

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**

**FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

**A ELABORAÇÃO DO SABER NAS LUTAS PELA MORADIA**

**- UM ESTUDO SOBRE OCUPAÇÕES DE TERRENO EM FORTALEZA –**

Dissertação submetida à Coordenação do Curso de Mestrado em Educação como requisito parcial para obtenção do título de Mestre

**Fátima Regina Lopes Brandão**

**FORTALEZA – CEARÁ**

**2001**

Esta dissertação foi submetida, como parte integrante dos requisitos necessários à obtenção do Grau de Mestre em Educação, outorgado pela Universidade Federal do Ceará, e encontra-se à disposição dos interessados, na Biblioteca Central da Referida Universidade.

A citação de qualquer trecho desta dissertação é permitida desde que seja feita de conformidade com as normas de ética científica.

---

Fátima Regina Lopes Brandão

DISSERTAÇÃO APROVADA EM 03 DE NOVEMBRO DE 2001

---

Dra. Maria Nobre Damasceno

---

Dra. Ângela Terezinha de Souza

---

Dra. Maria Helena de Paula Frota

## AGRADECIMENTOS

Gostaria de expressar meus agradecimentos a todas as pessoas e instituições que, de uma forma ou de outra, colaboraram para a elaboração deste trabalho, especialmente a:

Maria Nobre Damasceno – Orientadora,  
Elza Maria Franco Braga,  
Ângela Terezinha de Souza,  
Maria Helena de Paula Frota,  
Eliana Costa Guerra,  
Maria Glória Isabel Wolmard Ochôa  
Célia Maria Machado de Brito,  
Francisco Augusto Sales Veloso,  
Eliana Gomes,  
Mires Bouty Marinho,  
Virgínia Fukuda,  
Vianey Mesquita,  
Joana Brandão de Matos,  
Antônio Luís do Nascimento,  
Cearah Periferia,  
Centro de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos,  
CNPq, e  
todos os entrevistados, os colegas e os professores do curso.

## PRINCIPAIS SIGLAS

- ABES - Associação Brasileira de Engenharia Sanitária
- AGB - Associação dos Geógrafos do Brasil
- BNH – Banco Nacional de Habitação
- CBA – Comitê Brasileiro pela Anistia
- CDPDH - Centro de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos da Arquidiocese de Fortaleza
- CEBs – Comunidades Eclesiais de Base
- COHAB-CE – Companhia de Habitação do Ceará
- COMHAB – Comissão Municipal de Habitação
- DECOM – Departamento de Defesa do Consumidor
- FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
- FBFF – Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza
- FCP - Fundação da Casa Popular
- FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
- FRIFORT – Frigorífico Industrial de Fortaleza
- FSSF – Fundação do Serviço Social de Fortaleza
- IAB - Instituto dos Arquitetos do Brasil
- IAPI – Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários
- IAPs – Institutos de Aposentadorias e Pensões
- IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal
- INOCOOPs - Institutos de Orientação a Cooperativas Habitacionais
- JLCF - Jornada de Luta Contra a Fome
- LBA – Legião Brasileira de Assistência
- MDB – Movimento Democrático Brasileiro
- MFPA - Movimento Feminino pela Anistia
- NESCC - Núcleo de Saúde Comunitária
- OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
- OGU – Orçamento Geral da União

- ONGs – Organizações Não Governamentais
- PC do B – Partido Comunista do Brasil
- PCB – Partido Comunista Brasileiro
- PEA - População Economicamente Ativa
- PIB – Produto Interno Bruto
- PLANHAP - Plano Nacional de Habitação Popular
- PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
- PMF – Prefeitura Municipal de Fortaleza
- PRO – Partido da Revolução Operária
- PROAFA – Programa de Assistência às Áreas Faveladas da Região Metropolitana de Fortaleza
- PROMORAR - Programa de Erradicação da Sub-habitação
- PT – Partido dos Trabalhadores
- RMF – Região Metropolitana de Fortaleza
- SCH - Sociedade Comunitária de Habitação
- SCHP - Sociedade Comunitária de Habitação Popular
- SDU – Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do Estado do Ceará
- SEDU – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano
- SEHAC – Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária
- SERs - Secretarias Executivas Regionais
- SFH – Sistema Financeiro da Habitação
- SINE-CE – Sistema Nacional de Emprego –Ceará
- SMDS - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
- SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
- SUMOV – Superintendência Municipal de Obras e Viações
- UCGF - União das Comunidades da Grande Fortaleza

# ÍNDICE

RESUMO.....	08
ABSTRACT .....	09
RÉSUMÉE.....	10
<b>CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>1.1 Metodologia.....</b>	<b>29</b>
1.1.1 Categorias Temáticas.....	30
1.1.2 Escolha de Áreas .....	30
1.1.3 Procedimento Metodológico para Coleta das Informações.....	34
<b><u>PRIMEIRA PARTE - A TRAJETÓRIA DA HABITAÇÃO POPULAR E A LUTA PELA HEGEMONIA NA OCUPAÇÃO DO ESPAÇO URBANO</u></b>	
<b>CAPÍTULO 2 – OS TORTUOSOS CAMINHOS DA HABITAÇÃO POPULAR NO BRASIL .....</b>	<b>377</b>
2.1 O Higienismo e as primeiras intervenções estatais.....	37
2.2 Os núcleos fabris e as vilas operárias .....	40
2.3 A era Vargas e a cultura da “Casa Própria” .....	42
2.4 Os Institutos de Aposentadoria e Pensões – IAPs e a Fundação da Casa Popular – FCP .....	45
2.5. A habitação popular e o BNH – farsa ou equívoco?.....	50
<b>CAPÍTULO 3 - FORTALEZA – A DINÂMICA CONTRADITÓRIA DE UMA CIDADE .....</b>	<b>53</b>
3.1 a intervenção estatal em Fortaleza: as secas e a política higienista .....	57
3.2. A cidade sob o binômio do “aformoseamento” e do disciplinamento.....	62
3.3 A indústria têxtil e sua relação com a expansão da cidade e com a habitação popular .....	6464
<b>CAPÍTULO 4 - A MORADIA POPULAR EM FORTALEZA - O QUE ESCONDEM AS GRANDES AVENIDAS .....</b>	<b>69</b>
4.1. Ocupações espontâneas – Favelas .....	74
4.2. As ocupações planejadas .....	81

<b>4.3. As áreas de risco .....</b>	<b>87</b>
-------------------------------------	-----------

## **SEGUNDA PARTE – OCUPAÇÕES E MUTIRÕES: CONQUISTAS E SABERES**

<b>CAPÍTULO 5 - A CRISE DE MORADIA E AS SOLUÇÕES OFICIAIS .....</b>	<b>95</b>
---	-----------

<b>5.1. As soluções do Governo Federal .....</b>	<b>95</b>
--	-----------

5.1.1. O programa Nacional de Mutirões Habitacionais e o discurso da participação	97
---	----

5.1.2. As Sociedades Comunitárias de Habitação Popular: uma condição para participação.....	101
---	-----

<b>5.2. Programa Mutirões habitacionais operacionalizados pelo Governo do Estado .....</b>	<b>107</b>
--	------------

<b>5.3. Programa Mutirões habitacionais operacionalizados pela Prefeitura .....</b>	<b>118</b>
---	------------

5.3.1.A Administração Popular. ....	120
-------------------------------------	-----

5.3.2. As Administrações do PMDB .....	128
--	-----

<b>CAPÍTULO 6 - SABER DA PRÁTICA SOCIAL ELABORADO NAS LUTAS PELA MORADIA .....</b>	<b>144</b>
--	------------

<b>6.1. A luta pela Moradia e a organização do movimento de bairros .....</b>	<b>148</b>
---	------------

6.1.1. Resistência ao despejo da Favela José Bastos: um laboratório de saberes ....	150
---	-----

6.1.2. A tentativa de criação de uma Federação Única.....	155
---	-----

6.1.3. A inserção da Igreja nos bairros .....	166
---	-----

6.1.4. A atuação da FASE na área urbana .....	167
---	-----

6.1.5. E a luta sobe o palco... ..	168
------------------------------------	-----

<b>6.2 Saberes elaborados nas ocupações de terrenos em Fortaleza.....</b>	<b>169</b>
---	------------

6.2.1. Da luta de resistência às ocupações planejadas .....	171
---	-----

6.2.2. A iniciativa das ocupações planejadas.....	172
---	-----

6.2.3. As estratégias de ocupação .....	174
---	-----

6.2.4. Critérios para escolha das famílias .....	178
--	-----

6.2.5. A violência da repressão.....	190
--------------------------------------	-----

6.2.6. Reserva de áreas para os equipamentos coletivos .....	198
--	-----

6.2.7. Infra-estrutura nas ocupações .....	203
--	-----

6.2.8. Vigilância do terreno ocupado.....	205
---	-----

6.2.9. Organização interna.....	208
---------------------------------	-----

6.2.10. Ocupação das instituições públicas .....	212
--	-----

<b>6.3. Saberes elaborados na produção das casas .....</b>	<b>221</b>
--	------------

<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>237</b>
-----------------------------------	------------

<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>247</b>
---------------------------	------------

## RESUMO

O presente trabalho trata sobre o saber da prática social elaborado nas lutas pela moradia em Fortaleza, no início da década de 1980 até 1998, com foco nas estratégias de ocupação planejada de terrenos.

A primeira parte do estudo, composta de três capítulos, versa sobre a trajetória da habitação popular e a luta pela hegemonia na ocupação do espaço urbano, a expansão da cidade de Fortaleza e um panorama atual da dinâmica da Cidade, no que se refere às opções de moradia para a maioria da população.

A segunda parte, composta de dois capítulos, discorre acerca do saber da prática social, elaborado nas lutas por moradia, enfocando, especificamente a organização dos movimentos de bairros em Fortaleza, e refletindo sobre a relação entre os saberes produzidos nas experiências de ocupações planejadas, tanto na luta pelo terreno, quanto na construção das casas, e sua influência na condução do Programa Mutirões Habitacionais. As experiências estudadas localizam-se nos bairros de Messejana, Bairro Ellery, Pirambu e Dias Macedo.

O estudo utilizou como fonte de informação as narrativas de lideranças, atores destas ocupações, dirigentes das entidades federativas locais no período, técnicos de organizações governamentais e não-governamentais, parlamentares, militantes de setores da Igreja Católica, membros do Conselho Municipal de Habitação, além de documentos oficiais, acervos das entidades, dados estatísticos, jornais e outros estudos realizados.



## ABSTRACT

This study discusses the knowledge and know-how acquired during the fight for housing in Fortaleza from 1980 to 1998 and – more specifically – in the production of strategies and the organized squatting of land for improved access to housing.

The first of the study includes three chapters. The first retrace the story of policies for low-income housing in Brasil and of the struggle for hegemony in the occupation of urban space. The second chapter discusses the spatial growth of Fortaleza, its contradictions and the resulting forms and means of segregation. The third describes the urban dynamics observed in the city relating to the housing conditions and opportunities of the majority of the population.

The second part includes two chapters and discusses the knowledge and know-how developed during the struggle for housing and through the related social practices – especially in Fortaleza's community organizations. These chapters examine the relationship between the knowledge produced during experiences in planned squatting – from the fight for land to the construction of the houses – and the changes in the *mutirão*<sup>1</sup> programs and their management. Case studies from Fortaleza's neighborhoods of Messejana, Bairro Ellery, Pirambu and Dias Macêdo are presented.

The principal sources of data and information were the oral testimonials of community leaders, suatters, coordinators os federations of neighborhood associations, technical staff os government bodies, NGO representatives, members of parliament, activists of progressive segments of the Catholic Church and members of the Joint Council for Housing. This information was cross-checked against official documents and statistics of the State of Ceará and the City of Fortaleza, data from community organizations, new clippings and academic studies on the topic.

---

<sup>1</sup> Mutirão: mutual aid in the native Tupi-Guarani language. When referring to housing, refers to the collective construction of individual houses by a group of families.

## RÉSUMÉE

Ce travail porte sur les savoirs et les savoir-faire acquis dans la pratique sociale des luttes pour l'habitat à Fortaleza de 1980 à 1998 et, plus particulièrement, dans la production de stratégies et dans la réalisation d'occupations organisées de terrains (squatters) avec pour objectif faciliter l'accès au logement.

La première partie de cette étude comprend trois chapitres. Le premier, met en lumière l'histoire de la production de l'habitat social au Brésil et la trajectoire des luttes pour l'hégémonie dans l'occupation de l'espace urbain. Le deuxième, comporte une réflexion sur l'expansion urbaine de Fortaleza avec ses contractions et résultats matérialisés en formes et modes particuliers de ségrégation. Le troisième comprend un panorama des dynamiques observées de part les choix et les conditions d'habiter de la plupart de la population.

La deuxième partie étudie, composée de deux chapitres, verse sur les savoirs et savoir-faire élaborés lors des luttes pour améliorer les conditions d'habitat. Ces pratiques devenues des pratiques sociales, sont développées particulièrement dans l'organisation des mouvements populaires de quartiers. Cette partie comporte une réflexion sur les savoirs acquis dans les expériences d'occupation organisée, depuis la lutte pour l'obtention du terrain jusqu'à la construction ou auto-production du logement et l'évolution des programmes de *mutirão*<sup>1</sup> d'habitation. Y sont analysées les influences des savoirs et savoir-faire produits sur les modes de conduction et de gestion des programmes de *mutirão* à partir des expériences des quartiers de Marsejana, Bairro Ellery, Pirambu et Dias Maedo.

Les discours des leaders des associations, principaux acteurs des occupations, des dirigeants des fédérations d'associations de quartiers, des techniciens des institutions publiques et des organisations non-gouvernementales, des parlementaires, des militants des secteurs progressistes de l'Eglise Catholique, des membres du Conseil Municipal d'Habitation ont constitué la matière première de l'analyse et la principale source d'information. Ces informations ont été croisées avec celles provenant des documents officiels, des statistiques élaborées par les organismes de l'Etat du Ceará et de la municipalité de Fortaleza, des bases de données des organisations sociales, des articles de presse, et de différentes études.

---

<sup>1</sup> La dénomination "*mutirão*" est originaire du vocable "mot'rô" de la langue indigène tupi, qui désigne les activités réalisées en entraide. Au départ, ce mot apparaît associé aux activités d'entraide développées en milieu rural. En ville, en général, il fait référence aux activités de production de logements individuels ou collectifs par des groupes de familles.

## CAPÍTULO 1 – INTRODUÇÃO

A questão da moradia popular nas cidades é um tema que tem despertado o interesse de uma infinidade de estudiosos, podendo ser abordado através de múltiplos olhares. Este estudo pretende também tratar desse tema, com o olhar voltado para a luta por moradia que, insubordinadamente, os setores mais empobrecidos da cidade de Fortaleza, tem travado nos últimos anos em busca de um lugar para morar e viver.

Ao longo de sua história, as cidades crescem, se expandem, se adensam, atraem populações, abrigam empreendimentos, reproduzindo os mais contraditórios interesses e necessidades daqueles que nelas habitam. A lógica que essa dinâmica obedece está diretamente relacionada com a luta pela hegemonia na ocupação espacial das cidades.

É importante salientar, inicialmente, que este estudo não pretende reelaborar conceitos teóricos, mas selecionar algumas formulações que pareceram mais adequadas para explicar o objeto estudado. Os principais conceitos utilizados neste estudo são: hegemonia (GRAMSCI), o saber da prática social (GRZYBOWSKI; DAMASCENO) e, ainda a noção de experiência (THOMPSON).

O conceito de hegemonia em Gramsci compreende “a capacidade de unificar através da ideologia e de conservar unido um bloco social que não é homogêneo, mas sim marcado por profundas contradições de classe. Uma classe é hegemônica, dirigente e dominante, até o momento em que - através de sua ação política, ideológica, cultural - consegue manter articulado um grupo de forças heterogêneas, consegue impedir que o contraste existente entre tais forças exploda, provocando assim uma crise na ideologia dominante, que leve à recusa de tal ideologia, fato que irá coincidir com a crise política das forças no poder” (GRUPPI, 1991:70).

Apoiado na concepção de estrutura e superestrutura da sociedade, Gramsci desenvolve a articulação dessas instâncias dentro de uma dada formação social, em um determinado momento histórico, como um bloco histórico.

“É no interior do bloco histórico que se dá a luta das classes sociais, com vistas à hegemonia; o movimento visando a direção da sociedade. Tentando explicitar este movimento da realidade superestrutural Gramsci desenvolve as noções de sociedade civil e sociedade política” (DAMASCENO, 1990:27).

Segundo Gramsci, sociedade civil é “o conjunto dos organismos vulgarmente ditos ‘privados’ e corresponde a função de hegemonia que o grupo dominante exerce em toda a sociedade. (...) Sociedade política ou Estado, corresponde a função de dominação direta, ou de comando que se exprime no Estado ou governo jurídico. (...) [A sociedade Política] tem por função o exercício da coerção da manutenção pela força da ordem estabelecida” (PORTELLI, 1977: 20 / 30 / 31).

Para Gramsci, é através de variados canais que a classe dominante constrói sua hegemonia, buscando impor a própria ideologia, no interior do bloco histórico. A religião, a escola, a imprensa, as artes, o serviço militar, entre outros, são canais por onde passam a luta ideológica e a construção da hegemonia. A conquista da hegemonia,

por parte das classes subalternas, deve ser vista como um processo em que se articula a luta entre diferentes hegemonias políticas, como também culturais.

Carvalho, em seu estudo sobre a Questão da Transformação e o Trabalho Social, aprofunda o pensamento de Gramsci, afirmando que o autor “nega a visão de hegemonia a partir do poder, argumentando ‘que pode e deve haver uma atividade hegemônica mesmo antes de se chegar ao poder, e que não é preciso contar apenas com a força material para exercer uma direção eficaz’<sup>1</sup>. Isso significa que a hegemonia inclui a necessidade e a possibilidade de um processo de transformação ideológica antes da tomada do poder. Esse processo de transformação ideológica implica um afastamento da influência ideológica da classe dominante, ou seja, no desenvolvimento de uma atitude crítica que permita às classes dominadas ‘romper a unidade baseada na ideologia tradicional, sem cuja ruptura a força nova não poderia adquirir consciência da própria personalidade independente’” (CARVALHO, 1983:45).

A autora ainda afirma sobre o conceito de hegemonia em Gramsci:

“ (...) a hegemonia é vista em relação às sociedades de classe como um processo que se efetiva no interior da luta de classes. O conceito de hegemonia é elaborado para estudar as relações dentro das classes sociais e entre as classes” (CARVALHO, 1983:43).

“ [Gramsci] amplia o alcance da hegemonia como um processo também disputado no terreno da sociedade civil, atingindo todos os aspectos da vida e do pensamento da sociedade” (CARVALHO, 1983:43).

“Gramsci delimita o trabalho político de organização das classes subalternas no processo de formação de uma nova concepção de mundo como a base do processo hegemônico” (CARVALHO, 1983:49).

“Gramsci define que o processo parte do imediato, das questões corporativas, para chegar ao mediato, às questões políticas mais amplas e universais” (CARVALHO, 1983:52).

“ (...) o processo de organização e coesão de classe se efetiva a partir de movimentos espontâneos da massa orientados e disciplinados por uma ação diretiva. (...) Os movimentos espontâneos da massa devem sempre constituir a base de todo o trabalho político” (CARVALHO, 1983:56 / 58).

Há que se indagar, portanto que contornos assume a luta pela moradia popular em Fortaleza, ao longo de sua história, como uma luta pela hegemonia, trazendo ao centro da questão a moradia como elemento de prevalência da lógica da reprodução da força de trabalho sobre a lógica da reprodução do capital.

A pertinência da questão coloca-se, sobretudo porque “o espaço habitado tornou-se um meio geográfico completamente diverso do que fora na aurora dos tempos históricos. Não pode ser comparado qualitativa ou estruturalmente, ao espaço do homem anterior à

---

<sup>1</sup>GRAMSCI, Antônio, Quaderni, p. 2001 in CARVALHO, Alba Maria Pinho de, A Questão da Transformação e do Trabalho Social, São Paulo; Cortez, 1983, p.45.

Revolução Industrial. (...) A articulação tradicional, histórica da comunidade com o seu quadro orgânico natural, foi então substituída por uma vasta anarquia mercantil. Agora o fenômeno se agrava na medida em que o uso do solo se torna especulativo e a determinação do seu valor vem de uma luta sem trégua entre os diversos tipos de capital que ocupam a cidade e o campo” (SANTOS, 1988:44).

Compreendendo que um problema de pesquisa no campo das ciências sociais é, antes de tudo, um problema concreto enfrentado na vida prática da sociedade, a luta por moradia coloca-se, pois, como uma ação protagonizada pelos movimentos de bairros no sentido de buscar conquistar soluções para o grande problema dos setores mais empobrecidos da cidade com vistas a manter-se nela abrigados.

Historicamente, o problema da moradia popular emerge numa conjuntura de grandes transformações econômicas. Por um lado o espaço urbano se remodela, buscando adaptar-se à nova ordem da produção industrial com a implantação de uma infraestrutura adequada às exigências comerciais, de transporte, comunicação, sistema de água e esgotos, etc., compatíveis com a produção em grande escala. Por outro, a insuficiência de moradias populares próximas às fontes de emprego permite que “os proprietários construam pequenos cubículos para aluguel ou transformem casas comuns em casas de cômodos. Há, portanto, uma concentração de miséria e de condições habitacionais precárias e anti-higiênicas, o que favorecerá o surto de epidemias. Há também a concentração de energia política, uma vez que o agrupamento das moradias operárias favorecia enormemente o desenvolvimento de uma consciência de classe e a disseminação de idéias revolucionárias” (RIBEIRO, 1985:20/21).

O sistema capitalista, no contexto de seu próprio modo de produção, gera a crise de moradia. É no momento histórico, de início do capitalismo que os trabalhadores, deixando de autoproduzir as condições de sua sobrevivência, passam a depender do salário para garantir a sua reprodução.

O salário, advindo da venda da força de trabalho deve assegurar, no mínimo, a reprodução dessa força de trabalho, ou seja, dos trabalhadores e suas famílias. Para isso são necessários a habitação, a saúde, a educação, o transporte, enfim, o atendimento das necessidades básicas para que a classe trabalhadora permaneça com as condições de reproduzir-se. De acordo com Marx,

“ O valor da força de trabalho é determinado pelo valor dos artigos de primeira necessidade exigidos para produzir, desenvolver, manter e perpetuar a força de trabalho. (...) Seu limite mínimo é determinado pelo elemento físico, quer dizer – para poder manter-se e se reproduzir, para perpetuar sua existência física, a classe operária precisa obter os artigos de primeira necessidade absolutamente indispensáveis à vida e à sua multiplicação. (...) Para poder crescer e manter-se, um homem precisa consumir uma determinada quantidade de meios de subsistência, o homem como a máquina, se gasta e tem que ser substituído por outro homem. Além da soma de artigos de primeira necessidade exigidos para o seu próprio sustento, ele precisa de outra quantidade dos mesmos artigos para criar determinado número de filhos, que não de substituí-lo no mercado de trabalho e perpetuar a raça dos trabalhadores. Ademais, tem que gastar outra soma de valores no desenvolvimento de sua força de trabalho e na aquisição de uma certa habilidade”(MARX, s.d.:359/373).

Dentre esses artigos de primeira necessidade está a moradia. Falar de moradia, portanto, é falar de uma das mais importantes dimensões do campo da reprodução da força de trabalho. O fato dos salários dos trabalhadores não cobrirem as despesas com sua reprodução decorre do seu alto nível de exploração. Essa exploração coloca-os numa situação de penúria, tendo que recorrer a um tempo adicional de trabalho para suprir suas necessidades, especialmente a de habitação. Para Engels, a penúria de habitação é fruto dos baixos salários e da instabilidade no emprego e que, portanto, a crise de moradia é estrutural no capitalismo. No sistema capitalista, os salários, não correspondendo ao valor da força de trabalho, irão castigar os trabalhadores com o custo da sua reprodução (RIBEIRO e PECHMAN, 1985:17).

Aparentemente o trabalho é totalmente remunerado pelo salário. Subjacente a essa aparência enganosa há o trabalho não remunerado que é o fundo da formação da mais-valia explorada pelo capitalista<sup>1</sup>. O autor ilustra sua tese distinguindo o trabalho assalariado de outras formas históricas do trabalho. O trabalho escravo parece ser trabalho não remunerado até a parte que é paga (com o sustento do escravo), ao passo que o trabalho assalariado parece ser remunerado até a parte que não é paga. No caso do camponês servo, o trabalho remunerado e o não remunerado têm mais visibilidade, na medida em que ele trabalha três dias para si e três gratuitamente para o senhor proprietário da terra. O trabalho não pago aparece separado do trabalho pago no tempo e no espaço.

Em seu estudo sobre a formação da classe operária inglesa, Thompson evidencia a relevância do campo da reprodução da força de trabalho nas primeiras lutas da classe operária quando diz que, historicamente, uma consciência de consumidor precedeu a outras manifestações de antagonismos do capitalismo na Inglaterra.

“O indicador mais sensível do descontentamento popular era, não o salário, mas o preço do pão” (THOMPSON, 1987:66) .

Os aumentos dos preços dos artigos de primeira necessidade provocavam motins e eram regulados por movimentos espontâneos ou não da população. Muitos exemplos de ações são citados pelo autor, como o “Tribunal do Pão”, o “Grande Motim do Queijo”, “Os reguladores”, movimentos criados por grupos de trabalhadores nas vilas e cidades para assegurar a qualidade e os baixos preços dos alimentos, impondo preço popular e punindo os varejistas e demais intermediários. Não só os alimentos, mas outros elementos da reprodução da força de trabalho, como pedágios e postagens, impostos de consumo, motivaram os motins que marcaram o início da era industrial e da formação da classe trabalhadora no século XVIII e início do século XIX.

“Tais ‘motins’ eram tidos pelo povo como atos de justiça e seus líderes considerados heróis. Na maioria dos casos culminavam na venda imposta de alimentos ao preço popular ou costumeiro (...) e o dinheiro apurado era entregue a seus proprietários” (THOMPSON, 1987:66).

Subjacente a essas ações, que marcaram esse momento histórico, pode-se perceber a existência de noções de direito que garantiam sua legitimidade. Ainda que o alvo das

---

<sup>1</sup> MARX, Karl, Op. Cit. O conceito de mais-valia em Marx refere-se “àquela parte do valor total da mercadoria em que se incorpora o sobre-trabalho, ou trabalho não remunerado”. P. 363

lutas não fosse diretamente o aumento do salário, mas sim o rebaixamento dos preços dos artigos de primeira necessidade, tais lutas impunham que o valor pago pela força de trabalho assegurasse sua reprodução. Ao mesmo tempo essas ações expressavam uma resistência popular à economia de livre mercado.

Em seu estudo *O Problema da Habitação*, realizado em janeiro de 1887, Engels analisa a crise da habitação à época, não como uma particularidade daquele momento nem tampouco um marco inerente ao proletariado moderno, mas sim como um dos males que acompanhava as classes oprimidas ao longo da história. É interessante observar que, embora esse estudo tenha sido realizado no início da expansão da era industrial urbana, suas teses sobrevivem em plena atualidade. De acordo com o autor, a crise da habitação “é o particular agravamento das más condições de habitação dos trabalhadores em consequência do brusco fluxo da população às grandes cidades; é um enorme aumento das rendas de casa; uma lotação ainda maior de inquilinos em cada casa, e, para alguns, a impossibilidade de encontrar sequer onde se alojam” (ENGELS, 1975:23).

No Brasil, desde a Primeira República, as camadas populares urbanas já se ressentem dessa realidade, que se agravou após 1930. A conjuntura econômica da época exigia, como necessidade para acumulação do capital, o estabelecimento do salário mínimo, como principal elemento de uma política salarial para a classe trabalhadora. O salário mínimo deu visibilidade à política de redução do custo da força de trabalho ao patamar mínimo da simples sobrevivência do trabalhador. Somente após a Constituição de 1946, o salário mínimo passa a incorporar “a reprodução ampliada da força de trabalho – reprodução da energia despendida no processo do trabalho pelo trabalhador e reprodução de novos contingentes de trabalhadores – (...) que relacionava o salário à garantia das ‘necessidades normais’ de alimentação, habitação, vestuário, higiene e transporte do trabalhador e sua família” (ABREU, 1987:47). A Constituição de 1988 reafirma em seu texto essas garantias no artigo 7º, inciso IV:

“ São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem a melhoria de sua condição social: (...)

IV – salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender às suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim” (BRASIL, 1989:13).

Ainda que institucionalizado como garantia da reprodução da força de trabalho, o salário mínimo sempre foi questionado por organismos sindicais dos trabalhadores, que denunciam e reclamam sua incapacidade de assegurar o atendimento às “necessidades vitais básicas” do trabalhador e sua família. Em 1987, o DIEESE afirmava que, para tanto, era necessário que o salário mínimo fosse seis vezes o seu valor (ABREU, 1987:47).

A industrialização das cidades provoca, por um lado, uma saga permanente dos trabalhadores em busca de solucionar sua necessidade de reprodução, entre elas a moradia e, por outro, a renovação dos espaços urbanos em busca de atender às novas exigências da atividade fabril.

A escassez de moradias, decorrente do aumento da população urbana, faz emergir a atração de capitais para investimentos na atividade imobiliária. Surgem as habitações precárias e os cortiços, além de vilas de casas populares para aluguel aos trabalhadores, como atividade lucrativa para o setor rentista. Os proprietários de terra e o capital imobiliário têm uma relação contraditória e de disputa de participação na mais-valia<sup>1</sup> (ABREU, 1987:23).

Assim, também regida pelo capital, a moradia passa a sintetizar uma relevante contradição do desenvolvimento urbano nos moldes capitalistas. Ao mesmo tempo em que é alvo das grandes lutas urbanas no campo da reprodução da força de trabalho, passa a ser produzida a partir de investimentos do capital imobiliário, contando com uma reduzida demanda com capacidade de pagamento, em face dos baixos salários.

Em outras palavras, a moradia é uma mercadoria de alto valor relativo, com mercado consumidor estreito, de vez que é composto apenas por aqueles que têm rendimentos suficientes para adquiri-la, com capacidade de acumulação de uma significativa poupança. A grande massa trabalhadora, excluída dessa demanda, é obrigada a solucionar sua necessidade de habitação fora do mercado formal de moradias, ou seja, em moldes não capitalistas. Essa questão está na base da crise de habitação produzida de forma estrutural pelo capitalismo.

Além da restrita demanda com capacidade de pagamento e dos baixos salários que não permitem a aquisição do bem de consumo mais caro para os trabalhadores, o setor de produção de moradias encontra vários obstáculos que impedem a sua industrialização e seu desenvolvimento equilibrado. O mais importante é a concentração da terra, como mercadoria de propriedade privada, que faz com que a produção de moradias seja descontínua no tempo e no espaço.

Em seu caso particular, a terra agrega-se à mercadoria produzida. E essa terra precisa ter características adequadas para ser edificada, ou seja, contar com a infra-estrutura necessária para valorização do imóvel construído e para que seja comercializado no mercado de imóveis. No geral a terra urbana com essas características está monopolizada nas mãos de alguns proprietários que, visando auferir um diferencial de valorização, aguardam investimentos públicos funcionando como uma reserva de capital.

Esse monopólio permite a seus proprietários “exercer um poder de tributação sobre a produção e circulação das mercadorias, participando assim da distribuição da mais-valia, sem nada contribuir para a sua geração e circulação” (RIBEIRO e PECHMAN, 1985:32).

Desse modo, a questão fundiária consubstancia uma disputa entre o setor de produção de moradias e os proprietários de terrenos urbanos que só se soluciona se for possível a geração de um lucro adicional que propicie a esses proprietários o rendimento imposto. Essa tensão aumenta os custos de produção pressionando, conseqüentemente, a elevação do preço da mercadoria.

Ao contrário de outros investimentos industriais nos quais, quanto mais barata a matéria-prima, mais baixos serão os custos e maiores os lucros, a produção de moradias enfrenta uma particularidade: quanto mais barata a terra, menor será o lucro do

---

<sup>1</sup> Para Marx “o monopólio do solo permite ao proprietário da terra embolsar uma parte desta mais-valia, sob a denominação de renda territorial, quer o solo seja utilizado na agricultura ou se destine a construir edifícios, ferrovias ou a outro fim qualquer produtivo” (Op. Cit., p. 363).



empreendimento, pois a terra desvalorizada significa a carência de infra-estrutura que incide diretamente na desvalorização do imóvel edificado e, conseqüentemente, no seu preço. Portanto, a construção está condicionada à disponibilidade de terrenos edificáveis que, em última instância, está intrinsecamente ligada à sua localização no espaço urbano, significando o acesso ao uso de todo o sistema de equipamentos urbanos. São esses elementos que agregam valor ao imóvel.

Nesse aspecto, pode-se destacar dois elementos relevantes na ação do poder público: um primeiro resulta da dotação de infra-estrutura nos terrenos não edificáveis. Essa intervenção traduz-se em um diferencial imediato no aumento do valor da terra, revertendo-se em rendimentos adicionais para seus proprietários, sem que os mesmos tenham investido absolutamente nada. Um segundo elemento é sua ação como órgão intermediário no financiamento, tanto dos empreendimentos imobiliários quanto na venda dos imóveis. Em função de incapacidade de compra de moradias por parte de setores da população, o poder público facilita o acesso ao bem, para aqueles que têm capacidade de pagamento ao longo de muitos anos.

Em outras palavras, o poder público investe como importante elemento de viabilização da circulação de edificações, como mercadorias, convergindo sua ação para a ampliação dos lucros do capital, tanto pelos resultados na valorização do terreno, portanto no aumento da renda fundiária, quanto pelo financiamento da compra dos imóveis, dinamizando o setor imobiliário. Dessa forma, destaca-se o papel do Estado como ator junto ao mercado formal de habitações com resultados diretos no aprofundamento da segregação social. Ou seja, o valor agregado à terra, fruto dos investimentos em infra-estrutura para torna-la edificável, incide diretamente no aumento dos preços da moradia, portanto, na exclusão, cada vez maior dos setores mais empobrecidos frente ao mercado formal de habitações. As terras não edificáveis e desvalorizadas ficam como alternativa de localização dos setores populares para reproduzir-se e perpetuar-se.

A noção de espoliação urbana, desenvolvida por Kowarick, muito fundamenta essa compreensão, na medida em que se refere à “inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo, que juntamente ao acesso à terra e à moradia apresentam-se como socialmente necessários para a reprodução da força de trabalho e aguçam ainda mais a dilapidação decorrente da exploração do trabalho ou, o que é pior, da falta deste. (...) É preciso reafirmar que a espoliação urbana está intimamente ligada à acumulação do capital e ao grau de pauperismo dela decorrente” (KOWARICK, 2000:23) .

Em outras palavras, a espoliação urbana, para Kowarick, é a transferência dos custos da reprodução da força de trabalho para os próprios trabalhadores, já que o nível de exploração do trabalho, representado nos baixos salários, não permite aos trabalhadores participar da demanda solvável do mercado formal de moradias. A autoconstrução de moradias emerge como solução possível, ainda que signifique uma superexploração, consubstanciada no sobretrabalho familiar e na redução dos períodos de descanso. O indivíduo é explorado como trabalhador e espoliado como morador da cidade. Encontram-se no Estado implicações nessas duas dimensões, de vez que é mediador das regulações da remuneração do trabalho e ao mesmo tempo, provedor dos bens de consumo coletivo.

Por outro lado, para que a estratégia de acumulação do capital não venha a comprometer definitivamente a reprodução da força de trabalho, é relevante o papel do Estado em subsidiar o modelo, direcionando para os setores excluídos do mercado as políticas sociais compensatórias, em diferentes áreas como alimentação, saúde, ou habitação.

Essa ação, seja parcial ou indireta, também converge para a acumulação do capital, de vez que reduz seu custo de reprodução.

Dessa forma, para as lutas urbanas ficam as possibilidades de obtenção, junto ao poder público, de conquistas de serviços, de equipamentos coletivos e de subsídios à habitação. Assim, o poder público é obrigado a viabilizar o acesso à produção de moradias em moldes não capitalistas, através de programas de autoconstrução para a população mais pobre. Nesse aspecto, o investimento estatal destina-se diretamente à reprodução da força de trabalho, concorrendo para manter baixo o padrão do valor pago pela compra da força de trabalho na forma de salário.

A autoconstrução, seja ela subsidiada ou não, foi criticada por muitos autores e agentes sociais por reduzir os custos da força de trabalho, aliviando a tensão sobre as lutas salariais e por desobrigar o capital de assumir esses custos na forma de salários. É através do trabalho gratuito que as moradias das classes populares são autoconstruídas. A questão da moradia, portanto, está intrinsecamente ligada à da renda, sobretudo à capacidade da população em adquirir um bem tão caro.

Falar em moradia no Brasil é falar também do grau de perversidade do capitalismo implantado historicamente no País, gerador de pobreza e de indignidade, determinadas, sobretudo, pelo alto nível de concentração de renda. “O Brasil não é um país pobre, mas um país de muitos pobres” (BARROS, HENRIQUES, MENDONÇA, 2001:01).

As desigualdades na distribuição da renda, como marca do modelo de desenvolvimento do País aparecem em vários estudos como determinante para a geração e permanência dos níveis de pobreza. Há, portanto, uma evidente relação entre o acesso a habitações dignas e as desigualdades sociais. Por essa razão, é significativo contextualizar a pobreza, ainda que não seja esse o foco principal deste trabalho.

De acordo com Milton Santos, “a noção de pobreza, ligada, desde o início à noção de escassez, não pode ser estática nem válida em toda parte” (SANTOS, 1978:09). Em seu estudo sobre a pobreza urbana, o autor apresenta diversas críticas a conceitos estáticos de pobreza vinculados unicamente a estatísticas.

“ ... um indivíduo não é mais pobre nem menos pobre só porque consome um pouco menos ou um pouco mais. A definição de pobreza deve ir além dessa pesquisa estatística para situar o homem na sociedade global a qual pertence, porquanto a pobreza não é apenas uma categoria econômica mas também uma categoria política acima de tudo. Estamos lidando com um problema social” (SANTOS, 1978:09).

O autor chama a atenção para o conjunto complexo e duradouro de relações e instituições sociais, econômicas, culturais e políticas implicadas na dinâmica da pobreza, não só como estado de privação, mas como modo de vida, em cada país e em diferentes momentos históricos.

Embora compreendendo que a pobreza no Brasil não é somente uma questão estatística, este trabalho lança mão de alguns estudos que trabalham com a linha de pobreza, usando como critério a insuficiência de renda. Ainda que se compreenda que a pobreza tem implicações muito mais amplas e complexas do que as que se pode mensurar apenas pela renda, avalia-se também o fato de que, nos limites desse trabalho, é suficiente visualizar a pobreza do ponto de vista da renda, por compreender que é este o

aspecto essencial para a exclusão de grande parte da população do mercado de habitações.

De acordo com Barros, Henriques e Mendonça, pobreza significa “a situação de carência em que os indivíduos não conseguem manter um padrão mínimo de vida condizente com as referências socialmente estabelecidas em cada momento histórico. (...) A linha de pobreza equivale a essa medida. (...) A linha de indigência refere-se apenas a estrutura de custos de uma cesta alimentar regionalmente estabelecida que contemple as necessidades de consumo calórico de um indivíduo”.(BARROS, HENRIQUES e MENDONÇA, 2001:02)

Em outras palavras, a linha de pobreza demarca o mínimo de renda imprescindível para reprodução da força de trabalho, compreendendo a alimentação e todas as outras necessidades pessoais básicas, inclusive a habitação. Já a linha de indigência identifica um patamar de capacidade de garantir apenas os custos com alimentação.<sup>1</sup>

A pesquisa citada revela, com dados de 1999, que cerca de 14% da população brasileira vivem em famílias com renda inferior à linha de indigência, também chamada linha da fome, e 34% em famílias com renda inferior à linha de pobreza. Isso significa dizer que 53 milhões de brasileiros vivem como pobres, não tendo, portanto, suas necessidades básicas resolvidas pela renda e, destes, 22 milhões como indigentes, que lutam cotidianamente contra a fome.

A magnitude da perversidade da pobreza também assusta: as famílias reconhecidas como pobres têm uma renda média 55% abaixo da linha de pobreza, os considerados indigentes têm renda média 60% abaixo da linha de indigência”. (BARROS, HENRIQUES e MENDONÇA,2001:04)

Por outro lado, o PIB e a renda *per capita*<sup>2</sup> brasileira colocam o País em posição relativamente favorável em relação às demais nações: cerca de 64% dos países têm renda *per capita* inferior à brasileira, alguns sem, necessariamente, produzir uma pobreza do tamanho da do Brasil.

“Embora o Brasil não possa ser considerado um país pobre, dado o nível do seu PIB *per capita*, a extrema desigualdade em nossa distribuição de renda faz com que a maior parte da população viva com níveis baixos de renda pessoal. Como os 10% mais ricos apropriam-se de 47,8% de renda total – e os 5% mais ricos, de 34,1% –, resulta que 70% da população vivem com uma renda familiar *per capita* de apenas R\$ 215,00 mensais, pouco mais de cem dólares, conforme os dados da PNAD de 1997. Se adotássemos os padrões próprios dos países desenvolvidos, poderíamos, com propriedade, classificar toda essa população como pobre” (BRASIL, 1999:88).

---

<sup>1</sup> Os estudos utilizam a seguinte relação: o valor da linha de pobreza é duas vezes superior ao da linha de indigência. As famílias situadas abaixo da linha de indigência estão também abaixo da linha de pobreza, já que formam o seu estrato inferior. Isto é, os indigentes são também pobres, porém nem todos os pobres são indigentes.

<sup>2</sup> Segundo o Relatório Final do Congresso Nacional para Erradicação da Pobreza, já citado, o PIB *per capita* brasileiro cresceu significativamente, de R\$2.811,00 em 1970 para R\$5.245,00 em 1980, e chegou a R\$5.500,00 em 1998. A renda média familiar *per capita* brasileira é da ordem de R\$ 243,70.

O relatório enfatiza a dimensão desproporcional do número de pobres e indigentes no Brasil em relação ao seu poder econômico, o que mostra a magnitude da desigualdade.

Com base nos documentos citados, pode-se constatar:

- a renda média brasileira é significativamente superior à linha de pobreza;
- os 10% mais ricos apropriam-se de cerca de 50% do total da renda das famílias e, inversamente, os 50% mais pobres detêm apenas 10% da renda;
- os 10% mais ricos possuem 28 vezes a renda média dos 40% mais pobres. Esse dado coloca o Brasil como o país de maior concentração entre os que se dispõem de informações;<sup>1</sup>
- a razão entre a renda média dos 20% mais ricos e os 20% mais pobres no Brasil é de 32,1 vezes. Na maioria dos países esse índice é inferior a 10, e apenas cinco países é superior a 20;
- na comparação da desigualdade com base no índice de Gini,<sup>2</sup> o Brasil só perde para Malavi e África do Sul, com coeficientes acima de 0,6<sup>3</sup>, e
- a desigualdade adquire proporções espantosas se a comparação for feita entre o 1% mais rico, que detém uma renda superior aos 50% mais pobres, que se apropriam de apenas 10% da renda.

Analisando as duas últimas décadas, os estudos chamam a atenção para a extraordinária capacidade do País em manter estáveis os perversos índices de concentração de riquezas, salvo pequenas flutuações decorrentes, sobretudo, de medidas econômicas de impacto.

“A análise atenta do período 1977/99 revela, de forma contundente, que muito mais importante do que as pequenas flutuações observadas nas desigualdades é a inacreditável estabilidade da intensa desigualdade de renda que acompanha a sociedade brasileira ao longo de todos esses anos”. (BARROS, HENRIQUES, MENDONÇA e 2001:17)

Esta estabilidade inaceitável é compartilhada com a indignação que Ladislau Dowbor manifesta em seus estudos.

---

<sup>1</sup> “Em países como a Holanda e o Japão, a renda dos primeiros representa menos de cinco vezes a dos segundos; já a Argentina é exemplo típico dos países com índice em torno de dez; o Nepal, por seu turno, possui índice igual a quinze; num outro estrato, a Costa do Marfim atinge índice de 20” (Idem, p. 3).

<sup>2</sup> “Medida estatística que avalia a concentração de coisas entre a distribuição igualitária – medida no índice zero – e a concentração absoluta representada pelo índice um, ou seja, no caso dos rendimentos, esse último corresponderia a uma pessoa possuir toda a renda de determinado país. Na relação de 92 nações para as quais os dados estão disponíveis, catorze possuem coeficientes entre 0,2 e 0,3; 40 entre 0,3 e 0,4; dezoito entre 0,4 e 0,5; 17 entre 0,5 e 0,6; e apenas três países, entre os quais o Brasil, têm coeficientes acima de 0,6”. (CONGRESSO NACIONAL, 1999:03)

<sup>3</sup> O índice de desigualdade do Brasil é de 0,74, segundo o IPEA e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, (conforme O POVO, 1/05/2001:2 – Fortaleza-CE)

“Um país como o Brasil dispõe de amplas riquezas agrícolas, minerais, turísticas e industriais, e consegue a proeza de gerar simultaneamente condições de vida humilhantes para a maior parte da população e de medo permanente para os próprios ricos, além de estar dilapidando rapidamente o seu capital ambiental” (DOWBOR, 1998: 107).

E a pobreza no Brasil tem endereço. Entre os habitantes das zonas rurais, 58% estão abaixo da linha de pobreza, enquanto as zonas urbanas apresentam índice de 28%. No entanto, como a população do Brasil apresenta uma proporção de 80% morando nas cidades, 65% da população urbana encontram-se abaixo da linha de pobreza, o que caracteriza a pobreza brasileira como uma problemática predominantemente urbana.

Do ponto de vista regional, observa-se que a maior incidência da pobreza encontra-se nas regiões Norte e, sobretudo, Nordeste. Nesta última, para cada dez habitantes, seis vivem abaixo da linha de pobreza, com 3,2 abaixo da linha de indigência.<sup>1</sup> Especificamente no Nordeste mais da metade da população de cada estado vive numa situação inferior à linha de pobreza.

“Em virtude da elevada incidência de pobreza no Nordeste, a região, apesar de abrigar apenas 29% da população brasileira, responde por mais da metade – 51% – dos pobres do País. Assim, nossa pobreza é em grande medida um problema nordestino, embora esteja presente em todo o território nacional. (...) Como nossa população é muito concentrada em certas áreas, mais da metade dos pobres, em números absolutos, está localizada na Bahia, São Paulo, Minas Gerais, Pernambuco, Ceará e Maranhão, nessa ordem. São Paulo e Minas Gerais estão entre os estados com o maior número de pobres devido à sua elevada população, uma vez que nestes estados menos de um quarto da população vive abaixo da linha de pobreza” (BRASIL, 1999:35).

No *ranking* da pobreza dos estados do Brasil, o Ceará ocupa o quinto lugar com 59% de sua população abaixo da linha de pobreza, contribuindo com 7,9% da pobreza do País. Quanto à indigência, o Estado tem 32,5% abaixo desta linha, contribuindo com 9,9% dos indigentes do País.<sup>2</sup>

O Relatório do Banco Mundial, ainda que reconheça no geral como bastante favorável o desempenho do Estado do Ceará no contexto brasileiro, destacando como bem-sucedida a promoção da indústria, a geração de empregos e a redução da pobreza, coloca como questão chave: “por que o crescimento verificado não gerou mais emprego e não absorveu uma parte maior do grande conjunto dos que permanecem pobres?” (BANCO MUNDIAL, 1999). O documento enfatiza a insuficiência do crescimento para obtenção de impactos significativos diante de uma situação de pobreza que permanece severa e profunda. Indica a produtividade extremamente baixa no trabalho da agricultura e o grande reservatório de pobres rurais como problemas que estão na raiz da pobreza do Estado.

---

<sup>1</sup> Na região Sudeste, apenas 20% da população encontram-se abaixo da linha de pobreza e 6,8% abaixo da linha de indigência.

<sup>2</sup> Com índices maiores de pobreza que o Ceará estão os Estados de Alagoas, Tocantins, Piauí e Maranhão.

Do ponto de vista da concentração de renda, a situação do Estado, evidentemente, também é das piores. Dados comparativos do IBGE de 1992 a 1999 informam que o Estado do Ceará “subiu um penoso degrau no *ranking* dos estados brasileiros que mais concentram renda: passou do quarto para o quinto lugar (...) Em todo o estado, 70% das pessoas que têm alguma ocupação, formal ou informal, recebem apenas até um salário mínimo. Por outro lado, a parcela que ganha acima de cinco salários mínimos (correspondente hoje a R\$ 900,00, mas que em 1999 correspondia a R\$ 755,00) é de apenas 3,7%” (O POVO, 22/04/2001:23).

Para a Região Metropolitana de Fortaleza os dados comparativos do IBGE de 1992 e 1999 mostram uma tendência ao crescimento da concentração, visto que a parcela privilegiada formada pelo 1% mais rico, que concentrava 12,4% dos rendimentos em 1992, passa a deter em 1999 uma proporção de 15,7% da renda. Por outro lado, os 50% mais pobres, que detinham 15,6% da renda em 1992, sofrem uma queda para 14% em 1999.<sup>1</sup> O índice de Gini da Região Metropolitana de Fortaleza é de 0,6220, conforme a Pesquisa de Orçamento Familiar – POF, realizada em 1996. Essa posição coloca a RMF em primeiro lugar dentre as demais regiões metropolitanas brasileiras em nível de concentração de renda (CENTRO JOSUÉ DE CASTRO / PÓLIS, 1998:18).

Mesmo entre os trabalhadores assalariados a Região Nordeste e, sobretudo o Estado do Ceará, é apenada em relação à média de remunerações em plano nacional. Em 2000, segundo dados do Boletim do Guia de Recolhimento do FTTTS, a média salarial nacional chegou a de R\$ 650,89, a nordestina ficou em R\$ 451,53 e a cearense, ocupando o pior lugar da região, foi situada na faixa de R\$ 371,68 (DIÁRIO DO NORDESTE, 10/11/2000).

A cidade de Fortaleza, que reúne hoje quase 30% da população do Estado, concentra também os índices de pobreza e concentração de renda. A Cidade ingressa no século XXI, inserida em um contexto de aumento do desemprego. O SINE-CE, em recente pesquisa, apresenta uma tendência de crescimento da População Economicamente Ativa (PEA) e crescimento da taxa de desemprego.

“Quanto ao comportamento do desemprego aberto, representado por pessoas sem atividade, que se encontram pressionando o mercado, este vem crescendo desde outubro de 2000, cuja taxa levantada foi de 12,35%. A partir de janeiro de 2001, com 12,48, tem apresentado crescimento significativo, atingindo 15,74% em março de 2001, o maior percentual verificado no período iniciado em janeiro de 1995. No presente mês de abril/2001, amplia-se ainda mais, alcançando o recorde de 16,97%” (SINE, 2001:03).

Ainda que os indicadores apontem para aumento da taxa de ocupação de abril de 2000 para o mesmo mês em 2001,<sup>2</sup> enfocando um período mais longo, de abril de 1995 a abril de 2001, observam-se índices que sinalizam para uma tendência cada vez mais preocupante. A taxa de ocupação, que em 1995 era de 41,95%, cai em 2001 para 37,98. O desemprego aberto, que em 1995 era de 9,06%, chega em 2001 a 16,97%. O

---

1 IBGE, Distribuição dos rendimentos dos 50% mais pobres e dos 1% mais ricos em relação a total de rendimentos, segundo as Grandes Regiões, Unidades da Federação e Regiões Metropolitanas – 1992/1999.

2 O setor serviços é o único responsável por esse crescimento, tendo-se observado queda na indústria de transformação, construção civil e comércio. (O POVO, 18 /11/ 2000).

desemprego total com 9,80% naquele ano passa do seu dobro, atingindo 19,10% em 2001 (SINE, 2001:06).

