normas da Caixa Econômica Federal. Esses impasses administrativos foram superados mediante a contratação de uma equipe técnica experiente, capaz de articular as demandas do projeto com as exigências burocráticas da instituição financeira. O processo de adaptação dos movimentos sociais às normas da Caixa Econômica Federal resultou em um cronograma mais extenso do que o previsto. Somado a esse desafio operacional, a alternância na presidência da República acarretou a paralisação das tramitações no banco, comprometendo o fluxo do programa.

Isso evidencia que a articulação entre as esferas federal, estadual e municipal, junto aos movimentos sociais, é fundamental. No caso do Luiz Gonzaga, essa união institucional foi o que permitiu assegurar a conclusão do projeto, provando que a pactuação entre o Estado e a sociedade civil é o que viabiliza a moradia popular.

Diante disso, é fundamental ressaltar o engajamento dos movimentos sociais e das instituições sociais participantes do projeto (Habitat, FBFF e Cearah Periferia) na produção do

conjunto Luiz Gonzaga. No entanto, observa-se uma dualidade de perspectivas: enquanto os movimentos e instituições buscavam superar obstáculos técnicos e políticos para consolidar um projeto inovador e participativo, as famílias eram motivadas, majoritariamente, pela urgência de eliminar o ônus do aluguel e conquistar a casa própria

Em suma, as visitas de campo e a análise dos questionários revelam uma contradição: embora o programa seja formalmente definido como participativo, a prática demonstra o contrário. A gestão dos equipamentos sociais não é partilhada pela coletividade; pelo contrário, as raras instâncias decisórias sobre questões do condomínio mostram-se esvaziadas. Um exemplo dessa realidade é a liderança de bloco e a fragilidade de uma organização comunitária ampla, o que faz com que o poder de decisão permaneça concentrado em um grupo restrito de moradores e nas instituições organizadoras como a FBFF e o Cearah Periferia, que acabam por manter o protagonismo das ações.

Esse cenário manifesta-se na figura dos líderes de bloco, que personificam uma governança interna complexa. Mais do que representantes, esses atores assumem responsabilidades híbridas, mediando conflitos, coordenando ações diretas perante o poder público e gerenciando a manutenção cotidiana, garantindo, assim, a preservação do patrimônio físico e social do conjunto.

Os resultados evidenciam que a análise do conjunto Luiz Gonzaga revela um progresso no campo da Habitação de Interesse Social (HIS). A experiência prova que é possível romper com modelos passados, oferecendo uma alternativa habitacional onde engajamento coletivo das instituições sociais organizadoras definem o sucesso da política pública. Ele revela transformações significativas durante o período em que as famílias se manifestaram a partir da fiscalização das obras, do controle financeiro até a interferência direta no desenho arquitetônico.

Um exemplo ostensivo dessa autonomia foi a exigência de uma nova planta que contemplasse a inclusão de varandas em todas as unidades habitacionais, refletindo as aspirações e necessidades dos moradores no projeto. Além de algumas conquistas nas áreas da educação, segurança e saúde. Todas viabilizadas por meio de articulações e negociações com os governos estadual e municipal. No entanto, a classificação do programa como plenamente participativo é questionável. Após a entrega das chaves, nota-se o afastamento dos moradores das causas coletivas, o que centraliza a gestão e a manutenção do conjunto nas mãos de poucos indivíduos, evidenciando uma fragilidade na continuidade da organização comunitária.

É notório que o conjunto Luiz Gonzaga não é isento de falhas; como qualquer grande empreendimento periférico, ele enfrenta problemas estruturais. Contudo, as visitas de campo revelaram um otimismo surpreendente: apesar da distância e dos desafios cotidianos,

prevalece um profundo sentimento de realização pela conquista da casa própria. Essa satisfação lança as sementes para o fortalecimento dos vínculos sociais, motivando a coletividade a lutar permanentemente por avanços na infraestrutura e na convivência local.