Nesse contexto marcado pela exclusão social, a cidade de Fortaleza se inscreve num quadro caótico, reunindo perversos indicadores equiparados aos piores do mundo, em relação à renda. Entre as 12 maiores capitais brasileiras, a Cidade apresenta a pior distribuição de renda, segundo a Fundação Getúlio Vargas (O POVO, 5/08/2001: 27).

A injustiça social contraria a intensa propaganda sobre os novos empreendimentos e o embelezamento da Cidade para o turismo. As informações apresentadas dão indícios da qualidade de vida das famílias mais pobres em Fortaleza, sobrevivendo com baixa renda familiar, morando em habitações precárias e, de acordo com as tendências, com poucas perspectivas de mudança.

Evidentemente esses elementos têm rebatimentos diretos nas soluções possíveis para a moradia popular em Fortaleza.

“ Com efeito, a favela não reúne todos os pobres de uma cidade, e nem todos os que nela vivem podem ser definidos segundo os mesmos critérios de pobreza. Uma favela pode compreender tanto biscateiros, que vivem de rendas ocasionais, como assalariados dos serviços e das indústrias e mesmo pequenos empresários” (SANTOS, 1979:59).

O poder de compra da maioria da população determina sua capacidade de consumo, em especial a aquisição ou construção de um imóvel, ou de comprometimento com um aluguel. Os situados abaixo da linha de indigência sequer têm rendimentos para suprir suas necessidades com alimentação; os situados abaixo da linha de pobreza, ainda que possam dar conta da alimentação, não têm capacidade de assegurar as outras necessidades básicas, como habitação, vestuário, transporte, entre outras. Evidentemente, a habitação digna e com razoável padrão sanitário, incidirá diretamente no sacrifício de outros consumos, como a alimentação, por exemplo.

“A atração exercida pelos tipos de consumo modernos oferece ao indivíduo bem pouca escolha entre os bens e os serviços que ele consumirá. Quanto ao modo de pagamento, certos bens e produtos podem ser comprados fiado, com a utilização de crédito pessoal e direto, enquanto que outros exigem pagamento a vista ou, se o comprador pode se permitir, a assinatura de promissórias, o que significa a obrigação de desembolsar o dinheiro em data fixa. Como as despesas com habitação se inscrevem nesta última categoria, isso explica em parte a proliferação de barracos, solução que permite não sacrificar consumos que exigem, como a habitação ‘normal’, um desembolso com dinheiro líquido em data fixa” (SANTOS, 1979:60)

A moradia, portanto, inscreve-se, em grande medida, na agenda das lutas sociais pela melhoria da qualidade de vida. A luta pela moradia está inserida no mesmo campo por onde transita a luta pela hegemonia. Para explicitá-la, é relevante também tomar em conta dois importantes vetores que impulsionaram, e impulsionam, a expansão da cidade de Fortaleza, funcionando como dois termos de uma mesma equação.

O primeiro tem como base a lógica da reprodução do capital, com bastante visibilidade na especulação imobiliária, sendo os setores das classes dominantes seus promotores

principais. Esse vetor de expansão é preponderante, cuja dinâmica mobiliza tanto os interesses de setores que dele se beneficiam, como intervém na formulação da legislação urbana e seus mecanismos de controle.<sup>1</sup>

A Cidade cresce obedecendo, até certo ponto, a essa dinâmica. A infra-estrutura implantada, as vias de circulação, a destinação de uso do solo, a construção de equipamentos sociais, entre outros, são fatores que determinam, e dinamizam, o tipo de ocupação dos diferentes espaços urbanos e sua conseqüente valorização.

Como explicitado, esse vetor conta com a associação do poder público na medida que, dotando uma certa área de infra-estrutura ou construindo grandes equipamentos, agrega valor aos terrenos, otimizando as condições para especulação imobiliária nesses locais. O setor privado, que investe na terra urbana, passa a usufruir desses investimentos públicos. Os incorporadores imobiliários parcelam a terra, criam inúmeros vazios urbanos e se favorecem, enormemente, com os investimentos públicos realizados nessas áreas. A existência desses vazios urbanos dotados de infraestrutura comprova a associação entre o interesse privado especulativo e a ação do poder público. A lógica da reprodução do capital imobiliário funciona articulada com a ação do poder público.

Esse mesmo mecanismo também é utilizado pelo poder público quando da construção de conjuntos habitacionais em áreas isoladas, distantes da Cidade, criando enormes vazios entre a malha urbana ocupada e a localização do conjunto. Por força da necessidade de implantação de infra-estrutura para o conjunto, os terrenos contíguos serão também beneficiados, atendendo os interesses de grandes especuladores, proprietários que estocam esses terrenos a espera de valorização. Assim, o poder público contribui com a reprodução da especulação imobiliária.

Também tem sido comum, historicamente, em Fortaleza, a mudança de zoneamento pela Câmara Municipal, para permitir em alguns locais a construção verticalizada em maior altura, agregando mais valor a esses terrenos.

A Cidade também se expande verticalmente ou pela mudança de uso de determinadas regiões. A transferência de setores de maior poder aquisitivo do Jacarecanga para a Aldeota, à medida que aquela região ia cada vez se caracterizando como bairro industrial, alterou, de forma significativa, o desenho da Cidade. Mais tarde, a transferência do Palácio do Governo e a instalação de vários órgãos da administração pública também para a Aldeota, explica, em parte o surgimento neste bairro de um centro comercial e de serviços.

Quem mais sofre com essa expansão da Cidade é a população mais pobre (grande maioria) que não se vê contemplada de forma digna nos instrumentos de planejamento urbano.

O segundo vetor, por onde transita a luta pela hegemonia, tem como base a necessidade de reprodução da força de trabalho. Esse vetor, que também impulsiona a expansão da Cidade, tem visibilidade nas ações e nas lutas dos setores populares em busca de ocupar um espaço para moradia em Fortaleza. É esse o segundo termo da mesma equação.

---

<sup>1</sup> A ocupação do espaço urbano está assentada em bases legais. O uso e ocupação do solo na cidade são regulados pela Constituição Federal, Lei Orgânica Municipal, Plano Diretor e Lei de Uso e Ocupação do Solo. Esses instrumentos traçam as diretrizes e definem os espaços para instalação de atividades diferentes, assim como fixam as taxas de ocupação e o zoneamento das diversas áreas.



Referindo-se a esta ordem urbanística, no Brasil, Rolnik afirma ser ela, “baseada exclusivamente na lógica, nos ritmos e dimensões dos grandes investimentos imobiliários na cidade e construída para protegê-los, reservando para eles as melhores localizações urbanas. Para os assentamentos populares e suas formas de investimento se configurou um pacto territorial paralelo à própria lei, que admite a existência de ilegalidades, sem, entretanto, abrir mão de um padrão urbanístico que os estigmatiza. Esta dimensão confere aos territórios populares o estatuto de não-cidadania e, portanto, sujeito a processos de incorporação à cidade mediados por negociações políticas de natureza clientelista” (ROLNIK, 1997:55).

Embora a classe dominante tente de todas as formas garantir sua hegemonia, construindo um “consenso” a partir de sua ideologia, os setores subalternos, por também possuírem suas concepções de mundo, oferecem resistência à assimilação integral da ideologia dirigente. Não há na realidade uma submissão absoluta da sociedade civil à sociedade política. Existem espaços para atuação política no sentido da recriação cultural dos dirigidos.

No caso da habitação, como a situação de pobreza<sup>1</sup> de grande parte da população impede que o problema habitacional seja resolvido pelo mercado, a ocupação irregular de terrenos, públicos ou privados, para construção de casas populares coloca-se como alternativa, desenhando a trajetória da luta pela moradia popular. A esse respeito Silva afirma:

“Parte importante dos segmentos sociais de baixa renda, ou mesmo os sem renda, não têm acesso à habitação em forma de mercadoria do setor formal da economia, esta compreendida como uma habitação que tenha ao mesmo tempo valor de uso e valor de troca. Assim, este contingente que constitui parte do exército industrial de reserva, soluciona a seu modo esse problema, optando, ou melhor dizendo, acatando para si a única via possível de se manter na cidade abrigado” (SILVA, 1992:104).

Na dinâmica desse vetor, campo do objeto deste estudo, pode-se identificar dois tipos de ocupação, que se distinguem, basicamente, pelos diferentes modos como são ocupados os terrenos: as ocupações espontâneas e as planejadas.

O primeiro tipo de ocupação, caracterizado, neste estudo, como espontânea, é uma “solução” buscada por parte da população como um meio de se inserir na cidade, no geral, esta forma de ocupação transforma-se em favelas. Nesse caso, a luta é principalmente de resistência, podendo girar em torno de conquista por melhorias de infra-estrutura e equipamentos e serviços públicos e comunitários.

O segundo tipo, caracterizado aqui, como ocupação planejada, objeto deste estudo, diz respeito a uma estratégia implementada por setores organizados na luta pela moradia. Fruto de uma ação previamente planejada, esse modo de ocupação objetiva, em primeiro lugar, a conquista da destinação de terrenos para moradia popular e, atualmente, também visa à construção das casas através de um projeto de mutirão

---

<sup>1</sup> Conforme a Síntese Diagnóstica do PDDU/FOR: “o controverso setor informal abrange 50,18% da população economicamente ativa (...) quase metade da população ocupada, 47,42%, ganha de zero a um salário mínimo. Na faixa de zero a meio salário mínimo situam-se 18,39%, e entre zero e três salários mínimos têm-se 77,35%. Apenas 22,65% estão acima dessa faixa”.

habitacional. Quando o grupo conquista apenas sua fixação no terreno, via de regra, a ocupação transforma-se também em uma favela. Caso o grupo obtenha êxito também no segundo objetivo, a ocupação transforma-se em um conjunto habitacional de mutirão. É importante observar que inerente à estratégia de ocupação planejada está a escolha do público beneficiado, uma vez que é, o mesmo, o autor da ação.

Assim, transitando em um território de fortes contradições, a moradia tem-se tornado uma das principais lutas dos movimentos de bairros. A ocupação de terrenos como busca de solução da população por espaços urbanos com as condições de morar e viver, tem sido uma ação implementada pelos setores populares em suas práticas de luta por moradia.

As experiências de ocupações planejadas, por serem induzidas, e consideradas nesse trabalho como uma estratégia de luta pela moradia, produzem múltiplos saberes a partir da prática social dos sujeitos envolvidos, saberes estes produzidos e apropriados coletivamente.

O saber da prática social como saber gestado a partir da experiência dos grupos em sua luta pela hegemonia é, pois, um conceito de que este estudo lança mão. Ele vem sendo utilizado e desenvolvido por Damasceno em suas pesquisas e fundamenta-se tanto em Gramsci, quanto no conceito de “práxis” em Vasques, e ainda no de saber social desenvolvido por Cândido Grzybowski.

Em Gramsci, o conceito de saber social parte, em primeiro lugar, do senso comum, referindo-se à produção e socialização de certos conhecimentos adquiridos na prática, em certa época e em certo lugar. São conhecimentos difusos, fragmentados, que, via de regra, se limitam à descrição da aparência dos fenômenos, a partir da experiência, sem examinar suas causas e efeitos. Tem características dispersas de um pensamento genérico, inconsistente e, muitas vezes, contraditório, que não foi alvo de uma crítica científica.

O senso comum é carregado de ideologia, baseada, sobretudo, na concepção de mundo das classes dominantes. Submeter o senso comum a uma crítica faz-se necessário para dar consistência aos seus princípios na direção de sua recriação, dotando-o de uma consciência coerente e crítica que fundamente a ação humana. Criticar o senso comum significa também criticar as concepções de mundo que se consolidaram na filosofia popular. Gramsci destaca o importante papel dos intelectuais orgânicos na transformação do senso comum em saber social transformador. Considera que, “a articulação de elementos dispersos e fragmentados no cotidiano dos indivíduos, expressos por representações e pela práxis, baseadas no senso comum, conteria o germe e a possibilidade de transformação social, pela politização e transformação da consciência das massas. E os intelectuais teriam papel relevante nesse processo” (GOHN, 1997:187).

Nesse sentido, é de fundamental importância, no pensamento de Gramsci, a sua visão de homem relacionada com a cultura e a educação. O homem sujeito capaz de construir e transformar o seu mundo e a educação como um elemento que privilegia o homem na sua ação transformadora.

Para Gramsci, as relações pedagógicas, que constroem o saber, não se limitam aos espaços escolares.

“... esta relação existe em toda a sociedade no seu conjunto e em todo indivíduo com relação aos outros indivíduos, bem como entre camadas intelectuais e não intelectuais, entre governantes e governados, entre elites e seguidores, entre dirigentes e dirigidos, entre vanguardas e corpos do exército. Toda relação de hegemonia é necessariamente uma relação pedagógica, que se verifica não apenas no interior de uma nação, entre as diversas forças que a compõem, mas em todo campo internacional e mundial, entre conjuntos de civilizações nacionais e internacionais” (GRAMSCI, 1995:37).

Em seus estudos sobre a educação no meio rural, Grzybowski relaciona o conceito de saber social a determinados interesses, identificando aspectos de poder e dominação. Afirma que a educação ocorre tanto na escola como no trabalho e na vida. A educação é vista como “um *locus* de disputa e exercício da hegemonia no sentido gramsciano. Por isto, é necessário reconhecer que a educação – a diversidade de práticas educacionais – se constitui na luta entre classes sociais e se configura no confronto de propostas de elaboração / apropriação de ‘saberes sociais’ ” (GRZYBOWSKI, 1986:51).

Na definição de Grzybowski, o saber social é “o conjunto de conhecimento e habilidades, valores e atitudes que são produzidos pelas classes, em uma situação histórica dada de relações para dar conta de seus interesses. Trata-se do saber parcial que serve para identificar e unificar uma classe social, lhe dar elementos para se inserir numa estrutura de relações sociais de produção e para avaliar a qualidade de tais relações, e, enfim, trata-se de um saber que serve de instrumento de organização e luta” (GRZYBOWSKI, 1986: 50).

O autor chama a atenção para o caráter educacional das práticas “que se determinam e se caracterizam historicamente pelas necessidades de reprodução social dos trabalhadores e das sociedades de classe de que fazem parte. (...)... a educação também se articula tanto com as necessidades de valorizar o saber-fazer ‘informal’ adquirido no trabalho e na vida, como com o saber necessário para a luta econômica e política e para a afirmação ideológica de classe” (GRZYBOWSKI, 1986:53).

Em outras palavras, o autor defende a idéia de que a produção do saber social ocorre através de práticas coletivas, identificando um caráter pedagógico nessas práticas e um caráter de classe no saber social produzido.

Nesse sentido, o autor sustenta “... a existência de uma relação educativa entre o movimento social como um todo e seus participantes. É uma relação dialética que se concretiza no e pelo próprio processo de luta” (GRZYBOWSKI, 1986:57).

Considerando que uma estrutura para produção e reprodução de saberes está presente nas atividades de todos os agrupamentos sociais organizados, Damasceno destaca que “... via de regra, referido saber não é reconhecido, visto que o mesmo, orienta-se por uma outra lógica, presidido por uma racionalidade de natureza interativa. Trata-se portanto, de um saber norteado por um conjunto de princípios distintos daqueles que subjaz na racionalidade técnico-científica” (DAMASCENO, 1996:22).

Em seus estudos elaborados sobre o saber docente, Therrien identifica o saber social como “elaborado para além do espaço escolar, ou seja, em processo educativo diferenciado daquele propiciado pelos instrumentos básicos do saber sistematizado. Esse saber articulados aos interesses dos trabalhadores é o resgate de suas experiências

de luta e de produção, expressão de sua consciência forjada na história de vida e transformada em vida na sua práxis cotidiana” (THERRIEN, 1993:47).

Percebe-se até aqui que a noção do saber social embute tanto o saber produzido nas relações de trabalho como na luta política.

Aprofundando o conceito de saber da prática social, Damasceno chama a atenção para a relação entre este saber e o senso comum.

“... embora diferindo do ‘senso comum’, o saber da prática social guarda com este uma importante afinidade, qual seja, a dimensão da prática coletiva que configura o núcleo sadio do senso comum. Quer dizer, o saber da prática social, é um saber gestado no cotidiano da vida, do trabalho e da luta diária, é a expressão concreta da consciência de um grupo social, um saber, que é útil ao trabalho, aos enfrentamentos vividos cotidianamente por estes atores sociais” (DAMASCENO, 1996:28/29).

Em seu estudo sobre a construção do saber social pelo camponês, Damasceno identifica três núcleos do saber da prática social quanto à sua origem:

- “ a) saber gerado no processo do trabalho e nas relações de produção;
- b) saber produzido na prática política;
- c) saber apropriado (...) através da mediação dos agentes educativos” (DAMASCENO, 1993:56).

O saber produzido na prática política a autora identifica como um saber da prática social que nasce da luta “envolvendo a construção da sua identidade [do camponês] como sujeito social, as formas de organização que desenvolvem para enfrentar seus opositores de classe, bem como objetivando a superação de sua situação de classe social explorada economicamente e dominada em termos políticos e culturais” (DAMASCENO, 1993:59).

O presente estudo considera que o saber da prática social gestado nas lutas pela moradia tem um caráter eminentemente dinâmico, é produzido no seio das práticas transformadoras e recriado para orientar novas práticas. Age como uma força insubmissa, que subverte o direito de propriedade da terra urbana, consagrado na legislação brasileira, além de preservado na prática, o que não ocorre com a função social da propriedade e da cidade<sup>1</sup>.

A dimensão pedagógica das lutas por moradia é privilegiada neste estudo compreendendo, como Damasceno, que “... os grupos humanos na sua vida real, não produzem apenas os bens materiais, mas ao fazê-lo elaboram ao mesmo tempo, idéias, representações, saberes que contribuem para a reprodução e a transformação da realidade. (...) Ressalta-se, que a construção do saber da prática social não se faz de

---

<sup>1</sup> A noção de função social da cidade e da propriedade é aqui entendida como “prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade. É o uso socialmente justo do espaço urbano para que os cidadãos se apropriem do território, democratizando seus espaços de poder, de produção e de cultura dentro de parâmetros de justiça social e da criação de condições ambientalmente sustentáveis” – Forum Nacional da Reforma Urbana, folder, 1999. Ver também Constituição da República Federativa do Brasil, Título VIII, Cap. II art. 182, São Paulo, 1989.

modo isolado e único, nas atividades de produção material, mas em interação dialética com as atividades políticas, onde destacam-se, as práticas dos movimentos sociais” (DAMASCENO, 1996:22/27).

O objeto deste estudo é, pois, desvelar e analisar o saber da prática social gestado em experiências de lutas pela moradia, protagonizadas pelo movimento de bairros, que enfrentaram diretamente a hegemonia dos setores dirigentes na ocupação espacial de Fortaleza, centrando primordialmente a reflexão em experiências que utilizaram a estratégia de ocupação planejada de terrenos urbanos e conquistaram um projeto de habitação popular, no período de 1980 a 1998<sup>1</sup>.

O estudo tem como questões norteadoras:

- 1 Ao longo da história da construção da hegemonia no espaço urbano como foi tratada a questão da habitação popular nas intervenções estatais que foram implementadas?
- 2 Que tipo de saber da prática social tem sido gestado, historicamente, nas lutas pela moradia em Fortaleza?
  - Em que medida estes saberes, construídos ou elaborados através das práticas sociais, são traduzidos em ações concretas, orientadoras de procedimentos capazes de influenciar as políticas de habitação popular?
  - Que saberes são elaborados em experiências de ocupações de terrenos, estrategicamente planejadas, em Fortaleza e que resultados práticos produzem?

O objetivo do estudo é o de contribuir para a sistematização, a reflexão e o aprimoramento da construção coletiva e da transmissão desse saber, no sentido de que as organizações de moradores de bairros possam aprofundar suas conquistas na implementação, de fato, de uma perspectiva popular à função social da Cidade, como espaço de morar e viver.

## 1.1 METODOLOGIA

O ponto de partida do estudo proposto é, em primeiro lugar, a compreensão de que não há ciência neutra. Todas as construções teóricas pressupõem determinadas visões de mundo e não estão separadas dos valores da humanidade, ao contrário, refletem a existência de vínculos e engajamentos com diferentes interesses na sociedade.

Em segundo lugar, parte também da compreensão de que tanto a ciência como o senso comum e o saber social, gestado nas práticas de lutas de movimentos sociais, são fontes de produção de conhecimento. “O conhecimento é um produto cultural, gerado historicamente por homens inseridos em realidades concretas, em função de necessidades específicas. Isso significa que a visão de mundo de um determinado grupo social condiciona não apenas a escolha do objeto de investigação, mas também a interpretação dos fatos” (DAMASCENO, 1994/a:1).

---

<sup>1</sup> Ainda que grande parte das experiências de ocupação tenha ocorrido antes de 1988, só foram atendidas com o Programa Mutirões Habitacionais, depois de 1988, ano da sua criação.

Nesse aspecto está posta uma particularidade das pesquisas no campo das ciências sociais que é de veicular interesses e visões de mundo não só do pesquisador, mas também dos grupos estudados. Minayo afirma que “a visão de mundo de ambos está implicada em todo o processo de conhecimento, desde a concepção do objeto, aos resultados do trabalho e à sua aplicação” (MINAYO, 1998:14/15).

Trata-se de uma pesquisa qualitativa que pretende responder a questões da realidade que não podem ser quantificadas.

Ainda que para o resgate histórico das intervenções estatais e para a análise das lutas de resistência e os saberes elaborados tenha-se recorrido a períodos anteriores, o recorte temporal da pesquisa é o período de 1980 a 1998. Dentro do período, no ano de 1988, inicia-se a implementação do Programa Mutirões Habitacionais. Este Programa passa a oferecer um atendimento oficial às ocupações planejadas, viabilizando a construção de moradias. O recorte geográfico é a cidade de Fortaleza.

### **1.1.1 Categorias Temáticas**

A partir dos conceitos básicos estudados, a pesquisa trabalha com as seguintes categorias temáticas:

- a) a construção da hegemonia dos setores dominantes no espaço urbano, ao longo da história das intervenções estatais junto à habitação popular no Brasil e em Fortaleza;
- b) os saberes produzidos na organização e prática política dos grupos na luta pela conquista da terra e do projeto de habitação popular; e
- c) Saberes que são produzidos na prática social de construção das moradias.

A escolha das experiências e das pessoas, para coleta de informações, obedeceu a critérios.

### **1.1.2 Escolha de Áreas**

As experiências foram escolhidas obedecendo a dois critérios:

- 1º.- experiências de ocupações planejadas que conquistaram a posse do terreno e a construção de um projeto de mutirão habitacional. Duas com projetos implementados pela Prefeitura de Fortaleza, e duas pelo Governo do Ceará.
- 2º.- ter tido influência das organizações de bairros de âmbito geral em Fortaleza: FBFF - Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza, UCGF - União das Comunidades da Grande Fortaleza ou CEBs – Comunidades Eclesiais de Base.

<b>Critério</b>	<b>Áreas</b>	<b>Influência</b>
Experiências de ocupações planejadas que conquistaram a posse do terreno e a construção de um projeto de mutirão habitacional pelo Governo do Estado	Aqui Fico - Dias Macedo	FBFF
	Lagoa Funda - Pirambu	UCGF
Experiências de ocupações planejadas que conquistaram a posse do terreno e a construção de um projeto de mutirão habitacional pela Prefeitura	Bairro Ellery	FBFF
	Messejana	CEBs

Dada a dificuldade de apreender as áreas-alvo de ocupações planejadas em sua totalidade em Fortaleza, a pesquisa adotou como universo os projetos de mutirão que tiveram como origem ocupações planejadas. Para tanto foi necessário partir da listagem das sociedades habitacionais e identificar os conjuntos construídos em resposta a ocupações planejadas. Essa identificação foi feita a partir de informações dos técnicos da Prefeitura e do Governo do Estado, complementadas por lideranças das entidades gerais do movimento de bairros.

No caso da escolha das pessoas a serem entrevistadas a pesquisa definiu:

- a) Lideranças envolvidas diretamente com as ações de ocupação, das áreas escolhidas, obedecendo aos seguintes critérios:
  - 1º - ter participado diretamente como liderança da ação de ocupação nas áreas escolhidas;
  - 2º - ter participado da gestão do mutirão ou construção das casas;
  - 3º - ter ou ter tido engajamento em uma das organizações gerais que influenciaram as ações nas áreas escolhidas.
  
- b) Lideranças das organizações gerais de bairros de Fortaleza.
  
- c) Lideranças de bairro que tiveram ou têm uma ação no âmbito do Conselho Municipal de Habitação, ou na administração municipal ao longo do período.
  
- d) Técnicos de órgãos públicos envolvidos, ou que tenham tido envolvimento, com a implementação do Programa Mutirões Habitacionais, com os seguintes critérios:
  - 1º - Pertencer ou ter pertencido aos quadros do Governo do Estado;
  - 2º - Pertencer ou ter pertencido aos quadros da Prefeitura Municipal.
  
- e) Técnicos de ONGs que desenvolvem projetos na área da habitação popular.

f) Vereadores que atuam na área da habitação popular, obedecendo aos critérios:

1º - Ser da situação

2º - Ser da oposição.

O quadro a seguir sintetiza os critérios e o número de entrevistados:

<b>Critério</b>	<b>Áreas / Instituições</b>	<b>Nº</b>
a) Lideranças envolvidas diretamente com as ações de ocupação, das áreas escolhidas, obedecendo aos seguintes critérios:	Aqui Fico - Dias Macedo	1
	Lagoa Funda - Pirambu	1
	Bairro Ellery	1
	Messejana	1
b) Lideranças das organizações gerais de bairros de Fortaleza.	FBFF	2
	UCGF	2
	CEBs	2
c) Lideranças de bairro que tiveram ou têm uma ação no âmbito do Conselho Municipal de Habitação, ou na administração municipal ao longo do período.	COMHAB	1
	Comissão de Habitação da Administração Popular	1
d) Técnicos de órgãos públicos envolvidos, ou que tenham tido envolvimento, com a implementação do Programa Mutirões Habitacionais, com os seguintes critérios:	Governo do Estado (COHAB / SEINFRA)	2
	Prefeitura Municipal (Comissão de Habitação)	2
e) Técnicos de ONGs que desenvolvem projetos na área da habitação popular.	CDPDH – Centro de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos	1
	Cearah Periferia	2
f) Vereadores que atuam no legislativo na área da habitação popular obedecendo aos critérios:	PMDB (situação)	1
	PT (oposição)	1

Vale informar que, quando do cruzamento dos critérios, algumas pessoas atenderam a mais de um, tendo sido motivo de enriquecimento das informações prestadas. Além



dessas, foram realizadas mais três entrevistas, sendo uma de uma mulher, “mutirante”<sup>1</sup> do Bairro Ellery, que passou a desenvolver as funções de mestre-de-obras nos três mutirões que resultaram da ocupação do Bairro Ellery; outra, de uma liderança do Conjunto Santa Terezinha, cujas encostas sempre foram alvo de ocupações; e ainda de um ex-técnico da FASE e vice-presidente da FBFF, na gestão 1984 a 1986.

As entrevistas foram no geral individuais, com exceção de uma realizada no Cearah Periferia, com dois técnicos, e outra com a Comissão de Habitação da Prefeitura a que, ao longo da entrevista, agregaram-se mais dois técnicos aos dois que já estavam sendo entrevistados. Ao todo foram realizadas 24 entrevistas, com exceção de duas, de que foram feitas anotações, as demais foram gravadas em fitas cassete.

O momento da coleta de dados foi feliz, porquanto, coincidiu com a elaboração da “Proposição de Plano de Ação para uma Política Habitacional Popular para Fortaleza”<sup>2</sup>, que contou com a participação de um grupo bastante significativo de lideranças e representantes de organizações não governamentais que promoveu vários encontros, reuniões, além de uma audiência pública na Câmara Municipal.

Outro momento de grande importância foi a realização do Seminário Internacional de Habitação Popular, que tratou de programas alternativos e financiamento, de várias experiências do Brasil e de outros países, ocorrido nos dias 4 a 6 de junho de 2000 em Fortaleza.

Todos esses eventos contaram com a observação participante da pesquisadora, que fez registros em anotações e gravações.

A pesquisa também teve a felicidade de contar com algumas outras fontes especiais de consulta como:

- relatórios anuais de atividades da FASE, equipe de Fortaleza, de 1978 a 1992;
- fichas de identificação dos mutirões do Estado e do Município, levantamento realizado pelo Cearah Periferia em 1991;
- acervo de documentação da realização do primeiro Congresso de Bairros e Favelas de Fortaleza, realizado em 1981;
- planos e estudos oficiais e outros documentos sobre os programas habitacionais, tanto do Estado como da Prefeitura;
- artigos de jornais;
- atas da FBFF;
- história de vida de algumas lideranças comunitárias feitas pelo Cearah Periferia;

---

<sup>1</sup> A despeito de não haver registro de tal palavra nas obras de referência da Língua Portuguesa, o termo é largamente utilizado nos documentos oficiais. Por essa razão o emprego da palavra entre aspas, referindo-se aos chefes de família que participam dos mutirões.

<sup>2</sup> Este documento, depois de elaborado coletivamente foi submetido ao Conselho Municipal de Habitação Popular e foi assinado pelas seguintes entidades: FBFF, CEBs, Pastoral do Solo Urbano, CDPDH- da Arquidiocese de Fortaleza, Cáritas Arquidiocesana de Fortaleza, Cáritas Regional do Ceará, Instituto dos Arquitetos do Brasil, Cearah Periferia, Gabinete do Vereador Durval Ferraz, além de várias sociedades habitacionais. A UCGF participou do início da elaboração e não assinou o documento, alegando divergências com o que estava sendo proposto pelo conjunto das entidades.

- acervo do CDPDH das defesas de ações de reintegração de posse em Fortaleza, assim como documentos acerca das áreas de risco;
- estatutos das sociedades comunitárias de habitação popular;
- legislação como Lei Orgânica Municipal, Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Fundo de Terras, Criação do Conselho Municipal de Habitação Popular, entre outras.

### **1.1.3 Procedimento Metodológico para Coleta das Informações**

A trajetória do estudo levou inicialmente a um resgate histórico da habitação popular no Brasil e especificamente em Fortaleza, correspondendo à primeira categoria temática definida para a pesquisa. O estudo serviu para constituir um panorama histórico da habitação popular no Brasil, e em Fortaleza, como pano de fundo, e situar as intervenções estatais ao longo do tempo, além dos momentos relevantes de luta popular pela moradia. Para esse estudo foram de valiosa importância as obras de Nabil Bonduki, Alberto Passos Guimarães, Luís Cesar de Queiroz Ribeiro, Simon Schwartzman, Telma de Barros Correia, entre outros.

Especificamente sobre a cidade de Fortaleza, diversos trabalhos publicados por José Borzacchiello da Silva, Maria Elza Franco Braça, Irllys Alencar Firmo, Simone de Souza, Auxiliadora Lemenhe, Jose Liberal de Castro, Margarida Andrade, Frederico de Castro Neves, Sebastião Rogério Ponte, Adelita Carleial Fernandes, Valdelice Carneiro Girão, José Policarpo Barbosa, entre outros, foram fundamentais como consulta bibliográfica, trazendo para a pesquisa olhares de sociólogos, historiadores, geógrafos, arquitetos, urbanistas, sanitaristas etc.

Ao mesmo tempo em que se procedia a esse estudo, um esforço foi realizado junto a alguns técnicos dos órgãos oficiais e lideranças das entidades gerais do movimento de bairros, no sentido de identificar os mutirões construídos em resposta a ocupações planejadas. Esse esforço foi fundamental não só para identificação das áreas, mas, sobretudo, para apreensão quantitativa das respostas oficiais a essa estratégia de luta, ao longo dos anos, tanto em número de mutirões como de unidades habitacionais construídas. Esse trabalho resultou na elaboração de um quadro com informações detalhadas acerca de cada mutirão, ano a ano, no período de 1988 a 1998.

As entrevistas foram gravadas e transcritas em sua íntegra, tendo em média uma hora e meia de gravação cada uma. O tratamento das informações foi realizado a partir de duas grandes pastas, correspondendo à segunda e à terceira categorias temáticas, respectivamente os saberes elaborados nas ocupações planejadas dos terrenos e na construção dos mutirões. Para cada uma dessas pastas foram organizados diversos arquivos com subtemas definidos a partir do roteiro de entrevistas. Numa operação de edição, os depoimentos foram organizados por assunto, sendo identificadas as falas e os respectivos autores. Esse procedimento permitiu dispor de uma fonte segura da íntegra de todos os depoimentos, catalogados por tema e subtema da pesquisa.

A presente dissertação compreende basicamente duas partes, além desta introdução, que corresponde ao primeiro capítulo.

A Primeira Parte é composta de três capítulos:

- o segundo, trata especificamente de um resgate da história da habitação popular no Brasil, na perspectiva de explicitar os interesses hegemônicos das intervenções estatais em diferentes contextos históricos;
- o terceiro resgata os antecedentes históricos de Fortaleza buscando também explicitar a construção da hegemonia na Cidade e seus rebatimentos no âmbito da habitação popular;
- o quarto capítulo, que trata da moradia popular em Fortaleza, pretende apresentar um retrato da Cidade quanto aos seus indicadores sociais, colocando a necessidade de habitação, “solucionada” pelos setores mais empobrecidos da Cidade, através de ocupações espontâneas e planejadas de terrenos.

A Segunda Parte é constituída de mais dois capítulos:

- o quinto capítulo versa sobre as soluções dadas pelos programas oficiais, especialmente o Programa Mutirões Habitacionais, operacionalizados pelo Governo do Estado e pela Prefeitura Municipal de Fortaleza em resposta às lutas pela moradia na Cidade. Este capítulo contextualiza a relação do movimento de bairro com as diferentes administrações da Cidade através da implementação do Programa de Mutirões;
- o sexto capítulo trata do saber da prática social gestado nas lutas por moradia. Analisa especificamente os saberes produzidos nas experiências que utilizaram a estratégia de ocupação planejada de terrenos e conquistaram a construção de conjuntos habitacionais de mutirão, direcionando parte significativa da implementação do Programa de Mutirões na cidade.

O trabalho é concluído com algumas considerações finais.

Depois de finalizado, esse estudo deverá ser apresentado a lideranças interessadas do movimento de bairros e suas assessorias, especialmente àquelas que contribuíram com seus depoimentos, no sentido de estabelecer um processo de devolução do estudo, com vistas a criar as condições para cumprimento dos objetivos estabelecidos nesta pesquisa, ou seja, sua função social.

**PRIMEIRA PARTE - A TRAJETÓRIA DA HABITAÇÃO  
POPULAR E A LUTA PELA HEGEMONIA NA OCUPAÇÃO DO  
ESPAÇO URBANO**

---

## **CAPÍTULO 2 – Os tortuosos caminhos da Habitação Popular no Brasil**

### **2.1 O HIGIENISMO E AS PRIMEIRAS INTERVENÇÕES ESTATAIS**

Para contextualizar os tortuosos caminhos percorridos pelas políticas de habitação popular no Brasil, faz-se necessário visitar sua história, buscando apreender a intervenção (ou omissão) estatal em diferentes momentos e a contrapartida da população em construir “soluções” para resolver a sua necessidade de abrigo.

Desde os primórdios da intervenção do Estado na problemática habitacional, é junto aos setores populares que são verificados resultados muito mais voltados para atingir outros objetivos que os propriamente vinculados à melhoria das condições habitacionais dessas populações.

De acordo com Peruzo, a primeira intervenção do Estado no problema habitacional foi quando da chegada da família real no Brasil, em 1808. A ocupação arbitrária das melhores habitações por sua comitiva, e outros colonizadores chegados da Europa, se efetivava a partir da designação no imóvel das letras PR (Príncipe Regente). Diante desse confisco, os habitantes deveriam imediatamente desocupar as casas.

Em 1850, a Lei de Terras, restringiu a propriedade de terrenos urbanos apenas àqueles que pudessem adquiri-los à vista.

“As classes dominantes acionam o Estado. Este estabelece a Lei de Terras em 1850, por meio da qual teriam acesso à propriedade do solo na cidade somente os que pudessem adquiri-lo mediante pagamento a vista por seu preço” (PERUZO, 1984:23)

O autor informa que, dentre as reivindicações elencadas no Manifesto do Partido Socialista do Rio Grande do Sul, em 1897, está a construção de casas operárias pelo Estado e não pelo capital.

O higienismo teve sua origem na Europa, em plena expansão industrial no final do século XVIII. Para os higienistas dessa época “ tudo que estava parado, estagnado era fator de doença. O ar, a água, as pessoas tinham que circular para evitar o congestionamento, a promiscuidade, a propagação de doenças” (COSTA, 1997:154). Assim a cidade passa a ser considerada um dos grandes focos de propagação de doenças contagiosas.

Ainda que, nem sempre, os processos de urbanização tenham se originado exclusivamente da expansão da atividade industrial, é sem dúvida, a partir da implantação de indústrias nas cidades que se iniciam os problemas, crises ou escassez de moradias para os setores populares.

“A imagem da cidade é negativa. Ela é sinônimo de doença, peste, sujeira, desordem, falta de moral e pecado. É preciso saneá-la, ordená-la, curar suas mazelas, criar um espaço sadio para a reprodução dos trabalhadores e o reordenamento da família. É o médico higienista o que se acha mais apto para diagnosticar os males da cidade e propor as terapias indicadas” (COSTA, 1997).

O discurso higienista tanto servia para respaldar a ação de profissionais progressistas que defendiam um ambiente saudável para todos, quanto para justificar interesses segregadores e excludentes que norteavam ações de expulsão dos trabalhadores para as periferias das grandes cidades.

Sendo o Brasil um país com tradição agrícola e escravocrata, o cortiço era, guardadas as pequenas diferenças, uma versão urbana das primeiras senzalas, adaptada ao trabalhador livre.

“No campo, como nos povoados, vilas e cidades, a moradia do homem livre assemelhava-se às primeiras habitações de escravos, feitas de taipa, adobe e palha, seguindo padrão que ainda pode ser visto no Brasil. (...) E, na medida em que a docilidade dos negros foi diminuindo e transformando-se em luta aberta contra os senhores, a senzala passou a ter uma configuração construtiva que se aproximava cada vez mais de um presídio. (...) deveria oferecer a segurança para impedir as saídas noturnas e as fugas para os quilombos” (GUIMARÃES, BRITTO e SERRAN, 1985:15, 23).

As grandes cidades eram *locus* de convergência de visões por excelência contraditórias. Se por um lado apresentavam a estrutura adequada para o desenvolvimento da indústria emergente, do trabalho, da produção e do comércio, inspirado na cooperação, por outro, os ajuntamentos humanos eram alvo de temores das elites, pelo seu potencial de desordem, com dimensões que iam desde a sanitária à religiosa, passando pela moral, econômica e política.

A ameaça à paz social, às instituições, à propriedade e à vida encontrava na cidade um ambiente propício, que motivava pensamentos de prevenção em relação a aglomerados humanos, sobretudo nas grandes cidades, que cresciam com uma velocidade rápida e de forma desordenada. “Se, para alguns, a cidade suscitava imagens perturbadoras da riqueza convivendo com a miséria, da cooperação com a exploração, da ordem com a desordem, para o capitalista, a evidência dessas contradições colocava-se como ameaça direta ao comprometer a segurança da propriedade”(CORREIA, 1998:24).

A autora, analisando o núcleo fabril de Pedra, faz um excelente resgate das visões dos pensadores, “homens letrados” do final do século XIX e início do século XX, acerca das representações da cidade, como espaço de aglomeração humana por excelência. Ainda que não seja essa temática, o foco principal deste estudo, é relevante destacar o pano de fundo em que ocorrem as intervenções estatais e dos setores dominantes no espaço urbano, sobretudo no que se relaciona à habitação popular. Por essa razão é relevante navegar aqui em algumas dimensões colocadas pela autora sobre as representações da cidade nos diferentes planos.

A cidade como *locus* da questão política e social: “reunião de grandes e crescentes contingentes de pobres vivendo em circunstâncias extremamente precárias, era vista

como fato preocupante, por uns, pelo sofrimento gerado, por outros, pelas conseqüências imprevisíveis. Difundem-se entre os proprietários apreensões quanto à segurança de seus bens e quanto à subversão das hierarquias e convenções sociais” (CORREIA, 1998:25).

A cidade como *locus* da questão moral: “a casa pobre era vista como ambiente promíscuo e embrutecedor em que se originavam a imoralidade, os desvios, a mendicância e a revolta. (...) Por não ter um ambiente acolhedor, a moradia precária era responsabilizada por atirar seus moradores às ruas, aos bares e bordéis, onde se entregavam aos vícios, à devassidão e ao ócio. (...) Vistas como ambientes favoráveis ao incesto e à prostituição, essas moradias surgiram nessas representações como ameaça social, com graves influências negativas ao caráter do trabalhador” (CORREIA, 1998:25).

A cidade como *locus* da questão econômica: a moradia pobre era associada “à perda de produtividade por não permitir a perfeita reposição das energias para o trabalho e por gerar enfermidades com gastos arcados por toda a sociedade com o cuidado com os doentes, com mortes prematuras, com manutenção das prisões e com revoluções”(CORREIA, 1998:26).

A cidade como *locus* da questão sanitária: “... sobretudo a moradia pobre era vista como local impróprio à saúde e a virtude, como lugar sujo e desconfortável, propício à geração de doenças e à transmissão de epidemias” (CORREIA, 1998:25).

Percebe-se que, associada a essas concepções de cidade, relaciona-se uma visão negativa e preconceituosa em relação aos pobres. As idéias difundidas na classe dominante e, especialmente entre os diversos intelectuais a ela ligados era de que o modo de vida dos pobres levava-os ao vício, à doença e, principalmente, ao ócio. Necessitando dispor de um tipo de força de trabalho adequada à indústria emergente, adaptada ao trabalho fabril, uma espécie de profilaxia social foi empreendida no sentido não só de prevenir mas também de corrigir os desvios e distorções de comportamento das populações pobres, através de intervenções diretas na cidade, nos bairros e nas habitações.

No Brasil, respaldada no pânico da população, e justificada na necessidade do controle sanitário, a Polícia Sanitária, criada no final do século XIX e posta em ação em São Paulo, interdita, demole e queima diversas casas dentro das zonas afetadas, violência praticada em nome da salubridade pública.<sup>1</sup>

O Estado passou a intervir no espaço urbano, privilegiando áreas para as quais havia uma “intenção velada de eliminar os cortiços e os trabalhadores de áreas centrais e de regiões também habitadas por setores sociais mais privilegiados” (BONDUKI-1999:33). Os cortiços eram o principal alvo da ação higienista, uma vez que a aglomeração de muitas famílias, o uso comum de sanitários e a falta de saneamento eram de fato focos propagadores de doenças contagiosas.

À época, “a forma predominante que assume a produção imobiliária empreendida pelo pequeno capital mercantil é a transformação dos antigos imóveis situados no centro da cidade, [Rio de Janeiro] anteriormente ocupados por grandes comerciantes e fazendeiros, em ‘casas de cômodos’, e a construção de moradias precárias em terrenos vagos também no centro da cidade. (...) Trata-se de uma produção regulada tão somente pela busca de uma renda fundiária, na forma de aluguel de cômodos ou de pequenos

---

<sup>1</sup> A esse respeito, ver BONDUKI, Nabil, Origens da habitação social no Brasil, São Paulo, Fapesp, 1999.

cortiços, casas de cômodos ou estalagens”(RIBEIRO, 1997:205).<sup>1</sup> A essa alternativa de produção de habitação popular para aluguel, o autor dá a denominação de produção rentista.

A ação da política higienista no Rio de Janeiro foi responsável por uma renovação urbana que atingiu, principalmente, os cortiços, casas de cômodos e demais moradias precárias situadas principalmente no centro da Cidade. Esta ação provocou grande crise na produção rentista, certamente a única opção de moradia para os setores de renda mais baixa.

No Rio de Janeiro, ainda em agosto de 1855, a Câmara Municipal submete, por lei, a construção de novos cortiços à sua aprovação. “Mais tarde, em 01 de setembro de 1876, chega-se ao extremo de proibir a construção de novos cortiços. Mesmo assim, estes se alastraram pela cidade, observando-se rápido crescimento depois de 1888, ano da Abolição” (GUIMARÃES, BRITTO e SERRAN, 1985:19).

Assim, a origem da intervenção estatal na ordenação do espaço urbano, motivado pelo controle de epidemias, tem início através de três frentes de combate: legislação urbanística, planos de saneamento básico e estratégia de controle sanitário (BONDUKI-1999). Porém as causas que certamente levaram à insalubridade das moradias dos trabalhadores como a pobreza, os baixos salários e a falta de saneamento, não foram questionadas pela ação repressiva da polícia sanitária.

## **2.2 OS NÚCLEOS FABRIS E AS VILAS OPERÁRIAS**

Seria evidente que, com uma ação arrebatadora direcionada às moradias dos trabalhadores, subtraindo inúmeras unidades e proibindo a construção, esperar-se do Estado a viabilização de novas formas de abrigo, de maneira a garantir as condições higiênicas adequadas. No entanto, a concepção liberal vigente na Primeira República não permitiu vislumbrar a possibilidade do Estado assumir a condição de provedor de moradias, nem como empreendedor, nem como financiador. A única condição aceita à época foi a de conceder facilidades, incentivos fiscais, ao setor privado para construir residências para locação aos trabalhadores.

Essa “solução” foi o suporte para expansão de grandes cidades brasileiras, como Rio de Janeiro e São Paulo, através da ação de loteadores particulares nos subúrbios, sempre associada à ação do poder público, especialmente no que se refere à abertura de vias, expansão e melhoria do sistema de transporte, além dos incentivos fiscais. “A moradia deixa de apresentar os aspectos anti-higiênicos, mas nela não encontraremos mais os mesmos moradores dos cortiços ou casas de cômodos. O novo mercado habitacional instaurado pelas transformações nas condições de produção e circulação seleciona agora os segmentos sociais que têm acesso a esse novo produto, pois exige, não apenas um rendimento maior, mas, sobretudo, estável” (RIBEIRO, 1997:332).

Tratava-se de estimular a disseminação de um padrão de moradia popular associado a uma nova racionalidade que substitui a casa como lugar de abrigo, autonomia e defesa

---

<sup>1</sup> O autor destaca a apropriação da renda da terra como elemento mais relevante dessa dinâmica – traduzida na localização central das moradias e no máximo aproveitamento do espaço e pequeno volume de investimentos realizados na sua construção.



para uma noção de habitação como espaço sanitário, com influências diretas no comportamento e no modo de vida dos trabalhadores.

Assim, as primeiras intervenções estatais ainda na República Velha, início do século XX, foram presididas pela preocupação sanitária. Através de regulamentações, o governo exigia um padrão higiênico para a habitação dos operários e pobres, ao mesmo tempo em que oferecia incentivos às companhias construtoras, não sem exigir um tabelamento máximo para os alugueis (GUIMARÃES, BRITTO e SERRAN, 1985:33).

“Pensava-se em, alterando as condições do meio estabelecer uma nova gestão da vida do trabalhador, tornando-o mais sedentário, mais saudável, mais regrado, mais envolvido pelos laços familiares e mais apto para o trabalho. Para cumprir esse papel, a casa preconizada deveria ser mais do que um teto ou um abrigo; deveria, antes constituir um espaço capaz de viabilizar e favorecer uma vida regida pelas normas da higiene e da moral. (...) Os discursos de engenheiros e médicos e as ações desencadeadas por reformadores sociais, governantes e industriais permitem pensar na constituição entre alguns setores das classes dominantes de um projeto – não explicitado – de reordenamento da cidade, capaz de convertê-la em espaço normalizado, composto por uma reunião de lares regrados e por um conjunto de espaços de produção, consumo e lazer organizado e controlado pelas classes dominantes, por seus aliados e auxiliares. (...) As vilas operárias e, sobretudo os núcleos fabris construídos por industriais, representam, sem dúvida, o momento em que esse projeto esteve mais próximo de se concretizar” (CORREIA, 1998:38 / 40).

Desse modo concretizam-se os núcleos fabris e as vilas operárias como padrão de residência para os trabalhadores, empreendimentos dos proprietários de indústrias e de particulares. Além de responder às exigências de higiene e salubridade, esses novos modelos de moradia deveriam ser construídos fora do perímetro central e, principalmente, ser econômicas, com vistas a não comprometer o custo da reprodução da força de trabalho e, conseqüentemente, não pressionar os salários.

Correia faz uma diferença entre vilas operárias e núcleos fabris. As primeiras designando especialmente aquelas construídas por industriais em cidades que, embora conservando o isolamento da cidade e uma certa autonomia, evoluem no sentido de integrar-se ao espaço urbano. As últimas referem-se a conjunto de casas construídas pelas indústrias em espaços isolados, sobretudo no campo, nas quais a fábrica cria uma espécie de “cidade nova” gerindo a vida no lugar com grande autonomia em relação às autoridades urbanas.

Portanto, as vilas operárias surgem não só como padrão higiênico de moradia para os trabalhadores. Nos casos em que esses empreendimentos eram assumidos pelos proprietários das indústrias que alugavam as casas aos seus próprios operários, estes assumiam a dupla condição de empregado e inquilino, enquanto que aqueles concentravam o duplo poder de patrão e locador. Nesse caso o operário era exposto a inúmeros abusos por parte do patrão-locador, pois, além de pagar aluguel, o poder e o controle do patrão sobre o operário era ampliado, de vez que perder o emprego significava também perder a moradia.

Entretanto, não só os industriais alçaram o ramo imobiliário, muitos foram os empreendedores particulares que se lançaram à construção de vilas operárias em função dos incentivos fiscais oferecidos pelo Estado. Bonduki denomina o primeiro caso de “vila operária de empresa” e o segundo de “vila operária particular”, este último compondo a grande maioria das habitações (BONDUKI, 1998:47).

Os núcleos fabris e as vilas operárias, ainda que não tenham sido suficientes, objetivavam não só a imposição de um padrão de comportamento e de um modelo de família com valores adequados à emergência da indústria, mas também a atração, a retenção e a fixação da força de trabalho junto aos estabelecimentos fabris, em um momento em que havia escassez de mão-de-obra para as indústrias.

Dessa forma, a economia agrário-exportadora, além de garantir a força de trabalho adaptada à atividade fabril, exercendo o controle inclusive na educação e no lazer, favorecia a atividade imobiliária, na medida em que oferecia um seguro mercado para empreendedores que dispunham de capitais excedentes provenientes das atividades agrícolas. Os riscos de aplicação nos empreendimentos imobiliários eram reduzidos, tanto pela garantia da manutenção e valorização do capital empregado como patrimônio, quanto pela segurança de um retorno efetivo e rápido com a renda dos aluguéis.

### **2.3 A ERA VARGAS E A CULTURA DA “CASA PRÓPRIA”**

A era Vargas, de 1930 a 1945, elevou a importância da discussão da moradia como aspecto fundamental das condições de vida dos trabalhadores, agregando um caráter essencialmente político aos debates acerca da habitação popular. A predominância anterior dada à dimensão sanitária deu lugar a: “primeiro, a habitação vista como condição básica da reprodução da força de trabalho e, portanto como fator econômico na estratégia de industrialização do país; segundo, a habitação como elemento na formação ideológica, política e moral do trabalhador, e, portanto, decisiva na criação do ‘homem novo’ e do trabalhador-padrão que o regime queria forjar, como sua principal base de sustentação política”(BONDUKI: 1998:73).

É importante realçar a visão do autor sobre o termo “habitação social”, que passa a identificar a partir do Governo Vargas. O caráter social é atribuído à habitação não só pela natureza dos recursos financeiros de sua produção, mas pela incorporação da questão como um problema social, cuja solução estaria no âmbito do Estado.

O debate da moradia popular, nessa nova fase, ganhou uma dimensão multidisciplinar, agregando diferentes tipos de profissionais, propiciando novos enfoques, através de congressos e jornadas, nacionais e internacionais, criação de instituições e institutos de categorias profissionais e, principalmente, difundindo a idéia da habitação social no Brasil.

O predominante à época, para os setores de média e baixa renda, era a opção de morar em casas alugadas a partir de empreendimentos imobiliários promovidos pela iniciativa privada, com incentivos estatais, uma vez que não havia financiamentos direcionados à aquisição da casa própria. Os amplos debates inovaram não só no modelo proposto, mas na nova estratégia de estímulo à casa própria: “produção de moradias com subsídios ou financiamentos públicos, redução do custo da produção através da racionalização da construção e diminuição das normas legais, congelamento dos aluguéis e

regulamentação do mercado de locação (Lei do Inquilinato – 1942) ou a autoconstrução de casas pelos próprios trabalhadores” (BONDUKI, 1998:77).

O Estado, na economia nacional desenvolvimentista, situa, pela primeira vez no centro da discussão acerca da habitação popular, a viabilização do acesso à casa própria, a partir de um modelo de habitação operária em oposição ao cortiço, e demais tipos de habitação precária. O grande desafio passa a ser, portanto, criar uma mentalidade nos trabalhadores, convencendo-os de que era possível mudar de vida. Nesse contexto a Lei do Inquilinato, promulgada em 1942 (com vigência até 1964), congelando os aluguéis, teve relevantes conseqüências no desaquecimento do mercado de locação imobiliária, com influência direta na alternativa da casa própria acenada pelo governo.

Segundo Bonduki, a Lei do Inquilinato, com o congelamento dos aluguéis e a regulação dos contratos de locação, foi uma forma do Estado intervir, por um lado, no redirecionamento da aplicação do capital imobiliário para a indústria nascente. Por outro lado, não é desprezível a possível intenção do governo em criar uma ambiência favorável à aquisição da casa própria, de vez que, como decorrência do congelamento dos aluguéis, não havia mais interesse, em face da redução da rentabilidade, de construir moradias para locação.

A intervenção estatal desenvolvia-se, portanto, a partir de medidas concretas, ao mesmo tempo em que buscava reproduzir uma nova mentalidade na classe trabalhadora por meio da educação. É relevante observar que no Estado Novo a educação não se restringia aos muros escolares, pelo contrário, a educação foi o grande leito por onde caminhou o projeto ideológico do regime autoritário. A inteligente estratégia influenciou os brasileiros por todos os lados: escola, trabalho, família, igrejas, juventude, sindicatos, organizações populares, produções artísticas e literárias, imprensa, partidos etc. Consolidou mentalidades e formou gerações que levaram à frente o ideal nacionalista como um projeto cívico de defesa do regime totalitário e da pátria.

Com o objetivo de intervir diretamente no modelo de família que deveria ser estruturado no País, Getúlio assinou um decreto-lei, sobre a proteção e organização da família, em 1941, baseado no Estatuto da Família proposto pelo Ministério de Gustavo Capanema em 1939. Essa intervenção direta pretendia, entre outras coisas, tirar conseqüências para a política de previdência social e definir o papel da mulher na sociedade como educadora capaz de reproduzir uma mentalidade nos filhos, adequada aos interesses do Estado totalitário.

Compreendida como “a maior base da política demográfica e ao mesmo tempo fonte das mais elevadas inspirações de estímulos morais”, a família passou a ser protegida pelo Estado com vistas a evitar sua desagregação e cumprir seu papel político. (SCHARTZMAN, BOMENY e COSTA, 1984:111)

O incentivo à natalidade, com premiação às famílias com maior número de filhos, o estímulo ao casamento, a disseminação de um modelo de figura paterna, dotada de autoridade de chefe e provedor, foram medidas estabelecidas legalmente. Estas medidas acompanhavam-se de outras que restringiam o trabalho feminino, mantendo a mulher presa ao lar, tendo como única missão o casamento, com vistas a ser boa mãe de família e dona de casa.

Nesse aspecto são de fundamental importância os programas de educação doméstica direcionados às mulheres. O intuito era desenvolver uma mentalidade feminina com

uma missão de mãe, cooperadora e educadora, capaz de reproduzir nos filhos do sexo masculino as virtudes morais, de caráter, justiça, coragem que os habilitariam a ser bons chefes de família, cumpridores de seus deveres para com a família, a sociedade e a pátria. Esses eram os elementos úteis ao Estado que deveriam ser cultivados nas mentalidades femininas para dar concretude ao modelo de família que precisava ser protegida, na medida em que era a base do bom comportamento e da moral cristã. A ação das mulheres deveria ser contida e restrita aos limites do lar (SCHARTZMAN, BOMENY e COSTA,1984).<sup>1</sup>

E esse lar tinha um endereço: a casa própria, unifamiliar, em oposição às moradias precárias que tanto ameaçavam a saúde e a integridade da família. A habitação passa também a compor o conjunto de iniciativas de proteção ao trabalhador empreendido pelo Estado.

Diversos foram os setores sociais que participaram da defesa da intervenção estatal na produção de moradias populares. Consubstanciou-se, assim, um consenso no meio da opinião pública em geral de que caberia ao Estado prover a população com moradias dignas. Assiste-se nesse momento à expansão da atividade estatal assumindo para si uma responsabilidade que, nos marcos do liberalismo da República Velha, era função da iniciativa privada, quando muito se beneficiou o setor que construía casas populares para locação.

No plano do discurso do Estado Novo, a questão da moradia passa a ter uma forte conotação ideológica, simbolizando a valorização do trabalho e evidenciando toda uma efetividade da política de amparo ao trabalhador. A casa própria concretizaria o “ideal de justiça social”, a recompensa pelos sacrifícios da família, e o desejo de ascensão social através do trabalho. Essas noções foram incutidas nos trabalhadores visando a criar uma mentalidade diferente.

“Para o trabalhador urbano a casa própria significava o progresso material. Ao viabilizar o acesso à propriedade, a sociedade estaria valorizando o trabalho, demonstrando que ele compensa, gera frutos e riqueza. Por outro lado a difusão da pequena propriedade era vista como um meio de dar estabilidade ao regime, contrapondo-se às idéias socialistas e comunistas. Com isso o Estado estaria disseminando a propriedade em vez de aboli-la e, assim, promovendo o bem comum. Os trabalhadores, deixando de ser uma ameaça, teriam na casa própria um objetivo capaz de compensar todos os sacrifícios; já o morador do cortiço ou da moradia infecta estava condenado a ser revoltado, pronto para embarcar em aventuras esquerdistas para desestabilizar a ordem política e social” (BONDUKI, 1999:84).

Com esse novo estatuto de propriedade, a habitação do trabalhador não poderia ser resolvida por intermédio da iniciativa privada, a exemplo do que fora a construção de casas para locação, contando sempre com incentivos do poder público. A casa própria para os trabalhadores era um projeto de grande envergadura que exigia a intervenção do Estado, visto que os trabalhadores não tinham condições de poupança para aquisição de

---

<sup>1</sup> A esse respeito ver SCHWARTZMAN, Simon, BOMENY, Helena Maria Bousquet, COSTA, Vanda Maria Ribeiro, Nos tempos de Capanema, Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1984, resultado de uma extraordinária pesquisa feita a partir da biblioteca de Gustavo Capanema, Ministro da Educação e Saúde do Governo Vargas.

um bem tão caro, que ultrapassava em muito seus rendimentos. Financiamentos eram necessários.

Diante do desafio de implementação do projeto da casa higiênica e barata para os trabalhadores, instituições governamentais foram criadas para produzir ou financiar a produção das habitações: as carteiras de crédito dos institutos de aposentadorias e pensões (IAPs) e a Fundação da Casa Popular (FCP).

Bonduki informa que participavam também desse debate vozes discordantes de intelectuais progressistas que defendiam a tese de que as casas produzidas pelo Estado fossem destinadas à locação e não à venda aos trabalhadores. O pressuposto dessa posição era a concepção de que a casa fosse considerada um serviço de utilidade pública, como a água, a energia elétrica, o esgoto e o transporte. É importante observar que, apesar do regime ditatorial, o Estado Novo permitia a participação nas mais diferentes áreas de intelectuais progressistas, não sectários, especialmente os de inspiração modernista que, numa relação contraditória com o Estado, simbiótica e ao mesmo tempo geradora de tensões, contribuíram para o desenvolvimento de diversas dimensões da cultura do País à época. São exemplos: Mário de Andrade, Alceu Amoroso Lima, Vila Lobos, Portinari, Oscar Niemayer, entre outros.

Também na área da habitação, arquitetura e urbanismo, diversos intelectuais progressistas, dentro dos limites das possibilidades do seu tempo, inspirados nos ideais modernos, ocuparam uma posição de vanguarda na concepção de projetos habitacionais inovadores, com a valorização do espaço público e de convivência, nos quais estava embutida uma nova visão de homem e de família que ia além do preconizado pelo Estado.

## **2.4 OS INSTITUTOS DE APOSENTADORIA E PENSÕES – IAPs E A FUNDAÇÃO DA CASA POPULAR – FCP**

Ainda que não tenha formulado uma política de habitação popular para o Brasil, o Estado passa a interferir na produção de moradias, “para reduzir o peso da habitação no orçamento do trabalhador e este talvez tenha sido o principal resultado da intervenção do Estado na questão da habitação” (BONDUKI, 1999: 127).

A partir de 1933 são criados os institutos de aposentadoria e pensões, em âmbito nacional, como instâncias de orientação e execução da política de seguro social, em substituição às caixas de aposentadoria e pensões.

A construção de moradias através dos IAPs, ainda que fosse uma atividade acessória, tinha dupla função: aplicar os recursos previdenciários, garantindo a movimentação financeira do patrimônio como reserva de valor e, ao mesmo tempo, facilitar o acesso à casa própria pelos trabalhadores.

Os autores divergem em relação ao impacto da produção de moradias pelos IAPs. Guimarães, Britto e Serran (1985) destacam a produção inexpressiva e ainda uma grande demanda insatisfeita haja vista o acelerado crescimento populacional das grandes cidades à época, tomando por base a produção realizada até 1937 (GUIMARÃES, BRITTO e SERRAN, 1985:128). Bonduki calcula, com base na população das grandes cidades brasileiras de 1950, que pelo menos 10% da população que vivia nas cidades de mais de 50.000 habitantes foram beneficiadas com moradias produzidas pelos IAPs e

Fundação da Casa Popular (FCP) (BONDUKI, 1999:128). Destaca ainda o autor que as análises do impacto da intervenção estatal devem ser feitas levando em conta o que havia sido produzido anteriormente e não posteriormente, deixando claro que muitas análises pessimistas, dessa produção, têm como referência o que foi realizado através do Sistema Financeiro da Habitação, após 64.

As habitações produzidas pelos IAPs obedeciam a três planos:

“Plano A – locação ou venda de unidades habitacionais em conjuntos residenciais adquiridos ou construídos pelos institutos, com o objetivo de proporcionar aos associados moradia digna, sem prejuízo da remuneração mínima do capital investido. Plano B – financiamento aos associados para aquisição de moradias em terrenos próprios. Plano C – empréstimos hipotecários feitos a qualquer pessoa física ou jurídica, bem como outras operações imobiliárias que o instituto julgasse conveniente, no sentido de obter uma constante e mais elevada remuneração de suas reservas.” (BONDUKI, 1999:104)

Destes planos o A e o B foram os que mostraram maior significado no que se relaciona à função social dos investimentos, sendo que o A foi o que apresentou maior visibilidade e impacto.

Porém nem sempre os investimentos dos IAPs tiveram garantida sua função social. Por vezes, beneficiaram associados de rendas mais altas, além de financiar condomínios de luxo ou destinados à classe média. Segundo o autor, nos anos 40, só no Rio de Janeiro, o IAPI financiou a construção de 4.549 apartamentos de classe média. Esse mesmo desvio será reeditado mais tarde com o Banco Nacional da Habitação, no financiamento de habitações de luxo, utilizando recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço dos trabalhadores.

Do ponto de vista técnico, vale realçar que, especialmente o IAPI, acumulou toda uma pesquisa relacionada a procedimentos construtivos; barateamento da construção; racionalização do aproveitamento do espaço, inovação na introdução de novos materiais, qualidade e durabilidade dos materiais, além de ter aberto um espaço para elaboração de projetos arquitetônicos de conjuntos residenciais de inspiração moderna, que pressupunham uma nova proposta no modo de vida dos trabalhadores.

“Os objetivos de ordem, controle, subordinação, reeducação, massificação, etc., tão característico da visão estado-novista, encontram nesses núcleos habitacionais de inspiração moderna o espaço propício para sua difusão. As soluções arquitetônicas e urbanísticas adotadas não podem, portanto, ser consideradas neutras: eram parte integrante de um projeto político-ideológico, no qual as novas concepções formais e espaciais se adequavam à estratégia mais ampla do nacional-desenvolvimentismo” (BONDUKI, 1999:164).

Isso reflete a forte influência de uma vanguarda moderna no setor habitacional, que associava a industrialização da produção de moradias de baixo custo com a possibilidade de transferência de várias atividades domésticas para equipamentos sociais e comunitários, modificando a relação entre o público e o privado, fortalecendo a noção de que habitação não é somente a casa, mas um conjunto de equipamentos de uso coletivo. Toda essa experiência é de grande relevância para a história da habitação

popular, ou social, no Brasil. A proposta de construção de grandes conjuntos residenciais significou um avanço da política governamental, estando presente no discurso de Getúlio em novembro de 1938, no aniversário de um ano do Estado Novo.

Entretanto a produção de habitações pelos IAPs não foi suficiente para responder à demanda. Em primeiro lugar, porque as habitações eram destinadas, de forma restrita, aos segurados destes institutos, ampliando o fosso entre os trabalhadores que ocupavam um espaço formal no mercado de trabalho e a massa empobrecida das cidades que se avolumava aceleradamente. Em segundo lugar, pela inflação corrente à época e a dificuldade de retorno dos valores dessas moradias impedindo sua reedição nas mesmas proporções. Além disso, os IAPs não tinham como sua missão prioritária a produção de moradias.

O contexto de industrialização das grandes cidades, por um lado, atraía amplos contingentes populacionais em busca de uma colocação no mercado de trabalho na indústria e no comércio das cidades, por outro, a própria provisão habitacional já se constituía sob moldes capitalistas. A existência de um déficit anterior, somada à atração do desenvolvimento industrial e ao êxodo rural, provocou um aumento da demanda de moradias, resultando em um desequilíbrio, dadas as dificuldades da oferta.

É importante demarcar aqui a crise habitacional a que foi levado o País na década de 1940, agravada pela II Guerra Mundial. A conjuntura da II Guerra em muito agravou essa situação, de vez que impossibilitou a importação de materiais de construção que, até então, eram provenientes dos Estados Unidos, Alemanha e Bélgica. Após a guerra, esses países direcionaram a produção desses materiais para a recuperação das cidades destruídas. Com isso, foi inevitável uma elevação significativa nos valores dos imóveis, reforçando o setor imobiliário como foco de investimentos, mas também impulsionando, em médio prazo, a produção interna de materiais de construção.

A Lei do Inquilinato, promulgada em 1942, que congelou os preços dos aluguéis por mais de vinte anos, aparentemente pode ser compreendida como uma ação de proteção aos inquilinos, entretanto teve conseqüências desastrosas para os setores populares. É óbvio que, diante de uma decisão que aniquilaria a renda dos proprietários, estes viriam a reagir legal e ilegalmente em busca de garantir a remuneração de seus investimentos. O resultado foi uma avalanche de despejos e outras arbitrariedades cometidas, cobrança de luvas para garantir prejuízos futuros, assim como demolições de prédios para construção de obras de maiores dimensões etc. Tudo isso não só criou uma situação de insegurança para as famílias que moravam em casas alugadas (à época a grande maioria), como consolidou o sonho da casa própria, impulsionando, ao mesmo tempo, a população para a busca de soluções ilegais na ocupação de terrenos e na autoconstrução de habitações precárias.

“O cenário da cidade [São Paulo] dos anos 40 é contraditório e ambíguo, de crise e de progresso: enquanto os trabalhadores sofrem com a falta de moradia, São Paulo é renovada por novas avenidas e ‘embelezada’ por arranha-céus, num contexto de opulência, especulação imobiliária e industrialização” (BONDUKI, 1999:249).

É nesse contexto de crise que é criada a Fundação da Casa Popular - FCP. Idealizada no Governo Vargas, a FCP foi criada em 1º de maio de 1946 já no governo Dutra, como o primeiro órgão em âmbito federal, instituído com a missão de solucionar o problema habitacional do País. A FCP se propunha “proporcionar aos brasileiros, ou estrangeiros

com mais de dez anos de residência no país, ou com filhos brasileiros, a aquisição ou construção de moradia própria em zona urbana ou rural. Destinava-se também a financiar os estabelecimentos industriais que construíssem residências para os respectivos trabalhadores. Condição obrigatória para aqueles considerados ‘de vulto’ ” (GUIMARÃES, BRITTO e SERRAN, 1985:64).

Segundo os autores, a criação da FCP tinha uma intenção de sistematizar as atividades do setor habitacional, que até então estavam fragmentadas entre tantos órgãos que intervinham no campo da habitação popular, sobretudo, subordinando à nova instituição as ações das carteiras prediais dos IAPs. Mais tarde, mas ainda no mesmo ano, suas atribuições foram ampliadas, incluindo o financiamento de obras urbanísticas de abastecimento d’água, esgoto e energia elétrica, além de ações na área de assistência social.

O estudo e a pesquisa de materiais e métodos de construção, projetos e organização de planos de habitação, cooperação com as prefeituras, foram algumas das atribuições dessa ampliação. Assim, a FCP ganhava um estatuto de “verdadeiro órgão de política urbana *lato sensu*” (ANDRADE & AZEVEDO, 1982:21, apud BONDUKI, 1999:123).

É interessante observar que uma das fontes de recursos da FCP era uma contribuição obrigatória por ocasião de transações feitas com imóveis adquiridos no valor igual ou superior a 100 mil cruzeiros, cobrada juntamente com o imposto de transmissão. (GUIMARÃES, BRITTO e SERRAN, 1985:65)<sup>1</sup>. Essa taxaçoão assemelha-se hoje aos fundos de terras que têm o mesmo caráter redistributivista, ou seja, a taxaçoão incide sobre os terrenos, alvo de transações dos setores médios e altos, e se destina a investimentos na habitação popular.

Num cenário conturbado pela crise de moradias agravada pela II Guerra Mundial, a FCP estava no centro das disputas pelos recursos públicos: de um lado as posiçoões que defendiam a aplicaçoão dos recursos na habitação para os trabalhadores e, de outro, os incorporadores imobiliários pleiteando fontes de financiamento para seus empreendimentos.

Na verdade, na proposta da FCP estava embutido o combate à especulaçoão imobiliária promovida com o uso dos recursos públicos e, ainda, a ampliaçoão do atendimento. A partir da FCP esse atendimento passaria a ser unificado - em relaçoão às diferentes categorias profissionais associadas aos institutos - e universalizado, de vez que rompia a exclusividade aos associados dos IAPs. Essa característica angariou oposiçoões no seio dos trabalhadores segurados que, contribuindo com os recursos para a produçoão das casas, não queriam a sua universalizaçoão.

A esquerda também se opôs à Fundação defendendo a construçoão de casas para locaçoão em oposiçoão à casa própria, considerando ainda a FCP um instrumento demagógico de cooptaçoão dos trabalhadores.

Além desses setores, a própria burocracia dos institutos, temendo o enfraquecimento do seu poder, também se opôs à FCP. Enfim, tanto posiçoões de direita quanto de esquerda não pouparam críticas à FCP que acabaram por concorrer para o seu fracasso. “Sem

---

<sup>1</sup> É importante destacar que, acerca dessa questão Bonduki afirma que originalmente essa taxaçoão tinha caráter de um empréstimo compulsório de valor equivalente a 0,5% a ser pago por pessoas que adquirissem terrenos com valor igual ou superior a 200 mil cruzeiros ou construíssem edificaçoões de área superior a 200m<sup>2</sup>. O artigo foi vetado e substituído pela contribuicao obrigatória. O autor também afirma que nunca se viabilizou a cobrança desse imposto.



contar com fontes de recursos próprios, a FCP terminou por depender exclusivamente de dotações orçamentárias e da maior ou menor boa vontade do governo federal. O resultado foi um desempenho quantitativo medíocre e inúmeras distorções na alocação de recursos, extremamente marcadas por considerações de políticas regionais e práticas ‘clientelistas’ ” (AZEVEDO, 1996:76).

A FCP teve uma atuação insignificante, ao sabor das forças políticas federais e locais. “Criada para resolver no plano federal a questão habitacional, a FCP transformou-se num órgão dominado por práticas venais e pressões políticas rasteiras. (...) A imagem que dela ficou era a de um órgão à deriva, despersonalizado, que vagava ao sabor das injunções e das características transitórias de seus chefes. A FCP sobreviveria por inércia até 1964, sendo considerada um símbolo da ineficiência governamental e do predomínio da fisiologia em detrimento da racionalidade e do interesse público” (BONDUKI, 1999: 125).

Em resumo, ainda que tenha sido criada com a missão exclusiva de dar enfrentamento à questão habitacional, a atuação da FCP ficou muito aquém da produção dos IAPs, tanto em quantidade de unidades produzidas quanto na qualidade de seus projetos. Enquanto os IAPs inovavam nas tecnologias de construção e pesquisa de novos materiais, além de oferecer soluções modernas articuladas a um novo projeto de sociedade, a FCP adotou projetos mais conservadores, revelados na sua opção preferencial pela casa própria e unidades isoladas, e administrou seus conjuntos habitacionais de forma paternalista e clientelista.

Após 64, com a extinção dos IAPs, o destino de suas casas para locação foi a venda aos inquilinos, pulverizando e individualizando o patrimônio.

O número de unidades habitacionais produzidas pelos IAPs e FCP em Fortaleza, de 1950 até 1963 chega ao inexpressivo número de 1.534 unidades, em mais de dez anos, conforme ilustra a tabela abaixo (FERNANDES, MOREIRA e BEZERRA, 1978:63).

Tabela 01

**Unidades habitacionais construídas pelos IAPs e FCP -  
Fortaleza  
Fortaleza-CE - 1950 a 1963**

<b>IAPs / FCP</b>	<b>Período</b>	<b>Unidades</b>
IAP dos Bancários	1950 / 60	108
IAP dos Industriários	1950	319
IAP dos Comerciais	1955	50
IAP dos Servidores do Estado	1956 / 60	259
IAP dos Empregados em Transporte de Cargas	1940 / 50	65
IAP dos Marítimos	1950	70
IAP dos Ferroviários	1940 / 60	207
Fundação da Casa Popular	1952 / 53	456
<b>Total</b>		<b>1534</b>

Fonte: FERNANDES, Adelita Neto Carleial, MOREIRA, Maria Neuman Ribeiro, BEZERRA, Maria Helenita, **Revisão da Política Habitacional para populações de baixa renda**, Fundação IPLANCE, Fortaleza, 1979, p. 63.

## 2.5. A HABITAÇÃO POPULAR E O BNH – FARSA OU EQUÍVOCO?

Criado em 1964, nos marcos do regime militar, o Banco Nacional da Habitação, órgão central de Sistema Financeiro da Habitação, foi a grande instituição de âmbito nacional, depois da Fundação da Casa Popular, destinada a agenciar a habitação popular, através da construção intensiva de unidades habitacionais para venda.<sup>1</sup>

A conjuntura da época já apresentava clara tendência à inversão dos indicadores populacionais entre as zonas rural e urbana. O processo migratório já mostrava uma dinâmica que caminhava para a concentração da população nas áreas urbanas, especialmente nas cidades de grande e médio porte. Se em 1940, uma proporção de 67,77% da população brasileira era rural e 31,23% urbana, em 1960, vinte anos depois, a população rural caiu para 55,33% e a urbana cresceu para 44,67% (SILVA, 1992:34).

Era necessário tomar medidas que viessem a regular a acelerada urbanização, revelando o perverso processo de exclusão social, tanto no que se refere às possibilidades de sobrevivência, especialmente nas áreas rurais, quanto em relação às necessidades de moradia nas cidades.

Sem dúvida, em Fortaleza, após a criação do Sistema Financeiro da Habitação verificou-se um expressivo aquecimento no setor de construção de moradias populares com reflexos concretos no número de unidades habitacionais construídas. Como seu agente promotor, a COHAB – CE chegou a construir 7.884 unidades na Capital nos anos de 1967 a 1978 (FERNANDES, MOREIRA e BEZERRA, 1978:49).

O Banco Nacional de Habitação (BNH) tinha como suporte o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) criado por Lei Federal em agosto de 1964. O SFH tinha como principais fontes de recursos o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo, sobretudo as poupanças populares, e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, além de outros de origem governamental. A partir de maio de 1965, o sistema passa a operar através dos institutos de orientação a cooperativas habitacionais – INOCOOPs, se desdobrando nos estados nas companhias de habitação popular – COHABs.

O que Vargas pretendia com a criação da Fundação da Casa Popular foi concretizado após 1964, com a criação do Banco Nacional da Habitação. Ainda que não seja objetivo desse estudo aprofundar as realizações e problemáticas que envolvem a ação do BNH, vale aqui assinalar as principais críticas feitas por alguns autores acerca de sua atuação no campo da habitação popular.

Na opinião de Bonduki, a política habitacional implementada pelo BNH, em muitos aspectos significou um retrocesso em relação ao que foi realizado pelos IAPs, por exemplo, na qualidade dos projetos dos conjuntos residenciais. “A recuperação e análise da produção do período anterior ao BNH – reavaliando a influência do movimento moderno – tem, no presente, grande relevância para repensar a relação entre arquitetura, urbanismo e habitação. Isto porque, a partir de 64, ocorreu um divórcio entre arquitetura e moradia popular, com graves repercussões na qualidade do espaço urbano” (BONDUKI, 1999:317/318). O autor ainda realça o desrespeito às especificidades históricas, urbanas e culturais das diferentes cidades brasileiras, ficando patente na padronização da produção de casas prontas, com projetos medíocres e cansativos, executados por

---

<sup>1</sup> A esse respeito, consultar BRAGA, Elza Maria Franco, Os labirintos da habitação popular, Fundação Demócrito Rocha, Fortaleza, 1995.

empreiteiras em locais distantes, com uma gestão centralizada, portanto, sem nenhuma participação popular. O financiamento passa a ser para o produtor e não para o usuário.

“... os grandes agentes da política urbana e habitacional do País desde os anos 60, claramente favoreceram os agentes de intermediação financeira (bancos e companhias de crédito), grandes empreiteiras e construtoras, em detrimento do usuário final, especialmente o de baixa renda, a quem teoricamente toda a estrutura deveria beneficiar (ROLNIK, 1997/a:52).

Outro aspecto relevante é a pretensão da política habitacional definida pela ditadura militar em, principalmente, estimular o setor da construção civil como importante setor industrial com vistas a absorver um número significativo da força de trabalho das grandes cidades atenuando as pressões do desemprego da época. “Não se tratava mais, portanto de construir moradias para assegurar condições mínimas de vida ao operariado, mas, sim, de prover empregos para uma considerável parcela da população sem alternativa de obter trabalho. A produção de habitação passava a ser subproduto da nova diretriz governamental; desejável de seu ponto de vista político, mas não necessariamente econômico” (GUIMARÃES, BRITTO e SERRAN, 1985:88). Ainda, conforme os autores, a política do regime militar que se instalara em 1964, com a implementação de casas para venda, revelava uma nítida recusa em articular a questão habitacional com a problemática urbana, pretendendo em um prazo de quatro anos cumprir a meta de acabar com o déficit habitacional, estimado em 8 milhões de unidades, através de grandes conjuntos habitacionais. (GUIMARÃES, BRITTO e SERRAN, 1985:89)

Ainda que em seu discurso o SFH pretendesse atender as camadas mais pobres da população, o Plano Nacional de Habitação Popular – PLANHAP – só foi criado em 1973, portanto, nove anos após a criação do SFH. “O PLANHAP tinha como objetivo atuar nas cidades com mais de 50 mil habitantes, sobretudo nas áreas metropolitanas, atendendo às famílias com rendas mensais entre 1 e 3 salários mínimos e, dessa forma: eliminar o déficit habitacional do país em um prazo de 10 anos; atender a demanda de moradias de novas famílias; apoiar e ampliar programas e projetos de desenvolvimento comunitário.” (BRAGA, 1995:81). Porém o que se verificou na prática foi o atendimento a famílias com renda mensal entre 3 e 5 salários mínimos. Depois do processo de seleção, determinou-se que a prioridade seria das famílias com 5 salários mínimos, ou seja, foi feito um nivelamento por cima. A partir de 74, as COHABs assumem oficialmente o atendimento a essa faixa salarial, postura que já vinha se consubstanciando na prática (BRAGA, 1995).

A localização dos conjuntos é considerada também por vários autores como um ponto crítico. “O problema de localização periférica é favorecido a partir de uma norma estabelecida pelo próprio BNH, que fixa o valor da terra em um percentual equivalente a 13% do custo da obra, o que só é possível em áreas afastadas do contexto urbano”. (FERNANDES, MOREIRA e BEZERRA 1978:31).

Com o objetivo de reduzir os custos das habitações, a partir de 1986, o BNH e as COHABs, para atender uma população que ficava cada vez mais pobre, preferiram comprometer a qualidade das habitações, a abrir mão do modelo (de financiamento ao produtor e não ao usuário final). Na estratégia para barateamento do preço final das unidades, verificou-se, além da localização dos terrenos onde inexistia infra-estrutura, a

redução da área construída e a baixa qualidade dos materiais, com resultados concretos na durabilidade das edificações.

“No final da década de 70, o BNH reconheceu, através de vários documentos, que amplos setores da população não haviam sido efetivamente incorporados aos programas de moradia. Nesta tomada de posição, influíram de forma substantiva, as ações desenvolvidas pelo setor popular e democrático organizado nos bairros, assim como a ação de setores progressistas e de esquerda, da Igreja Católica, através das CEBS e dos partidos políticos” (BRAGA, 1995:86).

A partir desse reconhecimento surgem programas direcionados a setores com renda mensal de 0 a 3 salários mínimos. São exemplos o PROMORAR (criado em 1979) e o Programa João de Barro (em 1983). Ainda assim, os investimentos do BNH entre 1982 e 1986, destinados a essa faixa, não ultrapassaram a insignificante expressão de 13% do total (BRAGA, 1995:100).

A política desses programas era a de remoção das favelas e transferência de sua população para conjuntos habitacionais, deixando implícito o não-reconhecimento dos assentamentos populares como parte integrante da cidade (ROLNIK, 1997/a).<sup>1</sup>

Isso mostra que, contraditoriamente, a política habitacional expressa na prática do BNH, com claros objetivos de priorização do atendimento aos setores de baixa renda ao nível da retórica, no lugar de promover uma ação redistributivista, transferindo efetivamente renda dos setores de maior poder aquisitivo para os setores populares, fez o contrário. Na verdade foi com os recursos dos trabalhadores, FGTS e poupança popular, que o Estado centralizou uma política de financiamentos de condomínios de luxo, beneficiando empreiteiras e demais intermediários na produção e comercialização dessas unidades.

No próximo capítulo, busca-se trazer para esse estudo alguns elementos, a partir de uma perspectiva histórica, relacionados à dinâmica hegemônica da expansão da cidade de Fortaleza.

---

<sup>1</sup> A autora enfatiza que o reconhecimento dos assentamentos populares como parte integrante da cidade é um dos maiores avanços da política urbana no Brasil. Lembra que “ a remoção de favelas e sua substituição por conjuntos habitacionais foi a política oficial durante décadas, e que vezes discordantes que defendiam a urbanização das favelas eram vistas como extremistas e perigosas” (ROLNIK, 1997/a:56).

### **CAPÍTULO 3 - FORTALEZA – A DINÂMICA CONTRADITÓRIA DE UMA CIDADE**

O povoamento do Ceará inicia-se, como parte da Capitania de Pernambuco, a partir de 1683 através da doação de sesmarias para o desenvolvimento da pecuária. A ocupação pecuária ocorreu inicialmente ao longo dos rios Jaguaribe e Acaraú. Esses rios serviram de acesso à ocupação do território cearense e, mais tarde, como escoadouro das boiadas para as oficinas de carne e para os mercados consumidores. O gado, inicialmente, era transportado vivo para ser abatido e comercializado nas grandes feiras de Pernambuco.

“O gado, mercadoria de condições excepcionais: ela mesma era o valor, ela mesma se transportava a si, ela mesma era o frete, para transformar-se em objetos, instrumentos, panos e escravos, trazidos daquelas praças consumidoras, permitiu sua comercialização em pé, nas feiras pernambucanas. (...) Foi, na verdade pelos roteiros das boiadas que se abriram perspectivas para a verdadeira colonização da Capitania do Ceará, colonização essa que se efetuou sempre ao passo lento das manadas de gado e do chiado dos carros de bois” (GIRÃO, 1989:35/36).

O início da atividade do abate do gado e salga da carne no Ceará deveu-se principalmente ao ônus provocado pelas grandes caminhadas do gado até Pernambuco ou Bahia, chegando às feiras com considerável perda de peso. Por outro lado “para os fazendeiros, um meio de diminuir o poder de controle dos capitães-mores e dos missionários sobre a força de trabalho seria a organização política de seus interesses em torno de câmaras que só poderia efetivar-se com a criação das vilas” (LEMENHE, 1991:32).

Assim, o surgimento das charqueadas foi uma solução com duplo objetivo: por um lado a redução dos impostos deixados na capitania de Pernambuco e por outro a redução dos preços na comercialização do gado em pé. As charqueadas também permitiram o aproveitamento de couros e peles como um novo produto de valor comercial.

É importante salientar que a atividade de salga da carne exigia fatores ambientais adequados como: existência de sal, sol, baixa umidade do ar e proximidade com os pontos de exportação. Desse modo, o desenvolvimento da atividade, “ resultou [em] uma divisão de trabalho entre fazenda de criar, áreas de salga e comercialização externa em espaços distintos. Também possibilitou a circulação de bens – gado – entre as áreas de criação e de salga e produtos importados que, entrando pelos portos, eram distribuídos no interior pelos povoados centrais” (LEMENHE, 1991:35).

Dessa forma, as charqueadas e o comércio foram fatores de fixação de populações e criação das vilas de Aracati, Camocim, Granja, Acaraú, entre outras, com clara hegemonia da primeira. A urbanização de Fortaleza, por ser anterior à industrialização, tinha frágeis raízes na atividade econômica predominante, tendo como suporte, sobretudo, a defesa, administração e comércio. “A vila de Fortaleza, criada em 1726, distanciada dos sertões da pecuária, continuaria sendo por mais de um século, um aglomerado sem sustentação econômica” (LEMENHE, 1991:33).

Foi no fim do século XVIII, com o estímulo à produção algodoeira que emergiu no cenário cearense, a vila de Fortaleza, iniciando um processo de disputa da hegemonia com Aracati. A atividade pecuária enfrentava uma forte crise em face de dois períodos consecutivos de seca - 1777 e 1778 - que dizimaram a maior parte dos rebanhos. “O desenvolvimento da lavoura algodoeira não fez desaparecer a pecuária extensiva. Elas coexistiram, (...) gado e algodão continuaram sendo as bases econômicas da capitania, sendo, porém o algodão, o produto que adquiriu grande importância fazendo com que seu cultivo assumisse feições comerciais mais evoluídas compatível com a segunda metade do século XVIII” (SILVA, 1989:84).

O algodão trouxe, sem dúvida, grandes alterações na feição da ocupação do território cearense e do desenvolvimento econômico. Primeiro, por ter sido fator relevante para o incremento do povoamento e estímulo à agricultura de subsistência, que ainda eram muito restritos em função da pecuária extensiva utilizar uma reduzida mão-de-obra. Segundo, por ter incentivado o comércio para exportação. Terceiro, por haver criado as condições para desenvolvimento fabril da Capital.

Fortaleza passa a conquistar, aos poucos, o papel de centro coletor e transformador da produção algodoeira do Estado. De uma mera função inicial de defesa, a pequena Vila do Forte começa sua trajetória de desempenho de importantes funções burocráticas, administrativas e comerciais. O século XIX inicia-se com a mais importante conquista que iria mudar seu destino: a autonomia administrativa que lhe permitiu comercializar a produção algodoeira diretamente com o Exterior.

“Desde o início das transações diretas com Lisboa, por volta de 1803, a administração da Capitania dota a vila de infra-estrutura para as transações mercantis. São feitos estudos do porto (...) Para controlar o movimento das mercadorias instala-se alfândega e cuida-se do prédio da Tesouraria da Fazenda. No que se refere às transações internas, constrói-se o mercado público e regula-se a realização de feiras semanais. Inaugura-se na vila uma repartição de correio, agregada à Tesouraria da Fazenda, possibilitando, com os limitados recursos da época, ligar a vila-capital com outras vilas e as unidades de produção” (LEMENHE, 1991:62).

Algumas medidas administrativas da Coroa Portuguesa e do Império são fatores de muita relevância para o desenvolvimento da Vila. No primeiro quartel do século XIX, D. João VI transforma as antigas capitanias em províncias e, logo após a Independência, D. Pedro I decreta a elevação de todas as vilas, que fossem capitais de província, à categoria de cidade (CASTRO, 1982:51).

Assim, Fortaleza torna-se capital da Província em 1823, refletindo a relação entre dinâmica econômica e estruturação do espaço e da atividade urbana. Então, “começa ela a sofrer o processo de expansão de suas funções político-administrativas, comerciais e de serviços: melhoria do porto, abertura de estradas, localização da alfândega, maior poder de captação de tributos e um conjunto de beneficiamentos urbanos como iluminação, calçamento de ruas, construção de praças, chafarizes, etc” (ANDRADE, 1990:25).

Castro focaliza alguns fatores que irão justificar o rápido progresso da Cidade na segunda metade do século XIX: o longo período de mais de trinta anos sem seca (1845 a

1877); a produção local do tijolo branco e a pavimentação das ruas em pedra tosca (1857). O autor ressalta que:

“A penúria na obtenção ou na fabricação de materiais de construção era problema que condicionava a paisagem material da cidade, cujo casario de palha avultava como parte maior e inconfundível. Não havia tijolos, de sorte que, para as construções de maior vulto, faziam vi-los do Aracati, de onde também procedia o cal, quando não era importado de Lisboa” (CASTRO: 1982;53).

Destaca ainda que o tijolo branco, produzido nas margens das lagoas da periferia da Cidade, passa a constituir a marca inconfundível das edificações fortalezenses.

O desenvolvimento do comércio do algodão não resultou imediatamente no incremento da atividade fabril, que foi iniciada tardiamente. O principal motivo desse atraso se relaciona com impedimentos colocados pelo Governo Imperial, apesar das queixas de estagnação da criação do gado e exportação do algodão e de solicitações do Presidente da Província para o estabelecimento de uma ou mais fábricas de fiação e tecidos na Capitania. O Governo Imperial define para o Ceará um modelo de economia agrária exportadora, produtora de matéria-prima e consumidora de produtos manufaturados importados.

Isso pode dar indícios de que, em função da impossibilidade de expansão da atividade agrícola para a fabril, o capital acumulado na primeira deveria ser reinvestido no próprio plantio do algodão (LEMENHE, 1991:72).

O acentuado crescimento demográfico de Fortaleza iniciou-se com a construção da ferrovia para o interior (final do Império - 1890). Conforme o censo de 1870, o Município contava com 42.000 habitantes, número que cai para 27.000 em 1877. Essa queda surpreendente de 64,28% talvez possa ser explicada pelo longo período de seca e pela epidemia da varíola, além das migrações sistemáticas para o norte incentivadas pelo Estado. Nos anos seguintes, a Cidade retoma o seu crescimento populacional, chegando, no período da construção da ferrovia, a 40.902 habitantes; ou seja, um crescimento em relação a 1877, de 51,14% (ANDRADE, 1990: 82/83).

A expansão da lavoura algodoeira projetou e expandiu a cidade de Fortaleza como centro urbano. “A ferrovia assume importância fundamental para o processo de organização do espaço da cidade a partir das relações mantidas entre Fortaleza e o interior” (SILVA, 1992:26). À proporção que aumentava a população da Cidade surgiam bairros ao longo da ferrovia, e caminhos que orientaram as rodovias de hoje. Inversamente, foi também a ferrovia um relevante fator de atração de contingentes migrantes do interior do Estado.

“No período entre 1880 a 1926 Fortaleza intensificou mais sua ação sobre o interior, com a expansão da rede ferroviária que vai atingindo as mais diferentes localidades do sertão como Baturité, Quixadá, Crato, Sobral e Crateús” (SILVA, 1992:26).

E ainda afirma o autor: “A instalação da ferrovia e a intensificação das relações da cidade com o espaço regional (...) provocaram sensíveis alterações na malha urbana de Fortaleza. A construção de oficinas de reparos dos vagões das ferrovias [Oficina do Urubu] propiciou a fixação da mão de obra nela empregada, começando a utilizar seus

arredores para a construção de suas residências. A proximidade do leito da ferrovia, associado à presença da mão de obra, atraiu outras indústrias que estavam ligadas direta ou indiretamente ao algodão” (SILVA, 1992:50).

Portanto, a expansão da lavoura algodoeira projetou e expandiu Fortaleza como centro coletor e transformador urbano, constituindo um clima de prosperidade econômica, que marcou o último quartel do século XIX.

Essa ambiência de prosperidade reflete-se diretamente na intensa vida cultural que a Cidade passa a desfrutar. Várias instituições culturais são criadas: o Instituto do Ceará (1887); a Academia de Letras (1894); a Academia Francesa (1873); o Clube Literário (1894) e a Padaria Espiritual (1892 – 1898). Esse período também assiste à articulação entre diferentes setores sociais da Cidade, especialmente altos e médios, na luta pela emancipação dos escravos.

“Desde 1883, isoladamente, os municípios cearenses realizavam atos públicos nos quais ficava decidida a emancipação local dos cativos. Embora na Fortaleza desde 24 de maio de 1883 já estivesse abolida a escravidão, é em 25 de março de 1884 que se realiza, na Praça da Estação, o grande ato público em que é declarada a libertação de todos os escravos da Província. Poucas vezes em sua história, a cidade se expressou por voz única no entendimento entusiástico da população. (...) As libertações proclamadas no Ceará (e depois em outras províncias) baseavam-se na força de um consenso da população, mas não eram amparadas por lei. A rigor tratava-se de uma medida revolucionária que conflitava com a constituição imperial no capítulo do direito de propriedade” (CASTRO, 1982:57).

As mobilizações das organizações abolicionistas do Ceará ganham expressão nacional. As Comissões Emancipadoras (1865), a Sociedade Perseverança e Porvir (1879), a Sociedade Cearense Libertadora (1880), o Clube Abolicionista (1882), as cruzadas libertadoras, as campanhas de emancipação, os periódicos abolicionistas, o movimento dos jangadeiros, as mais diferentes adesões - trabalhadores, artistas, intelectuais, pescadores, religiosos, poetas, literatos, jornalistas, militares, mulheres, maçonaria, companhias teatrais – criaram uma atmosfera de liberdade e participação política em torno da luta emancipadora e humanitária na Cidade. Os atos públicos eram sempre regados a concertos, recitais, retretas, saraus de literatura, e outras manifestações artísticas dos setores intelectuais.

“Os censos da população cativa no século XIX são contraditórios. Sebastião Soares assegura a existência, em 1865, de 1.715.000 escravos, dos quais 36.000 agrupados no Ceará, com uma população livre de 504.000, o que oferece um cativo para cada grupo de 14 pessoas livres. Já o governo estabelece 1.400.000, sendo 30.000 no Ceará, o que corresponde a um escravo para 17 livres” (MOREL, 1988:97)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Esta obra de Edmar Morel representa um extraordinário relato da luta abolicionista no Ceará. O autor teve o privilégio de ter acesso às fontes através do convívio com dois nonagenários, Elvira Pinho e Alfredo Salgado, últimos sobreviventes da campanha abolicionista no Ceará, além de acesso a documentos inéditos e diários íntimos de Francisco José do Nascimento, o Dragão do Mar.



Uniam-se no movimento abolicionista aqueles que enfrentavam a luta contra o Império, de convicções republicanas, e os que permaneciam alinhados à lei desenvolvendo um trabalho mais intelectual do que mesmo um combate aberto. O clima de liberdade do final do século XIX traz a República sob o signo da liberdade e modernidade.

Também é no final do século XIX e início do século XX, que a Cidade experimenta a instalação das primeiras indústrias voltadas para o beneficiamento da produção agrícola da região. Começando pela indústria têxtil, seguida da indústria de óleo de caroço de algodão - os curtumes também foram estabelecimentos industriais instalados em Fortaleza. Essas primeiras indústrias, vinculadas ao binômio gado-algodão, expressam bem seus fortes vínculos com a economia agrária cearense.

É, portanto, nesse período que a Cidade participa e assiste à libertação dos escravos e, ao mesmo tempo, à constituição dos primeiros contingentes de proletariado urbano.

### **3.1 A INTERVENÇÃO ESTATAL EM FORTALEZA: AS SECAS E A POLÍTICA HIGIENISTA**

É a segunda metade do século XIX o período em que a cidade se impõe, com o *status* de importante centro comercial do Estado. Tem início suas primeiras indústrias, formam-se os pioneiros grupos empresariais, modernizam-se seus meios de transporte, a ferrovia e o bonde. A Cidade se “aformoseia”, vaidosamente, com seu traçado em xadrez e com suas elegantes praças e avenidas.

Todo um aparato legal, que se inicia na primeira metade do século XIX, demonstra a preocupação com a higiene da Cidade e a saúde da população<sup>1</sup>. Os alvos principais eram as feiras, os mercados, as atividades como salgadeiras e secagem de couro, criação de porcos, despejos de materiais fecais, curtumes, alambiques, fornos de cozer ou torrar tabaco, produção de azeite, sabão, condução de mais de 5 animais como cavalos, gado ou burros por um só indivíduo, lavagem de roupas de pessoas acometidas de doenças contagiosas, além de especial atenção à higiene e ao asseio das moradias da população pobre, entre outros, são pontos disciplinados pelas Leis e Códigos de Postura Municipais de 1835 (com as complementares de 1838 e 1840), 1865, 1870 e 1879 (ANDRADE, 1990:92/93).

A autora chama a atenção para a preocupação dessas posturas em disciplinar e compatibilizar os hábitos rurais com os urbanos, evidenciando que Fortaleza guarda muitas características das raízes do sertão em sua evolução urbana. Ainda, ilustra sua colocação com os nomes das ruas da cidade (das Flores, do Cajueiro, do Pocinho, das Hortas) mais voltadas à relação com o sertão do que com o mar.

A Planta Exacta, chamada por Castro de “verdadeiro retrato da cidade”, elaborada em 1859 por Adolfo Herbster, revela, além da área ocupada, das edificações públicas, das ruas e recursos hídricos, um grande número de casas de palha na periferia de Fortaleza.

---

<sup>1</sup> Leis de 1835 e as complementares de 1838 e 1844 e ainda, os Códigos de Posturas Municipais de 1865, 1870 e 1879 – in ANDRADE, Op. Cit.

“A cidade era totalmente circundada por casas de palha, em número realmente impressionante. Ressalte-se, curiosamente, que entre o circuito das palhoças e a parte construída da cidade se desenvolvia uma cinta aparentemente despovoada, talvez constituída por sítios ou zonas de arruar, funcionando como uma espécie de cordão de isolamento social. Havia, porém casebres na zona urbana, aliás assinalados em planta, ocupando geralmente o trecho final de algumas ruas norte-sul.”<sup>1</sup> (CASTRO, 1982:63).

Observa-se, já nessa época, a segregação social no espaço urbano. O cordão de isolamento a que se refere o autor dá indícios de que essa população já viesse submetida a uma dinâmica de expulsão das áreas urbanizadas, em decorrência de uma política de perseguição e segregação.

Especialmente essas posturas, em muitos dos seus artigos, tinham um endereço certo: pretenderam interferir no disciplinamento da ocupação espontânea desses casebres de palha, casas de pobre, e por isso mesmo, suspeitas de insalubridade e foco potencial de epidemias. As posturas buscavam o controle da expansão desse tipo de habitação, mesmo segregado espacialmente.

Os Códigos de Postura, citados por Andrade, institucionalizaram, inicialmente, a prática da invasão de moradias em nome da salubridade pública, em seguida condicionaram a construção dos casebres à autorização da fiscalização e, por fim, proibiram a edificação de casas de palha ou de taipa na circunscrição urbana. Essas medidas revelaram, gradativamente, a intenção do poder público em segregar, cada vez mais, as habitações populares do espaço urbano, delimitando zonas exclusivas para essas habitações fora do perímetro urbano.

Observa-se que esse aparato legal voltado especialmente para a higiene da Cidade antecede às maiores calamidades provocadas pelas secas, sobretudo as iniciadas em 1877. Há que se indagar: se a população pobre de Fortaleza já vinha sofrendo um processo institucional de segregação em um momento de prosperidade, que impactos trouxeram os grandes fluxos de populações vitimadas pelas secas, como a Cidade os acolheu e que tratamento receberam dos governantes? Enveredando por essas indagações, é importante observar como se relacionaram as ações higienistas com os grandes fluxos migratórios ocorridos por ocasião das fortes secas, sobretudo, por tratar-se de uma cidade cuja composição da população tem origem, principalmente, nas migrações do campo.

A seca que se inicia em 1877 desenha em Fortaleza um cenário de calamidade, trazendo a população migrante e todos os males que a estrutura agrária não consegue conter: a fome, a miséria, as epidemias, a morte. O impacto trágico da seca de 1877 colocou em colapso toda a euforia econômica, deixando atônitos dirigentes e população. Depois de 30 anos de bonança, ainda que não se tratasse de fenômeno novo, a seca devastava, nesse momento, uma região já bastante povoada.

---

<sup>1</sup> Acerca dessas casas de palha, Andrade observa que um trecho da rua Floriano Peixoto chamava-se de rua da Palha.

“A cidade é invadida e ocupada por sertanejos em número quase quatro vezes maior que sua população. Epidemias, crimes, desacatos à recatada moral das famílias provincianas, tragédias indescritíveis se desenvolvem à vista de todos: assassinatos, suicídios, saques, loucura (...) A ordem do mundo parecia ter perdido seus referenciais” (NEVES, 1995:94).

Morel manifesta sua indignação com o tratamento demagógico dado à questão pelo Império:

“Pelas ruas e praças de Fortaleza, tombaram centenas de seres humanos, uns abatidos pela fome, outros pela peste. D. Pedro II manda dizer que vende a última pedra de sua coroa para que não morra de fome um só cearense. Pura literatura, demagogia das mais baratas!” (MOREL, 1988:94).

Essa calamidade contrasta com uma cidade que buscava adaptar-se à modernidade, numa franca corrida para seu embelezamento.

“Fortaleza entrava no século XX com parques, jardins, bondes, asilos, hospitais, praças e ruas calçamentadas, geometricamente planejadas conforme as mais modernas técnicas e estilo de construção. (...) Todas essas transformações físicas e sociais por que passa a cidade, com novos hábitos, comportamentos e desejos (...) traduzidos esteticamente na idéia do ‘aformoseamento’ se chocavam frontalmente com a estética do grotesco trazida pelos retirantes” (NEVES, 1995:104).

É de se imaginar que o impacto de tal fenômeno, que tanto se tem repetido na história de Fortaleza com maior ou menor intensidade, tenha deixado profundas marcas na estruturação do espaço de uma cidade que iniciava sua urbanização.

Ainda que a preocupação que imperava, à época, fosse presidida pelos cuidados com a salubridade e higiene da população, recomendando sempre evitar aglomerações para controle das epidemias, espantosamente, o tratamento governamental dado a essa questão foi o de concentração e isolamento, semelhante aos lazaretos da época do Império, criados para isolar os doentes nas epidemias.

O mais antigo lazareto foi o de Jacarecanga, que existiu de 1814 até o final do século XIX. “Inicialmente esses lazaretos não passavam de sítios nas cercanias da cidade, com algumas casas de taipa, cobertas de palha, construídas pelo poder público, conforme as necessidades do momento. Os doentes ali recolhidos praticamente não tinham assistência médica. Geralmente, eram assistidos por um ‘enfermeiro prático’ que tinha mais a função de vigiá-los do que de tratá-los” (BARBOSA, 1994:44).