A despeito da satisfação identificada entre os moradores do Conjunto Luiz Gonzaga, é crucial notar que os direitos de moradia e cidade ainda não estão sendo plenamente assegurados. A realidade do Conjunto Luiz Gonzaga é marcada por um processo de luta diária para ter acesso ao básico, principalmente devido à sua localização periférica. A distância física e a insuficiência de infraestrutura básica, especialmente o transporte, transformam os acessos a outros espaços da cidade um obstáculo diário para os moradores, como o acesso a outras escolas de ensino médio, hospitais e postos de saúde ou apenas momentos de lazer.

REFERÊNCIAS

ABREU, Maurício de Almeida. Da habitação ao habitat: a questão da habitação popular no Rio de Janeiro e sua evolução. **Revista Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, v. 10, p. 210-234, 2003.

ALMEIDA, Isabelle de Lima Almeida; NASCIMENTO, José Clewton. Origens da habitação social em Fortaleza: a produção habitacional dos IAPs (1938-1966). *In*: ENANPUR, 2023, Belém. **Anais [...]**. Belém: PGAU/UFRN, 22 a 26 maio 2023. Disponível em: <http://www.anpur.gov.br>. Acesso em: 15 maio 2025.

ARAGÃO, Thêmis Amorim. **Influência das políticas habitacionais na construção do espaço urbano metropolitano de Fortaleza**: histórias e perspectivas. 2010. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

ARANTES, P. F.; FIX, M. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação: alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha casa Minha Vida. **Correio Cidadania**, 2009. Disponível em: <http://www.correioscidadania>. Acesso em: 20 jun. 2021.

ARAÚJO, Vaneza. **A praça José Gentil**: um estudo etnográfico sobre um “pedaço” de Fortaleza. 2005. Monografia (Graduação em Ciências Sociais) – Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2005.

ARAÚJO, Vaneza. **Da favela ao conjunto habitacional**: mudança de vida, permanência do estigma. 2013. Dissertação (Mestrado) – Pós-Graduação em Ciências Sociais) – Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2013.

AZEVEDO, Sérgio; ANDRADE, Luís Aureliano Gama de. **Habitação e poder**: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação. Rio de Janeiro: SciELO Books, Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011. Disponível em: <http://books.scielo.org>. Acesso em: 20 jun. 2021.

AZEVEDO, Sérgio de. Vinte dois anos de política de habitação popular (1964-1986): criação, trajetória e extinção do BNH. **Rev. Administração Pública**, Rio de Janeiro, p.107-119, out./dez, 1988.

BARREIRA, Irllys Alencar F. **O reverso das vitrines**: conflitos urbanos e cultura política em construção. Rio de Janeiro: Rio Fundo Editora, 1992.

BARROS, Angerlânia da Costa. O Conjunto Ceará e a política de habitação na ditadura civil- militar (1976-1985). **Revista de História**, Dourados, v. 23, n. 42, p. 147-171. jul./dez. 2021.

BEAUD, Stéphane; WEBER, Florence. **Guia para pesquisa de campo**: produzir e analisar dados etnográficos. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

BLAY, Eva Alterman. **Eu não tenho onde morar**: vilas operárias na cidade de São

Paulo. São Paulo: Nobel, 1985.

BOLAFFI, G. A casa das ilusões perdidas: aspectos socioeconômicos do plano nacional de habitação. **Cadernos Cebrap**, São Paulo, n. 27, 1977.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**. 4. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

BONDUKI, Nabil. Política Habitacional e Inclusão Social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas do governo Lula. **Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo**. São Paulo, n 1, p 70-104, 2008. Disponível em: http://www.usjt.br/arq/numero_01-artigo_05_1180908. Acesso em: 27 fev. 2023.

BONDUKI, Nabil. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida. **Revista Teoria e Debate**, São Paulo, n. 82, p. 8-14, 2009.