O tratamento dado aos retirantes das secas não era muito diferente. A primeira experiência, no longo período de seca que se iniciou em 1877 foram os “abarracamentos” e depois, em 1915 os “campos de concentração de flagelados”, sendo o principal deles o Campo do Alagadiço. A alternativa de confinamento certamente foi muito mais voltada para a proteção da população da Cidade, principalmente nos aspectos da saúde, da segurança e da moral, do que para a proteção dos próprios retirantes.

“A calamidade iniciou-se em 1877. A província foi acometida por uma seca e milhares de pessoas se aglomeraram em Fortaleza. As condições sanitárias da capital e seus arredores eram as piores possíveis. As praças se transformaram em enormes acampamentos e os prédios públicos foram todos ocupados. Milhares de famintos em condições subumanas formavam o quadro da tragédia que estava por vir. (...) Em 8 meses a epidemia [de varíola] atingiu mais de 150.000 pessoas no estado, destas 27.395 faleceram só na capital. (...) Para atender a tamanha quantidade de doentes, só havia, em Fortaleza, dez médicos” (BARBOSA, 1994: 56/57).

Sobre o impacto dessa ocupação também se refere Neves:

“ O impacto dessa invasão, seguida de uma epidemia de varíola, que chegou a matar mil pessoas num só dia, detona a constituição de uma série de saberes que, mesmo sem um ‘planejamento sistematizado entre os governantes, burgueses e médicos’, passam a interferir nas atitudes públicas e privadas diante da ‘multidão de miseráveis’. O terror coletivo que fechou casas e comércio, paralisando o movimento urbano também serviu para reforçar o discurso médico-político da necessidade de se instaurar uma polícia sanitária na capital” (NEVES, 1995:102).

Os campos de concentração foram instituídos em Fortaleza com o objetivo de tirar do cenário da Cidade, que se modernizava sob o signo do “aformoseamento”, o lamentável espetáculo trazido pela seca, que se apresentava aos olhos de espectadores assustados.<sup>1</sup>

Os campos não contavam com estrutura sanitária e, no dizer do autor, pareciam “depósitos de seres humanos”. Conforme Neves, o campo do Alagadiço chegou a comportar permanentemente mais de 8 mil pessoas<sup>2</sup>. Nesse período foi de grande relevância para a Cidade, e também para o Estado, o trabalho abnegado do farmacêutico Rodolfo Teófilo. Por iniciativa própria, travando uma luta incansável, enfrentando dificuldades de várias ordens, especialmente a falta de apoio governamental<sup>3</sup>, produzia vacinas contra varíola e imunizava a população por conta própria, especialmente nos abarracamentos e campos de concentração.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> O autor faz referência a 3.000 flagelados que acamparam na Praça do Passeio Público, na época “a principal área de lazer, sociabilidade e vitrine ideal para o desfile das elegâncias”.

<sup>2</sup> NEVES, Frederico de Castro, Op. Cit., p. 97. O autor afirma, acerca do campo de concentração do Alagadiço, que “era mais fácil morrer no campo do que fora dele!”.

<sup>3</sup> BARBOSA chama a atenção para as iniciativas da comunidade ou de particulares na busca de inovações sanitárias para o Estado. “A participação do governo tem caráter complementar e secundário, contribuindo, algumas vezes, para prejudicar essas iniciativas” (p.68). Diz ainda: “Enquanto que na capital da República, com todo o apoio financeiro e a força do governo federal, a varíola provocava grande mortandade, no Ceará, não existia nenhum caso da doença. Isto na vigência de um governo oligárquico [Nogueira Accioly] que nenhuma atenção dava à saúde. Essa constatação é no mínimo surpreendente” (p. 73).

<sup>4</sup> Observando o projeto de implantação dos campos de concentração, Rodolfo Teófilo contestou-o, afirmando que “aglomerar os retirantes era matá-los”. Mais tarde, na sua primeira visita a um campo de concentração, reitera sua posição referindo-se a esses campos como “campos santos” (NEVES, 1995:97/99).

O sucesso do trabalho do Farmacêutico deve-se, certamente, à sua postura educativa através da qual procurava convencer a população, de formas diversas, de todas as medidas preventivas, contrastando com as posturas oficiais que conduziam as ações de saúde pública como caso de polícia. É de se supor que não foi por outra razão que Fortaleza conseguiu extinguir a varíola por mais de dez anos, período em que a epidemia se alastrava nos outros estados.

Apoiado em dados de Barão de Studart, Castro informa que a população da Cidade em poucos meses ganhou um incremento de mais de cem mil pessoas. “Por fim, ampliada a epidemia de varíola, desenrola-se um quadro trágico, hoje dificilmente imaginável, com a morte de milhares de pessoas. Basta dizer que no ano de 1878, o obituário da cidade, segundo o Barão de Studart, atingia o número de 57.780 pessoas, das quais 15.435 apenas em dezembro, isto é, quase uma média de 500 mortes diárias, quando normalmente os óbitos não atingiam 1.000 pessoas anualmente!” (CASTRO, 1982:69).

Depois de três anos de seca, a economia cearense encontra-se arrasada. “A exportação do algodão pelo porto da capital em 1878- 1879 não atingia 8% dos números obtidos nos dias de expansão econômica no início da década” (CASTRO, 1982:69).

Pode-se concluir que a perseguição aos doentes, aos flagelados e aos pobres foi uma prática que remonta ao início da urbanização da Cidade. Promoveu a segregação espacial e social, através da constante prática da expulsão e do confinamento, promovida pelos governos, ainda desde o Império. Sob o escudo da salubridade pública, as ações governamentais reforçaram essa segregação, demarcando o lugar dos menos favorecidos no espaço da Cidade.

A relação entre os habitantes de Fortaleza e os refugiados da seca vai ficando cada vez mais tensa. “Além dos roubos e furtos de alimentos, realizados pelos retirantes, protestos e manifestações transformavam a cidade num palco de guerra, muitas vezes com vítimas fatais” (NEVES, 2000:83). Desenvolveu-se entre as elites locais, autoridades e técnicos, um pensamento segregacionista de proteção da Cidade, para assegurar o seu desenvolvimento inspirado em preocupações estéticas. O combate à seca combinou a construção de açudes, poços e barragens com a construção de campos de concentração em cidades do interior como Crato, Cariús, Quixeramobim, Ipu e Senador Pompeu, a partir de 1932, com o intuito de reduzir as migrações para a Capital. A chamada “solução hidráulica” tinha como objetivo promover a fixação das populações no campo, além de proteger a Cidade da migração descontrolada de retirantes (NEVES, 2000).

De acordo com o autor, a seca de 1942 coincide com o período da campanha do Brasil no esforço de guerra. Uma nova campanha foi empreendida, a chamada Batalha da Borracha, para promover a ocupação da Amazônia e intensificar a produção da borracha para fornecer aos exércitos aliados. O Governo combinou a necessidade de trabalhadores na Amazônia, com a necessidade de trabalho nas áreas atingidas pelas secas. Através do Serviço de Mobilização de Trabalhadores para a Amazônia, uma grande campanha buscou sensibilizar a população para essa solução dupla. Assim, protagonizada pelo próprio Governo, inicia-se a emigração sistemática de levadas de retirantes da seca para a Amazônia.

Em síntese, se nos principais países desenvolvidos e nos maiores centros urbanos do Brasil o saber médico se impunha como instrumento central para o processo civilizatório e de modernização das cidades, em Fortaleza essa contingência se agravava

com a emergência das secas que traziam a fome e as epidemias, ameaçando também os setores de rendas médias e altas.

Por um lado, o aformoseamento sob o signo da modernização e progresso, por outro, a “medicalização” como instrumento disciplinador de controle social, dirigido especialmente às camadas pobres, foram os grandes vetores presentes na história da expansão da Cidade.

### **3.2. A CIDADE SOB O BINÔMIO DO “AFORMOSEAMENTO” E DO DISCIPLINAMENTO**

O final do século XIX e início do século XX foi marcado pelo movimento de remodelação da cidade, tendo como principais ícones: o mercado de ferro, a remodelação das três praças centrais (Praça do Ferreira, Passeio Público e José de Alencar, à época Marques de Herval) e o Teatro José de Alencar.

“Em Fortaleza, o movimento de remodelação urbana impulsionou-se com o Mercado de Ferro (1897), o ‘aformoseamento’ das principais praças (1902-1903) e a construção do requintado Teatro José de Alencar (1910). A onda remodeladora acabou por conferir à zona central da cidade um harmonioso conjunto urbano, complementada com a edificação de mansões, prédios públicos e dois grandes cinemas – em sua maioria, construções marcadas pelo ecletismo arquitetônico, estilo então em voga no país” (PONTE, 1999:16).

Os anseios por uma ordem urbana, civilizada e moderna fundamentavam as intervenções estatais em direções simultâneas, aparentemente opostas, porém asseguradas as relações entre si – remodelação e disciplinamento do espaço urbano.

O conjunto de medidas e iniciativas que se registrou em Fortaleza nesse período, ainda que não tenham obedecido a um planejamento sistematizado, convergia para o objetivo de civilizar o espaço e a população. Nesse sentido, o Governo e as elites alinhavam-se mesmo que, nas diferentes conjunturas, não estivessem politicamente afinados. A população, com seus costumes e suas formas de resistência, era vista como um obstáculo ao progresso, “enquanto que as novas elites se voltavam para a construção de novas e suntuosas edificações que evidenciavam seu poderio econômico e seu alinhamento com o senso estético do mundo” (PONTE, 1999:27).

A Planta da Cidade de Fortaleza e Subúrbios, elaborada por Adolfo Herbster em 1875, apenas dois anos antes do longo período de seca que devastou a Cidade, foi um relevante instrumento para a sua remodelação. O traçado em xadrez e a forma radioconcêntrica modificavam as antigas estradas de gado, ampliando a malha ocupada e definindo áreas de futura localização de logradouros e equipamentos públicos.

“[A Planta] retrata não apenas o que era a cidade mas o que viria a ser, pois a rigor é um plano de expansão urbana. Assim, nela figura a zona central edificada contínua e compacta um pouco maior que em 1859, seguida de uma área contígua de crescimento organizado, esta finalmente cercada pela ampla malha de expansão programada, onde pontualmente já se levantavam casas dispersas. (...) Não fica claro, no desenho, se teria desaparecido o verdadeiro mar de palhoças que cercava a cidade de 1859. É provável que Herbster tivesse omitido a informação, fazendo constar na planta de 1875 apenas as casas de tijolo, todas já ajustadas ao traçado ortogonal” (CASTRO, 1982:64-66).

Em 1893, na vigência do intendente Guilherme Rocha, o Código de Obras e Posturas é claro em sua prescrição segregadora, buscando impor “a adoção de certa padronização formal nas platibandas, obrigatórias nas fachadas de frente, bem como nos vãos de portas e janelas externas. Para manter a harmonia do conjunto urbano, tenta mesmo impedir as construções que não se integrassem nas linhas gerais definidas pelo Código” (CASTRO, 1977:216)<sup>1</sup>. Os estudos indicam que foi, sem dúvida, do início do século XX até os anos 30, que Fortaleza ganhou o seu porte de maior esplendor, com uma estética cuidadosamente construída buscando compatibilidade com os padrões europeus.<sup>2</sup>

Foi a época em que o bonde de tração animal foi substituído pelo bonde elétrico (1913). Como símbolo da modernidade, os usuários dos bondes deveriam se vestir com elegância.

“ Como em outras cidades brasileiras exigia-se que os passageiros estivessem vestidos com decência: paletó, colarinho e sapatos. Segundo depoimento de pessoas que viveram na Cidade a partir desse século [início do século XX], grande parte da população, excetuando os muito pobres, usava cotidianamente paletó (alguns de casimira inglesa ou linho e muitos de tecidos mais rústicos), o que é verificável através de fotografias da época. (...) Os bondes significaram novo e importante espaço de sociabilidade; em livros, jornais e revistas não é raro encontrar referências a conversas e acontecimentos advindos de seus bancos. Foram, assim como as ferrovias, objetivados como signo de modernidade...” (PONTE, 1999:29)<sup>3</sup>.

A modernidade também estava presente na atmosfera política e cultural da época com a participação de setores médios intelectuais, com origem nos movimentos abolicionistas. Assim Fortaleza inicia o século XX: ao mesmo tempo em que se aformoseia, com

---

<sup>1</sup> CASTRO, José Liberal de, A Arquitetura Eclética no Ceará, In: FABRIS, Annateresa (Org.), Ecletismo na Arquitetura Brasileira, São Paulo, Editora da USP, 1977, citado por PONTE, Sebastião Rogério, Op. Cit. p. 36.

<sup>2</sup> De acordo com Castro, a planta elaborada por Adolfo Herbster que inclui três “*boulevards*”, avenidas do Imperador, D. Manoel e Duque de Caxias, delimitando o perímetro central, denota a influência das reformas realizadas por Barão de Haussmann em Paris, em meados do século XIX.

<sup>3</sup> A respeito dos padrões da vestimenta da população, o autor também enfatiza a indicação dos tipos de roupas feita pelos agentes da medicina social que chegavam mesmo a prescrever sobre os tipos de roupas que “homens e, principalmente, as mulheres deveriam usar para se manter nos limites de uma elegância e de um pudor recomendáveis para o bem-estar físico e moral”. (Op. Cit. p. 39).

inspiração européia<sup>1</sup>, construindo um cenário civilizado e moderno para as atividades comerciais e o desfrute das elites, interfere com poder de polícia nos costumes e na habitação popular.

Nesse aspecto, a partir das primeiras décadas do século XX, intensificou-se a atuação da Inspetoria de Higiene Pública do Ceará, um dos principais órgãos do aparelho de Estado, cujas ações identificavam e registravam os focos e as causas de enfermidades, assim como determinavam e implementavam medidas de “medicalização”. O higienismo exigia fiscalização permanente tanto dos espaços públicos quanto da esfera doméstica dos setores populares. Estes eram identificados como principais vetores de nocividade social, por suas habitações precárias, espaços apertados, insuficiência de ventilação e luminosidade, além de suas condutas consideradas anti-higiênicas.

A convivência contraditória e conflituosa do “aformoseamento” para uns e “disciplinamento” para outros estava colocada no cotidiano da Cidade. A nova ordem se consolidava crescentemente nos espaços urbanos. A escolha da zona central para as ações de aformoseamento se explica por ser um território privilegiado para vida comercial e, em decorrência, de uso das elites econômicas. O direito à Cidade era, portanto, limitado espacialmente aos setores populares.

### **3.3 A INDÚSTRIA TÊXTIL E SUA RELAÇÃO COM A EXPANSÃO DA CIDADE E COM A HABITAÇÃO POPULAR**

Sendo o algodão o produto que impulsionou a expansão da cidade de Fortaleza, assim como o principal produto comercial do Estado, foi buscando o seu beneficiamento que se instalaram as primeiras indústrias na Capital. O principal elemento motivador do beneficiamento do algodão no Ceará, foi o desequilíbrio do mercado internacional, provocado pelas guerras internas americanas, de vez que eram os Estados Unidos o principal fornecedor dessa matéria-prima para as indústrias da Inglaterra.

“A guerra da independência (1812-1814) e a guerra da Secessão (1860-1865), ocorridas nos Estados Unidos desequilibraram o mercado internacional do algodão. Os Estados Unidos, maior fornecedor da indústria têxtil européia, obrigados a interromper suas remessas, levaram a Europa a procurar o mercado brasileiro. Assim o grande beneficiado foi o nordeste brasileiro, em particular o Ceará e o Maranhão, que disputavam a supremacia nacional na produção do algodão” (SAMPAIO FILHO, 1987:36).

Com a retomada do fluxo na economia americana, após as guerras internas, verificou-se o acúmulo de um excedente nas áreas produtoras de algodão no Brasil. O destino desse excedente foi a nascente indústria têxtil brasileira.

Como marco inicial do período fabril do Ceará, historiadores locais registram a implantação da Fábrica de Tecidos Progresso em 1884, em Fortaleza. “A expansão do

---

<sup>1</sup> Ponte destaca a influência da Inglaterra no Ceará no que se refere à importação de maquinaria e da França nos “artigos de luxo e os valores filosóficos e comportamentais”, [estes] “davam o tom de elegância e civilidade às novas sociedades urbanas desejosas de alinhamento com os padrões da modernidade. Daí a onda de afrancesamento que recobriu as relações sociais nas principais cidades brasileiras, entre o final do século passado [XIX] e primeiras décadas do atual [XX]”. (Op. Cit. p. 142).



ramo têxtil possibilitou a implantação de indústrias de óleos vegetais que passaram a fornecer também matérias-primas para as indústrias de produtos alimentares e de sabão, ocorrendo assim uma interdependência entre esses setores” (AMORA, 1989, 118:116).

O incipiente quadro industrial cearense, à época, teve uma importância mais destacada no campo social do que no econômico, de vez que fez emergir um pequeno grupo de industriais e os primeiros contingentes de operários na Cidade.

Análises da história da indústria no Ceará demarcam uma dinâmica em duas fases. A primeira, quando surgiram as primeiras indústrias vinculadas ao beneficiamento do algodão (pluma e caroço), estendendo-se até o fim da década de 1950. Essa fase caracterizou-se pela predominância de investimentos particulares e privados. A segunda, a partir de 1960, caracterizou-se pela implantação de uma política de incentivo à industrialização regional capitaneada pela SUDENE, carreando investimentos provenientes de recursos de outras áreas do País (AMORA, 1989, 119).

É na segunda metade do século XIX que a Cidade se impõe com uma estrutura comercial, marcada pela forte presença de agentes estrangeiros. “Assim registram-se as primeiras firmas estrangeiras na praça de Fortaleza. Em 1862 existiam 357 estabelecimentos comerciais, dos quais 84 estrangeiros e 273 brasileiros. Mas importa destacar que aqueles estabelecimentos dedicados à exportação e importação, escritórios de comércio e armazéns, são majoritariamente (60% e 75% respectivamente) de propriedade de estrangeiros” (ANDRADE, 1990:30/31).

Essas empresas agenciavam não só o comércio, como também financiavam os agricultores e o transporte do produto, gozando de privilégios concedidos pelo Estado.

Portanto, pode-se concluir que a hegemonia de Fortaleza no Estado decorre da comercialização do algodão e dos produtos derivados de seu beneficiamento, concentrando comerciantes e construindo uma infra-estrutura para servir de suporte a esse processo, intensificado a partir da segunda metade do século XIX.

A indústria têxtil no Ceará compreende três sub-ramos: beneficiamento do algodão, produção de tecidos e fiação e tecelagem. Este último ramo, fiação e tecelagem, é que vai consolidar a produção industrial no Estado e implantar as primeiras vilas operárias (ANDRADE, 1990).

A grande particularidade das indústrias de fiação e tecelagem, especialmente na produção de redes de dormir, é o fato de envolver em seu processo produtivo, além dos trabalhadores internos à fábrica, boa parte de trabalhadores executando suas atividades em domicílio, especialmente mulheres, jovens e crianças. Isso significa dizer que a industrialização do Ceará traz, em seu berço, o trabalho feminino, ainda que camuflado em seu espaço doméstico, e a mazela do trabalho infantil.

Pode-se supor que a peculiaridade da agregação de famílias em sua atividade fabril, desenvolvendo o trabalho informalmente sem nenhum vínculo legal, no seu espaço doméstico, pode ter motivado a indústria têxtil a inaugurar a criação de vilas operárias, na medida em que a aglomeração de moradias de trabalhadores em seu entorno era relevante para o sucesso da produção. O reverso também pode ser verdadeiro, uma vez que, o fato de a indústria oferecer um espaço de trabalho informal, seguramente funcionou como um fator de atração de fixação de habitações em seus arredores, reproduzindo a clássica dinâmica do início da industrialização. Conforme Andrade, a proporção de trabalhadores externos em muito superava o número de trabalhadores

internos. A fábrica de redes Progresso, por exemplo, empregava 280 pessoas no trabalho a domicílio e 30 na unidade fabril (ANDRADE,1990:45).

A crise de 1930 não implicou grandes conseqüências para a indústria têxtil cearense, que utilizou diversos mecanismos para o seu enfrentamento: a diversificação para outras linhas de produção de tecidos; a produção, a eliminação do intermediário; a redução da jornada de trabalho. Essa fase foi considerada um período em que não se ganhava muito, mas também não se perdia.

A II Guerra Mundial trouxe a necessidade de substituição de importações, visto que grande parte dos produtos consumida no Brasil era estrangeira, e nesse período teve o abastecimento interrompido pelas dificuldades da guerra. A política de substituição de importações acentuou o processo de industrialização do País. Assim, é a partir da década de 1940 que se inicia um período efetivamente favorável à indústria têxtil cearense, sendo constatados: aumento da produção e do contingente de mão-de-obra; venda total da produção; implantação de regime de trabalho em três turnos; implementação do tear mecânico; modernização e reequipamento das instalações; automação de algumas sessões das fábricas com teares mais modernos; uso de aspiradores elétricos etc (ANDRADE, 1990:69/70).

A localização da grande maioria das indústrias na zona oeste da Cidade, associada ao transporte ferroviário, impulsiona a ocupação de trabalhadores nessa área. Os estudos indicam que foi a partir de 1930 que a Cidade saiu de sua posição de esplendor das primeiras décadas do século XX, passando a expandir-se de forma desordenada e, espantosamente, a destruir o patrimônio arquitetônico que caracterizou sua remodelação e aformoseamento do início do século.

A área urbana de Fortaleza se expande a partir do crescimento demográfico verificado na década de 1930. Com uma população de 78.536 em 1920, a Cidade chega à década de 1940 com 180.185 habitantes, apresentando no período de vinte anos um crescimento populacional de 129,43%.<sup>1</sup> Certamente a seca de 1932 concorreu pra essa expansão populacional e para o surgimento e ampliação das primeiras favelas.

“ (...) a expansão da cidade a partir do aumento da população não gerou a ampliação relativa da infra-estrutura urbana. Esse ‘crescimento’ de forma espontânea e desordenada deu lugar a aglomerações de edificações precárias na periferia da cidade. Data do início dos anos 30 a origem desses aglomerados com características de favela. Entre 1935 e 1955 surgiram as seguintes favelas na cidade: Cercado Zé Padre (1930); Mucuripe (1933); Lagamar (1933); Morro do Ouro (1940); Varjota (1945); Meireles (1950); Papoquinho (1950); Estrada de Ferro (1954) (SILVA, 1992:29).

Castro identifica o fato de que o pre-favelamento em Fortaleza teve registro desde a Planta de Herbster de 1888, em local chamado Arraial Moura Brasil.

---

<sup>1</sup> Fonte: *Anuário Estatístico* de 1936, citado por ANDRARE, Margarida, Op. Cit. p. 83

“Entre os trilhos, à beira da praia, e o alto da encosta, surgira um grupo de casas dispersas, escondidas da cidade pela Estação ferroviária. Essas casas constam da planta de 1888 sob a denominação de Arraial Moura Brasil. Certamente constituíam a mais antiga forma de pre-favelamento que a cidade conheceu, isto é, se considerarmos que o favelamento se define mais pelo confinamento social do que pela ruim condição arquitetônica” (CASTRO, 1982:76).

Por outro lado, a terra urbana passa mais e mais a concentrar-se nas mãos de poucas famílias, também detentoras das instituições bancárias que se instalam na Cidade a partir da década de 1930. A acumulação do capital a partir da atividade comercial, desde sua origem, guardou estreita relação com a atividade financeira e a propriedade da terra urbana. De acordo com Fernandes, Diógenes e Lima as instituições bancárias, à época, tinham os seguintes proprietários:

“ Banco Frota Gentil – iniciativa de antigos donos de imóveis urbanos; Banco dos Importadores – também originário de proprietários de terra urbana; Banco União S/A – iniciativa de quatro grandes comerciantes, um deles também dono de terra; Banco dos Proprietários – iniciativa dos proprietários de pequenos imóveis residenciais que especulavam com aluguéis; Banco de Crédito Comercial – iniciativa oriunda da própria atividade bancária; Banco Popular – iniciativa da Diocese de Fortaleza” (FERNANDES, DIÓGENES e LIMA, 1991:46).

As autoras ainda destacam que a concentração de terras urbanas nas mãos de apenas cinco grandes proprietários chegou até a inibir a expansão espontânea da Cidade.

Além da ocupação com favelas, a partir de 1920 o Estado passa a estimular a construção de moradias populares, oferecendo às firmas incentivos como a isenção de impostos. Assim, “... vários empresários têxteis cearenses aplicam-se na construção de casas de aluguel a partir de 1920, uma vez que a multiplicidade de investimentos em diversos setores da economia, principalmente o imobiliário, assegurava a progressiva concentração de riquezas” (ANDRADE, 1990: 82).

A idéia inicial de construção das vilas operárias inspirava-se no pensamento higienista associado à necessidade de redução dos custos de reprodução da força de trabalho: casas higiênicas e baratas para locação aos trabalhadores. Em Fortaleza, são exemplos desse modelo: a Vila São José e a Vila Diogo, entre outras.

Com o objetivo de captar e reter a força de trabalho, vale lembrar que, a vila operária também tinha forte conotação de controle dos trabalhadores, sobretudo da mão-de-obra especializada. Além de implementar o modelo de habitação popular inspirado no higienismo como a garantia da salubridade e da moral da família; “pretendia-se que as casas asseadas e ajardinadas das vilas operárias criassem no operariado o gosto pela intimidade do lar, bem como oferecessem condições para a reprodução do modelo burguês da família nuclear. (...) As Vilas Operárias ou cidades-jardins, deveriam estimular os trabalhadores a sair do local de trabalho direto para a segurança e o

conforto do lar, evitando que gastassem sua saúde e comprometessem sua moralidade nas tentações nocivas e licenciosas das ruas, bares e bordéis” (PONTE, 1999:50/51)<sup>1</sup>.

A primeira hipótese era a de que a conduta comedida dos trabalhadores lhes permitiria maior produtividade e rendimento no trabalho. A segunda relaciona-se ao controle exercido pelo proprietário (da indústria e da moradia) junto aos seus operários, que se tornariam mais dóceis e menos propícios a influências políticas consideradas indesejáveis, não só pelo isolamento dos demais trabalhadores da Cidade, mas, sobretudo, pela vulnerabilidade a que ficavam expostos esses operários, na medida em que sua condição de inquilino era determinada pela condição de trabalho.

Com o tempo, essa segunda hipótese conheceu o seu reverso. No geral, as vilas operárias, quando construídas pelos industriais, beneficiavam de forma exclusiva seus operários. No entanto, em alguns momentos, a aglomeração de operários foi considerada nociva pelos proprietários das indústrias e das vilas, na medida em que se concentrava também a energia política. É exemplo um depoimento do empresário Pedro Filomeno Gomes acerca da Vila São José.

“O parque São José foi criado para os operários, depois é que toma outro rumo, quando começam a haver movimentos grevistas, então nos induziram a não ter só operários lá porque os núcleos essencialmente operários são maléficos, porque as pessoas não respiram outra idéia, não respiram outro pensamento... [Além disso,] quando o operário saía [da fábrica] havia problema, quando ele saía, pra deixar a casa entregava a questão judicial no setor trabalho, então foi-se desestimulando a ter exclusivamente o operário.”<sup>2</sup>

Embora se inscrevessem nos ditames da modernidade com o padrão de habitação higiênica para os trabalhadores, as vilas operárias foram quantitativamente restritas em relação à demanda por habitação dos trabalhadores em Fortaleza. Seu atendimento acabou por se limitar aos trabalhadores especializados ou com funções graduadas nas empresas.

A maioria da população de Fortaleza foi se fixando, insubordinadamente, acompanhando a localização das fontes de trabalho, às margens das ferrovias, das ruas e avenidas, protagonizando um contorno que gradativamente foi desenhando a Cidade.

---

<sup>1</sup> O autor informa que ainda em 1914, sob a intendência de Ildefonso Albano, foi planejada uma Vila Operária em Fortaleza, cuja construção não foi implementada em função da interrupção de empréstimos em face da sedição do Cariri.

<sup>2</sup> Entrevista gravada com o empresário Pedro Filomeno Gomes. Programa de História Oral, NUDOC / UFC, Fortaleza, 1983, In ANDADE, Margarida, Op. Cit. p. 201.

## CAPÍTULO 4 - A MORADIA POPULAR EM FORTALEZA - O QUE ESCONDEM AS GRANDES AVENIDAS

É notável o acelerado surto de crescimento urbano que Fortaleza vem experimentando nas últimas décadas. A Cidade, típica metrópole nordestina, abriga uma população no ano 2000 de 2.138.234 habitantes (IBGE, 2000), que procuram ocupar o seu espaço numa área de 336 km<sup>2</sup>.

A Tabela abaixo informa que nos últimos 60 anos a população de Fortaleza cresceu mais de 10 vezes, chegando a concentrar quase um terço da população do Estado.

Tabela 02

**Evolução da população de Fortaleza e do Ceará  
1940 - 2000**

Anos	População		Fortaleza em relação ao Ceará (%)
	Ceará	Fortaleza	
1940	2.092.301	180.185	8,61
1950	2.706.611	270.169	9,98
1960	3.296.366	514.818	15,62
1970	4.366.970	872.702	19,98
1980	5.294.876	1.338.793	25,29
1991	6.366.647	1.768.637	27,78
1996	6.927.021	1.967.365	28,4
2000	7.417.402	2.138.234	28,82

Fonte: F.IBGE

Nesse espaço convivem grandes diferenças no que diz respeito à qualidade de vida de sua população. Os bairros, micro-unidades espaciais em que os habitantes moram e vivem, guardam características físicas e populacionais diferentes, com suas respectivas tendências e dinâmicas do uso do espaço urbano e peculiaridades sociais. A Cidade, espaço da luta cotidiana pela sobrevivência de milhares de habitantes, evolui em seu movimento contraditório, tanto no que diz respeito ao seu desenvolvimento territorial como ao social.

Projetada, mais recentemente, como um dos mais belos pólos turísticos do Nordeste, Fortaleza esconde por trás de suas grandes e largas avenidas, parques e hotéis de luxo, uma pobreza que se reproduz e se intensifica ao longo dos anos.

Inserida em um dos mais pobres estados nordestinos, a Cidade não melhorou sua distribuição de renda nos últimos anos (O Povo, 22/04/2001:23)<sup>1</sup>. Dados da Região Metropolitana de Fortaleza indicam que:

<sup>1</sup> A matéria informa que de 41 áreas pesquisadas pelo IBGE (5 regiões, 26 estados, 9 regiões metropolitanas e o Distrito Federal) 24 melhoraram a distribuição de renda comparando a síntese de Indicadores Sociais de 1992 e de 1999. As outras 17, inclusive Fortaleza, pelo contrário, aumentaram a concentração.

- Os 50% mais pobres que em 1992 detinham 15,6% da renda passam a deter em 1999 apenas 14%;
- O 1% mais rico que em 1992 concentrava 12,4% da renda, amplia sua concentração em 1999 para 15,7%. (IBGE, 2000)

Levando em conta o fato de que em Fortaleza as desigualdades refletem-se também na distribuição espacial da população, é necessário compreender como a Cidade se divide territorialmente em regiões administrativas compostas pelos diferentes bairros.

Como uma forma de promover a descentralização ou desconcentração dos serviços públicos municipais, através das Secretarias Executivas Regionais – SER-, em recente reforma administrativa<sup>1</sup>, o Município de Fortaleza foi dividido em 6 (seis) regiões, cada uma com seus respectivos bairros. Os indicadores mais recentes da Cidade oferecidos pela Prefeitura Municipal de Fortaleza (PMF, 1997) obedecem a essa regionalização, permitindo maior visibilidade no que diz respeito à dinâmica e características diferenciadas de cada região e sua relação com o conjunto da Cidade. A densidade populacional é um indicador de relevância na medida em que dá indício de onde a maioria da população se localiza, buscando equacionar o seu problema de moradia.

A Tabela 03 revela que a maior densidade demográfica média encontra-se na Região 1, sendo responsável por esse índice principalmente os bairros do Pirambu, Cristo Redentor e Jardim Iracema. Essa região é imediatamente seguida pela Região 3, com maior densidade demográfica nos bairros de Autran Nunes e Bela Vista. Mesmo regiões que não apresentam uma densidade demográfica média com índice alto, como é o caso da Região 2, com uma das mais baixas densidades médias, apresenta bairros com alta concentração populacional, como é o caso do Mucuripe com 452 habitantes por hectare, a maior densidade da Cidade.

Tabela 03

**Distribuição da População, Densidade Demográfica /  
Região Administrativa - Fortaleza - 1998**

Regiões Adm.	Pop. 98 (1 hab)	Part. (%)	Ds Dm (hab / ha)	Posição
Região - 1	353.286	17,21	133	1
Região - 2	337.295	16,43	65	4
Região - 3	356.528	17,36	123	2
Região - 4	302.181	14,72	82	3
Região - 5	375.198	18,27	59	5
Região - 6	328.898	16,02	23	6
<b>TOTAL</b>	<b>2.053.386</b>	<b>100,00</b>	<b>59</b>	

Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial - PMF-1998

Com relação à renda observam-se diferenças significativas entre as regiões na Tabela 04. A de maior renda *per capita* mensal dos chefes de família é a Região 2, onde se localizam bairros de alta e média rendas como Aldeota, Papicu, Dunas, Varjota, Dionísio Torres, entre outros. O índice de renda *per capita* de 8,45 salários mínimos

<sup>1</sup> A criação das regiões administrativas de Fortaleza ocorreu em 1997 através do Decreto 8000 – janeiro/1997 e da Lei 10.067 de abril de 1997 que regulamenta as Secretarias Executivas Regionais.

nessa região, por seu um indicador que trabalha com média, revela que há uma concentração espacial de renda nessa região bem acima dessa média, se levarmos em conta que nela localizam-se bairros com alta concentração de pobreza como são exemplos o Mucuripe, Vicente Pinzon, favelas localizadas na Varjota, Papicu, Praia do Futuro, Caça e Pesca, além do Conjunto Santa Terezinha.

Tabela 04

**Renda Per-Capita Mensal Média dos Chefes de Família por Região Administrativa - 1996**

Regiões Adm.	Denominação	Renda Per-Capita Mensal Média (*)	Posição
Região 1	Barra do Ceará	2,37	5°
Região 2	Centro	8,45	1°
Região 3	Antônio Bezerra	2,65	3°
Região 4	Parangaba	4,16	2°
Região 5	Mondubim	1,73	6°
Região 6	Messejana	2,59	4°
<b>Município</b>		<b>3,65</b>	

(\*) Em salário mínimo

Fonte: PMF - **Síntese Diagnóstica Municipal** / F. IBGE

Mesmo levando em conta o fato de que indicadores que trabalham com média escondem as desigualdades, principalmente em se tratando de grandes regiões da Cidade que reúnem diferentes bairros, o cruzamento das informações das duas tabelas apresentadas (03 e04) dá uma noção da relação inversa entre densidade demográfica e concentração de renda, sobretudo nas Regiões 1 e 2. Essas duas regiões acompanham a orla marítima da Cidade, sendo a Região 2, localizada na zona leste, a que assume a 4ª posição em densidade e a 1ª em renda, em contraste com a Região 1, situada na zona oeste, que é a 1ª em densidade e a 5ª em renda.

Mesmo que haja muitas diferenças internas entre os bairros de cada região, essa disparidade revela que, em Fortaleza, concentração populacional significa concentração de pobreza, confirmando o quadro histórico de fixação da população mais pobre em determinadas regiões da Cidade em contraste com outras áreas onde predominam setores de alta e média rendas. O *apartheid* social é também espacial.

“A desigualdade social se evidencia no plano espacial, na segmentação da cidade configurada por uma divisão entre leste e oeste. A primeira parte, predominantemente habitada pela população de padrões médios e altos de renda, concentra o comércio, os serviços de melhor qualidade e a infra-estrutura de turismo, enquanto a segunda, habitada sobretudo pelas camadas de baixa renda, a indústria, o pequeno comércio, o aterro sanitário e os serviços realizados de modo precário” (CENTRO JOSUÉ DE CASTRO /PÓLIS, 1998:17).

É importante, nesse estudo aprofundar um pouco mais os aspectos relacionados à renda da população, em função de ser uma dimensão da maior relevância para avaliar a capacidade da maioria da população em resolver seu problema de moradia através do mercado formal de habitação. A Tabela 05 apresenta a distribuição dos chefes de

família por faixa de renda média e região administrativa em 1996. Observa-se no geral a concentração da população com rendimentos entre 0 e 1 e 1 e 3 salários mínimos. Essas duas faixas somadas chegam a quase 70% dos chefes de famílias do Município. Verificando a soma dessas duas faixas de renda por região, constata-se que a que concentra maior pobreza é a região 5 com 82,85% dos chefes de família, seguida da 1, 6 e 3, essas últimas entre 73 a 75%. O destaque está para a região 2 com apenas 45,91% de chefes de família com rendimentos de 0 a 3 salários mínimos mensais.

No outro extremo, observa-se que apenas 17,97% dos chefes de família da Cidade têm rendimento superior a 5 salários mínimos. Contrasta a mesma região 2 com uma situação absolutamente favorável, apresentando um índice de 41,59% nessa faixa enquanto que a 5 apresenta apenas 6% e as demais entre 11 e 13%.

Tabela 05

**Níveis de Renda *Per Capita* Mensal dos Chefes de Família por Região Administrativa - Fortaleza - 1996 (\*)**

Níveis de Renda <i>Per Capita</i> Mensal	Região 1	Região 2	Região 3	Região 4	Região 5	Região 6	Município
0---1	41,62	21,06	37,67	26,53	44,39	38,04	35,33
1---3	34,37	24,85	35,44	31,56	38,46	37,08	33,76
3---5	8,85	9,42	9,3	11,84	7,27	8,17	9,04
5---10	7,84	15,5	8,69	15,48	4,63	7,91	9,75
10---20	2,76	14,97	3,31	7,88	1,11	3,45	5,41
Acima de 20	0,75	11,12	1,09	2,82	0,26	1,15	2,81
Sem Renda / Sem Declaração	3,81	3,08	4,5	3,89	3,88	4,2	3,9
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

(\*) Em porcentagem

Fonte dos Dados Originais: F. IBGE

Cruzando esses dados com os da Tabela 04, é possível constatar que a renda média dos chefes de família de Fortaleza, em 1996, era de 3,65 salários mínimos por mês, o que em termos do salário mínimo atual (R\$ 180,00) corresponde a R\$ 657,00. Das seis regiões administrativas de Fortaleza, 4 apresentam renda *per capita* abaixo da média municipal, com destaque para a mesma região 5, com menos da metade da média do Município.

Esses dados revelam a distribuição de renda em Fortaleza como extremamente concentrada, considerando que, para o Município, 35,33% dos chefes de família têm rendimento inferior a 1 salário mínimo e, no estrato até 3 salários mínimos, que é o padrão para enquadrar grupos de populações na categoria de baixa renda, esse número é próximo de 70%.

Além da renda, é relevante observar os bairros que apresentaram maior incremento populacional com o objetivo de apreender a dinâmica de crescimento da Cidade, relacionando-a com o padrão de renda desses bairros. A Tabela 06 mostra que os bairros que apresentaram crescimento populacional acima de 5.000 habitantes entre 1991 e 1998, com exceção da Aldeota, que se situa na região 2 onde a renda é mais elevada, localizam-se em regiões da baixa renda. Isso dá indícios de que, o crescimento populacional corresponde diretamente ao aumento da pobreza. Em outras palavras, a



evolução da cidade obedece, em grande medida, a uma dinâmica de reprodução espacial da pobreza.

Tabela 06

**Bairros com crescimento populacional acima de 5.000 habitantes - Fortaleza - 1991 a 1998**

Bairros	Região	Crescimento populacional (hab)
Barra do Ceará	1	8.194
Granja Portugal	5	7.880
Mondubim	5	6.127
Messejana	6	5.841
Vila Velha	1	5.754
Quintino Cunha	3	5.713
Aldeota	2	5.338
Granja Lisboa	5	5.327
Carlito Pamplona	1	5.033

Fonte: Prefeitura Municipal de Fortaleza - 1998

Outros indicadores econômicos apontam uma tendência pouco favorável à grande maioria situada na condição de pobreza nos últimos anos em Fortaleza. Constatções como a redução significativa da taxa de ocupação, formal e informal, e o aumento da taxa de desemprego total, são indicadores que sinalizam uma tendência preocupante, conforme os dados da Tabela 07 para o período de 1995 a 2001 (SINE, 2001).

Tabela 07

**Indicadores do Mercado de Trabalho - Fortaleza - 1995 - 2001 (abril)**

Indicadores	Taxas						
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
PEA	46,26	45,46	45,62	42,62	44,62	41,51	46,39
Ocupação	41,92	40,25	40,19	37	37,48	35,59	37,98
Ocupação Informal	56,06	53,91	55,15	53,93	52,99	52,1	50,1
Desemprego Total	9,8	11,82	12,61	14,03	17,27	15,07	19,1
PNEA	53,73	54,54	54,38	57,38	55,38	58,49	53,61

Fonte: Pesquisa Direta – IDT

Morar, localizar-se na cidade, ter um endereço de referência, tem sido, portanto, o maior problema para uma população cuja maioria situa-se na chamada baixa renda. A concentração de renda em Fortaleza contém fortes traços espaciais.

Os indicadores apontam, cada vez mais para a impossibilidade de participar do mercado formal de moradias em face dos baixos salários e a da instabilidade no emprego. Esse quadro tem levado os setores populares a resolverem, predominantemente, sua necessidade de moradia através da autoconstrução, assumindo para si o ônus da reprodução da sua força de trabalho. Os baixos salários restringem o mercado de locação ou compra de moradias populares e os trabalhadores buscam o auto-

empreendimento em moldes não capitalistas, na maioria das vezes associado à ocupação de terrenos públicos ou particulares.

A habitação coletiva, considerada o máximo da precariedade, é própria das cidades que se industrializaram rapidamente e apresentaram a crise de moradia de forma mais aguda. Fortaleza não teve um forte acento em habitações coletivas talvez porque não teve uma industrialização emergente com impactos imediatos (até suas primeiras indústrias ocorreram tardiamente). Sua função comercial foi contínua e predominante. A moradia constituiu-se, portanto, um problema crônico e não agudo.

E é essa radiografia da precariedade que situa a habitação no leito por onde se desenvolvem as experiências de organização e luta dos bairros. A luta por moradia está, historicamente, presente na organização do movimento popular em Fortaleza, sendo, certamente, seu elemento principal. Seja para resistir e manter a posse da terra já edificada frente às ameaças de despejos, seja para dotar essas áreas de infra-estrutura, ou ainda para conquistar novas áreas destinadas à habitação popular, com a construção de conjuntos de mutirão.

A luta pela moradia tem embutido a luta por melhores condições de vida: lutas por construção de escolas nos bairros, abertura de vias, construção de sistema de saneamento básico (esgoto sanitário, água tratada e drenagem), linhas de transporte coletivo etc. aqui serão entendidas como parte essencial da luta por moradia constantemente travada pelos setores populares organizados nos bairros.

Como esses setores populares, excluídos do mercado formal de habitação, têm dado “solução” à sua necessidade de abrigo?

#### **4.1. OCUPAÇÕES ESPONTÂNEAS – FAVELAS**

A situação de pobreza da grande maioria da população impede que o problema habitacional seja resolvido pela lógica do mercado. A esse respeito, Silva anota:

“Parte importante dos segmentos sociais de baixa renda, ou mesmo os sem renda, não têm acesso a habitação em forma de mercadoria do setor formal da economia, esta compreendida como uma habitação que tenha ao mesmo tempo valor de uso e valor de troca. Assim, este contingente que constitui parte do exército industrial de reserva, soluciona a seu modo esse problema, optando, ou melhor dizendo, acatando para si a única via possível de se manter na cidade abrigado” (SILVA, 1992:104).

Assim, a favela, compreendida como transgressão legal, coloca-se como a alternativa possível para esses setores. A busca de um local para viver e morar, de preferência próximo às fontes de emprego, leva parte da população a ocupar irregularmente terrenos públicos ou privados, utilizando-se da autoconstrução (individual ou coletiva) como alternativa de moradia, provando a ausência de solução adequada para essas populações dentro dos marcos legais.

“Para as camadas pobres, a favela não se define tampouco como mera questão habitacional, se bem que constitua uma alternativa de moradia dotada de uma característica altamente vantajosa: estar fora de parâmetros institucionais e dentro das possibilidades concretas de cada um. Porém, mais do que local de moradia, esse tipo de aglomerado tem outras funções importantes: por sua localização, facilita o acesso aos mercados de trabalho e reduz os gastos com transporte por sua natureza (área de invasão construída com recursos precários), permite que os gastos com a habitação sejam reduzidos. Constitui assim, para muitos, uma verdadeira ‘solução orçamentária’, cujo papel é fundamental na luta diária pela sobrevivência na cidade” (VALADARES, 1980: 44/45).

Em Fortaleza a ocupação de terrenos urbanos, associada à autoconstrução de moradias, tem sido a saída predominante dada pelos setores populares à sua necessidade de abrigo. As favelas, compreendidas aqui como ocupações espontâneas, ocorrem e se expandem, historicamente, de forma lenta na paisagem da Cidade. Muitos bairros tiveram sua origem nesse tipo de ocupação. Os terrenos mais propícios são aqueles desvalorizados, ou porque são distantes e desprovidos de infra-estrutura, ou porque são inadequados à construção de habitações por conterem fatores de risco. Dunas, margens de rios e lagoas, margens das vias férreas, terrenos alagáveis, além de terrenos públicos destinados à construção de vias e praças sustentam essas edificações precárias.

Como uma solução buscada como um meio de sobrevivência na cidade, as favelas se consolidam e se ampliam lentamente através da luta de resistência de seus ocupantes pela permanência no local. Historicamente situaram-se em áreas próximas às fontes de emprego, a maioria em terrenos públicos (terrenos de praças, “becos da Prefeitura”, áreas de proteção ambiental) ou áreas de risco (margens de rios e lagoas, dunas, margens das vias férreas etc.), no geral terrenos impróprios à construção ou que, até então, não despertaram os interesses de incorporadores imobiliários.

A ocupação é lenta e se consolida ao longo do tempo. A luta se desenvolve pela posse adquirida dos terrenos e pela urbanização da favela. A ocupação silenciosa cresce e logo atrai os olhares especulativos, entrando em conflito com os interesses dos proprietários das terras e/ou de residências nas imediações. A presença da favela, além de incômoda aos vizinhos, desvaloriza suas propriedades. No geral, a posse adquire alguma estabilidade a partir da luta cotidiana de resistência. Nesse caso, a luta situa-se em torno de reivindicações de infra-estrutura, construção de equipamentos urbanos coletivos, visando a aglutinar a população e consolidar a resistência a uma possível ação de despejo. Em menor escala as ocupações se localizam em terrenos particulares, alvos que foram, e ainda são, de ações diversas de despejo e reintegração de posse por parte dos proprietários.

No geral, as organizações dos moradores nesses locais têm travado lutas direcionadas tanto à resistência aos despejos, quanto à construção de equipamentos urbanos necessários à vida da população, ou seja, à reprodução da sua força de trabalho.

A luta por melhores condições de vida, nos campos da educação e saúde, por exemplo, tem sido historicamente vinculada à luta por moradia. Se por um lado a construção de equipamentos de educação e saúde traz um diferencial na melhoria das condições de vida dessas populações, por outro, amplia o engajamento dos moradores na luta pela

permanência no lugar, fortalecendo sua organização e, em consequência, sua capacidade de resistência a possíveis investidas de expulsão.

Nos anos 70, era bastante claro para alguns agentes<sup>1</sup> e lideranças populares que a melhoria das ruas e casas, a construção de equipamentos como escolas comunitárias, minipostos de saúde, capelas, casas de parto, cacimbas comunitárias, mesmo que fossem autoconstruídas, estavam diretamente vinculadas à consciência da permanência no local que deveria ser difundida entre os moradores. Essas pequenas lutas dos anos 70, restritas aos limites das favelas, que tiveram como suporte a auto-ajuda, formaram o lastro das reivindicações, que nos anos 80, se direcionaram aos órgãos do Estado, como: uma linha de transporte, um chafariz, um pequeno canal de drenagem, um muro de arrimo, uma escola, ou uma pequena ponte.

A luta pela moradia embutiu a luta por melhores condições de vida, tanto no plano das melhorias concretas, como no da consciência disseminada para o fortalecimento da luta de resistência aos despejos e remoções.<sup>2</sup>

Um grande exemplo, que se tornou marco na condução das lutas pela permanência no local dos moradores das favelas, foi a luta da favela José Bastos em fins de 1977 e início de 1978.

“Os habitantes da favela reivindicam permanecer no local. Se isso de todo não for possível, querem a indenização de seus barracos, ou uma ajuda em dinheiro para que consigam uma nova morada. Estas reivindicações, ainda não unificadas, eles procuram encaminhar, indo individualmente, ou em pequenos grupos jornais, autoridades judiciárias, advogados, deputados, vereadores, à Fundação do Serviço Social, à Arquidiocese e até, embora sem êxito, ao Governador e ao prefeito.” (MUTIRÃO, 1978)

Essa luta conseguiu atrair o apoio das mais diferentes forças organizadas da Cidade.<sup>3</sup> Foi a luta da Favela José Bastos a que motivou o Governo do Estado a criar a PROAFA - Programa de Assistência às Áreas Faveladas da Região Metropolitana de Fortaleza – demonstrando que passava a admitir a necessidade de um tratamento mais adequado e cuidadoso à questão da habitação popular, pelo seu potencial mobilizador. O episódio

---

<sup>1</sup> A denominação de “agentes” era dada a pessoas com algum vínculo com a Igreja Católica ou às raras instituições, ou aos militantes dos partidos clandestinos, ou voluntários que atuavam junto aos setores populares, especialmente no campo da organização.

<sup>2</sup> Um grande exemplo dessa estratégia é a que foi desenvolvida pelos moradores da favela Jardim Nova Esperança, antes chamada de Cidade Aflita. Encravada em um terreno de praça no bairro do Papicu, a favela era constantemente ameaçada pelos poderes públicos e moradores de alta e média rendas que gradativamente se expandiam no local. Nos anos 70, a Associação de Moradores, que vinha promovendo construções de escola, capela e outros equipamentos através de auto-ajuda, passou a estimular no final de cada ano, aproveitando-se das festas natalinas, a melhoria e embelezamento das fachadas das casas pelos moradores a fim de disseminar em todos uma consciência coletiva de resistência a possíveis ações de despejo, através da autoconfiança na luta e na força da sua organização.

<sup>3</sup> A respeito da luta da Favela José Bastos em Fortaleza ver entre outros: BRAGA, Elza Maria Franco, Os labirintos da habitação popular, Fortaleza, Fundação Demócrito Rocha, 1995; BARREIRA, Irllys Alencar Firmo, O reverso das vitrines, Rio de Janeiro, Rio Fundo, 1992 e MATOS, Kelma Socorro Lopes de, Nas trilhas da experiência: a memória, a crise e o saber do movimento popular em Fortaleza, Fortaleza, Universidade Federal do Ceará (dissertação de mestrado), 1995.

da Favela José Bastos alertou os poderes públicos para uma realidade que poderia conter uma espécie de “barril de pólvora”<sup>1</sup>.

Nos anos 80, as lutas de resistência a remoções ultrapassaram, de forma mais generalizada, os limites locais de cada favela ameaçada, adquirindo visibilidade com a criação de organizações de âmbito federativo das associações de bairros. Entre elas a Federação de Bairros e Favelas – FBFF - que, nos seus primeiros anos de existência, desenvolveu um decisivo trabalho no apoio às lutas de resistência, organizando essas populações ameaçadas, negociando propostas e divulgando os fatos, na busca do apoio da opinião pública. Foi assim na Fonseca Lobo (Favela do Trilho), Favela das Placas, Água Fria, Santos Dumont, Favela da Conquista, Praia do Futuro e tantas outras.

Não só em Fortaleza, mas em todo o Brasil, “nos anos 80 as formas de luta se ampliaram. (...) Na década de 80 as lutas se estruturam, ganham assessorias externas específicas, compostas de grupos de profissionais, em especial nas áreas do Direito e da Arquitetura/Engenharia organizadas em ONGs – Organizações Não Governamentais. Portanto não foram apenas indivíduos isolados ou entidades tradicionais no campo da assistência social como nos anos 50, 60 e parte dos 70, que atuaram junto aos movimentos de moradia, nos anos 80. São todos grupos com perfil ideológico-partidário demarcados” (GOHN, 1997:138).

Convém considerar que na época, momento de abertura dos últimos anos do regime militar, os avanços no campo da conjuntura política constituíram um clima desfavorável às políticas de desfavelamento, institucionalizadas até então. Os despejos eram contestados politicamente pelos movimentos populares, imprimindo-lhes visibilidade e conquistando a rejeição popular. A urbanização das favelas no próprio local foi a proposta alternativa levada pelo movimento de bairros em contraposição aos despejos e desfavelamentos. Quando o despejo era inevitável, com as sentenças de ação de reintegração de posse ou pela correlação de forças no campo da luta política, reivindicava-se a transferência dessas populações, associada à construção de casas, para terrenos próximos. Dessa forma, através da luta dos moradores, seja diretamente pela permanência no local, seja pela implementação de equipamentos e serviços comunitários, as favelas foram adquirindo uma certa estabilidade e consolidação. Em Fortaleza, a favela das Placas, a Favela do Trilho, a comunidade da Conquista são exemplos de lutas que tiveram esse desfecho.

Por outro lado, as políticas oficiais de desfavelamento, tanto por parte da Prefeitura como do Governo do Estado, na medida em que não ofereciam condições de assentamento adequado à população despejada das favelas removidas (seja para construção de praças e avenidas, seja para dar apoio aos interesses dos proprietários), acabavam por motivar novas ocupações em terrenos próximos. Desprovida de sua habitação, mesmo precária, essas populações, buscando manter vivos os seus laços de sociabilidade já construídos na Cidade, especialmente com as fontes de emprego, voltavam a ocupar novas áreas, nas imediações. Em seu estudo sobre o Programa de Remoção de Favelas do Rio de Janeiro, Valadares afirma que “o efeito produzido pelo programa de remoção de favelas no Rio de Janeiro foi diametralmente oposto ao esperado: em vez de regressivo foi propulsor. Se não se logrou acabar com as favelas, logrou-se menos ainda conte-las. As favelas continuam marcando a paisagem, numa prova que medidas paliativas não resolvem” (VALADARES, 1980:45/46).

---

<sup>1</sup> Expressão usada em depoimento de um técnico da PROAFA, in BRAGA, Maria Elza Franco, Op. Cit., 1995, p.159.

Esse retorno à favela, no geral, tem ocorrido de várias formas: construindo uma casa numa outra favela, que oferecesse terrenos disponíveis ou comprando, com a indenização recebida (quando existia) uma casa já construída; ou mesmo iniciando a ocupação de um novo terreno. Dessa forma a ação governamental de expulsão da população favelada motivou o surgimento ou crescimento de outras favelas. Um forte exemplo desse retorno à favela registrou-se em grande parte das áreas despejadas em torno do Mucuripe e Praia do Futuro, cujas famílias retornaram para locais próximos, tendo em vista que parcela significativa dessas populações tira seu sustento através de atividades portuárias ou relacionadas à pesca. Para elas, a habitação tem que guardar uma relativa proximidade com o mar.

Essa dinâmica mostra que, quando a correlação de forças não favorece a permanência no lugar escolhido, continua a população sua saga de expulsão para outras favelas ou para opções oficiais de habitação longe das fontes de emprego. É um processo claro de exclusão social de uma população estruturalmente reprodutora da pobreza.

Os levantamentos oficiais relativos aos números de favelas e população favelada em Fortaleza carecem de atualização. Existem dois documentos produzidos por órgãos públicos estaduais acerca do tema: o primeiro é o Levantamento das Favelas e Núcleos da Região Metropolitana de Fortaleza, elaborado pela PROAFA em 1985 e o segundo, com dois volumes, chama-se Adensamentos Favelados em Fortaleza, sendo o primeiro volume um Levantamento Estatístico, elaborado em setembro de 1991, e o segundo, Processo de Conformação e alguns Traços Físicos e Organizacionais, elaborado pela Secretaria do Trabalho e Ação Social do Ceará, em maio de 1992. A Prefeitura Municipal produziu um material informatizado com diversos indicadores<sup>1</sup>,

Um outro documento de publicação recente – 1999 – intitulado Diagnóstico Institucional para Apoiar a Elaboração do Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Sub-Normais também se ressentia da desatualização dos dados existentes sobre o setor, sugerindo como um dos seus componentes “o cadastro dos assentamentos sub-normais com o fim de elaborar um plano de urbanização para áreas de assentamentos espontâneos” (SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO URBANO –SEDU-CE, IBAM, PMF, 1999:35).

Os dois levantamentos elaborados pelos órgãos estaduais usam a mesma referência conceitual, definindo favela como “um aglomerado de habitações precárias, espacialmente desordenadas, em contraste com o traçado urbano da área, ocupando terreno de propriedade de terceiros, em sua maioria desprovida de condições de infraestrutura, com número de habitações igual ou superior a 25. Como núcleos favelados foram definidos os adensamentos com as mesmas características, embora com número de habitações inferior a 25” (SECRETARIA DO TRABALHO E AÇÃO SOCIAL-CE, 1992:06).<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA, Síntese Diagnóstica Municipal, Fortaleza, 1997. Quanto ao levantamento de favelas, este documento indica a PROAFA como fonte, portanto com dados de 1985. Não está clara a metodologia de cálculo usada e os números apresentam distorções em relação às fontes originais.

<sup>2</sup> Há uma dificuldade no uso desses indicadores relacionada à divisão regional da Cidade: no primeiro documento a cidade foi dividida em 13 regiões, o segundo adotou a regionalização municipal existente na época, ou seja, 9 regiões administrativas. Atualmente com a reestruturação municipal e criação das regiões administrativas a Cidade está dividida em apenas 6 regiões. Observar os dados por região significa reagrupar os bairros com a atual distribuição.

Os indicadores destes documentos revelam que a população favelada de Fortaleza, que em 1985 representava 26,99% da população total, cresceu relativamente no período de seis anos, passando a significar 30,57% em 1991 (ver Tabela 08).

Tabela 08

**População favelada em relação à população total - Fortaleza -  
Comparativo 1985 - 1991**

População	1985		1991	
	Abs.	%	Abs.	%
População Total	1.305.112	100	1.768.637	100
População favelada	352.250	26,99	540.720	30,57

Fonte: Secretaria do Trabalho e Ação Social do Estado do Ceará -**Adensamentos favelados em Fortaleza**, vol. I - 1991 e Vol. II 1992. População total 1991 - IBGE

Analisando os índices de crescimento populacional no período, verifica-se que o crescimento da população favelada foi significativamente maior do que o da população total. Enquanto esta última cresceu 35,52%, o número de habitantes das favelas cresceu 53,50%, índice este que coincide com o crescimento do número de casas e famílias faveladas. Ressalte-se, no entanto, que o crescimento do número de favelas foi de apenas 33,76%, o que indica que, além do registro de novas favelas no período, ocorreu também um adensamento das favelas existentes. O adensamento verificado nessas favelas incide diretamente na redução da qualidade de vida das famílias que ocupam esses espaços, uma vez que um número maior de pessoas disputa os mesmos insuficientes e precários equipamentos e serviços públicos (ver Tabela 09).

Tabela 09

**População total, população favelada, número de favelas, casas e  
famílias faveladas.- Fortaleza - comparativo 1985 - 1991**

Indicadores	1985	1991	Crescimento	
			Abs	%
População Total	1.305.112	1.768.637	463.525	35,52
População favelada	352.250	540.720	188.470	53,50
Nº de favelas	234	313	79	33,76
Nº de casas	64.035	98.258	34.223	53,44
Nº de famílias	70.450	108.144	37.694	53,50

Fonte: Secretaria do Trabalho e Ação Social do Estado do Ceará -**Adensamentos favelados em Fortaleza**, vol. I - 1991 e Vol. II 1992. População total 1991 - IBGE

O documento também informa que, além dos números de favelas registrados nos dois momentos, os núcleos favelados variaram de 59 em 1985 para 42 em 1991. Esse decréscimo aparente se explica na medida em que 12 núcleos favelados se converteram em favelas no período, ou seja, se adensaram para além das 25 unidades habitacionais, reiterando a tendência de adensamento das favelas.

Ainda que o documento, em seus dois volumes, apresente dados imprecisos,<sup>1</sup> é possível desnudar as tendências de localização da população excluída do mercado formal de habitação.

“Das 234 favelas já existentes [em 1985], 64% encontram-se maiores que em 1985, indicando que a favela ainda é o refúgio de uma classe que teima em sobreviver e que continua abrigando integrantes do êxodo rural. Das 82 favelas que se expandiram significativamente destaca-se o Morro do Teixeira, na Região 02 (Mucuripe) – 1.043,24%; Jacy, na Região 09 (Barra do Ceará) – 440,62%; Dias Monteiro, na Região 08 (Antônio Bezerra) com 386,75% de expansão” (SECRETARIA DO TRABALHO E AÇÃO SOCIAL -CE, 1992:26)<sup>2</sup>.

A Tabela 10 comprova, em números totais as diferentes faixas de adensamento registradas em 1991 por número de favelas existentes em 1985. A grande maioria das favelas registrou uma expansão apenas entre 20 e 60%, talvez dando indícios da dificuldade de espaços para novas construções. Porém, no outro extremo, verificam-se 4 favelas que tiveram uma expansão acima de 300%.

Tabela 10

**Quadro demonstrativo dos índices de expansão das favelas de Fortaleza acima de 20% - 1991**

Quantidade	Expansão (%)							TOTAL
	20 - 60	60 - 100	100 - 150	150 - 200	200 - 250	250 - 300	Acima de 300	
Nº de Favelas	44	17	11	2	3	1	4	<b>82</b>

Fonte: STAS / COHAB - Pesquisa direta - Fortaleza, 1990 / 91

As novas favelas, surgidas no período (1985 – 1991), também são relevantes como sinais da dinâmica de favelização da Cidade. Das 84 listadas, na fonte citada, 12 eram consideradas, no levantamento de 1985, núcleos favelados. As demais não existiam em 85, tendo se constituído e se consolidado, com um contingente habitacional expressivo, entre 1985 e 1991.

A Tabela 11 mostra um fluxo habitacional significativo em direção às regiões administrativas do Mondubim e Messejana quanto ao número de novas favelas. A região do Antônio Bezerra, ainda que não tenha apresentado um destaque quanto ao número de novas favelas, é a que mostra um maior incremento em número de casas e conseqüentemente de população. É possível que a vizinhança, no primeiro caso com o Distrito Industrial de Maracanaú e no segundo com os grandes conjuntos habitacionais de Caucaia, tenha funcionado com atração à fixação dessas novas aglomerações de favelas.

<sup>1</sup> Os indicadores de novas favelas pelo cálculo entre os números de 1985 e 1991 apresentam um acréscimo de 79 favelas no período, e a relação dessas novas favelas, no mesmo documento, totaliza 84.

<sup>2</sup> É importante registrar que a regionalização a que se refere a citação obedece a divisão territorial anterior e não a atual. Essa grande e repentina expansão do Morro do Teixeira foi resultado de uma ocupação planejada ocorrida em 1987.



**Novas Favelas por Região Administrativa - Fortaleza -  
1985 a 1991**

<b>Regiões Administrativas</b>	<b>Novas Favelas</b>	<b>Nº de casas</b>
Região 1 - Barra do Ceará	9	3.036
Região 2 - Centro	6	968
Região 3 - Antônio Bezerra	14	9.163
Região 4 -Parangaba	7	896
Região 5 - Mondubim	25	4.495
Região 6 - Messejana	23	3.821
<b>TOTAL</b>	<b>84</b>	<b>22.379</b>

Fonte: SETAS - CE, **Adensamentos favelados em Fortaleza**, vol. I - 1991 e Vol. II 1992.

A Região 2 que abriga os bairros da faixa de maior poder aquisitivo apresentou o menor crescimento em número de novas favelas. As ocorrências localizam-se principalmente em bairros Papicu, Cocó e Vicente Pinzon, tradicionalmente ocupados por pessoas predominantemente ligadas a atividades pesqueiras, onde é exemplo a ocupação do Morro do Teixeira, já mencionada. O grande destaque da Região 3 é para os bairros do Pici e Quintino Cunha.

Os indicadores oferecidos pela Prefeitura Municipal de Fortaleza em documento intitulado *População Residente – Domicílios Permanentes e Favelas*, de 1998, usam a PROAFA como indicação de fonte. Levando em conta que este órgão foi extinto em 1987, é possível que a Prefeitura tenha usado o documento de 1985 como fonte principal, tendo realizado algum cálculo para projeção. Como não está clara a relação com a fonte utilizada nem a metodologia, e como apresenta alguma diferença com relação aos dados de 1985 e 1991 do Estado, é o caso de não utilizar os indicadores da Prefeitura com relação à população favelada como fonte nesse trabalho.

O Centro de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos da Arquidiocese de Fortaleza – CDPDH relaciona 47 áreas ameaçadas de despejo, das quais 30 contam com a defesa jurídica do Centro, envolvendo 9.040 famílias (ARQUIDIOCESE DE FORTALEZA, s.d).

## **4.2. AS OCUPAÇÕES PLANEJADAS**

Uma outra forma de ocupação, que não a espontânea, é a ocupação planejada. Compreendemos aqui a ocupação planejada como uma das formas mais avançadas de luta pela moradia que veio a emergir com muita expressão, não só em Fortaleza, a partir de meados dos anos 80.

A terra é estrategicamente tomada, de preferência à noite; os lotes são demarcados e imediatamente ocupados com barracos improvisados com madeira, plástico, papelão, tecidos etc., onde as famílias se instalam com alguns pertences. Nesse caso, a ação é planejada pelas lideranças com antecedência. O mais importante nas ações de ocupações planejadas é o seu impacto, e ele depende diretamente da capacidade de organização dos seus autores.

Para que seu impacto seja positivo, direcionado para a conquista da moradia, a ocupação planejada requer uma competente organização anterior e tem uma dinâmica própria. A escolha prévia do local, o levantamento de informações sobre as características e propriedade do terreno, os critérios de escolha das famílias que devem ser beneficiadas, o controle da manutenção das mesmas famílias, a resistência a possíveis ações de expulsão, seja por parte de particulares implicados ou por parte do Governo e polícia, as negociações, a organização interna, a ação das lideranças, as tomadas de decisão, entre outras, são regulações que fazem parte da dinâmica dessa estratégia.

Os terrenos podem ser particulares, públicos ou até situados em áreas de risco. No geral, a escolha do terreno está vinculada a maiores possibilidades de permanência no local de acordo com a correlação de forças da luta, ou a uma estratégia eficaz de transferência para outro local. Esse tipo de ocupação pode objetivar a solução do problema de moradia das famílias envolvidas em duas direções:

- a primeira caracteriza-se pelo interesse das famílias ocupantes em fixar-se naquele terreno escolhido para ocupação;
- a segunda direção é quando as famílias ocupam um determinado terreno já pretendendo de antemão a sua transferência para outro local.

No primeiro caso, em que o objetivo é a fixação das famílias naquele local, a dinâmica é própria e pode incluir no seu planejamento, entre outros aspectos: o número de famílias que o terreno pode comportar, o tamanho do lote, a localização das vias de acesso, a prévia destinação de espaços para a futura construção de equipamentos coletivos e comunitários. Nesse caso, o esforço pode se direcionar tanto para a autoconstrução no local, situação em que a ocupação resulta numa favela, quanto para a conquista da implantação no terreno de um projeto de mutirão habitacional pelos poderes públicos, estadual ou municipal, situação em que a ocupação se transforma num conjunto habitacional de mutirão.

No segundo caso, o objetivo inicial não é a permanência naquele local, mas sim a transferência, a partir da intervenção de órgãos governamentais, para um conjunto de mutirão a ser construído em outro terreno. Nesses casos não há uma preocupação inicial com a urbanização do local, traçado de ruas, áreas reservadas para equipamentos comunitários e o número de famílias até pode ser superior ao que o terreno poderia contemplar. São exemplos algumas ocupações feitas em áreas de risco, assim como outras em terrenos já destinados à construção de moradias populares para outras famílias. Essas ações visam a remeter a solução de toda a problemática para o âmbito governamental, usando a estratégia da ocupação de terrenos públicos, privados e até áreas de risco, para forçar uma negociação com os poderes públicos com vistas a obter um conjunto de mutirão em outro local ou mesmo a ampliação de algum já existente.

Especificamente, nesse caso, a terra tomada como refém, pode ser resgatada através de um convênio para construção de um ou mais conjuntos de mutirão, pelos órgãos públicos, em outra área.

O desenrolar da ação não é previsível. São inúmeros os exemplos em Fortaleza de ocupações que foram prontamente desarticuladas por ação da polícia, dos proprietários ou da justiça. Outras adquirem um certo grau de estabilidade, conquistando apenas a posse de fato do terreno que passa a ter agregado, provisoriamente, um valor de troca. Há exemplos em que, em virtude da incapacidade de construção das casas com os

recursos dos próprios ocupantes, muitos “lotes” ou barracos (posses) são vendidos a pessoas de melhor poder aquisitivo que, embora não tenham participado da luta, dela se beneficiam. Esses novos ocupantes, ainda que não possuam a propriedade da terra, mudam consideravelmente a feição da ocupação com habitações de melhor qualidade. Nesses casos, os sujeitos iniciais da ação voltam à sua condição anterior e continuam buscando solucionar seu problema de moradia, não raro participando de outras ocupações<sup>1</sup>.

A estabilidade, se é que assim se pode denominar, se consolida na medida em que as negociações com o Governo e/ou justiça se desenvolvem. Não raro essa luta pode custar às famílias envolvidas longos anos de penúria, abrigadas em barracos insalubres e improvisados, além de um estado permanente de alerta contra as violências praticadas pela polícia ou forças paralelas a mando dos proprietários.

A ocupação planejada pode vir a tornar-se uma favela quando as famílias conseguem permanecer no local sem, no entanto, conquistar um projeto de mutirão subsidiado pelo Governo. Constroem suas casas com recursos próprios através da autoconstrução individual ou coletiva e adquirem “estabilidade” e consolidação ao longo do tempo. A feição da favela quanto à precariedade das habitações vai depender, nesse caso, do nível de renda das famílias ocupantes.

Por outro lado, tem sido muito significativo o número de ocupações que conquistaram projetos de mutirões habitacionais no próprio terreno ocupado ou em outras áreas, conduzindo, na prática, a implementação da política oficial para habitação popular. Ainda que, através de relações contraditórias, o movimento popular passa a relacionar-se com setores do Estado, influenciando decisivamente, as determinações de políticas sociais para o setor.

As ocupações planejadas de áreas de risco refletem uma noção criada no movimento popular que induz a “ocupar qualquer lugar”. Os terrenos públicos, leitos de ruas, terrenos de praças, encostas de dunas, áreas institucionais e de preservação, foram alvos de grandes ocupações, principalmente pela inexistência da figura do proprietário particular, com suas ações repressivas e judiciais.

É emblemático dessa noção o exemplo da ocupação do Jangurussu, área em que se localiza o aterro sanitário da Cidade, com fortes fatores de risco. Um dirigente da FBFF diz em seu depoimento que a orientação de “ocupar qualquer lugar” levou muitas organizações populares a implementarem ocupações em áreas absolutamente impróprias para moradia.

---

<sup>1</sup> Em Fortaleza é uma experiência emblemática a ocupação do Morro do Teixeira, no Mucuripe, realizada em 1987. Hoje, com suas principais ruas ocupadas por casas de dois andares e/ou com garagem, apresenta um padrão bastante elevado em relação às famílias pertencentes ao grupo inicial da ação.

“Agora, nessa região do Jangurussu nós tivemos muita dificuldade ali, nessa ocupação específica do aterro do Jangurussu porque a nossa avaliação é de que nós não deveríamos conduzir pra uma ocupação naquela área que até hoje continua sendo uma área impossível de se morar, mesmo com a desativação do aterro sanitário. E os companheiros achavam que se tinha que ocupar qualquer local. Eu acho que essa dificuldade talvez tenha sido o maior problema que nós tivemos de condução. A condução de não como fazer, mas onde nós vamos fazer pra tirar melhor proveito quando nós tínhamos aquela área toda do Conjunto São Cristóvão ainda não era uma área ocupada e nós ocupamos uma área em cima do lixo. Inclusive com a justificativa de que dali você poderia tirar o sustento e tal, quer dizer, estava defendendo também um trabalho subumano muito ruim. Foi esse o maior problema que nós tivemos que eu lembro assim de condução”.<sup>1</sup>

Embora fique claro no depoimento acima que a orientação de ocupar qualquer lugar partia inclusive de dirigentes do movimento popular, o depoimento a seguir dá indícios de que o suporte dessa prática pode ter sido a idéia de que: se os ricos ocupam essas áreas os pobres também podem ocupar.

“Os principais predadores da cidade foram os ricos, foram os grileiros da cidade, e o conjunto das pessoas que iam chegando, iam olhando para eles, pronto, ocuparam as dunas porque eu não posso ocupar? Ocuparam os lagos porque eu não posso ocupar? Aterraram o mar porque eu não posso fazer a mesma coisa, e por aí foi. Essa cultura é pesada...”<sup>2</sup>

O exemplo da vã tentativa de reverter a ocupação das margens do açude João Lopes, para uma área sem a presença de fatores de risco nem prejuízos para os mananciais, também exemplifica a orientação posta em prática.

“Uma vez, nós fomos fazer uma ocupação no Bairro Ellery, fomos fazer uma ocupação de terra lá e tinha dois problemas: uma área já ocupada que era dentro do açude João Lopes e uma área mais alta, que não tinha problema nenhum com os pequenos córregos que irrigavam o açude. Então ficamos com esse dilema de ocupar essa área pra ver se se conseguia trazer o pessoal do Açude João Lopes para ocupar essa outra área. Antes de ocupar essa área alta, nós fizemos umas dez reuniões, nessas reuniões, o debate se dava entre a necessidade de morar, (...) e se convencer o pessoal do açude João Lopes a ir para a área alta. (...) Só que do pessoal do açude João Lopes ninguém se dispôs a sair. Porque a cultura que se formou é que tinha que se ocupar qualquer lugar. E nós ocupamos e decididamente, não aceitamos mais que ninguém fosse para área de manancial da região.”<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Entrevista com diretor da – FBFF.

<sup>2</sup> Entrevista com Inácio Arruda, primeiro presidente da FBFF e deputado federal – PC do B.

<sup>3</sup> Idem.

Os depoimentos mostram que, no período das grandes ocupações, não havia um debate no movimento popular acerca das necessidades de preservação das áreas de mananciais, áreas de proteção ambiental, áreas de uso comum do povo. Mais tarde o movimento passa a ter a oportunidade de exercitar um debate a esse respeito, principalmente, através de projetos de capacitação de lideranças com foco nas questões urbanas, realizados por entidades que assessoravam a FBFF.

Em algumas regiões administrativas, as ocupações em áreas de praças chegam a ser impressionantes. A Tabela 12 mostra a situação em que se encontram as áreas destinadas à construção de praças. Mesmo considerando que a fonte citada deixa várias unidades sem informação acerca de sua situação, apenas o que está explícito no documento já chega ao absurdo. Fortaleza tem 33,16% de suas praças comprometidas por diferentes formas de ocupação. Destacando a Região 5, Mondubim, que assume a primeira posição em concentração de pobreza, observa-se que a mesma tem 68,61% de suas praças ocupadas, sendo que 6,98 por entidades públicas, 16,28 por particulares e 45,35%, chamadas de invadidas, ou seja, ocupadas por moradias de populações de baixa renda. A Região III, Antônio Bezerra, tem 58,19% de áreas de praça ocupadas, sendo 12,73% por entidades públicas e 43,64% por habitações.

O percentual de áreas de praça ocupadas por entidades públicas chega a 8,20% do total, porém fazendo uma observação por região, esse tipo de ocupação chega a 12,73% das praças da Região III, Antônio Bezerra, e 13,59% das da Região VI, Messejana, duas áreas reconhecidamente pobres da Cidade. No outro extremo, observa-se que a Região II, onde se concentra a população de melhor renda, essa forma de ocupação, tanto pelo poder público quanto pela população, tem menor incidência.

Tabela 12

**Município de Fortaleza - Situação das áreas de praça segundo as Regiões Administrativas - 1997**

Regiões Administrativas	Total de Praças		Ocupadas por				Invadidas	
			Entid.Públic.		Particulares			
	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%
Região I	119	20,77	8	6,72	0	0,00	15	12,61
Região II	104	18,15	5	4,81	1	0,96	8	7,69
Região III	55	9,60	7	12,73	1	1,82	24	43,64
Região IV	106	18,50	7	6,60	1	0,94	10	9,43
Região V	86	15,01	6	6,98	14	16,28	39	45,35
Região VI	103	17,98	14	13,59	0	0,00	30	29,13
<b>TOTAL</b>	<b>573</b>	<b>100,00</b>	<b>47</b>	<b>8,20</b>	<b>17</b>	<b>2,97</b>	<b>126</b>	<b>21,99</b>

Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Territorial - PMF-1997

No momento do grande pico de ocupações planejadas, época da administração petista, a ocupação de áreas de preservação, institucionais e de praça, foi o foco para onde convergiram muitos dos embates políticos.

Conforme o Diretor do Departamento de Habitação da Administração Popular, o pedido da Câmara Municipal de *impeachment* da prefeita Maria Luiza Fontenele foi de autoria de um vereador com vínculos orgânicos com a posição política majoritária na direção da FBFF. O discurso de defesa do *impeachment* tinha como suporte as ocupações em áreas de praça, institucionais e de preservação ambiental. Afirma ainda que as ocupações dessas áreas estavam sendo organizadas por dirigentes da FBFF com o objetivo de respaldar o pedido de *impeachment*. Textualmente o entrevistado afirma:

“ Então teve muitas ocupações desse jeito, por exemplo, eles começaram a organizar de forma planejada, organizar as áreas de praça da Prefeitura para que o [vereador] entrasse na Câmara de Vereadores com o *impeachment* da Maria Luiza. Eram planejadas e discutidas dentro do movimento da FBFF, com o PC do B e o [vereador] fazia o discurso lá dizendo que a Maria Luiza era irresponsável, que tava deixando as áreas institucionais, áreas de praça serem invadidas. (...) Aqui na Serrinha, a área da Serrinha, todas as áreas institucionais foram ocupadas, todas, por orientação da Federação, lá do Lagamar. (...) Aí teve um problema seríssimo no meio dessas ocupações aí, porque essa questão aí, ela pesou muito na administração popular em relação a essas ocupações porque teve muita ocupação de forma muito irresponsável, que nós combatíamos dentro da Prefeitura, mas era um combate complicado porque quem fazia essas ocupações dessa forma era a FBFF (...) que era pra desgastar a Maria Luiza por causa da intriga política deles, do PC do B com a Maria Luiza, com o PRO. (...) No Parque São José, na Vila Manoel Sátiro ocuparam todas as áreas de praça lá e aí nós fomos pra ofensiva e tiramos ainda umas duas lá, de lá da Vila Manoel Sátiro. Então teve essa questão aí que foi complicadíssima e eles vinham pra cima de mim (...) porque eu ia lá combater (...)”<sup>1</sup>

Um dirigente da FBFF à época se pronuncia, hoje, sobre as ocupações de terrenos de praça da seguinte forma:

“Hoje eu avalio que, de certa forma equivocada, fomos ocupar os espaços de praças, seriam os espaços públicos. Porque, nesses, você tem mais facilidade de ter uma luta imediata já que é um terreno da Prefeitura, uma praça, etc. e não levava em conta a necessidade da existência das praças. Eu acho que nessa todo mundo embarcou. Porque é mais fácil se ocupar área da Prefeitura, então vamos ocupar, vamos ter a vitória pra poder nos fortalecer no movimento, você tem mais apoio e tal. A gente acabou embarcando nisso e eu penso que trouxe alguns prejuízos nesse aspecto.”<sup>2</sup>

A ocupação planejada, como estratégia de luta pela moradia, aponta para a construção de uma nova hegemonia. É essencialmente uma luta contra-hegemônica não só pela conquista objetiva de novos espaços, ainda inexistentes, para moradia popular, mas

---

<sup>1</sup> Entrevista com representante das CEBS e Diretor do Departamento de Habitação da Administração Popular.

<sup>2</sup> Entrevista com diretor da FBFF.

também e, sobretudo, porque a ação dos grupos contribui para a compreensão crítica de si mesmos.

De acordo com Gramsci:

“ O homem ativo de massa atua praticamente, mas não tem uma clara consciência teórica desta sua ação, que, não obstante, é um conhecimento do mundo na medida em que o transforma. Pode ocorrer, inclusive, que a sua consciência teórica esteja historicamente em contradição com o seu agir. É quase possível dizer que ele tem duas consciências teóricas (ou uma consciência contraditória): uma, implícita na sua ação, e que realmente o une a todos os seus colaboradores na transformação prática da realidade; e outra, superficialmente explícita ou verbal, que ele herdou do passado e acolheu sem crítica. (...) A compreensão crítica de si mesmo é obtida através e uma luta de hegemonias políticas de direções contrastantes, primeiro no campo da ética, depois no campo da política, atingindo finalmente, uma elaboração superior da própria concepção de mundo. A consciência de fazer parte de uma determinada força hegemônica (isto é, a consciência política) é a primeira fase de uma ulterior e progressiva autoconsciência, na qual teoria e prática finalmente se unificam” (GRAMSCI, 1995:20/21).

Seguramente, a vivência durante alguns anos de toda uma trajetória na luta pela moradia de uma determinada ocupação oferece aos seus participantes, embora de forma heterogênea, um significativo lastro para a produção de saberes com conseqüências diretas na formação da identidade, na compreensão crítica de si mesmos e na elaboração de uma nova concepção de mundo.

### **4.3. AS ÁREAS DE RISCO**

Em Fortaleza, as chuvas são sempre acompanhadas de uma situação de calamidade que atinge gravemente a população pobre. Todos os dias as manchetes dos jornais noticiam os desabamentos, alagamentos, anunciando o número de desabrigados. As favelas situadas nas áreas de risco viram palco do desespero de inúmeras famílias e alvo de ações improvisadas dos poderes públicos.

“Nas cidades pobres os problemas ambientais estão intrinsecamente ligados aos sociais e não podem de forma alguma ser tratados separadamente. (...) No Brasil, esta afirmação é mais que conhecida, é vivida. As enchentes e os desmoronamentos nos períodos de chuva, arrastando casas e famílias, as favelas sobre mangues e lixões e outros tantos exemplos de cenas urbanas recorrentes entrelaçaram a fragilidade ambiental com a vulnerabilidade social” (ROLNIK, 1997:57/58).

A localização das 313 favelas somadas aos 42 núcleos favelados, conforme Diagnóstico para apoiar o PEMAS – Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Sub-Normais -, é assim distribuída: “55,6% ocupam leitos de ruas, 32,3% estão localizadas em áreas

de proteção ambiental, principalmente em áreas de risco e de expansão dos recursos hídricos, 6,7% estão em terras particulares e 5,4% em áreas de praça e outros espaços públicos” (SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO URBANO, IBAM E PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA, 1999:05) <sup>1</sup>.

Para os órgãos oficiais, as áreas de risco são aquelas sujeitas a inundações, alagamentos e deslizamentos. Tendo por base esses fatores, o levantamento feito pelo Governo do Estado atesta a existência de 47 áreas de risco, segundo a Coordenadoria Estadual de Defesa Civil (SECRETARIA DO TRABALHO E AÇÃO SOCIAL-CE, COORDENADORIA ESTADUAL DE DEFESA CIVIL, 2000). Já o CDPDH - Centro de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos da Arquidiocese de Fortaleza identifica 67 áreas, acrescentando outros fatores de risco como os relacionados à salubridade das famílias, desmoronamento de prédios ocupados, perigos de acidentes pela proximidade com a via férrea e com os depósitos de gás. Respectivamente, são exemplos a Favela Vertical, prédio ocupado no bairro do Papicu, caso divulgado internacionalmente, a ocupação das dependências do antigo hospital Walter Teles, na Av. Santos Dumont, edificação com a comprovada contaminação hospitalar, as favelas à margem da via férrea e o Bairro do Castelo Encantado, pela proximidade com o terminal de combustível do Mucuripe. Dos casos de risco de desmoronamento, acrescentado pelo CDPDH, além da Favela Vertical e do Hospital Walter Teles, também são citadas as ocupações de um antigo mercado na Av. Duque de Caxias, de um prédio da COBAL e de uma outra edificação na rua Cônego de Castro, no Parque Sta. Rosa. Todos são prédios abandonados e ocupados.

As áreas de risco em Fortaleza concentram-se principalmente nas margens dos rios Maranguapinho, Siqueira, riachos, lagoas e encostas de dunas.

O alto índice de ocupações em áreas de risco, que envolvem mais de cinco mil famílias vem ganhando dimensão no debate entre órgãos públicos e setores relacionados ao movimento popular, nos últimos anos em Fortaleza. Enquanto no passado as áreas de risco eram vistas apenas como alvos de ações emergenciais, como abarracamento por causa de inundações das margens dos rios, hoje a questão vem sendo posta em outro patamar. Denúncias e matérias veiculadas pela imprensa local, audiências públicas na Câmara Municipal, articulações entre as organizações populares e não governamentais, foram espaços ocupados pelo debate da questão das áreas de risco, com vistas a chamar a atenção para o quadro de calamidade ocasionado principalmente com o início das estações chuvosas.

O debate tem colocado as áreas de risco não mais como alvo de ações puramente emergenciais, mas como prioridade para intervenções oficiais de ações de urbanização, drenagem, contenção e estabilização de encostas, pavimentação, esgotamento sanitário e construção de conjuntos habitacionais para remanejamento de famílias. As propostas também incluem a imediata urbanização das áreas de risco desocupadas, para uso comum, evitando assim uma reedição de ocupação nessas áreas.

É importante mencionar que o nível do debate acerca das áreas de risco ganhou dimensão política, com a articulação de entidades e parlamentares, principalmente em torno do episódio da Favela Vertical, ainda que o trabalho de várias ONGs sobre a temática seja muito anterior.

---

<sup>1</sup> Os dados do documento têm como fonte o Relatório das realizações da COMHAB 1990 – 1996, elaborado pela Prefeitura Municipal de Fortaleza. Este, por sua vez, teve como fonte o documento *Adensamentos Favelados em Fortaleza*, realizado pela Secretaria do Trabalho e Ação Social do Governo do Estado, 1991.



Localizada no bairro do Papicu, à rua Fonseca Lobo, a Favela Vertical, prédio abandonado e ocupado por famílias de baixa renda, apresentava graves problemas sanitários, de segurança, além de riscos de desabamento. Organizações não governamentais como Cearah Periferia, Centro de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos, entre outras, articularam uma visita de personalidades, religiosas e vinculadas ao poder público, ao prédio. A visita sensibilizou os presentes, diante das condições subumanas em que viviam as famílias.

“Eu sempre ouvi falar, mas sinceramente, até 97 eu não tinha nem visitado. Eu ouvia falar que era grave, me falavam assim por cima, mas não se levava suficientemente a sério. Aí pegamos o pessoal do gabinete com as entidades e fomos fazer uma visita. Aí a situação foi tão grave que a maioria do pessoal saiu chorando. Não foi negócio de racionalizar não, foi de sentimento mesmo. O pessoal começou a chorar quando viu aquilo, criancinhas lá, eles não tinham sanitário, nada, nem esgoto. O que acontecia? Todos os dejetos sanitários eram jogados na base do edifício. Aquelas moscas, aquele mau cheiro horrível, a gente chegava... pra mim aquilo era pior do que o próprio edifício condenado a desabar a qualquer momento, pior era o que estava na base. Então aquilo chocou tanto todo mundo que a gente saiu dali decididos a fazer alguma coisa. (...). Aí pronto, foi desse jeito que começou a organização das áreas de risco, quando a gente então levantou a questão da Favela Vertical”.<sup>1</sup>

Uma campanha foi então orquestrada tendo como centro a Favela Vertical, porém já levantando o conjunto das áreas de risco da Cidade. Produção de um vídeo, edição de um cartão postal, *outdoor* – Que Fortaleza é essa? Fim das áreas de risco -, divulgação na imprensa e junto aos setores internacionais, foram ações que ameaçavam os poderes públicos em face de uma imagem bonita da cidade divulgada para incremento da atividade do turismo. A Campanha colocou a discussão das áreas de risco como um problema habitacional, diferindo das outras áreas apenas pelo seu caráter emergencial e a Favela Vertical, utilizada apenas como centro do debate das áreas de risco.

“Porque a área de risco é uma área emergencial, enquanto que o pessoal da favela pode esperar um tempinho, enquanto o pessoal ali está construindo umas casas pra pagar pra resolver uns problemas, o lote urbanizado para construir o mutirão, tudo ainda dá pra esperar um pouquinho, área de risco não dá pra esperar mais nada. Ela é emergencial, ou se cuida ou o pessoal está sujeito a qualquer momento a uma catástrofe”.<sup>2</sup>

Mesmo posta como ponto de partida da campanha, à Favela Vertical não foi oferecida solução imediata. Foi necessária uma forte ameaça de desabamento para que o Executivo Municipal buscasse transferir essas famílias, o que ocorreu de forma improvisada.

---

<sup>1</sup> Entrevista com o vereador do PT.

<sup>2</sup> Idem.

“Nós levantamos a questão do edifício, da Favela Vertical, mas não tomaram providências. Só quando uma noite lá começou um tremor lá no edifício, uma ameaça de desabamento, [a Prefeitura] começou a tirar o povo. Foi dessa forma que eles foram arranjar um terreno de última hora, foram improvisar umas barracas de última hora para transferir o pessoal”.<sup>1</sup>

À audiência pública, realizada em 10 de março de 1999, convocada pelo Gabinete do Vereador Durval Ferraz, participaram por parte dos órgãos públicos a Coordenadoria de Defesa Civil do Estado e a COHAB. Por parte das ONGs e organizações populares, o CDPDH, a Cáritas Arquidiocesana, as CEBS, a UCGF - União das Comunidades da Grande Fortaleza, a Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza, o Cearah Periferia, a Ordem dos Advogados do Brasil e o Conselho de Defesa dos Direitos Humanos, além de várias entidades populares. Os representantes da Prefeitura Municipal de Fortaleza foram convidados, mas não compareceram. Dessa audiência, uma relação de propostas foi aprovada. Entre elas, destacam-se:

- “ Continuar a luta pela execução de uma Política de Reforma Agrária e Urbana;
- Política global de habitação sem transferência, associada à geração de emprego;
- Viabilizar o Conselho Municipal de Habitação Popular;
- Política permanente de habitação, e não com caráter apenas emergencial;
- Transformar as áreas de risco em áreas paisagísticas;
- Criação de um fórum amplo e permanente de debate e luta por uma política de urbanização da cidade voltada para os menos favorecidos;
- Exigir resposta urgente dos poderes públicos, municipal e estadual, dos planos que estão no papel;
- Ingressar com ação judicial responsabilizando os Governos Estadual e Municipal pelos casos que atentam contra a vida das crianças nas áreas de risco;
- Criar uma comissão de vereadores para visitar as áreas de risco e depois apresentar, em parceria com as comunidades, uma proposta que solucione os problemas das áreas de risco para o Prefeito e o Governo do Estado;
- Buscar realizar uma reunião com os setores responsáveis por habitação das Secretarias Regionais da Prefeitura de Fortaleza e a COHAB para discutir ações conjuntas e a elaboração de um cadastro único para encaminhamento aos órgãos públicos;
- Dar continuidade aos mutirões habitacionais;
- Tornar público onde estão localizadas as propriedades do Fundo de Terras de Fortaleza;
- Tornar transparente o uso dos recursos do Estado e Prefeitura para habitação;

---

<sup>1</sup> Ibidem.

- Articular uma reunião entre comunidades, Governo do Estado, Prefeitura e Judiciário para equacionar os litígios envolvendo despejos nas áreas ocupadas, desapropriadas etc” (GABINETE DO VEREADOR DURVAL FERRAZ, 1999).

Observa-se por estas propostas que a questão das áreas de risco passa a ser demarcada, em seu aspecto particular com características especiais, porém inserida como parte da questão habitacional mais geral que está colocada para o conjunto das populações de baixa renda e não mais apenas como alvo de ações emergenciais. Em outras palavras, várias propostas extrapolam a discussão restrita dos fatores de risco que atingem as famílias residentes nessas áreas. Percebe-se um esforço em situar as áreas de risco como elemento importante do contexto com potencial de motivar um debate maior relacionado à questão habitacional para os setores excluídos do mercado formal de habitação. A realização da audiência, assim como a implementação de ações diversas, como a confecção de um cartão postal da Favela Vertical, divulgado internacionalmente, além da abertura de espaços na imprensa local, apresentam-se como ações articuladas de uma estratégia pensada para lançamento de amplo debate sobre a moradia popular em Fortaleza, que vai muito além das áreas de risco.

A construção de um conjunto habitacional para as famílias da Favela Vertical, assim como para as que ocupavam o Hospital Walter Teles, foram ações realizadas, recentemente, pelos poderes públicos. Além disso, em 1999, a Coordenadoria Estadual de Defesa Civil relaciona 7 áreas antes ameaçadas por inundação, não mais consideradas de risco, onde foram executadas obras de urbanização no próprio local, eliminando assim os fatores de risco ou áreas em que as famílias foram transferidas para conjuntos habitacionais construídos (Secretaria do Trabalho e Ação Social-CE, Coordenadoria de Defesa Civil, 1999). A Cohab relaciona 21 áreas onde foram executadas obras de mutirão, urbanização, infra-estrutura, como pavimentação, terraplanagem, abastecimento d’água e esgoto, drenagem, contenção e estabilização de encostas, entre outras, através dos Programas Pro-Moradia I e II. No entanto o CDPDH apresenta uma relação de áreas, entre elas as que foram atendidas com remoção das famílias e reocupada por outras. São exemplos a Favela dos Cocos, na Praia do Futuro, e o Parque das Nações. O documento informa também que o prédio da Favela Vertical não foi demolido, o que pode resultar em uma nova ocupação.

A grande dificuldade colocada pelos órgãos que atuam em torno da questão habitacional é a resistência das famílias das áreas de risco em participarem dos mutirões. Segundo o vereador, bem ou mal essas famílias dispõem de uma moradia e a proposta defendida pelas organizações envolvidas com a temática das áreas de risco é que a população deve ser transferida para conjuntos habitacionais sem ônus, nem com a mão-de-obra, como é o caso dos mutirões.

“A área de risco, porque não querem resolver? Porque são obrigados a entregar a casa de graça pro pessoal da área de risco, porque eles estão sendo tirados de uma habitação, eles não estão saindo do zero. Eles estão tirando de uma habitação para outra, então eles tem que receber de graça. Então o que a gente defende é que a habitação pra pessoas que moram em áreas de risco tem que ser gratuita, nem mutirão. Eles têm é que ganhar, inclusive, se participar da construção, tem que receber pela construção.”<sup>1</sup>

É de se supor que as famílias que moram em área de risco são as que se encontram em uma situação de indigência. Pode-se dizer que é o estrato inferior da população que não tem renda para solucionar sua necessidade de moradia nem na favela. Evidentemente essas famílias têm imensas necessidades de sobrevivência que se impõem com maior premência do que a própria habitação. Seguramente não têm condições de desenvolver um trabalho não remunerado, como o mutirão, e estão mais susceptíveis a optar pela indenização da moradia a ser desocupada e ocupar outra área (podendo ser também de risco), utilizando a indenização para suprir outras necessidades. Daí a grande dificuldade em remover famílias de áreas de risco para projetos de mutirão habitacional.

“O pessoal da área de risco é mais complicado. Vende mais a casa, é muito difícil. E eles eram para sair numa situação de apavoramento. Nós estamos vivenciando agora, (...) a área do Arpoador, aqui no Pirambu, as casas caindo aí na Costa Oeste onde a gente está trabalhando, nós estamos atendendo 215 famílias lá no Vila Velha, da área de risco, casas derrubadas pelo mar. É miséria, miséria absoluta e eu tenho minhas dúvidas se eles vão ficar realmente lá. Uma boa parte está resistindo (...) e com certeza a maioria vai querer indenização e é isso que nós não queremos. Nós queremos trabalhar essas famílias para fazer um reassentamento, para poder tentar reduzir o déficit habitacional porque a gente só reduz o déficit habitacional se a gente reassentar essas famílias num local que eles tenham terreno, que eles tenham documento, que eles passem a morar melhor, tenham melhor qualidade de vida, que é isso o nosso objetivo. Só que às vezes...quando é dada a opção de casa ou indenização, quando eles fazem a opção por indenização, eles geralmente compram um barraco noutra favela para utilizar o dinheiro noutra coisa.”<sup>2</sup>

As ocupações em áreas de risco demonstram a gravidade do problema habitacional para as famílias situadas na faixa de extrema pobreza na Cidade. Diante da falta absoluta de melhores opções, os fatores de risco passam a não ter tanta importância e as famílias são forçadas a se submeterem aos perigos que significa habitar o inabitável.

Pode-se concluir que as ocupações ilegais de terrenos urbanos sejam espontâneas ou planejadas, têm sido a saída encontrada pelos setores populares em busca da solução do seu problema de moradia. Essas ocupações podem constituir-se em favelas consolidadas, porém sujeitas a despejo por parte dos proprietários ou à remoção por parte dos poderes públicos. Tanto a resistência pela permanência na favela como as

---

<sup>1</sup> Entrevista com o vereador do PT.

<sup>2</sup> Entrevista com técnica da SEINFRA – CE.

lutas por projetos habitacionais requerem dos moradores determinado grau de organização, capaz de conduzir suas lutas por moradia.

É relevante para esse trabalho situar os programas habitacionais direcionados a essa população, seus equívocos e limitações; o território em que se estabelecem as relações, e tensões, entre esses programas e as lutas dos movimentos de moradores no período em estudo (1988 a 1998); o contexto em que essa luta se desenvolve e as formas de organização de bairros que emergem na Cidade.

Em que medida os movimentos de moradores em sua luta por moradia protagonizaram a implementação de políticas habitacionais, precipitando sua execução, definindo a localização de projetos e os beneficiários? Indagações como esta induzem a uma compreensão acerca das respostas oficiais oferecidas, sobretudo para solucionar conflitos das lutas por moradia.

Na segunda parte deste estudo serão abordados os programas de moradia popular, buscando sua contextualização, assim como os saberes elaborados a partir da prática social de luta por moradia.

**SEGUNDA PARTE – OCUPAÇÕES E MUTIRÕES: CONQUISTAS  
E SABERES**

---

## **CAPÍTULO 5 - A CRISE DE MORADIA E AS SOLUÇÕES OFICIAIS**

A primeira parte deste estudo versou sobre as primeiras intervenções estatais relacionadas à moradia popular, obedecendo a uma lógica hegemônica em que os interesses dominantes prevaleceram no uso do espaço urbano, em detrimento da moradia popular.

A necessidade de abrigo dos setores mais empobrecidos foi relegada às soluções possíveis, dadas pela própria população, dentro dos limites de suas possibilidades e capacidade em arcar com o ônus de sua reprodução.

Refletindo essas contradições, as moradias precárias, as favelas e os conjuntos habitacionais para baixa renda, ocupam parte da paisagem das grandes cidades, retratando também os resultados da luta por moradia, travada no cotidiano desses setores.

Em que medida os movimentos de moradores em sua luta por moradia protagonizaram a implementação de políticas habitacionais, precipitando sua execução, definindo a localização de projetos e os seus beneficiários?

Para responder a indagações como esta, a segunda parte deste trabalho, composta de dois capítulos, discorrerá acerca das respostas oficiais oferecidas para “solucionar” a questão da moradia popular por um lado e, por outro, o saber da luta social elaborado nas estratégias de luta empreendidas por esses setores.

### **5.1. AS SOLUÇÕES DO GOVERNO FEDERAL**

Em 1964, a ditadura militar cria o Sistema Financeiro de Habitação –SFH-, com um discurso voltado para o atendimento a populações de baixa renda através do Banco Nacional de Habitação – BNH, seu principal agente promotor. A dinâmica de urbanização do País, a partir dos anos de 1950, apontava para o agravamento da crise da habitação, exigindo do Estado a definição de uma política social para o setor habitacional.

“Através de seus diferentes planos, programas e projetos, o BNH, pretendeu caracterizar-se por uma proposta governamental inovadora com base empresarial, contrapondo-se a outras políticas clientelistas como a desenvolvida pela Fundação da Casa Popular – FCP. Naquele momento era importante atuar em um setor fundamental que possibilitasse atender aos diferentes interesses sociais, econômicos, financeiros e políticos, na trajetória de recomposição da sociedade brasileira, pós-golpe de 64, gerando uma completa relação entre o Estado e o setor privado” (BRAGA, 1995:77).

Se por um lado a injeção de recursos no BNH muito dinamizou o setor da construção civil, atendendo inclusive os interesses dos proprietários de terras urbanas, pouco significou na implementação de soluções para a carência de moradias para os setores populares. Diversos estudos, entre eles o de Elza Maria Franco Braga, *Os Labirintos da*

*Habitação Popular (conjunturas, programas e atores)* dão conta da falência do BNH como alternativa de solução para a questão da moradia popular para os setores de baixa renda, ainda que tenha sido esse, no plano da retórica, seu propósito inicial.

Ficou claro para o grande público que a prioridade do BNH era atender setores de rendas médias e altas com a construção de condomínios, contando para isso com financiamentos da Caderneta de Poupança e do FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, fonte de recurso proveniente da classe trabalhadora. A demanda popular não atendida, excluída do mercado formal de habitação, na prática, não foi priorizada pelo BNH.

O Plano Nacional de Habitação Popular – PLANHAP, criado em janeiro de 1973, tinha como objetivo reduzir o déficit habitacional nacional com a construção de casas populares nas cidades com população acima de 50 mil habitantes, para famílias com renda de 1 a 3 salários mínimos. Mesmo as COHABs, agentes através dos quais se realizava a ação do BNH para o chamado mercado de “interesse social”, delimitaram inicialmente sua clientela entre 1 e 3 salários mínimos, alterando depois para 3 a 5, privilegiando sempre o limite máximo.

É importante ressaltar que, no que diz respeito aos investimentos, foi bastante reduzido o volume destinado a financiamentos de habitação para baixa renda, em relação ao montante aplicado em unidades habitacionais para os setores médios e altos. De acordo com Braga, apenas 9,87% dos investimentos do BNH foram destinados a famílias com rendimentos mensais entre 0,88 e 3,10 salários mínimos, enquanto que 62,05% dos recursos do Banco foram aplicados em habitações de famílias com renda mensal acima de 9,73 salários mínimos (BRAGA, 1995:80).

Em números absolutos das “4,5 milhões de moradias construídas no período de 1965/84, apenas 723 mil foram destinadas a camadas de baixa renda (três salários mínimos, incluindo lotes urbanos)” (BARREIRA, 1991: 77).

Entre os fatores apresentados pela autora, dos quais decorreram esses resultados, destacam-se: o alto custo dos financiamentos, incompatível com o rendimento da população, e a excessiva centralização das decisões políticas na esfera federal.

Em 1979, admitindo na prática a inadequação da política do BNH para os setores populares, o Governo cria o Programa de Erradicação da Sub-habitação – PROMORAR - para famílias com renda mensal até 3 salários mínimos.

“... a proposta do BNH, nos fins dos anos 70, quando o BNH tendeu a se aproximar da população de baixa renda, era construir habitações de 22 metros quadrados. Era o Pro-Morar, que foi um escândalo em termos de qualidade das habitações” (MARICATO, 1987:31).

Em Fortaleza, o PROMORAR inaugura-se no governo Virgílio Távora com a construção do Conjunto São Miguel e com a criação da Fundação PROAFA para abrigar as famílias oriundas do despejo da favela José Bastos.