BORGES, Andréa Sobreira Cialdini. **Dos labirintos da maravilha ao sonho da casa própria**: uma análise de “táticas” e “estratégias” na Política de Habitação de Interesse Social em Fortaleza. Dissertação de mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade da Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2012.

BOTEGA, Leonardo da Rocha. A política habitacional no Brasil (1930-1990). **Periódicos de Divulgação Científica do FALS**, [s. n.], ano 1, n. 2, p. 2-14, 2008.

BORDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 8ª ed. Rio de Janeiro: Boitempo, 2005.

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

BRANDÃO, Fátima Regina Lopes. **A elaboração do saber nas lutas pela moradia**: um estudo sobre ocupações de terrenos em Fortaleza. Dissertação de mestrado, Departamento de Educação, Universidade Federal do Ceará Fortaleza, 2001.

BRASIL. Leis etc. **Colecção das Leis do Brazil de 1808**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1891. p. 69-73. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/items/2d1a0857-f2cb-45eb-b5fd-623a7cac715b>. Acesso em: 15 mar. 2025.

BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Portal da Legislação – Presidência da República, [1850]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm. Acesso em: 1 fev. 2026.

BRASIL. [Constituição (1998)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 8 jan. 2026.

BRASIL. Política Nacional de Habitação. **Caderno MCidades**, Brasília, DF, n. 4, 2005. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes->

permanentes/cdu/publicacoes/plana-nacional-de-habitacao/view. Acesso em: 12 dez. 2025.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Nacional de Habitação: PlanHab 2009–2023**. Brasília, DF: Ministério das Cidades, 2009. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/habitacao/planhab-2040/referencias/PLANONACIONALDEHABITAO20092023.pdf>. Acesso em: 1 fev. 2026.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Programa Minha Casa, Minha Vida – Modalidade Rural**. 2016. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/habitacaocidades/programa-minha-casa-minha-vida-pmcmv/modalidades/mcmv-rural>. Acesso em: 22 nov. 2025.

BRASIL. Ministério das Cidades. **NT 1 – Contextualização e Diretrizes Gerais para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**. Brasília, DF, jun. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/midia/documentos/pdf/nt1contextualizaodiretrizesgeraisparaapolticanacionaldedesenvolvimentourbano21.pdf/view>. Acesso em: 29 jan. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria GM/MS nº 913, de 22 de abril de 2022. Dispõe sobre ações no âmbito do Sistema Único de Saúde. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 25 abr. 2022. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2022/prt0913_22_04_2022.html (bvsms.saude.gov.br in Bing). Acesso em: 1 fev. 2026.

BRASIL. Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento (CGPAC). Resolução CGPAC nº 1, 19 de dezembro de 2023. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 20 dez. 2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-cgpac-n-1-de-19-de-dezembro-de-2023-532316160>. Acesso em: 25 jan. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Covid-19**. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-de-a-a-z/c/covid-19>. Acesso em: 2 jan. 2026.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Brasil registra o menor déficit habitacional da história**. Brasília, DF, 18 maio 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/noticias-1/noticia-mcid-n-1583>. Acesso em: 22 jan. 2026.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. **Cadastro Único**. Brasília, DF, [2025]. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/aceso-a-informacao/carta-de-servicos/avaliacao-e-gestao-da-informacao-e-cadastro-unico/cadastro-un+ico>. Acesso em: 15 fev. 2025.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Manuais operacionais, portfólios, relatórios, internos**. [S. l.]: CEF, 2005.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Cartilha do Programa de Arrendamento Residencial – PAR**. Brasília, DF: Caixa Econômica Federal, jun. 2024a. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/Downloads/programa-de-arrendamento->

residencial- par/CARTILHA_PAR.pdf. Acesso em: 1 fev. 2026.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Manual de Instruções**: Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). Brasília: DF: Caixa Econômica Federal, 2024b. Disponível em: https://www.caixa.gov.br/Downloads/habitacao-rural/MNPO_PNHR_V016.pdf. Acesso em: 1 fev. 2026.

CAMARGO, Camila Moreno. Minha Casa Minha Vida-Entidades: Novos arranjos para operação da política habitacional no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 35, n. 102, p. 2-18, 2019.

CEARAH Periferia. Fortaleza, abr. 2015. Projeto de trabalho técnico social do empreendimento Luiz Gonzaga.

CHALHOUB, Sidney. **Cidade febril**: cortiços e epidemias na corte imperial. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

CORREIA, Telma de Barros. A Cidade-Companhia: De vila operária a cidade-companhia: as aglomerações criadas por empresas no vocabulário especializado e vernacular". **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)**, Natal, n. 4, p. 83-98, maio de 2001.

COSTA, Maria Clélia Lustosa da. Fortaleza: expansão urbana e organização do espaço. *In*: SILVA, José Borzacchiello da; CAVALCANTE, Tércia Correia; DANTAS, Eustógio Wanderley Correia (org.). **Ceará: um novo olhar geográfico**. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2005. p. 51-100.

COSTA, Marco Aurélio; MARGUTI, Bárbara Oliveira; LUBAMBO, Cátia Wanderley; ARAÚJO JUNIOR, Edmar Augusto Santos de; BRUNO, Ana Paula; KRAUSE, Cleandro Henrique. **Contextualização da política urbana no Brasil e reflexões iniciais para a construção da PNDU**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2021. (Texto para Discussão, n. 2686). Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2686.pdf (ipea.gov.br in Bing). Acesso em: 1 fev. 2026.

CYMBALISTA, Renato; MOREIRA, Tomás. Política Habitacional no Brasil: a história e os atores de uma narrativa incompleta. **Participação Popular nas Políticas Públicas**, [s. l.], p. 31-48, 2006.

DAMATTA, Roberto. **A casa & a rua**: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil. 5. ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

DANTAS, Eustógio Wanderley Correia. **Mar à vista**: estudo da maritimidade em Fortaleza. Fortaleza: Museu do Ceará; Secretaria da Cultura e Desporto do Ceará, 2002.

DEPIERI, Marcelo Alvares de Lima. **O Programa Minha Casa Minha Vida**: política habitacional dos governos Lula e Dilma no período de 2009 a 2014. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Doutorado de ciências sociais, São Paulo, 2016— DEPIERI, Marcelo Alves de Lima.

DIAS, Sharon Darling de Araujo. **Do espaço concebido à produção do cotidiano em Fortaleza-Ceará: a experiência do conjunto habitacional Maria Tomásia, no bairro Jangurussu.** 2013. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade |Estadual do Ceará, Fortaleza, 2013.

FANFULLA. São Paulo, 23 mar. 1903.

FERREIRA, Regina Fátima Cordeiro Fonseca. Movimentos de Moradia, autogestão e política habitacional no Brasil: do acesso à moradia ao direito à cidade. *In: FÓRUM DE SOCIOLOGIA JUSTIÇA SOCIAL E DEMOCRATIZAÇÃO*, 2., 2012, Buenos Aires. **Anais [...]**. Buenos Aires: [s. n.], 2012.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional. **A Secretaria.** [2025]. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/institucional/a-secretaria-337>. Acesso em: 15 jan. 2025.

FORTALEZA. Prefeitura Municipal. **Prefeito Sarto inaugura Escola Municipal Rosa da Fonseca no Residencial Luiz Gonzaga.** Fortaleza, 10 dez. 2022. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/prefeito-sarto-inaugura-escola-municipal-rosa-da-fonseca-no-residencial-luiz-gonzaga>. Acesso em: 1 fev. 2026.

FORTALEZA. **Fortaleza 2040.** Fortaleza: Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2017. Disponível em: <https://fortaleza2040.fortaleza.ce.gov.br/site/>. Acesso em: 1 fev. 2026.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão.** Petropolis: Vozes, 1987.