A falência do SFH foi se revelando, até que em 1980 do total de mutuários, 60% estavam com prestações atrasadas e 30% eram considerados inadimplentes (BRAGA, 1995:82). Em 1986, o Governo da Nova República extingue o BNH e o PROMORAR, reconhecendo a falência desse modelo empresarial para atendimento aos setores de baixa renda, criando, em 1987, o Programa Nacional de Mutirões Habitacionais, uma nova política assentada no subsídio direto do Governo e, ao mesmo tempo, garantindo



uma participação econômica do beneficiário na construção da casa sob a forma de mão-de-obra.

No contexto dos anos 80, registrou-se um significativo aumento das ocupações de terras urbanas, momento em que foi crescente a perda da capacidade de pagamento dos aluguéis, pelas camadas populares, dado o aprofundamento da crise econômica por que passava o País.

Nesse contexto, muitos fatores influíram na redefinição da estratégia do Governo Federal no sentido de desenhar uma nova política de habitação popular, privilegiando em seu discurso noções de participação e justiça social. A “febre de ocupações”; a grande demanda por moradia dos movimentos populares que se organizavam de forma ascendente em âmbitos municipal, estadual e federal; o aprofundamento da crise econômica em processo no País; a já reconhecida falência das políticas oficiais de habitação popular, presididas pelo BNH; tudo isso, seguramente, concorreu para uma mudança na política oficial de moradias populares.

No plano municipal, a política em vigor era a chamada de “desfavelamento”, que consistia em promover a remoção das populações faveladas para atender a pedidos dos proprietários destes terrenos ocupados ou para construção de avenidas. No primeiro caso, a indenização das casas era calculada pelos proprietários, cabendo à Fundação do Serviço Social de Fortaleza 20% do montante como “pagamento” da operação.

### **5.1.1. O programa Nacional de Mutirões Habitacionais e o discurso da participação**

Após a ditadura militar, o Governo da Nova República, buscando legitimar-se, instalou-se com um forte apelo popular. Com o Programa Leite para as Crianças, o Governo Sarney inaugurou uma estratégia de “participação”. O movimento popular, antes desconhecido, combatido e reprimido, passou a ser convidado a participar da execução de várias políticas públicas.

O movimento popular passava por um momento de reorganização, marcado por sua crescente ascensão no final da ditadura militar. Foi nesse período de tremenda adversidade que cresceram os movimentos populares urbanos, cujas organizações contavam com consciência e identidade políticas construídas na luta. Nesse tempo, as necessidades não atendidas aproximaram os moradores dos bairros mais pobres e desassistidos. As pessoas se uniram pelo que tinham em comum: a demanda coletiva e reprimida por bens e serviços necessários à sobrevivência nas cidades, tais como: moradia, transporte, educação, saúde, saneamento básico, etc. Trata-se de demandas, essencialmente aquisitivas, por serviços produzidos por toda a sociedade e desigualmente distribuídos. Durante os governos militares, os movimentos populares não eram reconhecidos pelo Estado, não havia nenhuma política de participação popular. Pelo contrário, esses movimentos eram combatidos e, muitas vezes, violentamente reprimidos.

O Governo criou em 1985 a Secretaria Especial de Ação Comunitária – SEAC1 – ligada diretamente à Presidência da República para operacionalizar sua política social, desta

---

1 Esta Secretaria tinha um estatuto particular (Secretaria Especial), sendo ligada diretamente ao Gabinete da Presidência da República.

vez tendo como grande suporte a noção de participação. Com o slogan de “tudo pelo social”, o governo Sarney inicia sua política de relação com os movimentos populares através do Programa Nacional do Leite – PNL – e, posteriormente, em 1987 com o Programa Nacional de Mutirões Habitacionais, por meio de convênios com os estados e municípios.

O convite da Nova República à “participação” cobrou um alto preço aos movimentos populares que se organizaram na luta social nos marcos da ditadura militar. Inicialmente através do Programa do Leite, “o Estado redefine suas políticas sociais e estabelece canais de participação e comunicação com os movimentos sociais através do desenvolvimento de programas sociais, passando a reconhecer a comunidade como interlocutora no processo de tomada de decisões” (Braga, 1995:69). O benefício era condicionado à organização das famílias em associações. Naturalmente, a população carente cuidou de imediato em habilitar-se para o Programa, atendendo a essa condição.

Essa estratégia provocou em todo o País um crescimento aparente e quantitativo dessas organizações. Inúmeras associações de moradores foram criadas com o objetivo exclusivo de se adequarem às exigências governamentais para ter acesso ao tiquete do leite. As associações que já tinham uma tradição de luta também foram forçadas pela população a entrar no Programa. Ficava no encargo das associações a difícil tarefa de selecionar as famílias beneficiárias, amortecendo e administrando as tensões e os conflitos pela demanda dos limitados benefícios: escolher os miseráveis entre os mais pobres.

Algumas associações reagiram a essa política de transferência da Administração dos conflitos gerados pela insuficiência do Programa, devolvendo os tíquetes de leite.

“COMUNIDADE DEVOLVEU TODOS OS TÍQUETES DISTRIBUÍDOS – É geral a revolta dos moradores do Parque Genibaú. Das três mil crianças cadastradas no Programa do Leite para carentes, na faixa etária exigida, a sua coordenação distribuiu apenas cem tíquetes... Em protesto contra a medida, a comunidade (Conselho Comunitário do Parque Genibaú) resolveu não aceitar a quantia destinada e devolveu todos os tíquetes” (FERNANDES e LIMA, 1991: 206/207).

Era comum, numa mesma associação, a distribuição dos tíquetes para cem famílias convivendo com uma gigantesca lista de espera para uma possível e desejada expansão do Programa.

Somente o Programa do Leite foi suficiente para, em pouco tempo, as cidades estarem repletas de associações de moradores, atreladas ao Governo, sem nenhuma tradição de luta, sem organização nem participação da população, convivendo com as associações tradicionalmente combativas. Principalmente, as federações tiveram dificuldade em administrar o movimento convivendo com uma parcela de “organizações” desorganizadas que visavam simplesmente a habilitar-se cada vez mais a programas assistencialistas. Assim, o governo conseguiu descaracterizar o movimento popular com a criação de inúmeras associações repassadoras do benefício.

Logo depois, o Programa de Apoio a Pequenos Grupos de Produção, supostamente executado pela LBA – Legião Brasileira de Assistência, veio a golpear por dentro as associações de moradores. Esse Programa pretendia repassar, através das associações,

apoios financeiros para pequenos negócios individuais. Sua propaganda na televisão induzia os telespectadores interessados a procurarem a associação de moradores mais próxima de sua casa. Centenas de pessoas incharam as reuniões das associações com o objetivo único de viabilizar seus projetos econômicos individuais. As associações passaram a intermediar dezenas e até centenas de projetos e, mais uma vez, a cadastrar grupos e famílias. A proposta do Programa era de que, uma vez beneficiados, esses indivíduos ou grupos deveriam pagar o empréstimo à associação em produtos, e a associação, por sua vez, deveria doá-los às famílias carentes.

Assim o Governo, além de pretender transformar, pela própria pressão da população, as associações de moradores em intermediárias desse Programa, queria também torná-las instrumentos assistencialistas, minando as bases combativas, marco de sua história. Esse programa não teve maiores conseqüências porque não aprovou os projetos, porém deixou para o movimento popular a seqüela do descrédito da população.

Mais tarde, em 1987, o Programa Mutirões Habitacionais, também executado pela SEHAC é criado, trazendo o mesmo discurso da “participação”. Não reconhecendo as organizações populares como possíveis interlocutoras, o Programa, propalou a “participação” da comunidade, porém impôs uma organização própria com ingerência direta do Estado, que são as sociedades comunitárias de habitação popular- SCHP.

“ Atender à população de renda familiar abaixo de 2 SM é o principal objetivo do Programa Mutirão Habitacional que se caracteriza pela participação efetiva da comunidade em todo o processo de concepção, produção e financiamento da unidade habitacional” (BRASIL, 1988:01).

À época, os movimentos tinham uma tradição de reivindicação, lutavam por direitos e pela melhoria da qualidade de vida das populações. Pretendendo inserir-se como beneficiários de serviços e de equipamentos urbanos, os movimentos não tinham nenhuma experiência anterior de participação e, no geral, sua postura era de resistência frente ao Estado e seus instrumentos repressivos. Com o novo padrão de relação entre Estado e os movimentos populares, a transferência das tarefas de intermediação do Governo com os moradores resultou, em muitos casos, na geração de conflitos entre organizações, lideranças e beneficiários.

“Tal realidade é ao mesmo tempo reveladora e desencadeadora de mudanças nos agentes envolvidos nesta relação. Assim, de uma atitude fundamentalmente de ‘resistência’ para ser reconhecido como força social ante o Estado, os movimentos sociais passaram a reivindicar participação junto aos programas governamentais. A constituição de canais de participação consistiu em um dos eixos reivindicativos mais importantes que aparecia destacado nas conclusões dos congressos, das assembléias das associações de moradores de bairros” (BRAGA, 1995:69).

Nessa atmosfera de protagonismo do discurso da participação, o Programa Nacional de Mutirões Habitacionais traz alusões a antigas práticas de auto-ajuda. A receptividade da população e das lideranças ao Programa pode estar relacionada com o fato de a prática de mutirões ser comum dentre os membros das camadas populares. Por outro lado, sua aceitação pode estar também vinculada à importância atribuída à casa própria, e ao

Programa de Mutirão como única possibilidade de sair da condição de favelado para morador de um conjunto. Ao apropriar-se da prática popular dos mutirões, o Governo também recupera e passa a utilizar aspectos relevantes da cultura tradicional, fruto de várias gerações.

A prática de mutirões tem origem na tradição popular, especialmente nas atividades do campo, como, por exemplo, nas trocas de dias de serviço em época de colheita ou plantio e no fabrico da farinha de mandioca. O mutirão é essencialmente uma prática de ajuda mútua, quando pessoas da vizinhança se reúnem festivamente para dar conta, de forma coletiva, da tarefa de um ou de um grupo de indivíduos. No geral, as farinhadas, baseadas tradicionalmente no mutirão, têm como objetivo ampliar o resultado do trabalho (na medida em que contam com uma determinada divisão de tarefas dentre os participantes), além de tornar o trabalho mais ameno, de vez que ao trabalho é agregada toda uma dimensão do imaginário como a cantoria, o cordel, os contadores de histórias e as brincadeiras infantis. A missão cumprida é festejada sempre ao final com a tapioca e o beiju, saboreados coletivamente. Na tradição do campo, o mutirão é envolvido em uma atmosfera de festa capaz de transformar o árduo trabalho agrícola em uma atividade mais amena e prazerosa, em que a participação de todos é a condição do sucesso da atividade, portanto seu principal elemento. Com forte conotação da idéia de sinergia - produz-se melhor e mais – a prática popular do mutirão produz algo além do produto material, produz bem-estar, estreita laços, regula tensões e conflitos.

As populações das cidades brasileiras, com origem no campo, nas zonas rurais, trazem consigo a prática da auto-ajuda. Essa prática popular foi levada para núcleos urbanos, especialmente para a construção de casas, nas periferias das cidades através do sistema de auto-ajuda.

“O mutirão sempre foi, e ainda é, uma prática espontânea e voluntária nas periferias das cidades” (MARICATO, 1987:31).

O Governo da Nova República apropria-se dessa tradição popular bem-sucedida para formatar sua nova política de habitação popular direcionada aos setores de baixa renda. Inaugura-se uma relação do Estado com a sociedade com a institucionalização do projeto de “participação” do Governo Sarney. Inicia-se o período das parcerias e o Programa Mutirões Habitacionais contribuiu para dar concretude ao discurso da participação propalado pela Nova República, com seu *slogan* do “tudo pelo social”.

Os programas de moradia popular, iniciados pelo BNH e operacionalizados pelas COHABS, antecederam e deram escopo à concepção e ao desenvolvimento do Programa Nacional de Mutirões Habitacionais, a partir de 1987 pela SEHAC<sup>1</sup>. O Programa João de Barro, criado em 1983, por exemplo, que possibilitou a construção do Conjunto João Paulo II em Fortaleza, pode ser considerado o embrião das experiências institucionais de produção de moradias em regime de ajuda mútua ou mutirão, tendo como agente financiador a Caixa Econômica Federal. É relevante lembrar que o Conjunto João Paulo II foi construído para abrigar as famílias que ocuparam o Conjunto Tancredo Neves - provenientes da favela do Lagamar - às vésperas de sua inauguração, em um momento de fortes chuvas que alagaram completamente a favela.

---

<sup>1</sup> A partir desse momento a SEAC (Secretaria Especial de Ação Comunitária) passa a chamar-se SEHAC (Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária).

A exemplo do Conjunto São Miguel, construído para assentar as famílias removidas da Favela José Bastos, iniciando o PROMORAR e a PROAFA, o Conjunto João Paulo II, que também foi construído com a intenção de solucionar um conflito (dessa vez não mais uma luta de resistência, mas a ocupação de um conjunto habitacional), também é pioneiro na implementação de um programa de habitação popular, o Programa João de Barro.

Esses fatos dão indícios da dinâmica da luta popular por moradia, conduzindo a implementação das políticas públicas para o setor.

### **5.1.2. As Sociedades Comunitárias de Habitação Popular: uma condição para participação**

Segundo as normas estabelecidas pela SEHAC no plano nacional para o Programa de Mutirões, uma Sociedade Comunitária de Habitação Popular – SChP deveria ser constituída, em cada local alvo da implementação de um projeto habitacional, para participar, como um dos órgãos conveniados, da execução do respectivo Projeto. O Programa vinha inteiramente definido pela coordenação nacional da SEHAC (estatutos da sociedade, regimento interno dos mutirões, sistema de pagamento por parte das famílias, critérios de seleção etc).

O reconhecimento de limitações e de pontos críticos do estatuto imposto pela SEHAC não foi exclusividade, apenas, dos setores do movimento de bairros. Técnicos dos órgãos governamentais, ao longo da experiência, também assumiram uma postura crítica frente ao modelo.

“... Era um estatuto sem nenhuma crítica, era um estatuto que não atendia, ele era todo truncado. Até hoje sofremos ajustes quando necessários pois era um estatuto super limitado.”<sup>1</sup>

À SChP caberia a organização dos grupos de famílias a serem beneficiadas, a gestão do projeto e a execução das obras, com o apoio dos órgãos convenientes, governamentais locais. Além da diretoria, a Sociedade deveria ter um Conselho Comunitário de composição mista, implicando, na versão original de seus estatutos, na participação de três técnicos do Governo e dois representantes da comunidade.

Este foi, sem dúvidas, um dos pontos mais polêmicos, alvo de resistência pelos setores do movimento comunitário, ocasionando atrasos, desistências e exclusão de determinadas comunidades do Programa, na sua fase inicial. O modelo original excluía a participação dos representantes das associações de moradores na SChP. A leitura feita pelas organizações mobilizadas na luta por moradia é que essa foi uma forma de alijar as lideranças das organizações populares, no geral condutoras da luta, excluindo-as da composição das diretorias das SChP.

Pode-se compreender tal restrição na medida em que, sendo a sociedade constituída com a finalidade específica de construir um número determinado de moradias conveniadas, seu papel restringir-se-ia aos limites circunscritos daquele projeto. Uma

---

<sup>1</sup> Entrevista com a gerente do Núcleo de Acompanhamento Social da SEINFRA – Secretaria de Infraestrutura do Estado do Ceará. A entrevistada é assistente social e até 1999 ocupava o cargo de Coordenadora da Equipe Social da COHAB/CE.

vez cumprido tal objetivo, o papel de tal entidade se esgotava, não podendo ser demandante de novos projetos. As SCHP passavam, portanto, a ter sua base social composta de associados que já tinham seu problema de moradia “resolvido”, bastante diferenciada da base das organizações comunitárias comprometidas com a luta por habitação.

As sociedades comunitárias de habitação popular têm por finalidade: “... 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 percebam rendimentos mensais de 0 a 2 salários mínimos, residentes na área de abrangência a qual o programa se destina.”<sup>1</sup>

Em documento da COHAB de 1998, percebe-se tanto a ampliação do perfil, incluindo pessoas com rendimentos de até 3 salários mínimos e apenas priorizando a residência na área, quanto uma maior definição de critérios para escolha dos destinatários do Programa, como: ter família constituída e não possuir casa própria. Os solteiros só poderiam ser beneficiados se fossem idosos e deficientes físicos incapazes (COHAB, 1998/a:23).

Observa-se que essas alterações foram fruto da adaptação do estatuto à realidade local, levando em conta a insuficiência dos critérios estabelecidos no modelo da SEHAC para a cidade. Ganhar até 2 (dois) salários mínimos, nunca ter sido beneficiado com projetos habitacionais e morar na área de abrangência, são critérios tão amplos para Fortaleza que, neles se enquadra a maioria esmagadora da população dos bairros. A experiência, tanto na implementação dos projetos, quanto na relação com os setores populares, seguramente levou à elaboração de saberes pelos técnicos e pelas lideranças envolvidos.

Como instâncias administrativas de deliberação e execução das SCHP, encontram-se a Assembléia Geral, a Diretoria, o Conselho Administrativo (no modelo da SEHAC chamava-se Conselho Comunitário) e o Conselho Fiscal.

O Conselho Comunitário (no modelo da SEHAC), ou Conselho Administrativo (no modelo atual)<sup>2</sup> tem competências (algumas concorrentes outras mais amplas), semelhantes às da Diretoria e, em alguns casos, até das da Assembléia Geral. Composto por 5 (cinco) membros, sendo 3 (três) técnicos do Governo e 2 (dois) da comunidade, tem um *quorum* mínimo de metade mais um de seus membros para a realização de reuniões, sendo as decisões tomadas por maioria simples. Ora, isso significa dizer que, levando em conta a participação majoritária da representação do Governo neste órgão, não é necessária a participação dos representantes da comunidade para que o Conselho se reúna e delibere sobre assuntos de sua competência.

Entre suas competência destacam-se: “convocar a assembléia geral através da maioria dos seus membros; (...) substituir total ou parcialmente os membros da Sociedade, por descumprimentos legais e éticos, que regem o programa, como também na ineficiência da condução dos trabalhos; (...) acompanhar, avaliar e propor mudanças na condução dos trabalhos da sociedade”.<sup>3</sup> Competências dessa natureza são, nos estatutos que regem quaisquer organizações sem fins lucrativos, prerrogativas da Assembléia Geral.

---

<sup>1</sup> Estatuto das sociedades comunitárias de habitação popular - (modelo da SEHAC) – 1987, art 2º.

<sup>2</sup> Analisando os diferentes modelos de estatuto, observa-se que essa instância apenas mudou de nome (até porque pouco tem de comunitária) mantendo sua composição e competências.

<sup>3</sup> Idem, art. 25º, p. 28

Além da amplitude das competências citadas, o estatuto, em sua versão atual, que possibilita modificações em seus artigos a partir de uma assembléia geral convocada especialmente para esse fim, submete a vigência de quaisquer alterações à homologação deste Conselho Administrativo.

Por outro lado, a Diretoria, mesmo no modelo do estatuto atual, tem funções exclusivamente executivas, em algumas delas com clara submissão ao Conselho Administrativo, como é exemplo:

“... submeter ao Conselho Administrativo, por decisão do colegiado, o substituto no caso de renúncia de quaisquer de seus membros...”<sup>1</sup>

A visita aos estatutos e ao processo de alteração, de que ele foi alvo, ao longo desses anos, permite desnudar importantes limites da noção de “participação” que presidiu a concepção do Programa. O Conselho Comunitário, ou Conselho de Administração, formatado como uma instância paralela de ingerência do agente governamental na direção da SChP com poderes deliberativos e executivos, foi um dos grandes alvos de resistência das organizações comunitárias envolvidas com o Programa.

Desde o início, as lideranças mais críticas ao modelo imposto pela SEHAC levantaram, sobretudo, os seguintes pontos de divergências:

- a primeira divergência situou-se em torno da imposição de uma nova estrutura organizativa como interlocutora do Programa, desconhecendo as organizações populares que, de alguma forma, vinham se mobilizando na luta por moradia em Fortaleza;
- a segunda direcionou-se à imposição da participação de técnicos do Governo na composição do Conselho Comunitário, como um dos órgãos de Administração das SChP.

Acerca desse último aspecto, durante o primeiro ano do Programa, em 1988, a própria realidade mostraria que o modelo era inviável e desmobilizador. Por um lado, os técnicos não ocuparam efetivamente (nem poderiam ocupar dado o crescente número de SChPs) estes espaços e, por outro, a pressão continuada e a hostilidade de setores do movimento popular produziram resistências e conflitos que causaram dificuldades práticas, culminando com algumas mudanças nos estatutos.

A primeira ocorreu em 1988 por pressão das entidades comunitárias envolvidas nos primeiros mutirões. Tratava-se de lideranças combativas que pressionaram pela inversão na composição do Conselho Comunitário, isto é, para que o colegiado contasse com 3 (três) representantes da comunidade e apenas 2 (dois) do Governo.

---

<sup>1</sup> Estatuto das sociedades comunitárias de habitação popular - (modelo atual), art. 15º – alínea h, p.26.

“Na época, segundo o estatuto da SEHAC, deveriam compor este Conselho da sociedade 3 (três) representantes do Governo do Estado e 2 (dois) da comunidade. Então as sociedades, as lideranças na época, (...) - o mutirão foi começado com lideranças fortes, que tinham um poder de luta muito grande, no Pirambu, no Jardim Iracema, no Serviluz, no Dendê - então estas comunidades não engoliam isso aí e fizeram um movimento para tornar este conselho majoritário da comunidade e eles conseguiram. Então botaram 3 (três) da comunidade e 2 (dois) do Estado.”<sup>1</sup>

A vigência dessa mudança não perdurou por muito tempo. Em 1991, os órgãos do Estado envolvidos no Programa retornaram à sua condição majoritária anterior. O argumento apresentado era o de que os técnicos não tinham nenhum poder de decisão na execução do Programa, fato que podia dificultar e até inviabilizar a sua condução.

“... porque nós não tínhamos voz ativa em hora nenhuma. A partir de 1991 nós reformulamos o estatuto. (...) Quando foi em 1991, a gente passou para o projeto Habitar, no novo governo do Ciro Gomes, nós mudamos o estatuto, passando a sermos majoritários no Conselho Comunitário. Porque em hora nenhuma nós tínhamos como delegar nada, porque ficava complicado. A assembleia geral dos associados era deliberativa, o Conselho Comunitário era majoritário da Comunidade e a diretoria toda era de pessoas da comunidade, aí não tínhamos como definir nada. Tudo era na base do ‘leva para a assembleia geral’.”<sup>2</sup>

Essa mudança foi radical. O estatuto foi modificado na Secretaria de Ação Social sem nenhuma participação das lideranças comunitárias. Essa alteração resultou num enfrentamento entre os órgãos do Estado e as lideranças envolvidas no Programa, chegando, a uma situação crítica que provocou até dissidências nos convênios estabelecidos.

Em 1995, uma terceira mudança refletiu uma relação mais madura entre os órgãos do Governo e as organizações comunitárias. O Conselho Comunitário, denominado Conselho Administrativo, mantém a composição majoritária do Governo, porém abre os dois cargos de representação da comunidade, que antes tinham que ser ocupados exclusivamente pelos diretores da SChP, “... a [representantes] da entidade responsável pelo pleito, independente de serem beneficiados ou não, desde que não participem da Diretoria da Sociedade.”<sup>3</sup>

Também, dentre os 3 (três) membros da Diretoria, passou a ser possível a participação em “um dos cargos, de um representante da entidade responsável pelo pleito, independente de ser beneficiado com casa ou não. A entidade responsável pelo pleito deverá comprovar o registro legal de fundação de pelo menos um ano.”<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Entrevista com técnica da SEINFRA.

<sup>2</sup> Idem

<sup>3</sup> Estatuto das SChP, art. 24 e 28, in COHAB, 1998/a.

<sup>4</sup> Idem, art. 14º, p. 25.



Essa mudança veio minimizar a primeira divergência da parte das lideranças comunitárias como críticas ao modelo, apresentada anteriormente: o não-reconhecimento das entidades comunitárias como interlocutoras do Programa nas áreas. A entidade responsável pelo pleito é, exatamente, a organização comunitária que conduz a luta por moradia em cada área e conquista o projeto de mutirão habitacional, seja através de demandas ou de uma ação mais radical, como as ocupações planejadas.

Na verdade, as entidades comunitárias já vinham, caso a caso e, colocando suas lideranças, na medida em que eram “mutirantes”, dentro das SCHP. A abertura que essa alteração promoveu oficializou essa participação, não restringindo a escolha desse representante entre os “mutirantes”, diretores da SCHP. Ainda que a crítica elaborada anteriormente embutisse uma proposta de interlocução direta com as organizações comunitárias, a alteração negociada representa uma conquista significativa em relação ao reconhecimento dessas organizações e de suas lutas por moradia, uma vez que acomoda seus representantes no interior das SCHP. Em outras palavras, as mesmas lideranças que organizam e conduzem as estratégias de ocupação de terrenos passam a ocupar um espaço oficial na relação com os órgãos públicos na produção das moradias.

Essa última mudança foi procedida em 1995, dentro de um clima mais democrático, a partir da convocação de um fórum pela COHAB, momento em que foi garantido um clima de negociação entre ambas as partes.

“A gente convocou as lideranças, os presidentes de Sociedades Habitacionais, por conta já deste desgaste. Convocamos para um Fórum aqui no auditório para discutir a mudança do estatuto. E isso foi discutido, aprovado por eles, a gente elaborou ata e registrou. Então ficou o seguinte: da diretoria, que é o presidente, o secretário e o tesoureiro, um dos cargos poderia, doravante, ser ocupado por um membro da entidade pleiteante independente de [esse representante] ser mutirante ou não. E aí a coisa melhorou assustadoramente. Melhorou em termos da satisfação dos pleitos da entidade pleiteante. Porque geralmente o presidente da associação passou a ser o presidente da Sociedade, que era o que eles queriam...”<sup>1</sup>

Essa alteração foi bastante significativa, trazendo ganhos para ambas as partes. Por um lado, a luta por moradia, com suas estratégias próprias, ganhou reconhecimento e um espaço oficial de participação e negociação na produção dos mutirões. Por outro, os órgãos governamentais ampliaram a participação da comunidade, ganhando, principalmente, o envolvimento de pessoas experientes na organização dos moradores e na sua relação com o Governo.

Por parte da COHAB, outros espaços foram ampliados nessa mudança estatutária, por exemplo, a celebração, com cada associado, de um contrato de Concessão de Uso a Título Precário por um prazo de 5 (cinco) anos e, em consequência, também a COHAB ganha o direito de reivindicar a unidade habitacional do associado que dela faça mau uso que perca a condição de associado. Essa prerrogativa no estatuto da SEHAC era da SCHP, no atual, as SCHPs passam a ser apenas intervenientes.

---

<sup>1</sup> Entrevista com técnica da SEINFRA.

Espantosamente, o estatuto da SEHAC, em seu último artigo, proibia qualquer alteração sob pena de extinção da sociedade <sup>1</sup>. Essa é a prova mais grosseira de um estatuto que foi elaborado por uns para ser cumprido por outros. As negociações de 1995 também alteraram, aparentemente, esse artigo que passa a ter a seguinte redação:

“ Art. 34º - Esse estatuto só poderá ser modificado, no todo ou em parte, através de uma Assembléia Geral especialmente convocada para esse fim.

§ 1º - A Assembléia Geral convocada em caráter especial com o objetivo de aprovar a alteração neste estatuto, deverá contar com no mínimo 2/3 (dois terços) dos associados presentes e com direito a voto.

§ 2º - A vigência da alteração do estatuto aprovado em Assembléia Geral somente ocorrerá se homologada pelo Conselho Administrativo, após o que deverá ser procedido o registro em Cartório de Títulos e Documentos.

§ 3º - Nenhuma alteração neste estatuto poderá ocorrer num prazo inferior a 1 (um) ano após a última alteração, devidamente homologada e em nenhuma hipótese será permitida alteração durante a vigência de Convênio com órgãos ou entidade Pública.” <sup>2</sup>

A única conseqüência dessa mudança foi a redução do descalabro da forma anterior. Não produziu, nem poderia produzir, nenhum efeito porque exagerou na guarda do modelo vigente. Além de submeter as alterações a uma instância em que o Governo tem maioria, exige o espaço de um ano entre duas modificações e, ainda, impede que estas ocorram durante a vigência dos convênios.

Ora, se as SCHPs são constituídas na celebração do convênio e se, via de regra, um ano é mais do que suficiente para construção de um conjunto de mutirão, há que se reconhecer a impossibilidade prática de promover qualquer mudança estatutária, pelo menos durante o período para o qual se destina sua finalidade. Portanto, a alteração procedida dá sinais apenas de um blefe no jogo de negociações. Acredita-se, porém, que o movimento comunitário pode ter acatado essa mudança para ganhar um outro trunfo, até porque já era sabedor, por experiência, que as conquistas situadas no campo da autonomia na relação com os órgãos governamentais não são frutos apenas de mesa de negociações.

Verificou-se durante este período, concomitante à resistência e crítica ao modelo por parte de alguns setores do movimento comunitário, também a adesão de outros setores que buscavam no Programa respostas para o problema de moradia. Esta adesão foi se consolidando à medida que algumas casas começaram a ser construídas, mostrando resultados.

A ruptura com o modelo anterior e a apropriação do modelo modificado pelos setores do movimento comunitário, especialmente as organizações demandantes dos projetos de

---

<sup>1</sup> Art. 27º - O presente estatuto entrará em vigor na data de sua aprovação pela Assembléia Geral dos Associados, não podendo ser alterado no todo ou em parte sob pena de extinção da Sociedade.

<sup>2</sup> Estatuto da sociedade comunitária de habitação popular. Op. Cit., p. 30.

habitação - incluindo-se aí as que promoviam e organizavam as ocupações - buscou transformar estas sociedades em instrumentos de luta por habitação popular para canalizar novas demandas.

Pode-se dizer que as estratégias de convivência do movimento comunitário organizado em torno da luta por habitação e o modelo organizativo de SCHP imposto pelos poderes públicos assumiram, ao longo do tempo, diferentes feições, que espelham os saberes elaborados na relação das organizações populares com os órgãos governamentais. Pode-se constatar três direções em que essa relação evoluiu:

- criando SCHPs com membros, que eram também “mutirantes”, da associação ou entidade pleiteante e em alguns casos até como extensão da própria associação;<sup>1</sup>
- lutando pela transformação da estrutura organizativa das SCHPs, abrindo espaços formais de participação e representação em seu interior; e
- situando a própria SCHP, após a conclusão do conjunto, como demandante da luta por habitação popular, protagonizando novas demandas e ocupações.

As críticas que foram sendo incorporadas, modificando a forma inicial dessas organizações, produziram uma versão local das SCHPs e legitimaram o novo modelo. Treze anos passados, o modelo da sociedade habitacional permanece, com significativas modificações, tendo sido apropriado pelo movimento comunitário, que se tem posicionado mais na perspectiva de aperfeiçoá-lo do que de negá-lo.

## **5.2. PROGRAMA MUTIRÕES HABITACIONAIS OPERACIONALIZADOS PELO GOVERNO DO ESTADO**

O Programa Mutirões Habitacionais foi desenvolvido em Fortaleza pela equipe local da SEHAC (contribuindo na transformação da SEAC, Secretaria Especial de Ação Comunitária, em SEHAC, Secretaria Especial de Habitação e de Ação Comunitária) em parceria com o Governo do Estado do Ceará, com a Prefeitura Municipal de Fortaleza e com as diversas comunidades beneficiadas.

O final da década de 1980 caracterizou-se como momento de muitas ocupações de terrenos urbanos. Além de terrenos particulares, áreas verdes, de risco, de proteção ambiental, como dunas, margens de rios e lagoas, assim como áreas institucionais ou destinadas a praças e logradouros públicos, foram alvo de ocupações indiscriminadas.

De 1987 a 1990, o Programa de Mutirões foi co-financiado pelo Governo Federal e os poderes públicos locais. No período de existência do Programa através da SEHAC, a Cidade passou a ser governada no plano municipal pelo Partido dos Trabalhadores, com Administração de Maria Luíza Fontenele, de 1986 a 1988; e por Ciro Gomes, à época do PMDB, de 1989 a 1990. O Governo do Estado também passou por significativas transformações, saindo das mãos dos “coronéis”, que se revezavam tradicionalmente no poder, para Tasso Jereissati, cujo primeiro mandato foi de 1987 a 1990. O Governo

---

<sup>1</sup> O exemplo da União dos Moradores do Jardim Iracema - UMJIR é significativo: colocou na Diretoria da SCHP os diretores da entidade que eram “mutirantes”. Nesse caso a SCHP funcionava à semelhança de um departamento da UMJIR. No bairro Ellery as SCHPs são chamadas de filiais da Associação de Moradores, reconhecida como associação-mãe.

Tasso Jereissati excluiu a PROAFA da execução do Programa, designando a SDU - Secretaria de Desenvolvimento Urbano e a COHAB - CE para sua implementação. De acordo com Braga:

“... subjacente a essa postura estava a decisão política do executivo estadual de esvaziar politicamente a PROAFA e, posteriormente, extingui-la, considerando que esta havia desempenhado um importante papel na efetivação e propagação das políticas clientelistas e era o signo do governo dos coronéis e, sobretudo, de Virgílio Távora” (BRAGA, 1995:204).

A PROAFA foi extinta em 1987 e em 1988 tiveram início as construções dos primeiros mutirões habitacionais em Fortaleza: Conjuntos Tasso Jereissati, Jardim União, Parque São Miguel, Cristo Redentor, Serviluz e Aerolândia.<sup>1</sup> Os primeiros projetos de mutirões habitacionais implementados nesse período foram “desbravadores”. Tanto as instituições locais e seus técnicos, quanto líderes e comunidades, não tinham experiência de como executar tais programas. A população beneficiada contava com a cultura acumulada em torno das experiências de auto-ajuda e do fato de, nas periferias, favelas e bairros populares, a autoconstrução ser uma prática corrente. Outro fator importante é sem dúvida a presença, nestes bairros, de categorias profissionais vinculadas à construção civil (pedreiros, carpinteiros, eletricitistas, bombeiros, etc).

Observa-se que este saber elaborado, pouco a pouco, no processo mesmo de execução dos projetos, ocorreu de forma geral dentre os diversos atores envolvidos. Contudo, encontra-se disperso e diluído, podendo ser identificado, em diferentes dimensões, nas experiências diversas. Um esforço de sistematização do saber elaborado não foi verificado nem por parte dos setores do movimento popular, diretamente envolvidos na execução do Programa, nem dos poderes públicos locais.

Em 1988, iniciou-se a implantação do Programa Mutirão Habitacional em Fortaleza, com o modelo chamado pelos técnicos da COHAB de Mutirão Convencional. Esse modelo compreendia à época a participação do Estado com o terreno, o material de construção e o assessoramento técnico. A comunidade participava com a mão-de-obra e toda a administração, inclusive a compra de material e movimentação bancária, através da Sociedade Comunitária de Habitação Popular – SCHP. Os cheques eram assinados pelo presidente e pelo tesoureiro da sociedade.

Uma vez instituída legalmente, a SCHP assinava o convênio com o Governo do Estado, através da COHAB. A sociedade abria uma conta no banco, na qual a COHAB depositava os recursos do mutirão e a própria entidade movimentava esses recursos, contando com um assessoramento de engenharia e do serviço social. A prestação de contas e o controle de material eram acompanhados pelos técnicos.

A efetividade desse modelo, em sua forma inicial, durou enquanto o número de mutirões era pequeno, não apresentando dificuldades de controle por parte dos técnicos, nem de Administração por parte das diretorias dos SCHP. Com o crescimento do número de mutirões e com as dificuldades de Administração por parte de algumas lideranças das SCHP, o modelo inicial de mutirões do tipo convencional passou ser alvo das primeiras modificações.

---

<sup>1</sup> Entrevista ex-técnica da COHAB-CE.

“À medida que o mutirão foi crescendo, foi necessário se fazer ajustes. E esses ajustes a gente teve que fazer assim forte, porque estavam se propagando determinadas situações nos mutirões, a má Administração de certas lideranças e com o assédio dos fornecedores... Eu acredito que os fornecedores, não todos, foram os maiores responsáveis pelo mau andamento dos mutirões, pelo vício criado com as lideranças: porque eles entraram com a sede de vender material, eles entravam com apoio logístico pesadíssimo, com carros, com comissão, com essas coisas e isso foi fazendo com que as lideranças passassem a trabalhar não mais realmente como líderes, aquele trabalho de abnegação. A gente acredita que esse foi um dos maiores motivos para estragar a expressão, é essa mesma, estragar aos poucos o nosso trabalho inicial dos mutirões.”<sup>1</sup>

É importante lembrar que as SCHPs, até 1995, eram criadas e sua Diretoria composta tendo como representantes da comunidade apenas os “mutirantes”, ou seja, pessoas que seriam beneficiadas com o projeto. O modelo vetava a possibilidade de composição da Diretoria com os membros das associações de moradores das referidas áreas, em geral pleiteantes dos projetos e que, supostamente, já tinham alguma experiência acumulada no próprio movimento de bairros e gestão da própria entidade. Era de se esperar, portanto, que os membros das diretorias das SCHPs, apresentassem dificuldades na gestão do mutirão, até porque os primeiros mutirões tiveram um número muito grande de unidades habitacionais com apenas um convênio com uma SCHP. São exemplos os dois mutirões do conjunto Tasso Jereissati, construídos em 1988 e 1989, respectivamente com 436 e 400 casas e apenas um convênio cada um. O primeiro convênio com a SCHP da Aerolândia I e o segundo com a SCHP do Lagamar. Outros três grandes conjuntos foram construídos em 1989, como o Pirambu, com 416 casas, o Jardim União I, com 465, e o Parque São Miguel, com 470 unidades habitacionais, todos, com apenas um convênio com uma só SCHP cada.

Além da falta de experiência na gestão de uma entidade, os membros das SCHPs não recebiam capacitação adequada para a gestão de uma obra de tamanha envergadura. Há de se admirar, portanto, o mérito e a competência dessas lideranças populares em conseguir dar conta da gestão e da execução de obras com dimensões equivalente às executadas por empreiteiras, sem técnicos capacitados e com todos os problemas organizacionais e financeiros decorrentes da falta de pagamento da mão-de-obra.

Esses primeiros ajustes visaram a um maior controle financeiro por parte da COHAB, não só no que se refere à movimentação bancária, como também ao planejamento de desembolso de recursos. A partir de 1991, o engenheiro, técnico da COHAB, passou a assinar os cheques juntamente com o presidente da SCHP. O objetivo da COHAB era garantir maior controle na compra de material, passando a pagar aos fornecedores apenas o material que já havia sido comprado, compatibilizando o desempenho físico com o financeiro.

---

<sup>1</sup> Entrevista com técnica da SEINFRA.

“Porque antes (...) as sociedades recebiam os cheques e quando desciam, o fornecedor já estava lá em baixo [na sede da COHAB] e recebia o cheque direto das mão deles [dos líderes] para fornecer o material. Tivemos vários problemas...tivemos que reclamar na justiça. Tivemos fornecedor que não entregava o material. (...) Pagava adiantado [a SCHK] . Entregava todo o valor da parcela. Porque sempre foi parcelado; na época era em torno de 2 ou 3 parcelas. A primeira que era em torno de 40% do valor do convênio, o fornecedor já saía com o cheque na mão naquele valor. Agora a compra é toda controlada. Passamos a trabalhar com metas estipuladas. Por exemplo, se vamos fazer 100 casas, já existe uma meta para 100, um percentual X que dá para fazer os 100 baldrames. Então, o material a ser adquirido é o material para construir os 100 baldrames.”<sup>1</sup>

Mesmo com os primeiros ajustes, esse tipo de mutirão ainda continua sendo chamado de convencional, porque as famílias participam com a mão-de-obra gratuita. Uma condição para que o mutirão convencional seja implantado com vistas a beneficiar uma determinada população é a existência de uma demanda declarada pela comunidade. O mutirão convencional se define pela participação das famílias na construção das casas, tendo como condição de exequibilidade o reassentamento voluntário; isto é, o modelo convencional se aplica nos casos em que o mutirão é implantado em resposta a uma demanda declarada da comunidade.

Essa demanda declarada, em geral, é feita através de reivindicações da comunidade, pelas associações de moradores para atendimento de famílias que moram em casas precárias, alugadas, em co-habitação, ou em fundo de quintal. O modelo convencional também tem sido usado para atendimento às ocupações planejadas, sejam elas atendidas no próprio terreno ocupado ou transferidas para outros locais.

No que diz respeito aos financiamentos, os mutirões também passaram por significativas alterações. No Governo Sarney, até 1989, os recursos para compra de material de construção eram provenientes integralmente do Governo Federal através da SEHAC - Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária.

Em 1989, com a extinção do Programa de Mutirões Habitacionais pelo Governo Federal, o Governo Estadual absorveu o Programa, a partir do mesmo modelo, financiando-o integralmente e constituindo-se no seu principal ator.

“Eu costumo dizer que o programa de mutirão foi absorvido pelo governo Tasso Jereissati como uma política habitacional do Estado. E vem se trabalhando até hoje nesta perspectiva, no entanto hoje a gente dispõe de outras fontes de recursos.”<sup>2</sup>

A partir da adoção dos mutirões habitacionais por parte do Governo do Estado, como modelo construtivo, vários programas surgiram como uma espécie de recriação do modelo. Programas como o Habitar Brasil e o PSS – Programa de Ação Social em Saneamento, com recursos do OGU – Orçamento Geral da União; o PRO-MORADIA, com recursos do FGTS; o PROURB e o Programa SANEAR, com recursos do Banco

---

<sup>1</sup> Entrevista com técnica da SEINFRA.

<sup>2</sup> Entrevista com técnica da SEINFRA.

Mundial, todos envolvendo a urbanização de favelas e reassentamentos habitacionais, mantiveram o modelo básico dos mutirões convencionais. Cada novo programa, com fontes de recursos e algumas características diferenciadas, manteve a concepção original do Programa Mutirões Habitacionais, marcada, sobretudo pela participação da comunidade, contando com mão-de-obra dos beneficiários, direcionada a famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos mensais.

O regime de mutirão, como processo construtivo, ao ser adotado pelo Governo do Estado, foi diversificado, tendo a participação da comunidade como elemento determinante em sua definição.

De 1991 a 1994, no Governo Ciro Gomes, o Programa Mutirão, agora no âmbito do Estado, passou por uma nova fase. Através do Programa Habitar Brasil, os mutirões foram executados contando com maior integração dos diferentes órgãos estaduais. Tratava-se de projetos de micro-urbanizações integradas com divisão de responsabilidades entre os órgãos envolvidos. Enquanto cabia à COHAB a responsabilidade pela construção de moradias, a SEDURB assumia a desapropriação do terreno, a infra-estrutura, com esgotamento sanitário, pavimentação e construção dos equipamentos comunitários. Os equipamentos, após construídos, eram entregues aos respectivos órgãos do Estado, tendo cada órgão participado, desde o início, de toda a discussão do projeto: a escola era entregue à Secretaria da Educação, o posto de saúde à Secretaria de Saúde, a delegacia à Secretaria de Segurança etc. Segundo a técnica entrevistada da COHAB:

“Esse modelo foi efêmero... tinha tudo para dar certo, nós fazíamos toda nossa parte e ainda absorvíamos tudo que não era assumido pelos outros. No começo era muita discussão, toda aquela integração, mas no final sobrou tudo para a COHAB. Ele foi passageiro, no sentido de se caracterizar mesmo como Programa Habitar, mas depois inúmeros projetos surgiram nesta linha do Habitar. O PROURB, foi um deles, sendo que funciona com as prefeituras, mas nesta mesma linha de urbanização e de integração com os outros órgãos do Estado”<sup>1</sup>

Observa-se um aprimoramento das experiências anteriores, apesar de ainda perceberem-se dificuldades na execução desse modelo.

A partir de 1994 uma nova fase se delineia na execução dos mutirões habitacionais pelo Estado. O elemento novo é a possibilidade de contratação de mão-de-obra, que diferencia o novo modelo do chamado convencional. Embora não se tenha abandonado o convencional, em alguns casos a COHAB passou a adotar o modelo de contratação mista. A mão-de-obra qualificada passa a ser licitada e realizada por uma empreiteira. Os procedimentos são os mesmos do mutirão convencional no que diz respeito ao atendimento de demandas da comunidade, cadastramento, visita e seleção das famílias, criação da SChP e assinatura de convênio. Mesmo assim, permanece a sociedade habitacional com a compra e controle de todo o material de construção.

Os mutirões de contratação mista não foram numericamente muito significativos no cômputo geral dos mutirões realizados pelo Governo do Estado. Em 139 mutirões executados de 1994 a 2000, apenas 14, correspondendo a 10,07%, foram executados através de contratação mista; 10, representando 7,19% feitos integralmente por

---

<sup>1</sup> Idem.

empreiteiras e os demais continuaram a ser realizados através do modelo do mutirão convencional (COHAB, 1998 )<sup>1</sup>.

No modelo de mutirão de contratação mista, visto não estarem as famílias beneficiárias diretamente envolvidas na execução das obras, a necessidade do trabalho social assume relevância maior. As relações de vizinhança, a participação das famílias no coletivo, a organização de grupos para a vigilância do material, são dimensões trabalhadas pelo serviço social da COHAB, com o intuito de manter as famílias agregadas e garantir o controle de que as famílias cadastradas serão as mesmas que irão receber as casas no dia do sorteio.

O modelo de contratação mista tem sido aplicado em razão de urgência de prazos ou nos casos de reassentamento involuntário<sup>2</sup>. Nesses casos não há mobilização da comunidade para construção de suas casas e as famílias podem optar pela indenização no lugar da casa no conjunto habitacional.

Há também os mutirões construídos integralmente por empreiteira. Estes só têm forte expressão em 1994 com 8 dos 19 conjuntos construídos no ano. O alto índice de 42,10% dos conjuntos construídos no ano se explica pela execução do Programa SANEAR, que promoveu intervenções no setor habitacional nas áreas de construção da infra-estrutura de esgoto e drenagem.

O modelo de contratação total de mão-de-obra se aplica nos casos chamados de “reassentamentos involuntários”. Trata-se de transferências de famílias em função da construção de uma obra pública. As famílias não reivindicaram sair, estão instaladas em suas casas, em terrenos ocupados ou até de propriedade legal, e têm que sair para dar lugar à construção de uma avenida, um viaduto ou um equipamento público. É exemplo a ampliação da avenida Washington Soares em que muitas famílias tiveram que ser removidas. No reassentamento involuntário, as famílias não pediram e, no geral, não querem sair, não estando, portanto, disponíveis para participar com a sua mão-de-obra na construção das casas. Nos casos de reassentamento involuntário, o Estado entra também com a contratação de toda a mão-de-obra: pedreiro, servente, carpinteiro, bombeiro hidráulico; tudo é feito através de empreiteiras. Esse procedimento, que inclui também a opção pela indenização, funciona como um ressarcimento total da perda da casa pela família.

---

<sup>1</sup> COHAB - Companhia de Habitação do Ceará, Diretoria de Planejamento, Mutirões Habitacionais, Fortaleza, s.d. (Informações complementadas por Mires Marinho Bouti).

<sup>2</sup> De acordo com a conceituação da COHAB, reassentamento involuntário é aquele em que a comunidade mora em um lugar onde será executada uma obra do Governo. A comunidade não está demandando sua remoção para outro local e tem que sair em função da obra.



“Essas famílias são visitadas, conversamos com elas, elas têm prazos, têm reuniões, todas as casas são avaliadas, estas avaliações constam em laudos, com fotografia e elas têm o poder de optar pela indenização. E no momento em que elas decidem (...) optar pelo mutirão, elas vão conhecer o terreno, onde vão ficar. Geralmente a gente compra um terreno o mais próximo possível do local onde já moravam, para manter a vida, os laços... Existem todos os costumes, os hábitos, a cultura deles. A gente procura respeitar tudo isso. Por exemplo, no caso da Washington Soares, nós atendemos famílias daquela curva da Ipióca, nós os reassentamos na Lagoa Redonda, no Curió, casinha pronta com água e energia, esgoto, pavimentação, tudo!”<sup>1</sup>

O modelo de mutirão, que atualmente o Governo do Estado mantém, ainda é considerado convencional, mesmo tendo passado por vários ajustamentos em sua versão inicial, convivendo, quando a situação exige, com os modelos de contratação mista e o executado totalmente por empreiteiras.

Desde o início da implantação do Programa em Fortaleza em 1988 e até 1998, o Governo do Estado executou 210 mutirões com 18.381 unidades habitacionais construídas<sup>2</sup>, em sua maioria como resposta a demandas da comunidade.

Já foi referenciado aqui o fato de que a demanda declarada da comunidade, passo inicial para a implantação de um mutirão habitacional de modelo convencional, tem sido efetivada através de reivindicações ou de ocupações planejadas; no último caso, apenas quando as negociações levam à busca de uma solução a partir de uma intervenção do Governo.

Nos dois casos verifica-se como de fundamental importância a organização prévia dessas comunidades, que passa, geralmente, pela sua representação através de associações de moradores, contando ou não com influências de organizações de âmbito federativo, ou de partidos políticos. O papel desempenhado por essas associações de moradores, nos dois casos, as coloca como atores principais em todos os momentos até a criação da SChP. Para a COHAB, essas organizações são chamadas entidades pleiteantes, ou seja, demandantes da implantação de um projeto habitacional.

Há uma diferença crucial na concepção dessas duas formas de atuação do movimento popular na luta por moradia:

- a primeira usa a estratégia de formalização de uma reivindicação, em geral através de ofícios ou abaixo-assinados, entregues por comissões de moradores aos órgãos públicos. Atua no campo da legalidade, organizando a demanda, inscrevendo as famílias a partir de critérios estabelecidos e exercendo alguma pressão para conquistar a implantação do conjunto;
- a segunda, parte do princípio de que a moradia é um direito de todos e se manifesta, através das ocupações - previamente planejadas - de terrenos públicos ou particulares, por um determinado número de famílias. Nesse caso, as negociações com o estado, visando à implantação de um mutirão,

---

<sup>1</sup> Entrevista com técnica da SEINFRA.

<sup>2</sup> Idem.

partem de um fato consumado: o terreno ocupado funciona como poder de barganha dos ocupantes nas negociações.

No geral os mutirões patrocinados pelo Governo do Estado têm atendido prioritariamente às reivindicações da população através de suas associações, chegando a 43,5% do total de mutirões, de 1988 a 1998. As respostas às ocupações planejadas têm sido significativas chegando a 65 mutirões que significam 31% do total de mutirões construídos no período. As intervenções nas áreas de risco, compreendidas pela Coordenadoria Estadual de Defesa Civil da Secretaria do Trabalho e Ação Social do Estado do Ceará, como áreas sujeitas a inundações, alagamentos, deslizamentos e soterramentos, chegam a 53, representando 25,2% do total de mutirões no mesmo período (SECRETARIA DO TRABALHO E AÇÃO SOCIAL-CE, COORDENADORIA DE DEFESA CIVIL, 2000). Desses mutirões, que serviram para abrigar populações oriundas de áreas de risco, 12 (22,6%) têm origem em ocupações planejadas nessas áreas, apesar dos fatores de risco.<sup>1</sup>

A relação entre as áreas definidas para a construção dos conjuntos habitacionais e as escolhidas para a ocupação uma predominância de transferências de populações. Registra-se uma ocorrência de 60,5% de mutirões com transferência total, 1,4% com transferência parcial, contra 38,1% de mutirões executados nas áreas onde a população já estava instalada, ou seja, situações em que os conjuntos foram construídos sem transferência das famílias.

No caso das ocupações planejadas, verifica-se que dos 65 mutirões construídos para atender a famílias com origem em ocupações planejadas, 42 (64,62%) passaram por um processo de transferência, sendo 31 fora da área e 11 dentro da própria área, contra 23 (35,38%) que não foram transferidos, sendo o conjunto construído no próprio terreno escolhido para ocupação.