FEDERAÇÃO de bairros e favela completa 20 anos, **O Povo**, ago. 2002. Redação.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e lutas pela moradia.** São Paulo: Edições Loyola, 1991.

GONÇALVES, Paulo Cesar. Escravos e imigrantes são o que importam fornecimento e controle da mão de obra para economia agroexportadora oitocentista. **Almanack.** Guarulhos, n. 17, p. 307-361, set. 2017.

GONDIM, Linda Maria Pontes. À sombra do BNH: a nova política habitacional em Fortaleza-CE (2005-2011). **O Público e o Privado**, Fortaleza, n. 21, p. 147-165, jan-jun de 2013.

GONDIM, Linda Maria Pontes. **Direito à cidade e regularização de assentamentos precários: estudo comparativo e programas da Fundação para o Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (Habitafor) e do programa Favela-Bairro (Rio de Janeiro-RJ).** Fortaleza, 2012. Relatório de pesquisa apresentado ao CNPq.

GONDIM, Linda Maria Pontes. **Uma dama da belle époque de Fortaleza: Maria de Lourdes H. Gondim: ensaios sobre imaginário, memória e cultura Urbana.** Fortaleza: Gráfica LCR,

2001.

GONZAGA, Luiz; XAVIER, José Clementino. **Tenho onde morar**. Intérprete: Luiz Gonzaga. Rio de Janeiro: RCA Victor, 1956. 1 disco sonoro.

GUIMARÃES, Marília Duarte; ALVES, Laís Regina de Oliveira. Tudo foi a gente indo atrás: histórias e memórias de uma moradora indígena sobre o Jangurussu. **Ensino em Perspectivas**, v. 2, n. 4, p. 1-12, 2021. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/ensinoemperspectivas/article/view/6218>. Acesso em: 31 jan. 2025.

GUIMARÃES, Maria Clariça Ribeiro. Os movimentos sociais e a luta pelo direito à cidade no Brasil contemporâneo. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n.124, p.721-745, out/dez. 2015.

HOSPEDARIA de imigrantes. Fotografia. **Museu da Imigração**. Disponível em: <https://museudaimigracao.org.br/sobre-o-mi/historia>. Acesso em: 15 mar. 2025.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Moradores avaliam residências do Minha Casa, Minha Vida**. Brasília, DF: IPEA, 2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/3604-moradores-avaliam-residencias-do-minha-casa-minha-vida>. Acesso em: 25 nov. 2025.

KLINTOWITZ, Danielle Cavalcante. **Entre a Reforma Urbana e a Reforma Imobiliária: a coordenação de interesses na política habitacional brasileira nos anos 2000**. 2015. Tese de doutorado, Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.

MACIEL, David. **De Sarney a Collor: reformas políticas**. 2008. Tese (Doutorado) - Faculdade de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2008.

MAGNANI, José Guilherme Cantor. De perto e de dentro: notas de uma etnografia urbana. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.17, n. 49, p.11-29, jun.2002.

MARICATO, Ermínia. Qual planejamento urbano? **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, Ano XI, n. 1 e 2, p. 113-130, 1997.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativa para a crise urbana**. Petrópolis: RJ, vozes, 2001.

MARICATO, Ermínia. **Impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

MARICATO, Ermínia (org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa Omega, 1982.

MARICATO, Ermínia. Urbanismo na periferia do mundo globalizado. **São Paulo em Perspectiva**, v. 14, n. 4, São Paulo, 2000.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. *In*: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2002.

MARICATO, Ermínia. MetrÓpole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.48, n.17, 2003.

MATOS JÚNIOR, C. C. de; SANTIAGO NETO, J. P. de. Facções, controles e gestão das periferias: mobilidades e direito à moradia em Fortaleza, Ceará, Brasil. **Revista de Ciências Sociais**: RCS. Fortaleza, v. 53, n. 3, p. 27-52, 2022.

MÁXIMO, Rérisson. Os conjuntos-bairros e a expansão do espaço intraurbano de Fortaleza. **Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, v.7, n. 1, p. 47-63, 2019.

MELO. Juan Nadson Marques. **O palacete e a vila operária**: arquitetura residencial do bairro Jacarecanga em Fortaleza-Ce de 1910 a 1940. 2021. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura, Urbanismo e Design, Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2021.

MOREIRA, Fernanda Accioly. **O lugar da autogestão no governo Lula**. 2009. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MOTTA, Luana. A questão da habitação no Brasil: políticas públicas, conflitos urbanos e o direito à cidade. **Rev. Conflitos Ambientais**, Belo Horizonte, 2011. Disponível em: http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg/geral/anexos/txt_analitico/MOTTA_Luana_A_questão_da_habitação_no_Brasil.pdf. Acesso em: 10 jun. 2021.

MOURA, Gerusa Gonçalves; FERREIRA, Leilane de Fátima. Plano Nacional de Habitação: atual cenário do Programa Minha Casa Minha Vida. **Caderno do Núcleo de Análises Urbanas**, [s. l.] v.7, n. 1, p. 65-80, 2014.

MUSEU da Imigração. Fotografia. Sítio Museu da Imigração do Estado de São Paulo. [2025]. Disponível em: <https://museudaimigracao.org.br/sobre-o-mi/historia>. Acesso em: 15 mar. 2025.

NASCIMENTO, Thatiany. Jangurussu supera a Barra do Ceará e é o mais populoso de Fortaleza. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 14 nov. 2024a. Caderno DN Ceará.

NASCIMENTO, Thatiany. Ceará tem 9,2 milhões de habitantes em 2024, estima IBGE; veja a projeção por cidade. **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 29 ago. 2024b. Caderno DN Ceará. Disponível em: <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/ceara/ceara-tem-92-milhoes-de-habitantes-em-2024-estima-ibge-veja-a-projecao-por-cidade-1.3551754>. Acesso em: 15 fev. 2025.

NOGUEIRA, Paulino. **Vocabulário indígena**: em uso na Província do Ceará, com explicações etymologicas, orthographicas, topographicas, historicas, therapeutica,etc. [S. l.: s. n.], 1887.

NEVES, Frederico Castro. Curral dos Bárbaros: Campos de concentração no Ceará (1915 e 1932). **Revista Brasileira de História**, São Paulo, v. 15, n. 29, p. 93-122, 1995.

NOAL, Ednilson Bolson; JANCZURA, Rosane. A política nacional de habitação e a oferta de moradias. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 157-169, jan./jul. 2011.

OLIVEIRA, Diego Buss; ROSA, Giovani Longo; VARGAS, Celso Borello Vargas. Justiça na mobilidade, direito à cidade e equidade: Impactos da pandemia e políticas de recuperação do transporte coletivo de Porto Alegre/RS. *In*: ENAMPUR, 2023, Belém. **Anais [...]**. Belém, 22-26 maio 2023. Disponível em: <https://anpur.org.br>. Acesso em: 12 maio de 2025.

OLIVEIRA, Roberto Cardoso de. **O trabalho do antropólogo**. São Paulo: UNESP, 1998.

PAIVA, L. F. S. O domínio das facções nas periferias de Fortaleza-CE. **Revista Tomo**, Aracaju, n. 40, p. 87-87. 2022.

PANDOLFI, Dulce; GRYNSZPAN, Mario. Poder Público e favelas: uma relação delicada. *In*: OLIVEIRA, Lucia Lippi (org.). **Cidade: história e desafios**. Rio de Janeiro: FGV, 2002. p. 239-253.

PARENTE, Francisco Josenio Camelo. **A fé e a razão na política: conservadorismo e modernidade das elites cearenses**. Fortaleza, Edições UFC/UVA, 2000.