Os dados mostram uma curva descendente, de 1988 a 1990, do número relativo de mutirões construídos para atender às ocupações planejadas contra uma curva ascendente do número de mutirões para atender às demandas. No entanto, um olhar mais atento, voltado para o número absoluto de unidades habitacionais construídas, revela que de 438 casas construídas em 1988, no único mutirão desse ano, salta-se para 1.427, nos 4 mutirões (em um total de 9) executados em 1989 direcionados ao atendimento das áreas de ocupações planejadas, representando 63,6% do total de casas construídas pelo Programa nesse ano. Isso revela que o atendimento às ocupações planejadas subiu nesses dois anos. A tabela abaixo mostra que os anos de maior pico no atendimento do Governo às ocupações planejadas foram 1993 e 1994.

Quanto às transferências de famílias, ainda que majoritariamente o assentamento de ocupantes tenha sido em terrenos distantes do escolhido para ocupação, o índice de 35,4% dos mutirões construídos nos terrenos escolhidos para ocupação evidencia uma dinâmica protagonizada pelas lutas dos setores populares por moradia que, de forma significativa, direciona a implementação de uma política pública para esses setores, excluídos do mercado formal de habitação.

---

<sup>1</sup> Ibidem.

**Mutirões executados pela COHAB-CE e sua relação com as ocupações planejadas - Fortaleza - 1988 a 1998**

ANO	Total do Programa		Atendimento às ocupações planejadas							
	Mutirões	Casas	N° de Mutirões		N° de casas		Transferência			
							Sim		Não	
	Abs	Abs	Abs	%	Abs	%	Abs.	%	Abs.	%
1988	1	438	1	100,0	438	100,0	1	100,0	0	0,0
1989	9	2243	4	44,4	1427	63,6	4	100,0	0	0,0
1990	14	1748	1	7,1	100	5,7	1	100,0	0	0,0
1991	23	1150	6	26,1	484	42,1	5	83,3	1	16,7
1992	28	1614	9	32,1	614	38,0	5	55,6	4	44,4
1993	22	1771	13	59,1	1140	64,4	6	46,2	7	53,8
1994	19	1889	6	31,6	998	52,8	6	100,0	0	0,0
1995	17	1483	4	23,5	362	24,4	2	50,0	2	50,0
1996	13	925	3	23,1	196	21,2	2	66,7	1	33,3
1997	41	3350	11	26,8	1589	47,4	6	54,5	5	45,5
1998	23	1770	7	30,4	387	21,9	4	57,1	3	42,9
<b>Total</b>	<b>210</b>	<b>18381</b>	<b>65</b>	<b>31,0</b>	<b>7735</b>	<b>42,1</b>	<b>42</b>	<b>64,6</b>	<b>23</b>	<b>35,4</b>

Fontes: COHAB-CE - Mutirões habitacionais - abril/98

Entrevista com Maria Mires Marinho Bouti - Gerente do Núcleo Habitacional - SEINFRA - CE - Julho/2000

Na trajetória de desenvolvimento de projetos de mutirões habitacionais pelo Governo do Estado, observa-se, desde o início, uma tendência à concentração de grande número de casas em alguns conjuntos. Nos primeiros anos de implementação do Programa, ainda em convênio com a SEHAC, três mutirões foram realizados em grandes conjuntos. Um traço relevante que caracteriza esses mutirões, à época, é que os três tiveram sua origem em ocupações planejadas.

A Tabela 14 e o respectivo gráfico demonstram as variações dessa tendência ao longo dos anos. Além dos dois anos iniciais em que a curva se apresenta crescente, destaca-se o período de 1990 a 1994, com a ampliação do Conjunto Jardim União, iniciado em 1989, e início do Conjunto Vila Velha, que ainda apresenta obras em andamento. Este último, o maior de todos, já concentra, atualmente, 2.369 casas. O segundo destaque está para o período de 1996 a 1997, quando foi atingido o maior pico em número de casas neles construídas. Para os anos de 1999 e 2000, embora não se tenham números conclusivos, os dados disponíveis reiteram a tendência de crescimento dessa alternativa de atuação.

Para analisar a alternativa de atendimento à população em sua luta por moradia, seja através de demandas ou de ocupações planejadas, em grandes conjuntos habitacionais, é necessário levar em conta os seguintes elementos:

- a transferência total de populações, desvinculando-a dos laços construídos no seu local de origem;
- a clara opção pela localização periférica dos grandes conjuntos de mutirão, prevalecendo a região 6, Messejana, onde estão situados cinco dos seis conjuntos, com exceção apenas do Vila Velha, localizado na região 1, Barra do Ceará;

- a alternativa de concentração em regiões periféricas resultando numa espécie de “confinamento dos pobres”, ao mesmo tempo em que a Cidade se embeleza, especialmente nas áreas de maior valorização imobiliária e as prioritárias para o desenvolvimento do turismo;
- a convivência de muitas sociedades habitacionais em um só conjunto no momento da construção dos mutirões, especialmente considerando o fato de que cada uma delas tem origem e história distintas, oferecendo um modelo organizativo fragmentado, inexistindo, na verdade, organizações com capacidade representativa dos moradores desses conjuntos. Em decorrência desse aspecto, pode-se supor a baixa capacidade reivindicativa dos moradores.

A Tabela 14 mostra os grandes conjuntos de mutirão, construídos pelo Governo do Estado, no que diz respeito a sua localização, ano de construção, número de mutirões, número de unidades habitacionais e origem da população. Observa-se que o atendimento às ocupações planejadas prevaleceu nos conjuntos Tasso Jereissati, Barroso e Jardim União, construídos entre 1988 e 1995.<sup>1</sup> Nos conjuntos com início de construção mais recente, como o Sítio Estrela e o Sítio Curió, prevalece a origem da população a partir de demandas das organizações comunitárias.

Tabela 14

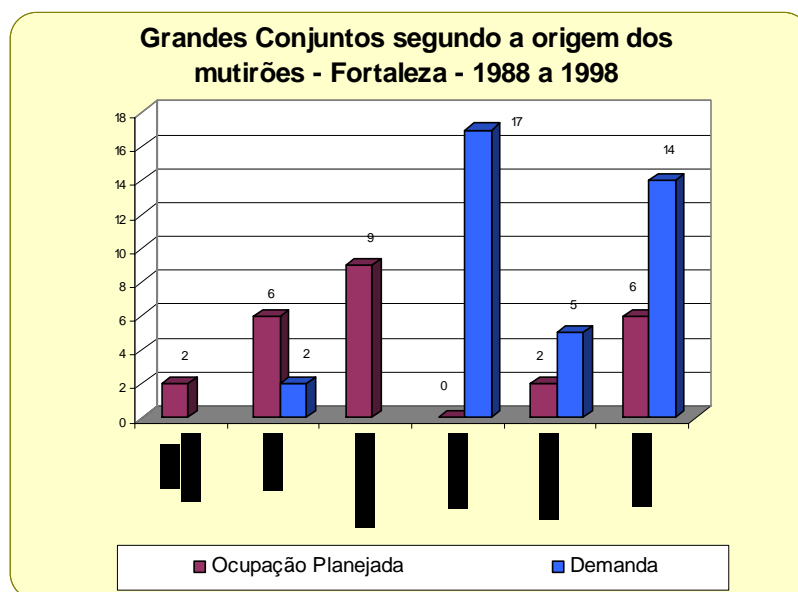
**Distribuição dos Grandes Conjuntos de Mutirão construídos pelo Governo do Estado segundo o número, localização, nº de casas, período, transferência de populações - Fortaleza - 1988 a 1998**

Ano	Conjuntos	Nº de Mutirões	Nº de casas	Origem da População						Transferência	
				Ocupação Planejada		Demanda		Áreas de risco		Sim	Não
				Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%		
88 a 90	Tasso Jereissati	2	838	2	100		0	1	50	2	
94 a 98	Barroso	8	1.064	6	75	2	25		0	7	1
89 a 93	Jardim União	9	1.175	9	100		0	1	11	9	
97 a 98	Sítio Curió	17	900	0	0	17	100		0	16	1
96 a 97	Sítio Estrela	7	328	2	29	5	71		0	6	1
92 a 98	Vila Velha	21	1.793	6	29	14	67	1	5	18	3
<b>Total</b>		<b>64</b>	<b>6.098</b>	<b>25</b>	<b>39</b>	<b>38</b>	<b>59</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>58</b>	<b>6</b>

Fonte: COHAB - Mutirões Habitacionais - Abril/96 e Entrevista com Mires Bouti Marinho - SEINFRA-CE

O gráfico abaixo mostra com mais nitidez o atendimento às ocupações planejadas, em relação às demandas nos grandes conjuntos, até 1998.

<sup>1</sup> Especificamente nos Conjuntos Barroso e Vila Velha, apenas um mutirão em cada conjunto foi construído após 1995 para atender a ocupações planejadas.



A Tabela 15 <sup>1</sup> mostra a seguir o acentuado crescimento do número de mutirões e casas produzidas nos grandes conjuntos ao longo do tempo. Isso pode revelar, de uma certa forma, uma tendência da política de habitação popular do Governo do Estado em investir nesse modelo. A redução do atendimento às ocupações planejadas, priorizando as demandas com transferência total de famílias, assim como o aumento gradativo do número de mutirões e casas produzidas nesses conjuntos, revela a tendência de atuação do Governo do Estado.

Tabela 15

**Grandes Conjuntos construídos pelo Governo do Estado - Número de mutirões e casas produzidas em relação ao total  
Fortaleza - 1988 - 1998**

Anos	Total de mutirões	Mutirões nos Grandes Conjuntos		Total de casas construídas no Programa	Total de casas construídas nos Grandes Conjuntos	
		Abs.	%		Abs.	%
88/89	10	3	30	2681	1303	49
90/91	37	3	8	2898	240	8
92/93	50	11	22	3385	972	29
94/95	36	9	25	3372	1274	38
96/97/98	77	38	49	6045	2309	38
<b>Total</b>	<b>210</b>	<b>64</b>	<b>30</b>	<b>18381</b>	<b>6098</b>	<b>33</b>

Fonte: COHAB - Mutirões Habitacionais - Abril/96 e Entrevista com Mires Bouti Marinho - SEINFRA-CE

<sup>1</sup> Os dados foram agrupados em períodos de 2 anos, com exceção do último período que foram agrupados em 3 anos.

Com exceção dos dois primeiros anos, quando foram iniciados os Conjuntos Tasso Jereissati e Jardim União, primeiros mutirões construídos pelo Governo do Estado, observa-se uma tendência crescente desse modelo, chegando nos últimos três anos a representar quase a metade dos mutirões e das casas produzidas. Nos anos de 1999 e 2000, mesmo sem dados conclusivos, foram iniciados 26 mutirões, dos quais 18 localizados nos grandes conjuntos, representando 69,23%. Em relação ao número de casas, a previsão para esse período era de construir 2.280 unidades, sendo 1.222 nos grandes conjuntos, o que significa 53,5%. Essas percentagens confirmam o aprofundamento da tendência acima apresentada.

### **5.3. PROGRAMA MUTIRÕES HABITACIONAIS OPERACIONALIZADOS PELA PREFEITURA**

Com uma experiência anterior acumulada no Programa de Desfavelamento, o Departamento de Habitação da FSSF - Fundação do Serviço Social de Fortaleza iniciou, na Administração da Prefeita Maria Luíza Fontenele, os primeiros convênios com a SEHAC para construção de mutirões habitacionais.

A prática anterior acumulada por esse órgão era a do chamado “desfavelamento”. Esta prática consistia, em primeiro lugar, na remoção de favelas localizadas em áreas destinadas à construção de obras públicas, por exemplo: as avenidas Aguanambi, Presidente Castelo Branco (Leste-Oeste), Borges de Melo, Senador Virgílio Távora (Estados Unidos), além da Estação Rodoviária e do Aterro Sanitário, entre outras. Entre 1971 e 1974 a FSSF removeu 2.812 barracos (FERNANDES, MOREIRA e BEZERRA, 1978:65)

A prática do desfavelamento também se configurava como uma “prestação de serviços” para particulares que tinham seus terrenos ocupados por favelas. A FSSF era “contratada” por esses proprietários para execução de remoções das famílias mediante indenizações. De acordo com uma assistente social da Fundação, o órgão cobrava do proprietário do terreno uma taxa de 20% do valor das indenizações para administrar o desfavelamento.

Essa procura da FSSF (órgão da Prefeitura) por parte dos proprietários para proceder à retirada das famílias evidencia o reconhecimento da efetividade do órgão na remoção de favelas. Tanto o caráter institucional que passava a ter o despejo, quanto a experiência necessária para a abordagem e convencimento das famílias para que aceitassem o valor das indenizações, seguramente devem ter sido aspectos relevantes para a efetividade da atuação da FSSF.

“A gente trabalhava naquelas áreas de particulares que eram ocupadas, e eles [os proprietários] solicitavam que a FSSF removesse as famílias porque era questão do trato, da abordagem para que essas famílias pudessem aceitar aquela indenização irrisória que eles davam pras famílias, e eles depositavam aquele valor, o montante em conta da FSSF, e a Fundação cobrava uma taxa de Administração de 20% para administrar aquela retirada das famílias e eles depositavam toda a confiança que a fundação fizesse aquilo”.<sup>1</sup>

Os próprios técnicos da Fundação perceberam que a dinâmica das famílias despejadas era o retorno às favelas. Em outras palavras, a ação da Prefeitura estava, não só beneficiando os proprietários, mas resultando num adensamento ou no surgimento de favelas. Vale ressaltar a importância do questionamento dessa prática por parte dos técnicos da FSSF no sentido de promover mudanças na ação da Administração municipal.

“Em um determinado momento a gente questionou que a FSSF estava transferindo as famílias, retirando das favelas e estava sendo um círculo vicioso. Ou seja, as famílias saiam de uma favela, recebiam a indenização, o serviço social ainda dava o transporte, aquele caminhão que tinha o nome da FSSF, e o povo se transferia pra uma outra favela. Ou seja, o problema estava aumentando, se ampliando, eles saiam de uma favela, eram indenizados e ocupavam outra favela pra depois serem indenizados. E a gente questionou, apresentou, justificou que aquele trabalho não tinha mais condição de continuar e aí acabou-se com o desfavelamento.”<sup>2</sup>

Havia, na época, uma grande resistência por parte das famílias removidas em se fixarem no Conjunto Palmeira, distando 17 km do centro da Cidade. Ainda que tenha funcionado como uma das grandes opções da Prefeitura em sua prática de desfavelamento, o Conjunto Palmeira, iniciado em 1973, resumia-se a um “lote urbanizado”, distante das fontes de emprego, sem infra-estrutura urbana e com dificuldades de acesso e transportes<sup>3</sup>. A Prefeitura vendia o lote de 200 m<sup>2</sup> em 60 prestações mensais e as famílias construam suas casas, em geral aproveitando restos de materiais de construção do barraco demolido.

O Conjunto Palmeira, o Conjunto Marechal Rondon e o Conjunto Alvorada, previstos inicialmente para construção de 732, 1.280 e 310 habitações, respectivamente, funcionaram como desaguadouro das grandes remoções promovidas pela Prefeitura. Geralmente, as famílias ficavam insatisfeitas em face das grandes dificuldades de morar nesses conjuntos, principalmente no Palmeira, o mais distante. Não só a localização periférica mas, sobretudo, os custos adicionais do pagamento do lote e dos transportes, além dos transtornos provocados pelo tempo e condições de deslocamento e da falta de

---

<sup>1</sup> Entrevista com técnica da Comissão de Habitação da Prefeitura Municipal de Fortaleza. Na gestão da Prefeita Maria Luíza, era assistente social do Departamento de Habitação da Fundação do Serviço Social de Fortaleza.

<sup>2</sup> Idem.

<sup>3</sup> Pode-se dizer que o Conjunto Palmeira transformou-se em um grande bairro construído através da luta de sua população. Atualmente vem desenvolvendo um trabalho no campo da socioeconomia solidária, através do Banco Palmas e de outros empreendimentos produtivos.

equipamentos urbanos e infra-estrutura de serviços públicos, concorriam para essa insatisfação. Dessa forma a preferência era ocupar um outro leito de rua em áreas já urbanizadas.

“Eram lotes urbanizados, e o pessoal insatisfeito, normalmente eles saíam de repente lá do Palmeiras e vendiam porque (...) o pessoal de lá era revoltado, ali eles foram jogados, na época. A Fundação vendeu mas sem a menor condição de moradia, sem a menor infra-estrutura.”

1

Mais tarde, em 1987, registrou-se um pico jamais visto em número de ocupações de terreno em Fortaleza. Com quase 14 mil lotes ocupados e 60 mil pessoas envolvidas, as ocupações aconteceram, sobretudo em terrenos públicos (com 62,5% das ocupações, contra 37,5% em terrenos particulares) (BARREIRA, 1992/b:24).

### **5.3.1.A Administração Popular.**

Contrariando todas as pesquisas eleitorais da época, Maria Luíza Fontenele venceu nas eleições municipais em Fortaleza, em 1985, pelo Partido dos Trabalhadores, inaugurando um jeito diferente de administrar a Cidade. Nos marcos do regime militar, essa Administração era exercida por prefeitos indicados (“biônicos”) membros de famílias dos políticos tradicionais, chamados coronéis.

Com o *slogan* “administrar o novo com o povo”, Maria Luíza Fontenele já havia constituído um capital político acumulado em sua trajetória enquanto parlamentar de esquerda, ainda dentro do MDB (tendência popular) com base em ações voltadas para a defesa de populações excluídas, especialmente os moradores de favelas, em suas lutas de resistência contra as expulsões.

“... as opiniões sobre a Administração da Maria Luíza tiveram a característica de polarização entre os ‘contra’ e os ‘a favor’. Trata-se de uma dualidade de opiniões que não se restringe ao âmbito das disputas políticas. O relativo silêncio experimentado nos meios acadêmicos é também prova de um certo incômodo, configurado entre reforçar as ‘críticas da direita’ ou tornar-se cúmplice de práticas consideradas ‘incorretas’ ”(BARREIRA, 1992/b:7/8).

Uma das grandes características da Administração petista foi, seguramente, a sua identidade com as causas dos excluídos em sua luta para ter acesso aos bens e serviços da Cidade. Nesse momento a proximidade da União das Comunidades da Grande Fortaleza - UCGF com a equipe municipal, bem como o compromisso desta Administração com as causas populares, podem ter ocasionado um clima propício à intensificação das ocupações de terrenos urbanos. O conhecimento generalizado no meio popular da postura da Administração de não usar da violência contra os ocupantes, nem de apoiar as ações de reintegração de posse movidas pelos proprietários dos terrenos ocupados, foi um traço marcante desta época. A equipe municipal utilizou-se, sobretudo, do instrumento da desapropriação por interesse social como forma de apoiar

---

<sup>1</sup> Entrevista com técnica da COMHAB -Comissão de Habitação da Prefeitura Municipal de Fortaleza.



as lutas por moradia. Os setores populares mobilizados, portanto, confiavam no apoio da Administração Popular.

“Na época da Maria Luíza mesmo houve os primeiros mutirões. E isso foi decorrente do número exorbitante de ocupações. Existia na Comissão de Habitação uma lista de 139 áreas ocupadas, invadidas, que eles chamavam ocupadas, na Administração da Maria Luíza, porque eles tinham apoio e eles tinham todo o respaldo para invadir as áreas. Não tinha obstáculo, não tinha fiscalização. Exatamente, então eles ocuparam 139 áreas. (...) O que deu realmente origem a esse [programa de] mutirão foi na Administração da Maria Luíza, quando o povo teve apoio e ocupou as áreas...”<sup>1</sup>

“O fato é que as ocupações, a partir daí, elas vêm aparecer num outro momento no governo de Maria Luíza, quer dizer, de maneira assim muito forte, onde a base que elegeu Maria Luíza tinha clareza de que (...) com a Prefeita, as facilidades seriam muito maiores para a moradia...”<sup>2</sup>

A despeito do compromisso e identidade da Administração Municipal com os setores populares, o que a distinguiu claramente das administrações anteriores, a gestão de Maria Luíza Fontenele não conseguiu instaurar uma política de participação popular em Fortaleza, junto aos setores organizados do movimento de bairros. Em outras palavras, a Administração não implementou 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.<sup>3</sup> O aceno com a proposta de criação de conselhos populares não ganhou a simpatia de um número considerável de organizações populares que não se viam contempladas na proposta. Compreendiam-na como uma forma de sobrepor uma nova estrutura organizativa às já existentes. Essa oposição foi assumida principalmente pela Federação de Bairros e Favelas.

Nesse aspecto, é relevante observar que, subjacente à proposta de conselhos populares, havia toda uma idéia subjetiva de classificação das organizações como “autênticas” ou como “atreladas” que ameaçava o caráter representativo das organizações, expondo a dúvidas a legitimidade de muitos de seus dirigentes. Além do mais, não havia uma posição única dentro do PT quanto à concepção e estrutura desses conselhos. Assim, a proposta não foi implementada e a Administração passou, claramente, a abrir espaços de participação apenas às organizações alinhadas politicamente com ela. Dessa forma, guardadas as grandes diferenças de posturas e compromissos com as causas populares, na relação com as organizações de moradores, a conduta da Administração petista não diferiu muito das anteriores que, também, mantinham fortes vínculos com seus correligionários e aliados.

---

<sup>1</sup> Entrevistas com técnicos da COMHAB.

<sup>2</sup> Entrevista com integrante do CDPDH - Centro de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos, da Arquidiocese de Fortaleza.

<sup>3</sup> Um exemplo recente no Nordeste foi o Projeto Prefeitura nos Bairros do Recife. Sobre essa experiência, ver: Prefeitura da Cidade do Recife / Secretaria de Ação Social, Prefeitura nos Bairros – Gestão democrática da cidade, Recife, 1987.

Esse momento foi precedido por um longo período de cinco anos de seca (1979 a 1983) em que a Cidade, mais uma vez, foi palco do flagelo e da fome. As levas de migrantes que diariamente chegavam alojando-se nas calçadas, em baixo das marquises das ruas do centro, nas praças e nas igrejas, concorreram como um dos principais fatores para a ampliação das ocupações de terra e dos despejos. Tais conflitos foram marcados por ações de forte repressão, não só policial, mas também por forças particulares encomendadas pelos proprietários dos terrenos.

Esse quadro de calamidade que ocasionou a reedição histórica de mais um ciclo do processo de inchamento da Cidade, associado à segurança de que as ocupações contariam com o apoio certo da Prefeitura, aparecem como os principais elementos do cenário que propiciaram os grandes picos de ocupações registrados em 1987 e 1988. Como tantos outros bairros o Parque Genibaú é exemplo de um bairro que se expandiu através de sucessivas ocupações planejadas.

“...essa movimentação veio de uma longa estiagem de seca e aí se ampliam as ocupações de terras dentro do Genibaú. Ele [o bairro] cresce, cria-se uma rua principal de hoje lá, Guanacés. Essa rua, ela nasceu no meio de um conflito, de muita luta, então vinha gente de todo lugar da cidade pra entrar naquela ocupação ali. O Genibaú teve uma influência direta do movimento da Favela Zé Bastos dada a proximidade do conjunto S. Miguel – local onde foram assentadas as famílias da Zé Bastos.”<sup>1</sup>

Na verdade é difícil quantificar ao certo o número de terrenos ocupados. O Diretor do Departamento de Habitação da Prefeitura, na gestão da Prefeita Maria Luíza Fontenele, fala de 146 áreas ocupadas cadastradas; a assistente social do mesmo Departamento refere-se a 139 áreas; um diretor da UCGF menciona mais de 100 áreas. Um membro da Diretoria da Federação de Bairros e Favelas afirma a dificuldade de mensuração, em face da onda de ocupações ter fugido do controle dos grupos organizados, chegando, em alguns casos, a serem implementadas de forma desorganizada e aventureira. Uma publicação da Prefeitura, referindo-se aos lotes e pessoas envolvidas, menciona respectivamente 14 mil e 60 mil<sup>2</sup>. O clima era tenso envolvendo os mais diferentes atores: famílias ocupantes, organizações do movimento popular, Prefeitura, Estado, polícia, justiça, proprietários, setores da Igreja, - Arquidiocese, CDPDH, CEBs, Cáritas - entre outros.

Nesse período, a maior parte das ocupações era planejada por grupos organizados que utilizavam as mais diferentes estratégias, nem sempre respeitando as áreas de preservação ambiental ou as que detinham fatores de risco. Essas estratégias serão tratadas mais adiante.

---

<sup>1</sup> Entrevista com o Diretor do Departamento de Habitação da Prefeitura Municipal de Fortaleza, na Administração Popular.

<sup>2</sup> Prefeitura Municipal de Fortaleza, Cadernos de Debate, Ocupações de Terra, Fortaleza, 1987, in BARREIRA, Irllys Alencar Firmo, Op. Cit., p. 24 .

“ Eram todas planejadas. Algumas, nós conseguimos trabalhar com elas quando eles entravam em áreas de risco, do ponto de vista de meio ambiente. Por exemplo, lá na duna do Conjunto Santa Terezinha, acolá foi terrível! Aquele negócio lá, nas encostas... Porque eles [os ocupantes] começaram a construir na encosta e nós resolvemos ir lá e tirar. Eu fui lá com toda uma equipe para tirar eles da encosta, e tiramos, e começamos a fazer um trabalho, um processo de discussão, mas aí o Estado entrou e começou a trabalhar com eles e eu passei um bocado de tempo sem andar no Santa Terezinha Quando eu voltei, com um trabalho de pesquisa, que eu já tava na Escola de Planejamento lá do Cearah Periferia, foi doloroso eu ver aquilo lá, toda a encosta que a gente tinha tido toda aquela luta, ocupada posteriormente, com todo aquele risco de vida, pra quem está em cima e quem está embaixo. Ali foi uma irresponsabilidade do poder público, na época era o Ciro, o prefeito, quando eles retomaram aquela ocupação lá de novo”<sup>1</sup>

Os representantes das organizações gerais como UCGF, FBFF, CEBS e Comissão Pastoral do Solo Urbano, entrevistados para essa pesquisa, apresentam, com raras exceções, uma postura de apoio às ocupações após a sua efetivação. A iniciativa de organizar e planejar a ação é sempre atribuída às famílias ou às organizações de base.

As divergências entre as forças que tinham inserção junto aos setores populares fizeram-se presentes junto às ocupações planejadas, concorrendo mais ainda para agravar o clima de tensão. Por um lado a postura explícita da UCGF em apoiar essas ocupações planejadas, contando com a prerrogativa da desapropriação para interesse social a ser decretada pela Prefeitura como forma de resolver o conflito em favor dos ocupantes. Por outro, os grupos de oposição à Administração apoiavam ocupações em áreas de risco ou de preservação ambiental que, na avaliação dos que fizeram parte da Administração, tinham a intenção velada de desestabilizar a gestão municipal.

“... a gente ocupava também propriedades privadas. Na verdade a gente questiona a propriedade privada, porque aquilo que serve à coletividade não pode ser privado...”<sup>2</sup>

“O PC do B investe contra a Administração e a maneira de investir contra a Administração foi ocupar desordenadamente. A UCGF - União das Comunidades ficou na base da defesa criando até barricadas, eu me lembro quantas vezes a gente, do Movimento Popular, vinha pra Prefeitura para defender a Prefeita e aí (...) era gente contra gente, povo contra povo, quer dizer, não era a polícia contra povo, era povo contra povo e ali tinha toda uma confusão de ideologias.”<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Entrevista com o Diretor do Departamento de Habitação da Prefeitura Municipal de Fortaleza, na Administração Popular.

<sup>2</sup> Entrevista com diretor da UCGF.

<sup>3</sup> Entrevista com técnico do CDPDH - Centro de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos da Arquidiocese de Fortaleza.

Ainda que o recurso da desapropriação tenha sido usado em resposta às ações de reintegração de posse impetradas pelos proprietários dos terrenos ocupados, era compreendido pelos ocupantes como incentivo às ocupações. Só que, apenas o decreto de desapropriação não permite à Administração imitar-se na posse, sendo necessário que seja efetivado o devido pagamento do imóvel, objeto da desapropriação. A Administração Popular, alvo de sucessivos boicotes dos repasses financeiros que chegaram a motivar uma greve de fome da Prefeita, tinha, naturalmente, pouca capacidade financeira para saldar tais pagamentos, o que dificultou a efetivação de tais desapropriações. Nesse aspecto vale apresentar uma dualidade de informações que redundam em avaliações distintas da conduta da Administração Popular.

“... foram mais de 100 ocupações nesse período da Administração Popular (...) uma Administração sem dinheiro, que tinha uma relação com o movimento popular e que com toda essa dificuldade ainda garantiu a construção dessas moradias, (...) às vezes a gente sabia das dificuldades a gente ocupava e a prefeitura desapropriava uma parte, mas outra parte não tinha dinheiro. Então, e eram muitas ocupações, e aí a gente pedia que pagasse pelo menos uma parte e a outra parte a gente segurava na luta.”<sup>1</sup>

“Agora, houve uma dificuldade com relação ao pagamento dos terrenos desapropriados que a Maria Luíza decretou desapropriação e não pagou. Acho que tinha uns 16 que foram desapropriados e destes, somente o Parque Iracema foi pago 20% da taxa de administração, que a prefeitura depositou em cartório, porque o proprietário não aceitou o valor que a prefeitura... [estipulou] que era o valor venal de acordo com os impostos arrecadados nos últimos 5 anos e o proprietário não aceitou e aí depositou em cartório...(...) A dificuldade maior até hoje foi essa, os terrenos que não foram pagos. (...) Na época da Maria Luíza, ela não teve apoio nenhum. Ela não abria rua, fazia era ocupar, porque não tinha apoio nenhum, do governo federal, nem nada, pelo menos ela atendeu o povo ocupante ficando lá, sem ela tirar com a polícia.”<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Entrevista com diretor da UCGF.

<sup>2</sup> Entrevistas com técnicos da COMHAB.

“Eles [os proprietários] não entravam mais na justiça porque eles sabiam que a gente desapropriava. Eles começaram a entrar com ações de reintegração de posse, eles se organizaram e começaram a entrar na justiça. Quando eles perceberam que a gente estava desapropriando e eu dizia para eles: ‘Não adianta você virem aqui para brigar, a gente desapropria’. Para citar um exemplo: na primeira vez, o proprietário veio com muita violência, nós desapropriamos. Na outra, ele já não entrou mais na justiça. Tinha pagamento, mas o valor quem determinava era a Prefeitura, não eram eles. É o contrário daqui, a Prefeitura que tem hoje aí, quem determina o valor é o proprietário. Nós não, nós montamos uma equipe pra fazer a avaliação do terreno e aí ele pegava mais ou menos toda uma pesquisa do metro quadrado no mercado, naquela área ali, pegava o valor venal fazia uma média e a gente pagava por aquela média”<sup>1</sup>

Segundo a explicação dada pelo Diretor do Departamento de Habitação da Administração petista, a avaliação dos imóveis não satisfazia aos proprietários, o que obrigava a Prefeitura a depositar os valores em juízo (cartório). Os proprietários, para se habilitarem a recorrer na justiça, só podiam sacar apenas 80% do valor depositado, deixando 20% na conta em cartório para não configurar a consumação do pagamento. É de se supor que muitas contas ficaram em aberto, com os recursos dos proprietários em julgamento. Os impasses fizeram que a Arquidiocese de Fortaleza, em resposta a solicitações do CDPDH e com a mediação do Arcebispo, D. Aloísio Lorscheider, chegasse a investir recursos financeiros junto à Prefeitura para pagar algumas desapropriações, permitindo que a Prefeitura se imitisse na posse, ou seja, efetivasse a ocupação pelas famílias.

A Equipe da COMHAB informou que muitos proprietários de terrenos desapropriados na Administração de Maria Luíza Fontenele deixaram para recorrer à justiça na gestão do seu sucessor, Ciro Gomes, citando como exemplos os terrenos onde foram construídos os Conjuntos Santa Teresa e o Boa Vista I.

Como no início da gestão petista ainda não havia sido criado o programa Mutirões Habitacionais e a Prefeitura vinha de uma história de desfavelamento, a solução encontrada inicialmente foi a construção de casas através de convênios com a Cáritas Arquidiocesana. Os primeiros mutirões da Prefeitura foram assim iniciados por volta de 1986 e 1987 em áreas onde as famílias tinham sido despejadas e permaneciam acampadas em barracas da Defesa Civil. Inaugurando o sistema de construção através de mutirões, foram construídos três conjuntos nos seguintes bairros: Maraponga, Bairro Ellery e Goiabeiras.

No convênio, a Prefeitura entrava com o terreno desapropriado, a infra-estrutura e todo o apoio técnico; a Cáritas, com recursos para o material, a organização da comunidade e o acompanhamento da obra; e as famílias, com a mão-de-obra. Ressalte-se que à época os mutirões, concebidos como um sistema de auto-ajuda, contavam aos domingos com o apoio da mão-de-obra de outras comunidades mobilizadas pelas CEBs. Essas foram as

---

<sup>1</sup> Entrevista com Diretor do Departamento de Habitação da Prefeitura Municipal de Fortaleza na Administração Popular.

experiências que funcionaram como transição entre a política de desfavelamento e o Programa de Mutirões Habitacionais.

Com a criação do Programa Nacional de Mutirões Habitacionais pelo Governo Federal, a Prefeitura Municipal de Fortaleza, na Administração Popular, firmou um convênio com a SEHAC para construção de 10.000 casas na Cidade. Considerando a escassez de recursos municipais para proceder às desapropriações e a falta de terrenos públicos disponíveis para habitação popular, a Administração municipal repassou para o Estado 7.000 casas, ficando com a execução de apenas 3.000.

O grande problema alegado pela Administração Popular relacionou-se com a desvalorização do dinheiro em razão dos altos índices de inflação do momento.

“A maior dificuldade para a execução dos programas habitacionais, segundo Leonardo Sampaio, é a desvalorização do dinheiro. ‘Quando os projetos são enviados o cálculo dos custos é baseado nos valores da época, no entanto quando os recursos chegam, seis meses depois, os valores são outros, muito mais altos. O resultado é o que está acontecendo com o Mutirão Habitacional’, explica ele. No instante em que o projeto foi enviado à Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC) o preço da casa foi estipulado em Cz\$40 mil e hoje sai por Cz\$ 90 mil (isso se referindo somente à aquisição do material de construção). Daí a revisão de construir 3.000 unidades ficou restrita a 990 moradias. Para superar o problema o Departamento de Habitação encaminhou documento à SEAC, solicitando a complementação da verba afim de realmente levantar as 3.000 casas a que o programa se propõe.” (PMF, 1988:04)

Os primeiros conjuntos foram, portanto, iniciados ainda na Administração Popular, embora tenham sido, em sua maioria, concluídos nas administrações seguintes.

À época, a Administração Popular, com sua prática de defesa dos ocupantes e o compromisso com os setores excluídos, oferecia uma base de apoio político, produzindo uma certa confiança das populações faveladas no apoio da Prefeitura em suas lutas por moradia. As ocupações nesse período foram indiscriminadas: terrenos particulares, públicos institucionais e de proteção ambiental foram ocupados e mantidos em detrimento de uma política de disciplinamento do solo urbano, atribuição exclusiva do Poder Municipal, com graves conseqüências de longo prazo. Havia claramente uma prevalência de ações emergenciais ao encaminhamento de medidas institucionais de longo prazo. Esse conflito, não resolvido, gerou desentendimentos internos nos quadros de sua equipe que culminou com a renúncia do Secretário de Urbanismo da Administração Popular.

“A concepção de que os problemas sociais eram de natureza estrutural e por isso só resolvíveis no âmbito de uma transformação mais radical, terminou por instituir uma via opcional de prioridades amplas não cabíveis em um projeto de curto prazo” (BARREIRA, 1992/b:39).

Assim, deixando no limbo suas prerrogativas, quanto à regulação do uso e ocupação do solo urbano, as ações da Administração Popular, nesse campo, não trouxeram conseqüências positivas de longo prazo para o conjunto dos habitantes da Cidade.

A postura da Administração Popular em relação ao Programa Mutirões Habitacionais foi contraditória. Por um lado, desconsiderou várias normas estabelecidas pela SEHAC, colocando-se numa posição crítica. Por outro, iniciou a implementação do Programa na Cidade, assinando os primeiros convênios, dando uma condução que reduzia o espaço de participação das famílias beneficiadas.

De acordo com Braga, “ a atitude da Prefeita – através do Departamento de Habitação da FSSF – foi de crítica total, apesar de que vários aspectos contemplados no programa correspondiam a demandas históricas do movimento popular. Esses aspectos não eram reconhecidos como positivos em face da existência de traços autoritários e centralizadores que condicionavam a transferência de recursos financeiros à observação de algumas normas previamente estabelecidas pela SEAC” (BRAGA, 1995:211).

A limitação de recursos financeiros; o tamanho do lote (25 a 30m<sup>2</sup>); a exigência da construção das casas pelas famílias; a condição de organização da Sociedade Comunitária de Habitação para repasse dos recursos; as dificuldades frente às conseqüências do processo inflacionário à época; o pagamento de 10% do salário mínimo durante 5 anos; a exigência da desapropriação e da urbanização da área por parte da prefeitura, foram as mais relevantes críticas ao Programa colocadas pela Administração municipal.

Em razão da sua conduta, a gestão da prefeita Maria Luíza Fontenele foi acusada, tanto pela SEHAC quanto pelo seu sucessor, de dificuldades na Administração financeira dos projetos. O descumprimento dos prazos para prestação de contas motivou justificativas de corte de recursos por parte do Governo Federal.

A postura crítica levou a Prefeitura a uma condução diferenciada do Programa se comparada ao Governo do Estado. Conforme Braga, a Administração Popular assumiu uma conduta confirmada em todos os conjuntos de mutirão por ela implementados. Trata-se da centralização, por parte da Prefeitura, na compra do material de construção, não repassando os recursos financeiros para as sociedades habitacionais. Estas apenas recebiam o material para distribuição aos “mutirantes”.

A autora ainda informa que:

“Os projetos do Mutirão Habitacional desenvolvidos pela Prefeitura de Fortaleza atenderam, na sua 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 Prefeitura, os integrantes das SCH mantinham alguma vinculação política com o PRO ou o PT” (BRAGA, 1995:223) <sup>1</sup>.

Levando em conta o apoio político da Administração Popular aos grupos autores das ocupações planejadas, pode-se dizer que o início da implementação dos projetos de mutirão pela Prefeitura foi marcado pelo atendimento a essas ocupações. Em outras palavras, o principal propósito dos projetos de mutirões habitacionais desenvolvidos pela Prefeitura, em seu nascedouro, foi atender às ocupações planejadas. Isso dá

---

<sup>1</sup> O PRO era a facção política do PT à qual a Prefeita e seu grupo eram vinculados.

elementos para se perceber que a conduta política do grupo no Poder Executivo municipal era orientada principalmente por um viés não institucional.

### 5.3.2. As Administrações do PMDB

A Administração Popular não conseguiu dar continuidade à ocupação do espaço conquistado na Prefeitura de Fortaleza. Em 1988, ancorado no discurso da competência, Ciro Gomes se elege pelo PMDB, como sucessor da Prefeita Maria Luíza, tendo explorado em sua campanha todo o ônus que sofreu a cidade decorrente das dificuldades da Administração petista.

Imagens de uma Fortaleza pobre, suja e malcuidada, eram veiculadas diariamente à população, buscando refletir a contraposição do seu discurso, assentado na modernidade e competência. Inversamente ao discurso propalado, Ciro Gomes beneficiou-se com a herança da Administração petista, tanto de saneamento financeiro e de pessoal, quanto de uma nova composição da Câmara dos Vereadores, baseada na ética de pôr fim ao clientelismo.

Na sua curta passagem pela Prefeitura (1989 – 1990), Ciro Gomes empenhou-se em realizar serviços e obras públicas de grande impacto, com o apoio do Governo do Estado e, obviamente, com a competente repercussão na *mídia*. Seu mandato é interrompido no ano seguinte à sua posse, para candidatar-se a governador do Estado, deixando o vice – prefeito, Juraci Magalhães, à frente da Administração Municipal.

Na administração Ciro Gomes, a relação com os setores mobilizados na luta pela moradia com a Prefeitura, configura-se como bastante conflituosa. Na leitura dos próprios técnicos da COMHAB, a relação da gestão Ciro Gomes com as ocupações foi de muita repressão e conflito.

“Começou já derrubando aquele morro com 179 famílias. No morro das Goiabeiras. O Ciro botou, levou os tratores, ele não aceitou porque o povo tava morando numa área de risco, em situação realmente de perigo... Ele tirou, mas também ele alojou com mutirão. Foi aí quando começou realmente o mutirão propriamente dito na Administração do Ciro, foi com a retirada das famílias de cima do morro das Goiabeiras. Foi um grande conflito naquela época. Foi horrível, inclusive eu acompanhei com a [outra] assistente social, foi horrível, a superintendente [da FSSF] e disse que eu tinha que ir porque era determinação do Prefeito na época e estava me requisitando pra eu e ela acompanharmos ... Foi horrível, foi horrível, horrível... O povo passando mal e a gente lá socorrendo, mas não adiantava nada. Porque se a gente não tivesse cuidado eles passavam por cima da gente também. Aí nessa época o Ciro Gomes levou as 170 famílias pra três conjuntos, tudo nas proximidades, um foi no Três Companheiros, com 35 famílias, 80 foram para o Planalto, que é vizinho lá ao terreno, e 50 ficaram na Rua Ceci também na Leste Oeste. Então esse total aí foi o pessoal que saiu de lá. Foi daí que surgiu os Três Núcleos da Barra.”<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Entrevistas com técnicos da COMHAB.



A relação de Ciro Gomes com as ocupações de terra em sua chegada à Prefeitura é narrada pelo técnico do CDPDH, ilustrada com o mesmo episódio, da seguinte forma:

“...No governo do Ciro Gomes (...) foi um massacre em tudo quanto foi de ocupação de terra (...) no pessoal que tava nas ocupações lutando para permanecer... Nas ocupações que já existiam porque ele não queria... por exemplo, a desapropriação que a Maria não pagou ele disse que não ia assumir não. Então tinha liminar de despejo, ele tem que botar pra fora (...) foi na Duna I, Goiabeira, Barra do Ceará. Só que ele se deu mal, porque o movimento popular estava muito coeso e aí nós partimos mesmo para um contra-ataque (...) foi um negócio baixo! Nessa época nós tínhamos exatamente no banco de dados do Centro de Defesa, 12 mil famílias ocupantes com liminar de despejo. Isso foi o saldo do governo de Maria Luíza.”<sup>1</sup>

Este depoimento reitera a postura assumida pelos proprietários em deixar para acionar a justiça, - tanto a implementação de ações de reintegração de posse quanto os recursos pela elevação das indenizações dos terrenos desapropriados -, somente depois de transcorrido o mandato da Administração Popular.

A hostilidade da relação entre a prefeitura e os movimentos populares, no período Ciro Gomes, fica mais notável a partir da entrega de um documento de caráter reivindicatório assinado por setores significativos do movimento popular<sup>2</sup> no dia 28 de junho de 1989, em face à suspensão dos repasses dos recursos da SEHAC para o Programa Mutirões Habitacionais. Nesse momento agravam-se as hostilidades e aprofunda-se uma relação marcada por agressões e ameaças.

Nessa ocasião, as entidades apresentaram a seguinte pauta de reivindicações: uma política para o solo urbano, a desapropriação dos terrenos em conflito, continuidade dos projetos de mutirões habitacionais e levantamento, pela Prefeitura Municipal, de todas as terras devolutas e sua concessão às famílias necessitadas e posterior regularização dos ocupantes das terras. A expectativa das entidades era receber as respostas a essas reivindicações em uma audiência no dia 09/08/89. Em resposta escrita, o Prefeito afirmou reconhecer a questão habitacional como um dos grandes problemas que afligem a população de baixa renda, colocando o Programa do Fundo de Terras<sup>3</sup> como solução para a questão, na medida em que vem a ampliar a área destinada à habitação popular. Não se sentindo contempladas em suas expectativas, as entidades repudiaram a posição

---

<sup>1</sup> Entrevista com técnico do CDPDH da Arquidiocese de Fortaleza.

<sup>2</sup> CEBs - Comunidades Eclesiais de Base; UCGF - União das Comunidades da Grande Fortaleza; FBFF - Federação das Entidades de Moradores de Bairros e Favelas de Fortaleza; Pastoral Operária de Fortaleza; CDPDH - Centro de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos da Arquidiocese de Fortaleza; Cáritas Arquidiocesana; UMC - União das Mulheres Cearenses e Articulação do Solo Urbano de Fortaleza. (- Fonte: *JD- Jornal do Dorian* - 29/06/89).

<sup>3</sup> Ainda que a Lei 6.541, de 21 de novembro de 1989, de iniciativa do Executivo Municipal, já tenha criado o Fundo de Terras, o artigo 152 da Lei Orgânica Municipal reitera sua criação, a partir de uma emenda popular à Lei Orgânica apresentada pelo Fórum Popular Constituinte Municipal. Este fundo é destinado à implantação de programas habitacionais de interesse social em Fortaleza, sendo constituído por terras de propriedade do município; áreas objeto de transferência de domínio da União ou do Estado para o Município; percentual de área exigido quando da aprovação de projetos de parcelamento; áreas decorrentes de permuta com o poder público; áreas desapropriadas; outras áreas objeto de doação ou transferência.

do Prefeito, insistindo numa resposta concreta e imediata para a problemática habitacional. No dia seguinte, jornais noticiaram o fato. “Por pouco não terminou em pancadaria uma reunião ocorrida ontem, no Paço Municipal, entre lideranças comunitárias e o Prefeito Ciro Gomes” (JORNAL DO DORIAN, 09/08/89).

Esse episódio é emblemático, principalmente por apresentar as divergências que permeavam a relação entre a Administração Ciro Gomes e a Administração petista, sua antecessora, além de mostrar claramente a relação da gestão municipal, vigente no momento, com os setores do movimento popular. O Prefeito acusou a Administração anterior de ter faltado com o cumprimento dos contratos firmados pela SEHAC, dificultando a reabilitação da Prefeitura junto a essa Secretaria como órgão financiador. As acusações do Prefeito foram mais longe, chegando à de malversação de recursos oriundos do FGTS. Essas acusações foram imediatamente rebatidas pelos representantes da UCGF, articulação do movimento popular alinhada ao grupo da ex-Prefeita, o que motivou atitudes desrespeitosas do Prefeito para com as lideranças presentes, desacatando-as.

O fato ganhou repercussão em todos os jornais durante, pelo menos, as duas semanas que se seguiram, com pronunciamento do Prefeito, vereadores e entidades do movimento popular. Denúncias, assembléias, pronunciamentos na Câmara Municipal, passeatas, manifestações e protestos<sup>1</sup> foram as formas que assumiu a interlocução entre o Executivo Municipal e os setores populares mobilizados na luta por habitação. O clima foi ficando cada vez mais tenso, culminando com a ocupação da sede da SEHAC, em Fortaleza, por duas vezes: a primeira em 18/10/89, quando permaneceram durante 13 dias, e a segunda em 07/11/89. O acampamento em órgãos públicos, como estratégia de pressão para a conquista de reivindicações por moradias populares, será retomado no capítulo seguinte.

O primeiro ano da gestão de Ciro Gomes foi marcado por uma relação hostil com os diferentes setores do movimento de bairros da Cidade. A estratégia de ocupação dos espaços públicos foi orquestrada com bastante intensidade pelas organizações populares. Mesmo sem abrir espaços de participação, no final desse período, observou-se um investimento maior da Prefeitura no tratamento da questão da habitação popular. São exemplos a criação do Fundo de Terras, Lei 6.541 de 21/11/89 e a transformação do antigo Departamento de Habitação da Administração Popular em Comissão de Implantação de Projetos Habitacionais (Comissão de Habitação), em 29 de novembro de 1989, pelo Decreto 8.130, sendo reestruturada em 1990, através do Decreto 8.303, de 21 de maio de 1990, poucos dias após a promulgação da Lei Orgânica Municipal, em 05 de abril de 1990 (PMF, COMHAB, 1990/1996:20).

No plano nacional, a partir de 1987, a discussão da reforma urbana era objeto de ampla dimensão na medida em que foi articulada nacionalmente às campanhas de emendas constitucionais junto às comissões e subcomissões da Assembléia Nacional Constituinte. Apesar da complexidade do tema e das dificuldades de sua apropriação por parte de setores do movimento popular, diversas iniciativas foram realizadas: encontros, seminários e campanhas de assinaturas em apoio a emendas constitucionais relacionadas à política urbana em todo o País. Muitas dessas emendas tratavam especificamente da criação de canais efetivos de participação popular. Iniciava-se um rico momento de reivindicação de participação junto ao Poder Legislativo em todas as

---

<sup>1</sup> Sobre o episódio ver *Jornal do Dorian* - 09/08/89; *Diário do Nordeste* - 09/08/89; *Jornal O Povo* - 10/08/89, 4/08/89, 18/08/89, 20/08/89; *Tribuna do Ceará* - 25/09/89.

esferas no País. A apresentação de emendas populares à Constituição Federal abre caminho para a criação de espaços de participação nos âmbitos estadual e municipal.

A pressão da sociedade civil para ampliar sua participação na feitura da Constituição Federal de 1988, das constituições estaduais e das leis orgânicas municipais, resultou em muitas conquistas, sobretudo as relativas a espaços de participação como são exemplos diversos conselhos setoriais que contam com a participação de representantes de entidades da sociedade civil e do Estado. O momento caracterizou-se por um esforço dos mais diferentes setores da sociedade civil no sentido de encaminhar suas propostas para serem traduzidas em leis e, ao mesmo tempo, conquistarem a abertura de canais de participação.

Por outro lado, diante do quadro nacional de indefinições políticas que caracterizavam a conjuntura, as mais diversas forças reacionárias e conservadoras do País também se articularam com vistas a impedir que se concretizassem algumas propostas populares de fundamental importância para os trabalhadores rurais e urbanos. No plano nacional, as maiores expressões foram a UDR – União Democrática Ruralista, a UEB – União dos Empresários Brasileiros e, dentro da própria Assembléia Nacional Constituinte, o Centrão.

Em Fortaleza, em decorrência da atmosfera de participação da Constituição Federal, foi criado em 1989, por iniciativa da FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, ONG que atuava junto ao movimento popular urbano, o Forum Popular Constituinte Municipal. O Forum congregou entidades como: IAB (Instituto dos Arquitetos do Brasil), AGB (Associação dos Geógrafos do Brasil) ABES (Associação Brasileira de Engenharia Sanitária), NES (Núcleo de Saúde Comunitária), FBFF (Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza) Cáritas Arquidiocesana, vários vereadores do campo popular e suas assessorias, e, temporariamente, alguns setores de CEBs e da UCGF (União das Comunidades da Grande Fortaleza) (FASE, 1989:07).

Como o Regimento da Assembléia Municipal Constituinte permitia a participação através de emendas, o objetivo principal do Forum era articular as entidades com vistas a elaborar emendas populares à Lei Orgânica Municipal, exercendo pressões junto ao Poder Legislativo para aprovação de suas propostas. A ação do Forum em muito superou seu objetivo central. Além de ocupar esse espaço de forma organizada, realizando um significativo trabalho articulado de apresentação de emendas populares, abriu o debate e ocupou espaços na imprensa sobre outros assuntos em discussão. Política urbana, habitação, transporte, saúde, saneamento básico, educação e participação popular foram temas amplamente discutidos através de seminários populares e reuniões de estudo, com o objetivo de formular as propostas a serem assinadas pelas entidades, conjuntamente. Outro aspecto relevante dessa experiência foi a criação e ocupação de um espaço de participação popular junto ao Poder Legislativo Municipal, de forma organizada e articulada, conquistando uma significativa expressão pública.