PEQUENO, Renato. Políticas habitacionais, favelização e desigualdades sócio-espaciais nas cidades brasileiras: transformações e tendências. *In*: DIEZ ANOS DE CÂMBIOS EM EL MUNDO, EM LA GEOGRAFIA Y EM LAS CIÊNCIAS SOCIALES. **Actas Del X Colóquio internacional de Geocrítica**. Barcelona, 26-30 maio 2008. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/275.htm>. Acesso em: 17 jun. 2021.

PINTO, Eduardo Costa. Nova República (1985-1989): transição democrática, crise da dívida externa, inflação, luta pela apropriação da renda e fim do desenvolvimentismo. **Discussion Paper 007**, Rio de Janeiro, p. 3-47, abr. 2019. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/index.php/index-publicacoes/textos-para-discussao>. Acesso em: 15 maio 2025.

PONTE, Sebastião Rogério. **Fortaleza Belle Époque**. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 1993.

PORANGABA, A. T. A habitação para a população de baixa renda no Brasil: termos e conceitos difundidos pela Política Nacional de Habitação. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [s. l.], v. 22, E202038, 2020.

RIOS, Kênia Sousa. **Campos de concentração do Ceará: isolamento e poder na seca de 1932**. Fortaleza: Museu do Ceará: Secretaria de Cultura de Desporto do Ceará, 2001.

RIZEK, Saliba Cibelesri; AMORE, Caio Santo; CAMARGO, Camila Moreno. Política Social, Gestão na Produção das Cidades: O programa Minha Casa Minha Vida

“entidades”. **Caderno CRH**, v. 27, n. 72, p. 531-546, set-dez, Salvador, 2014.

ROLNIK, Raquel. São Paulo, início da industrialização: o espaço é político. *In*: KOWARICK, Lúcio (org.). **As lutas sociais e a cidade**. São Paulo: Paz e Terra: UNRISD, 1988.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1998.

ROLNIK, Raquel. O programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. **Cad. Metrop**, São Paulo, v.17, n. 33, p.127-154, maio 2015.

RUBIN, Graziela Rossato; BOLFE, Sandra Ana. O desenvolvimento da habitação social no Brasil. Ciência e Natura. **Revista do Centro de Ciências Naturais e Exatas – UFSM**, Santa Maria, v. 36 n. 2, p. 201-2013, mai./ago. 2014.

SALDANHA, José Herand Diogenes; BENEVIDES, Marinina Gruska. As Políticas de habitabilidade em Fortaleza: breves relatos dos diferenciais das gestões de Juraci Magalhães e Luizianne Lins. **Conhecer: Debate Entre o Público e o Privado**, [s. l.], v. 3, n. 8, p. 161-195, 2013.

SANCHES, Débora. **Gestão condominial de habitação de interesse social: estudo na área central de São Paulo**. 2008. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Pesquisas Tecnológicas, São Paulo, 2008.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. **Políticas Federais de Habitação no Brasil - 1964/1998**. Brasília, DF: IPEA, jul. 1999.

SANTOS, G. O.; RIGOTTO, R. M. Possíveis impactos sobre o ambiente e a saúde humana decorrentes dos lixões inativos de Fortaleza (CE). **Revista Saúde e Ambiente**, Campo Grande, v. 9, n. 2, p. 45-58, 2008.

SHIMBO, Lúcia. **Habitação social de mercado**. A confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro. Belo Horizonte: Ed. C/Arte, 2012.

SILVA, José Borzacchiello da. **Quando os incomodados não se retiram: uma análise dos movimentos sociais de Fortaleza**. Fortaleza: Multigraf, 1992.

SOUZA, Edgar Bastos de. *et al.* Avaliação das Políticas Federais de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Saneamento em 1991. **IPEA**, n. 304, jun, 1993. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/textoparadiscussão>. Acesso em: 15 maio. 2025.

TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. Efeitos combinados dos movimentos de moradia sobre os programas habitacionais autogestionários. **Revista Sociologia Política**, v. 24, n. 58, p. 85-102, jun. 2016.

TERRA, Ulisses Demarchi Silva; MORETTI, Ricardo de Sousa. Fatores determinantes da produção habitacional de interesse social em áreas centrais metropolitanas em tempos de financeirização. **Cadernos MetrÓpole**, São Paulo, v. 21, n. 44, p. 119-144, jan./abr.

2019.

THERY, Hervé. Novas paisagens urbanas do programa Minha Casa Minha Vida. **Mercator** Fortaleza, v.16, p. e16002, 2017.

TOPALOV, Christian. Da questão social aos problemas urbanos: os reformadores e a população das metrópoles em princípios do Século XX. *In*: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; PECMAN, Robert (org.). **Cidade, povo e nação**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996. p. 23-52.

VALENÇA, Marcia Moraes. Alternativa de provisão habitacional no Brasil e no mundo. **Mercato**, Fortaleza, v. 13, n. 3, p. 7–23, set. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/mercator/a/yS3r97WTPg5K8rZfNdmmvhB/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 20 maio. 2025.

VALLADARES, P. Lícia **A invenção da favela**: do mito de origem à favela.com. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

VALLADARES, P. Lícia. A gênese da favela carioca. A produção anterior às ciências sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo.v.15, n. 44, p.55-34, 2000.

VAZ, Lilian Fessler. Dos cortiços às favelas e aos edifícios de apartamentos – a modernização da moradia no Rio de Janeiro. **Análise Social**, Liaboa, p. 581-597, 1994.

VELHO, Gilberto. Observando o familiar. *In*: NUNES, Edson de Oliveira. **A aventura sociológica**: objetividade, paixão, imprevisto e método na pesquisa social. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. p. 1-13.

VIANA, Larissa de Alcântara. Copa do Mundo Fifa 2014 e os impactos na vida da população de baixa renda em Fortaleza. **Revista Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 02, p.345-373, 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.12957/rdc.2015.16951>. Acesso em: 16 maio 2025.

VILLAÇA, Flávio. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação**. São Paulo: Global, 1986.

HÁ QUANTO TEMPO MORA NO CONDOMÍNIO LUIZ GONZAGA?

Menos de 1 ano 1 a 3 anos 3 a 5 anos 5 a 7 anos. Não sei informar

QUAIS OS PROBLEMAS VOCÊ IDENTIFICA AQUI NO CONJUNTO LUIZ GONZAGA?

Iluminação Comércio distante Poucas Escolas de Ensino médio
 Poucas Escolas de Ensino Fundamental Poucas creches
 Posto de saúde Espaço de Lazer Localização distante
 Transporte público Deficiência no abastecimento de água Segurança

SUA RELIGIÃO

Católica Protestante Evangélica Candomblé Umbanda Espiritismo
 Ateu Não sigo nenhuma religião, mas acredito em algo

COR OU RAÇA

Branco Preto Pardo Amarela Indígena

QUAL O ESTADO CIVIL?

Casado/União Estável solteiroViúvo Separado

TRABALHO/REDIMENTOS

Trabalho com carteira assinada Trabalho Autônomo Desempregado

PARTICIPA DE ALGUM BENEFÍCIO SOCIAL?

Bolsa Família BPC Pé de meia Auxílio Gás Seguro-desemprego
 Recebo mais de 1 benefício

VALOR DE REDIMENTOS FAMILIAR

600,00 a 1000,00 1 salário-Mínimo 2 salários-mínimos
 3 salários-mínimos 4 salários-mínimos 5 SM a 6SM 6 SM a 7 SM
 8 SM a 9 SM MAIS DE 10 SM

O APARTAMENTO:

Próprio Alugado Cedido