A experiência de participação do Forum será aqui detalhada por ser compreendida como um momento e um espaço privilegiado para a produção de múltiplos saberes de significativa relevância para os setores populares. Pela primeira vez, após o regime militar, um espaço institucional de participação é conquistado. Várias organizações profissionais, populares e não governamentais se articulam em torno de um objetivo comum, inserindo junto ao Poder Legislativo municipal. Espaços foram ocupados na imprensa local e significativos resultados foram conquistados nos artigos da Lei.

Além da elaboração e apresentação das emendas populares, dentro de cada um dos títulos citados, “a estratégia de atuação adotada pelo Fórum Popular Constituinte Municipal foi marcada pelas seguintes características:

- o acompanhamento dos debates e votações;
- a assessoria aos vereadores progressistas na elaboração de emendas;
- a coleta de assinaturas para fortalecimento de propostas;
- o repasse de informações através de painéis e boletins;
- as mobilizações populares para as votações de maior interesse;
- o espaço crítico na imprensa anunciando uma avaliação do desempenho individual dos vereadores;
- a defesa de algumas propostas acusadas de inconstitucionalidade pelo prefeito” (FASE, 1990 a:10).

Outro documento, também produzido pela FASE, faz referência às dificuldades enfrentadas pelo Fórum para garantir um mínimo de participação popular na elaboração da Lei Orgânica.

“ Na prática, esta participação popular foi dificultada em diversas etapas e com diversos mecanismos, por exemplo: falta de um calendário das votações e de acesso aos pareceres dos relatores. Ora, sem saber o que seria contestado numa proposta popular ou quando ela ia entrar em votação, como agilizar a defesa de forma efetiva? Como garantir a presença dos defensores e populares interessados? Não houve também, comissões temáticas, com os resultados de todos os temas sendo votados misturados e sem aprofundamento.

Apesar destas e outras dificuldades podemos afirmar o grande avanço e uma crescente experiência de participação popular, ocupando espaços no Poder Legislativo. Saiu uma Lei Orgânica voltada para os interesses do povo, infelizmente em grande parte com o caráter de ‘carta de intenções’, sem amarrar prazos ou mecanismos que possibilitem pressionar a sua realização” (FASE, 1990/b:59).

As principais emendas encaminhadas pelo Fórum foram aprovadas nas votações do primeiro turno. As exceções ficaram principalmente para as propostas relativas à participação popular que foram, em sua maioria, alvos de emendas e vetos, parciais ou totais, por parte dos vereadores, chegando, muitas vezes, a comprometer sua própria essência. São exemplos o caráter deliberativo e a composição paritárias dos conselhos municipais. No título V, Da ordem econômica e social, contendo 7 capítulos, praticamente foram aceitas as principais emendas populares.

Evidentemente, essa participação concorreu para que a Lei Orgânica de Fortaleza viesse a conter em seus artigos diversos instrumentos favoráveis ao movimento popular, sobretudo os dispositivos legais de suporte à luta por moradia. É exemplo o artigo 159, que versa sobre a política de desenvolvimento urbano a ser executada pelo Município,

assegurando a urbanização e a regularização fundiária das áreas onde está situada a população favelada, sem remoção dos moradores.<sup>1</sup>

Outro exemplo é o artigo 152, que cria o Fundo de Terras<sup>2</sup>. Ainda que este já tivesse sido criado através da Lei Municipal 6.541, de 21 de novembro de 1989, por iniciativa do Executivo, a mesma é reiterada na Lei Orgânica como emenda popular feita pelo Forum. Duas razões explicam a retomada da criação do Fundo de Terras na Lei Orgânica: primeiro, para assegurar a vigência da lei, de vez que, constando da Lei Orgânica seria mais difícil sua revogação; segundo, para garantir a participação popular no planejamento e gerenciamento do fundo através do Conselho Municipal de Habitação Popular. Este dispositivo foi acrescentado como parágrafo 2º da emenda popular.

Além do capítulo sobre a Política Urbana, muitos artigos versando sobre temas específicos como saúde, educação, transporte, meio ambiente, entre outros, foram elaborados e apresentados pelo Forum.

O Forum investiu com muita força em procedimentos criativos de articulação e divulgação dos encaminhamentos dados às suas propostas na Câmara Municipal. Criou o periódico mural De Olho nos Vereadores, distribuído semanalmente às associações de moradores, para afixação em suas sedes, informando do conteúdo das propostas apresentadas, das necessidades de regulamentações posteriores e das posições dos vereadores frente a elas. Vários seminários foram realizados nos bairros, organizados pela FBFF e conduzidos por técnicos de organizações diversas, também articuladas no Forum. Esses espaços de discussão foram bastante significativos em decorrência da sua grande contribuição para o esclarecimento e elaboração das emendas populares.

Ainda que esse movimento não tenha conseguido a expressão e o envolvimento desejados do conjunto da população da Cidade, o momento foi marcado pela intensa participação das entidades e, sobretudo, pela ampla dimensão que ganhou a discussão dos temas da política urbana, relacionados com as problemáticas sentidas pelas populações nos bairros, extrapolando seus limites locais.

Depois de promulgada a Lei Orgânica Municipal, em 05 de abril de 1990, o Forum atuou no repasse de informações sobre os desdobramentos mais importantes da lei para o movimento popular. Sua atuação acentuou a necessidade de continuidade da luta no sentido de garantir uma legislação específica e complementar, para regulamentar artigos de interesse dos setores populares, condição essencial para sua efetivação. No mesmo ano, o Forum exerceu pressões com o objetivo de continuar participando da elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, desta vez junto ao Poder Executivo Municipal.

---

<sup>1</sup> A lei só permite remoção de populações em dois casos: 1º - Em área de risco, tendo o Governo Municipal a obrigação de assentar a respectiva população no próprio bairro, ou nas adjacências em condições de moradia digna, sem ônus para os removidos e com prazos acordados com a população. 2º - Quando a remoção for imprescindível para a reurbanização, mediante consulta obrigatória e acordo de pelo menos 2/3 da população atingida assegurando o reassentamento no mesmo bairro.

<sup>2</sup> O Fundo de Terras é composto por terrenos destinados à implantação de programas habitacionais de interesse social, sendo constituído, entre outras fontes, por 5% das áreas dos projetos de parcelamento do solo.

“ Com bastante dificuldade, face ao seu esvaziamento, o Forum ainda conseguiu aglutinar pessoas e entidades para pressionar a Prefeitura no sentido de obter canais de participação popular para elaboração do Plano Diretor, argüindo dispositivos da própria Lei Orgânica.

A Prefeitura assumiu uma postura demagógica de divulgar uma participação, porém sem abrir canais para que ela se efetivasse. Assim o Plano Diretor foi iniciado entre as paredes do IPLAM - Instituto de Planejamento do Município - com alguns assessores contratados.

Na prática a Prefeitura dificultou ao máximo, tanto o repasse de dados sobre a cidade quanto as informações do andamento do trabalho acerca do Plano.

Mesmo assim, por pressão do Forum, se conseguiu que o IPLAM promovesse audiências com entidades governamentais e da sociedade civil para informar sobre a metodologia e dados do trabalho realizado e posteriormente, as entidades ligadas ao Forum foram convidadas para participar de um seminário para apresentação de dados elementares sobre as diretrizes básicas do Plano Diretor” (FASE, 1989: 05/06).

Frente às dificuldades apresentadas por parte da Prefeitura na gestão Ciro Gomes, o Forum publicou uma denúncia na imprensa local assinada por várias entidades da sociedade civil sobre a falta de canais junto ao Executivo Municipal na elaboração do Plano Diretor. Ao mesmo tempo elaborou uma contraproposta de metodologia de trabalho com efetivos canais e momentos de participação popular. Essa proposta não obteve sucesso junto ao Executivo Municipal e o Forum continuou ainda sua atuação, realizando seminários populares para repasse das informações e intenções da Prefeitura quanto ao Plano Diretor.

Os espaços conquistados junto ao Poder Legislativo não repercutiram no âmbito do Executivo local. A gestão Ciro Gomes desconheceu todo um esforço de participação, mantendo-se alheia a qualquer interlocução com a sociedade civil.

Pode-se concluir que a Prefeitura de Fortaleza nunca implementou uma política de participação popular junto aos setores envolvidos com os movimentos de bairros, nem nos marcos do PT nem do PMDB.

A vitória de Ciro Gomes ao Governo do Estado, abreviando sua passagem pela Administração municipal, não garantiu a continuidade da “dobradinha” Prefeitura e Governo do Estado. Seu aliado, o então vice-prefeito Juraci Magalhães, assumiu a prefeitura rompendo com o antigo parceiro de chapa, tornando-se um adversário hostil.

“ ... o Governo municipal na gestão Juraci Magalhães, ocupa posição semelhante em função de um conjunto de obras de prioridade, necessidade e qualidade em sua maioria discutíveis” (LEMENHE e SILVA, 1994:12).

O Governo do Estado, com Ciro Gomes na chefia do Executivo, com seu discurso da “Ilha da Prosperidade”, passou a elaborar e/ou executar grandes projetos e obras de

impacto na cidade de Fortaleza, com algumas delas ferindo claramente a autonomia municipal. Exemplos: Av. Sebastião Abreu (Iguatemi), Projeto Sanear, Metrofor.

A Cidade passa a ser palco de acirrada luta política na disputa dos créditos das obras públicas, onde as placas indicativas da autoria de cada obra passam a ser a principal munição.

“A gestão do governador Ciro Gomes ingressa em seu quarto ano com placas alocadas nos quatro cantos da cidade, advertindo a população de que as obras identificadas naquelas placas são de competência de seu governo. Seus adversários, de outro partido político, gestores do município, adotam atitude idêntica. As placas alocadas em áreas e vias de grande fluxo, poluem, atrapalham e às vezes, infernizam a vida do fortalezense” (LEMENHE e SILVA, 1994:15).

Em sua segunda passagem pela Prefeitura (1997 – 2000), o Prefeito Juraci Magalhães reduz consideravelmente a produção de moradias em regime de mutirão, a partir da reestruturação da organização administrativa da Prefeitura em regiões administrativas.<sup>1</sup>

Nessa gestão, o Programa foi praticamente suspenso e implementado o “Casa Vendida”. Esse novo programa 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\$ 40,00 (quarenta reais) durante 10 (dez) anos.

As indagações sobre as razões que levaram à Prefeitura a praticamente substituir o Programa Mutirões Habitacionais pelo Casa Vendida não são respondidas pela Comissão de Habitação da Prefeitura.

---

<sup>1</sup> A criação das regiões administrativas da PMF é regulamentada pelo Decreto 8000, de 29 de janeiro de 1997, e pela Lei 10.067, de 22 de abril de 97, que regulamenta as SER - secretarias executivas regionais.

“ Eu acho que foi o ponto mais negativo. Pra mim o fim de tudo foi isso aí. Você pediu uma explicação e eu digo a você que não tem nenhuma justificativa, a não ser uma decisão política do prefeito. O programa de mutirão não exclui a casa pronta (...) A maneira que o prefeito optou de produzir, como se a prefeitura fosse uma imobiliária, um agente promotor mesmo, que promovia, construía as habitações pra vender, foi uma decisão totalmente do prefeito. Ele achava que esse mecanismo ia permitir à prefeitura cumprir com a promessa que ele fez em campanha política de construir um número elevado de casas. Então ele achava que o programa de mutirão não daria, embora a gente saiba que não daria mesmo. Mas ele podia ter diversificado (...) Diversificado com mutirão, com a casa pronta, com a melhoria habitacional, com lote urbanizado. Ele devia ter diversificado. (...) Mas foi uma opção, uma decisão política dele. E eu acredito que não foi nem dele, eu acredito que foi de alguns dos assessores dele. Hoje ele reconhece que o programa de mutirão devia ter continuado. Ele reconhece isso.”<sup>1</sup>

Com a nova organização administrativa, a questão habitacional passa a ser atribuída à SMDS - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social<sup>2</sup> e às seis SER - secretarias executivas regionais,<sup>3</sup> com a competência de planejamento concorrente entre a SMDS e as SERs.

Como não poderia deixar de ser, essa nova estrutura é traspassada pela luta política interna da Prefeitura entre os grupos que disputam a hegemonia do poder dentro do PMDB. A divisão territorial das SER, com a distribuição de fatias do poder local, foi um reflexo dessa disputa.

“Todas essas maracutaias dessas secretarias (...), tudo foi acordo político para um poder assumir aqui e outro ali. Eles ratearam a prefeitura toda, desmantelaram a máquina administrativa”.<sup>4</sup>

A falta de planejamento, as disputas internas expressas na divisão territorial e a ausência de uma política habitacional para o Município, revelam a falta de vontade política para o enfrentamento da questão habitacional em âmbito municipal.

---

<sup>1</sup> Entrevista com presidente da COMHAB.

<sup>2</sup> Com a competência de “formular diretrizes e indicar prioridades no que se refere às ações intersetoriais e inter-regionais que tenham impacto na qualidade de vida da população da cidade relativas a emprego e renda, educação, saúde, abastecimento, cultura, esporte, lazer, habitação e ação social.”. E ainda: “formular estratégia, normas e padrões de operacionalização, avaliação e controle das ações setoriais – saúde, educação, cultura, emprego e renda, abastecimento, esporte, lazer, habitação e assistência social – de forma articulada com outras secretarias para garantir a qualidade e a intersetorialidade das ações municipais.” - Lei Nº 8000, de 29 de janeiro de 1997 –Dispõe sobre a organização administrativa da Prefeitura Municipal de Fortaleza e dá outras providências, sessão III, art. 10º, incisos II e III.

<sup>3</sup> Com a competência de “ planejar, coordenar, executar e avaliar ações articuladas de controle urbano, meio ambiente, transporte, obras viárias, obras municipais, limpeza urbana e habitação, visando atender às necessidades e demandas peculiares à população de sua área de abrangência, observadas prioridades e padrão de qualidade”. - Lei Nº 8000, de 29 de janeiro de 1997 – Dispõe sobre a organização administrativa da Prefeitura Municipal de Fortaleza e dá outras providências, sessão V, art. 14º, inciso VII.

<sup>4</sup> Entrevista com técnico do Cearah Periferia.



“Hoje, quem está propondo um Plano de Habitação Popular para Fortaleza são as entidades não governamentais. São justamente setores da sociedade civil que começam a propor um planejamento habitacional, quando a proposta de planejamento deveria ser do município, mas o município hoje não tem condições de planejar porque a disputa interna entre as lideranças, entre os grupos políticos que querem dominar a Administração municipal é que gera o maior desmando nessa política habitacional. (...) Eu acho que a maior dificuldade hoje é fazer com que essa política da Prefeitura com relação à habitação seja séria, transparente, conseqüente. Que ela seja uma política de construção da cidadania e não de clientelismo político”.<sup>1</sup>

“Agora eu acho o seguinte, eu acho que falta em Fortaleza é uma Política de Habitação, que não tem. Eu espero que, com a adesão ao Habitar Brasil, que [exige como] uma das ações de desenvolvimento institucional, [seja elaborada] uma política habitacional pra Fortaleza”.<sup>2</sup>

“Aqui em Fortaleza não tem uma política habitacional (...) não existe uma política. Se você quiser ver em qualquer órgão tanto do estado como do município, não existe um plano, política habitacional para o município de Fortaleza. Aí você pergunta: é negligência dos gestores? Não sei até que ponto é negligência, eu acredito que faltam pessoas que queiram fazer da habitação uma política. Existem programas que são feitos, têm programas, não tem é uma política.”<sup>3</sup>

Além da grande lacuna que esses depoimentos ilustram, a habitação tem sido tratada pela Administração Municipal, no contexto das disputas políticas e do rateio do poder entre as secretarias regionais, como uma moeda política. A aparente desorganização cria um ambiente fértil para posturas clientelistas em que a moradia aparece como uma moeda para compra de votos. Membros do Conselho Municipal de Habitação Popular dão conta de que, detentores dessa moeda, também estimulam ocupações com a promessa de construção de casas com recursos públicos, garantindo o retorno em votos.

“Os candidatos do PMDB montam seus escritórios eleitorais e passam a mandar cadastrar quem quer casa, (não é quem precisa, é quem quer casa) e dizem: ‘Se eu for eleito vocês vão ter a casa.’ Então chega um determinado momento que o cara se elege e não tem as casas, mas ele logo descobre, dentro da Prefeitura, aonde é que estão os terrenos do Fundo de Terra, aonde é que tem áreas planejadas para mutirão e aí mandam ocupar. Aquela região do Mondubim, da Maraponga, tudo é ocupação assim”.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Entrevista com vereador do PT.

<sup>2</sup> Entrevista com presidente da COMHAB.

<sup>3</sup> Entrevista com o vereador do PMDB.

<sup>4</sup> Entrevista com técnico do CDPDH.

“Hoje o prefeito o que faz? Quando está perto das eleições ele tem um plano de habitação. Ele dá 300 casas a vereador tal, 300 casas a outro vereador, pra eles se candidatarem e esses mutirões elegerem eles. (...) É um dinheiro da Prefeitura, quem deve administrar é a Prefeitura não é vereador. Se entrega um plano de habitação para as Regionais aí a Regional tal dá pra um vereador, a outra dá pra outro (...) Fica assim dividido entre os vereadores da Prefeitura e não é eles que dão casa ao povo e eu acho que eles não tem que administrar, porque a obrigação deles, é que estejam lá na Câmara fazendo os projetos de lei que venham beneficiar Fortaleza, e não estarem administrando casas de mutirão. Esse é o pensamento da sociedade civil que participa do Conselho”.<sup>1</sup>

A prática clientelista do uso da casa popular para auferir dividendos eleitoreiros é um dos maiores temores que muitos entrevistados manifestaram na condução pela Prefeitura de programas habitacionais, como é exemplo o convênio assinado pela prefeitura e o BID para construção de 18 mil casas, para famílias residentes em áreas de risco. A possível manipulação de qualquer programa habitacional exige intensa fiscalização.

“O grande risco é esse aí, por exemplo, como esse convênio que o prefeito está fazendo com o BID agora, em relação a construção de 18.000 casas (...) Para acompanhar a implantação desse projeto então a gente tem que ter um forte instrumento de fiscalização e aí o Conselho Municipal de Habitação Popular é o principal instrumento. Só que como esse Conselho fica desordenado em relação à direção, um dia é um presidente, um dia é outro presidente, porque quem indica o presidente do Conselho é o prefeito, (...) então a gente fica sem condições de ter reuniões regulares. A própria ação do Conselho é prejudicada e com isso esse convênio passa a ficar nas mãos exclusivamente da Prefeitura, sujeito a desvios, a corrupção e a manipulação da escolha dos destinatários para essas casas. Porque aí eles não vão fazer uma seleção imparcial, a seleção vai ser sempre a partir de interesses políticos, a partir de interesses eleitorais. (...) O esquema é propositadamente desordenado para favorecer essa disputa interna entre os grupos que dão sustentação política ao prefeito Juraci Magalhães”.<sup>2</sup>

Em razão da inexistência de uma política de atendimento aos funcionários com baixos salários, a Prefeitura inseriu em alguns conjuntos um determinado número de servidores municipais. São exemplos os conjuntos Ozélia Pontes e Novo Tempo I, II e III.

A inclusão dos funcionários municipais para atendimento nos mutirões justificou-se pela inexistência de um programa habitacional para atendimento aos servidores com renda até três salários mínimos. Esses funcionários, de alguma forma, pressionavam a Prefeitura, em busca de uma solução para seu problema de moradia.

---

<sup>1</sup> Entrevista com diretora da FBFF e membro do Conselho Municipal de Habitação.

<sup>2</sup> Entrevista com vereador do PT.

“O que foi gratificante pra mim foi poder atender um mínimo dos funcionários cadastrados, que eram funcionários da prefeitura, muitos até aposentados, e que nunca tiveram a oportunidade de ter uma casa própria. E que pra mim foi muito gratificante, poder atender, e introduzir em alguns mutirões alguns dos funcionários que não tinham a menor condição de pagar aluguel, aposentados, ganhando um salário mínimo, com 8 a 10 filhos.”<sup>1</sup>

A inclusão dos funcionários nos mutirões criou, por um lado, um problema de frustração da sua expectativa, de vez que nunca podiam escolher o local pra morar. Esses servidores sentiam-se desprivilegiados, na medida em que eram misturados aos “favelados”.

“Às vezes havia alguma resistência por parte do servidor. Eles diziam: ‘...mas não é possível, na época em que fui fazer o cadastramento me prometeram, inclusive pedindo 3 opções, e tinha, na ficha, pra eu ir pra Parangaba, pro Aeroporto ou não sei pra onde e aí me botaram pra Barra do Ceará, junto com os favelados? Quer dizer que não tenho direito nem de escolher?’ Existia, por parte dos funcionários uma rejeição, eles queriam um conjunto só pra eles, mas eles nunca tiveram esse privilégio.”<sup>2</sup>

Por outro lado, também não foi pacífica a relação dos servidores inseridos nos mutirões com o grupo de “mutirantes”, especialmente quando o grupo vinha de uma experiência de ocupação planejada, com toda a história de luta e organização. A princípio, nos casos estudados, os “mutirantes” resistiram porque o número de casas a serem construídas sempre foi inferior à demanda, havendo sempre uma lista de espera para um futuro atendimento. Além disso, o trabalho de construção das casas deveria ser implementado igualmente por todos, inclusive pelos servidores. E isso não foi muito tranquilo. Na experiência do Novo Tempo II e III a inclusão de servidores nos mutirões criou diversas ordens de contradições, até porque, da lista de inclusão não constavam só servidores de baixa renda, mas também pessoas indicadas por técnicos da Prefeitura.

---

<sup>1</sup> Entrevista com técnica da COMHAB – Prefeitura.

<sup>2</sup> Idem

“... A maior luta era porque o pessoal da prefeitura achava que as pessoas deles não eram pra estar nas reuniões, não era pra trabalhar, não era pra pagar pedreiro. Elas queriam ter prioridade de escolha de casa. Aí nós colocamos numa assembléia, que quem ia votar seria o povo, se a gente ia dar prioridade ou não a essas pessoas. O pessoal votou que não, que ou eles [se submetiam à] pontuação ou então eles não iam ter direito de escolha de casa (...) No Padre Andrade [Novo Tempo III] eles já botaram um número de pessoas mais assim... um motorista, a empregada de fulano, a empregada [de um vereador], a babá não sei de quem. Já uma classe que realmente precisa, mas uma classe que servia a eles. Já aqui [Novo Tempo II - Monte Castelo] não, aqui foi secretária executiva, e foi engenheiro que eles botaram. (...) Não trabalharam, não. Pagaram tudo, pagaram servente, pagaram pedreiro...”<sup>1</sup>

Nos conjuntos da Prefeitura, o pagamento da “cota” foi motivado, em boa parte, pela inclusão dos servidores ou famílias indicadas por técnicos ou vereadores que não queriam dar sua contribuição na mão-de-obra. Para participar em pé de igualdade, os demais “mutirantes” exigiram que essas famílias pagassem os trabalhadores, já que se negavam a trabalhar diretamente na obra.

Além de impor esses “indicados”, na condição de pretensos privilegiados, a conduta da Prefeitura na inclusão de um outro grupo de famílias no mutirão Novo Tempo III, localizado no Padre Andrade, gerou outra ordem de problemas.

“Lá, a prefeitura colocou uma outra comunidade, uma outra associação com 24 pessoas deles e que essas pessoas vinham dum vício muito grande. Tiraram de uma outra associação vizinha algumas famílias pra construir as casas lá. Então essas famílias não estavam preparadas. E aí, foi onde houve o maior número de desistências. O nosso pessoal já estava preparado com a luta, de organização de cozinha, já tava consciente que tinha botar servente... Eles não, ela [a prefeitura] enganou dizendo para eles que a Prefeitura ia botar tudo, que eles lá não iam pagar nada, que eles lá não ia precisar trabalhar, que lá eles não iam precisar vigiar nada, nada. Então isso criou um tumulto muito grande, e aí com o tempo foi que a gente conseguiu contornar, mas muitas dessas famílias preferiram sair do que ficar com a gente, porque não aceitava a linha do trabalho do pessoal.”<sup>2</sup>

Os depoimentos mostram uma conduta bastante criticável da Prefeitura tanto em pleitear privilégios para seus servidores, como na utilização do Programa em práticas de clientela. Como resultado dessa conduta, nas cinco vagas cedidas no Conjunto Novo Tempo II, no Monte Castelo, para indicação da Prefeitura, as casas foram reformadas em um padrão muito acima das demais, revelando que esses beneficiários, indicados pela Prefeitura, tinham um poder aquisitivo bem mais elevado do que os “mutirantes”. No Conjunto Novo Tempo III, no Padre Andrade, das dez vagas cedidas para essa outra

---

<sup>1</sup> Entrevista com presidente da FBFF e presidente da Associação dos Moradores do Bairro Ellery.

<sup>2</sup> Idem.

comunidade, nove casas foram vendidas.<sup>1</sup> Ou seja, a conquista dos três conjuntos, fruto da luta por habitação conduzida pela Associação dos Moradores do Bairro Ellery, deixou de atender um número maior de famílias que participaram da luta, por conta da questionável conduta da Prefeitura.

Com a extinção da SEHAC, em 1990, observa-se que os referidos programas de mutirão (Prefeitura e Governo do Estado) são apropriados localmente e passam a traduzir estratégias e diretrizes dos poderes públicos locais financiados com recursos próprios.

O destacado ganho dos setores populares no que se relaciona à questão habitacional nos mandatos do PMDB (Ciro Gomes, Juraci, Cambraia e Juraci) foi a criação e regulamentação do Conselho Municipal de Habitação Popular, emenda popular de iniciativa do Forum, com espaços de participação das entidades federativas gerais, FBFF e UCGF, além de IAB, CEBs, CDPDH e representantes das sociedades habitacionais.

No período de 1987 a 1998, ainda que em termos quantitativos a Prefeitura tenha produzido um número bem menor de habitações que o Governo do Estado, observa-se a relevância da sua ação no atendimento às ocupações planejadas na Cidade. A Tabela 16 mostra o predomínio dos conjuntos de mutirões habitacionais executados pela Prefeitura até 1998 em atendimento às ocupações planejadas, com 93% do total de mutirões e 80,5% do número de casas construídas. O destaque maior está para o índice de 81,4% de mutirões sem transferência, contra apenas 11,6% que foram deslocados para outros terrenos. Isso significa dizer que não houve ingerência do poder público na escolha do terreno, tendo sido construído o conjunto no local escolhido para ocupação.

As fontes informam que, desde o início da implementação do Programa pela Prefeitura até 1989, os cinco primeiros conjuntos construídos, com um total de 163 casas, serviram exclusivamente para atender às ocupações planejadas sem transferência. Esses conjuntos foram: Jangurussu I, Boa Vista I, São Francisco, Jardim Iracema e Santa Rita, a maioria precedente de lutas com fortes ações de resistência dos moradores e de enfrentamento à violência policial.

---

<sup>1</sup> Entrevista diretora da Associação dos Moradores do Bairro Ellery.

**Mutirões executados pela Prefeitura e sua relação com as ocupações planejadas**  
**Fortaleza - 1987 a 1998**

ANO	Total do Programa		Atendimento às ocupações planejadas							
	Mutirões	Casas	N ° de Mutirões		N° de casas		Tranferência			
							Sim		Não	
	Abs	Abs	Abs	%	Abs	%	Abs.	%	Abs.	%
1987	2	44	2	100,0	44	100,0		0,0	2	100,0
1989	3	119	3	100,0	119	100,0		0,0	3	100,0
1990	4	265	3	75,0	214	80,8	1	25,0	2	50,0
1991	6	621	6	100,0	621	100,0	1	16,7	5	83,3
1992	4	1304	3	75,0	834	64,0	1	25,0	2	50,0
1993	4	697	4	100,0	697	100,0	1	25,0	3	75,0
1994	4	254	4	100,0	254	100,0		0,0	4	100,0
1995	5	817	4	80,0	632	77,4	1	20,0	3	60,0
1996	8	1849	8	100,0	1849	100,0		0,0	8	100,0
1997	1	307	1	100,0	307	100,0		0,0	1	100,0
1998	2	265	2	100,0	265	100,0		0,0	2	100,0
<b>Total</b>	<b>43</b>	<b>6542</b>	<b>40</b>	<b>93,0</b>	<b>5264</b>	<b>80,5</b>	<b>5</b>	<b>11,6</b>	<b>35</b>	<b>81,4</b>

Fontes: Cearah Periferia - Mutirões do Ceará - Fichas de Identificação  
 Prefeitura Municipal de Fortaleza, Relatório de Realizações da COMHAB 1990 - 1996 - Mutirões Habitacionais  
 Entrevista com membros da COMHAB - PMF - Nov./1999

O alto índice de atendimento às ocupações planejadas pelo Programa Mutirões Habitacionais e a construção da maioria desses conjuntos nas áreas escolhidas para ocupação destacam duas relevantes dimensões da questão:

- por um lado, a ausência de uma política habitacional definida pela prefeitura que direcionasse a sua intervenção de forma efetiva com critérios, objetivos, áreas, beneficiários, metas, prazos etc; e
- por outro, o protagonismo dos movimentos populares em sua luta por habitação, na medida em que eles é que estão a dar a condução da implementação dos mutirões, definindo duas dimensões da maior importância: as áreas e seus beneficiários.

A Tabela 16 também chama a atenção para os dois picos de produção de habitações pela Prefeitura nos anos de 1992 e 1996, nas administrações do PMDB, respectivamente do prefeito Juraci Magalhães e Antônio Cambraia. Ao mesmo tempo percebe-se a queda de produção de moradias em regime de mutirão a partir de 1997, quando ocorreu a reestruturação da organização administrativa da Prefeitura em regiões administrativas, conforme mencionado.

Pode-se dizer que, mesmo enfrentando dificuldades de ordens diversas, as ocupações planejadas, promovidas por setores organizados do movimento popular, vêm conquistando a grande maioria dos projetos habitacionais em regime de mutirão, definindo sua localização e o seu público beneficiado. Em outras palavras, são os movimentos de bairros que estão dando a direção, em grande medida, na implementação do Programa Mutirões Habitacionais, em seus 12 anos de existência.

O capítulo seguinte trata do saber da prática social elaborado nas lutas por moradia, com destaque para a organização dos movimentos de bairros e as ocupações planejadas, tanto no que se refere à luta pela terra e pela conquista do conjunto habitacional, quanto à construção das casas.

## **CAPÍTULO 6 - SABER DA PRÁTICA SOCIAL ELABORADO NAS LUTAS PELA MORADIA**

Nos capítulos anteriores este estudo versou sobre a dinâmica contraditória de construção de hegemonias na luta pela ocupação do espaço urbano nas cidades. Por um lado, as classes hegemônicas, dominantes e dirigentes, utilizam o espaço urbano em busca da reprodução de seus interesses, com bastante visibilidade no capital imobiliário. Por outro, os setores populares mais empobrecidos, excluídos do mercado formal de habitações, buscam solucionar sua necessidade de moradia, ocupando terrenos ilegalmente e construindo habitações precárias.

Em outras palavras, as cidades convivem com pelo menos duas dinâmicas, distintas e contraditórias, de ocupação do espaço urbano.

“... a urbanização institucionalizada [que] corresponderia às soluções habitacionais de camadas de renda média e alta, sujeitas a normas e padrões da municipalidade e aos códigos urbanísticos, localizadas na malha urbana, em terrenos legalmente adquiridos. Diversa da primeira, a urbanização espontânea, responsável pelos bairros pobres e favelas (...) alheias aos códigos municipais, tem por característica padrão construtivo simples, sistema de autoconstrução, extensão pela periferia da cidade de forma descontínua” (FERNANDES, MOREIRA e BEZERRA, 1978:17/19).

À falta de acesso à moradia digna e higiênica e ao combate às moradias precárias, característica que marcou a intervenção estatal ao longo dos anos, a população responde com o auto-emprego.

Nas diferentes cidades brasileiras, predominam processos próprios das realidades físicas, culturais e conjunturais. No Rio de Janeiro, as favelas sobem os morros, em São Paulo os loteamentos clandestinos orientam a expansão da cidade em áreas de fronteira urbana, e em Fortaleza a constituição de bairros populares e as favelas emergem dando o desenho da solução habitacional popular à Cidade.

Em praticamente todos os casos, verifica-se o recurso à autoconstrução, significando o emprego da mão-de-obra familiar e a utilização de recursos próprios, caracterizando a produção da casa em moldes não capitalistas. “A construção é feita parceladamente e o pagamento do material e da mão-de-obra é efetuado de conformidade com as posses do proprietário. A técnica empregada é tradicional, sem sofisticação ou inovações. O produto final é uma casa pequena, geminada, com toda a área construída, utilizando ao máximo o terreno, com problemas de luminosidade, ventilação e contaminação de poços com a proximidade de fossas sépticas ou negras” (FERNANDES, MOREIRA e BEZERRA, 1978:67).

A casa autoconstruída entra em cena como alternativa popular de habitação, garantindo a segurança de um abrigo permanente e a redução do custo mensal com aluguel, já que os baixos salários estão comprometidos com necessidades mais emergentes, como a alimentação, por exemplo. Ao mesmo tempo, a casa significa uma possibilidade de



acumulação, ou seja, tem valor de troca, e pode ser vendida em momentos de maiores dificuldades.

Coexistindo com as casas dos bairros populares encontram-se as favelas, caracterizando-se, sobretudo, pela posse ilegal dos terrenos. A favela coloca-se nesse quadro adverso como uma das poucas soluções no alcance desses setores para equacionar sua necessidade de abrigo. Associada a elementos conjunturais, essas ocupações têm ocorrido de forma individual, espontânea e lenta, a maioria, ou de forma coletiva, estrategicamente planejada. O terreno, de propriedade pública ou privada, geralmente caracteriza-se pela falta de infra-estrutura, difícil acesso, presença de fatores de risco e deterioração do meio ambiente.

Conforme Bonduki, a produção doméstica de moradias que foi se consolidando na realidade das cidades brasileiras, favoreceu a redução do valor da reprodução da força de trabalho com soluções habitacionais baratas, segregadas, compatível com a remuneração dos trabalhadores e ainda lhes dava a sensação de estar realizando o “sonho da casa própria” (BONDUKI, 1998:288). Essa explicação dá elementos para se compreender a convivência do poder público ante à solução do auto-emprego pelos setores populares.

Fortaleza, como uma metrópole nordestina, também não fugiu a essa regra. Historicamente, tendo sua situação agravada por grandes fluxos migratórios vindos de outros municípios do Estado, tem abrigado populações pobres que buscam a cidade como última opção de sobrevivência. Os bairros populares e as favelas associados a auto-emprego, por um lado, e a construção de condomínios de luxo, por outro, revelam sua dinâmica contraditória de expansão.

Nesse cenário, a partir do final da década de 1970, assiste-se à retomada das organizações e articulações dos movimentos políticos e populares. O período em estudo (início da década de 1980 até 1998) apresenta elementos relevantes na elaboração de saberes que alteraram significativamente a organização e a inserção dos movimentos populares na conquista de espaços para moradias.

Convém aqui, lembrar o conceito de *saber da prática social* desenvolvido por Damasceno, como “um saber específico elaborado por um grupo social particular em função de suas atividades e das relações que desenvolvem no plano econômico, social, político e cultural” (DAMASCENO, 1995:20)<sup>1</sup>.

Assim, o saber oriundo da prática social constitui a base na construção da identidade destes atores sociais envolvidos nessas práticas. Com efeito, na base dos saberes para o exercício da sua atuação deve ser preservada a marca de suas experiências de vida, de sua práxis social, matriz de uma “pedagogia do engajamento” (DAMASCENO, 1990).

O saber da prática social é produzido, socializado, apropriado e reproduzido pelos sujeitos coletivos, a partir de suas práticas, em função das suas lutas pela conquista de seus interesses.

O saber da prática social elaborado na luta por moradia emerge de uma relação dialética que se produz no processo de luta e, ao mesmo tempo em que é acumulado e

---

<sup>1</sup> Apoiada em Vasques, a autora afirma a existência de uma profunda relação entre o saber e a práxis realizada por grupos humanos, compreendendo a práxis, não como “atividade prática contraposta à teoria, mas como evidência da unidade entre pensamento e prática, expressão do ato uno do homem que na ação elabora a realidade, recriando, transformando-a” (DAMASCENO, 1995:21).

apropriado, funciona como instrumento que incide para o aprimoramento das estratégias das práticas desenvolvidas.

De acordo com Damasceno e Therrien, “a construção do saber da prática social não se faz de modo isolado e único nas atividades de produção material, mas em interação dialética com as atividades políticas, onde se destacam as práticas dos movimentos sociais”. (DAMASCENO e THERRIEN, 2000:10)

Aqui é, em grande medida, relevante recorrer à noção de produção de conhecimento defendida por Thompson. Para o autor:

“... fora dos recintos da universidade, outro tipo de produção de conhecimento se processa o tempo todo. Concordo que nem sempre é rigoroso. Não sou indiferente aos valores intelectuais nem inconsciente da dificuldade de se chegar a eles. Mas devo lembrar a um filósofo marxista que conhecimentos se formaram, e ainda se formam, fora dos procedimentos acadêmicos. E tampouco eles têm sido no teste da prática, desprezíveis. Ajudaram homens e mulheres a trabalhar os campos, construir casas, a manter complicadas organizações sociais e, mesmo ocasionalmente, a questionar eficazmente conclusões do pensamento acadêmico” (THOMPSON, 1981:17).

Na sua crítica ao pensamento de Althusser, Thompson assinala que a teoria não pertence apenas à esfera da teoria. Argumenta que os conceitos teóricos, na investigação histórica, surgem de engajamentos empíricos e que precisam de comprovação, através do “diálogo disciplinado” com as evidências, isto é, se não forem desconfirmados por evidências contrárias, poderão explicar evidências até então inexplicáveis. O autor distingue a história real do conhecimento histórico, mas não separa a teoria da experiência, das evidências.

O saber da prática social está, em grande medida, relacionado com o conceito de experiência em Thompson. Para ele a experiência “compreende a resposta mental e emocional, seja de um indivíduo ou de um grupo social, a muitos acontecimentos inter-relacionados ou a muitas repetições do mesmo tipo de acontecimento” (Thompson, 1981:15).

Admitindo que a experiência é válida e efetiva, porém dentro de certos limites, o autor afirma que ela “surge espontaneamente no ser social, mas não surge sem pensamento. Surge porque homens e mulheres (e não apenas filósofos) são racionais e refletem sobre o que acontece a ele e ao seu mundo” (Thompson, 1981:16). Sustenta ainda, que “ocorrem mudanças no ser social que dão origem à experiência modificada; e essa experiência é determinante, no sentido de que exerce pressões sobre a consciência social existente, propõe novas questões e proporciona grande parte do material sobre o qual se desenvolvem os exercícios intelectuais mais elaborados” (Thompson, 1981:16).

“A experiência não espera discretamente, fora de seus gabinetes [dos filósofos], o momento em que o discurso da demonstração convocará sua presença. A experiência entra, sem bater a porta e anuncia mortes, crises de subsistência, guerra de trincheiras, desemprego, inflação genocídio. Pessoas estão famintas: seus sobreviventes têm, novos modos de pensar o mercado. Pessoas são presas: na prisão pensam de modo diverso sobre as leis. Frente a essas experiências gerais, velhos sistemas conceptuais podem desmoronar e novas problemáticas podem insistir em impor sua presença” (THOMPSON, 1981:17).

A relação essencial para esse estudo entre o conceito de saber da prática social, como um saber gestado nos movimentos sociais, e o pensamento de Thompson, é o diálogo em mão dupla entre o ser social e a consciência social, um atuando, simultaneamente, sobre o outro. “A experiência é um termo médio necessário entre o ser social e a consciência social: é a experiência, muitas vezes a experiência de classe que dá cor à cultura, aos valores e ao pensamento” (THOMPSON, 1981:112). O saber da prática social é, portanto, um saber que tem origem na experiência e ao mesmo tempo recria experiências modificadas.

Este saber, gestado nas práticas políticas das lutas dos setores dominados, tem em vista a superação de sua dominação. Envolve, por um lado, a organização desses sujeitos e, por outro, a construção da sua identidade coletiva. A produção desse tipo de saber ocorre em um processo de aprendizagem, a partir de experiências de lutas que se acumulam historicamente e são socializadas pelos sujeitos. No geral, os movimentos sociais gestam uma pedagogia, que é fruto da sua prática política, ou seja, um saber que emerge da experiência, que se origina das condições em que se estruturam as práticas sociais.

O saber da prática social é visto, portanto, como um instrumento de construção de uma hegemonia popular (ou contra-hegemonia à classe dominante).

É relevante, aqui, retomar a identificação, elaborada por Damasceno, dos três núcleos do saber a partir de sua origem:

- “a) saber gerado no processo do trabalho e nas relações de produção;
- b) saber produzido na prática política;
- c) saber apropriado (...) através da mediação dos agentes educativos” (DAMASCENO, 1993:53)

Identifica-se no saber da prática social elaborado nas lutas pela moradia, origem nos três núcleos mencionados pela autora, ainda que, seu principal foco esteja situado no saber que é produzido na prática política.

Em que medida os saberes elaborados na luta por moradia, no período em estudo, influenciaram a organização dos movimentos populares em Fortaleza?

Para responder a essa indagação, esse trabalho tomou como ponto de partida a luta contra o despejo da favela José Bastos, vista como um laboratório de saberes, tendo como origem tanto o saber produzido na prática política, quanto o saber apropriado através da mediação dos agentes educativos. Estes saberes incidiram diretamente:

- no avanço da organização do movimento de bairros na Cidade;
- na constituição de novas assessorias;

- na tentativa de criação de uma entidade federativa única; e
- no aprofundamento da inserção da Igreja Católica no espaço urbano.

Nesse sentido, este capítulo abordará inicialmente experiências que foram significativas na produção de saberes para o fortalecimento da inserção dos movimentos populares na luta por moradia, tomando como ponto de partida a resistência ao despejo da Favela José Bastos e sua relação com as formas de organização do movimento de bairros e constituição de novas assessorias em Fortaleza.

Em seguida, o capítulo buscará detalhar os saberes elaborados nas estratégias de ocupações planejadas de terrenos, produzidos na prática política e na mediação de agentes educativos, incidindo na construção de uma nova hegemonia no uso do espaço urbano.

Por fim, será abordado o processo de construção das casas em regime de mutirão produzindo saberes com origem tanto no processo de trabalho como também na mediação de agentes educativos.

## **6.1. A LUTA PELA MORADIA E A ORGANIZAÇÃO DO MOVIMENTO DE BAIROS**

A luta por moradia, no cenário das cidades brasileiras, conquista terrenos, constrói casas, espaços de sociabilidade, de trocas, de convivência, de organização e, sobretudo, de saberes. É uma luta privilegiada pela conquista de espaços físicos, sociais e políticos.

Os movimentos populares, na luta por moradia, desenvolvem uma relação educativa como um todo, por um lado, na relação entre seus participantes e, por outro, na relação destes com as forças sociais hegemônicas que lhes são opostas. A luta por moradia, compreendida como uma prática social, oferece o território por onde são produzidos múltiplos saberes.

O período em estudo, início da década de 1980 até 1998, assistiu ao ascenso do movimento popular e democrático em todo o País. As greves e as campanhas de reposição salarial iniciadas em São Paulo em fins da década de 1970 marcaram o reingresso da classe trabalhadora como protagonista no cenário político. Os movimentos contra a carestia, pela anistia e liberdades democráticas, envolvendo os mais diferentes segmentos e movimentos populares, ganharam projeção. Os trabalhadores abriram o caminho para uma nova proposta sindical para o Brasil, associada à luta contra a ditadura militar. Começava o rompimento do bipartidarismo imposto pelo regime.

Na década de 1970, em Fortaleza, acumulou-se uma experiência de articulação das forças de esquerda para a realização de ações conjuntas no campo da legalidade. Inúmeros atos públicos e outras manifestações que configuravam a luta pela anistia e por liberdades democráticas marcaram o enfrentamento da ditadura militar àquela época, tanto na cidade de Fortaleza como em todo o País.

Esse trabalho conjunto anterior aglutinou diferentes forças de esquerda presentes em diversas entidades profissionais, artísticas, estudantis, de trabalhadores, de mulheres e de bairros. O Movimento Feminino pela Anistia – MFPA consolidou uma forte articulação de esquerda que atuava não só pela libertação dos presos políticos, mas implementando ações de caráter político mais geral contra a ditadura militar. O

Movimento Contra a Carestia também exemplifica o desenvolvimento de ações em que diferentes forças participavam nesse momento.

A função do MDB – Movimento Democrático Brasileiro, como legenda que, aos poucos, foi acolhendo as forças políticas de oposição, que eram obrigadas a permanecer na clandestinidade, ofereceu um território legal, onde a luta de oposição ao Governo ganhou expressão.

A campanha “Vote contra o Governo”,<sup>1</sup> desencadeada pelo MDB nas eleições de 1978, se configurou como uma ação coletiva apresentando alternativa ao “voto nulo”<sup>2</sup>. Essa campanha mostrava uma nova posição, defendendo ser possível lutar contra a ditadura também através das urnas, opondo-se ao governo militar e elegendo para o Legislativo<sup>3</sup>, políticos comprometidos com as forças de oposição. Votar na oposição, e a oposição legal era apenas o MDB, era uma forma de manifestar o descontentamento com toda a situação de dominação e repressão da ditadura militar. Além disso, viabilizaria uma nova correlação de forças na esfera do Legislativo como um significativo espaço de luta contra a ditadura.

Inicialmente, as ações articuladas entre as diferentes forças de esquerda ocorriam, sobretudo no campo político mais geral, das lutas por liberdades democráticas, sem necessariamente terem vínculos com as reivindicações e organizações populares.

No campo dos movimentos populares surge, em 1977, o Movimento Interbairros, como uma das primeiras iniciativas de articulação das organizações de moradores em Fortaleza. No início, foram realizados encontros para troca de experiências, articulados por setores da esquerda que atuavam em algumas organizações de bairros. Além desta articulação, os Encontros Regionais de Experiências Comunitárias de Saúde (EREMES)<sup>4</sup> também foram iniciativas que deram os primeiros passos no sentido de aglutinar pessoas, organizações e experiências em Fortaleza.

A partir do episódio da favela José Bastos (1978/1979), novas relações estabeleceram-se que propiciaram a produção de saberes, os quais, por sua vez, vieram a alterar significativamente as formas como passou a se estruturar a luta por moradia na Cidade.

---

<sup>1</sup> Essa campanha era do MDB. Não apresentava vínculo direto com nenhum candidato especificamente, ainda que contasse com o apoio, inclusive financeiro, de alguns candidatos que se alinhavam mais à esquerda.

<sup>2</sup> Campanha de grupos políticos de esquerda que era implementada clandestinamente, como forma de negar a aparência de legitimidade da ditadura com eleições para o legislativo, através de pichamentos, a cada momento eleitoral.

<sup>3</sup> À época os ocupantes dos cargos do Executivo não eram eleitos e sim nomeados.

<sup>4</sup> Esses encontros foram realizados por iniciativa da Equipe da Bela Vista. A equipe era vinculada à Paróquia de São Raimundo, dirigida pelos padres redentoristas, e desenvolvia um trabalho no bairro da Bela Vista, especialmente nas favelas, nas áreas de saúde, juventude, moradia e educação.

### 6.1.1. Resistência ao despejo da Favela José Bastos: um laboratório de saberes<sup>1</sup>

“Nós, moradores da favela José Bastos, viemos mais uma vez esclarecer ao povo cearense a nossa situação. Como todos sabem, a partir do dia 13 de dezembro de 1978 começou nossa luta, quando recebemos ordem de um grande despejo, sem aviso prévio. Todos sabem também do grande sofrimento que temos enfrentado: derrubada de casas sem o consentimento dos moradores, contrariando a ordem do Juiz; os insultos recebidos; as prisões; as ameaças; agressões da polícia contra nós, que resultaram no morador da favela sendo baleado, ficando paraplégico para o resto da vida; a construção de um grande muro deixando os moradores cercados” (SPÍNOLA, 1981:5)<sup>2</sup>

Foi no início da abertura política em Fortaleza, no final de 1978 e começo de 1979, que ocorreu o violento despejo da Favela José Bastos. A luta de 2 mil (BRAGA, 1995:143) famílias pela posse da terra montou o cenário da estréia, onde diferentes atores contracenaram. Embora não seja objeto central desse estudo, o conflito da favela José Bastos será analisado como fato emblemático de muita relevância na produção de múltiplos saberes que incidiram, tanto no aprofundamento da organização do movimento de moradores em Fortaleza e suas assessorias, como nas relações entre as forças de esquerda, além de provocar modificações nas políticas oficiais de moradia.

“ Avaliar esse momento é importante para se compreender por que o movimento da favela José Bastos teve grande repercussão, demarcando da perspectiva do Governo uma nova política para favelas e, do ponto de vista dos favelados, a percepção da possibilidade de se organizarem politicamente. (...) Por conta dessas condições, o movimento da José Bastos é o ponto de passagem para a mobilização coletiva de moradores da periferia, que passam a partir de então, a se reconhecerem e serem reconhecidos como força social.” (BARREIRA, 1992/a:73)

O episódio atraiu o apoio das mais diferentes forças organizadas como OAB – Ordem dos Advogados do Brasil, Associação dos Sociólogos, IAB – Instituto dos Arquitetos do Brasil, Arquidiocese de Fortaleza, o MDB e os partidos, então clandestinos, que se abrigavam na sigla. As mais diferentes associações, parlamentares e artistas solidarizaram-se com a luta, acompanhando os embates do fato que expressava, de forma exemplar, uma realidade generalizada na cidade.

---

<sup>1</sup> Sobre o episódio da Favela José Bastos, ver BARREIRA, Irllys Alencar Firmo, O reverso das vitrines, Rio de Janeiro, Rio Fundo Editora Ltda, 1992.; BRAGA, Maria Elza Franco, Os labirintos da habitação popular (conjunturas, programas e atores), Fortaleza, Fundação Demócrito Rocha, 1995; e MATOS, Kelma Socorro Lopes de, Nas trilhas da experiência: a memória, a crise e o saber do movimento popular em Fortaleza, Fortaleza, Universidade Federal do Ceará, dissertação de mestrado, 1995, entre outros.

<sup>2</sup> Trecho de uma carta aberta dos favelados distribuída à população em 4/09/1979.

“Além da expressão institucional das forças progressistas aglutinadas em torno do MDB, os grupos de vanguarda mantinham a relação direta com o movimento elaborando propostas condignas com sua percepção da realidade social”.(BARREIRA, 1992/a: 83)

O movimento dos moradores e de entidades de apoio reivindicava a desapropriação do terreno e urbanização da favela. O fato tornou-se político e exemplar, cuja centralidade residia não só no desfecho para o caso, mas, sobretudo, na constituição de um precedente que questionava a política de desfavelamento posta em prática pelos governos estadual e municipal.

A Igreja teve papel fundamental tanto no apoio à causa, ampliando seus pronunciamentos para a questão da moradia na cidade e oferecendo advogados para a defesa das famílias, quanto na mediação de encaminhamento das propostas de solução junto ao Governo do Estado.

“Ao lado dessas ações que caracterizavam soluções mais pontuais, as missas e vigílias caracterizavam o ‘apoio espiritual’ que reforçava a solidariedade entre os moradores”.(BARREIRA, 1992/a:79)

As repercussões do fato produziram efeitos nos diferentes atores envolvidos. É a partir desse episódio que se evidenciam e se contrapõem diferentes posições entre as forças de esquerda que, de uma forma ou de outra, apoiaram a resistência. A orientação política que hegemonizava a condução da luta permaneceu até o fim com única proposta: que as famílias permanecessem no terreno. A Prefeitura Municipal e o Governo do Estado recusaram-se a desapropriar o terreno por interesse social. A correlação de forças não permitiu a vitória dessa posição e a população foi transferida, em meio a forte aparato policial, para um terreno doado pelo Governo do Estado, onde foi construído o Conjunto São Miguel. A construção desse conjunto veio a motivar no ano seguinte a implementação do PROMORAR – Programa de Erradicação da Sub-habitação – em Fortaleza.

“A relação do movimento com seus interlocutores tanto estabelece canais de comunicação junto ao poder público como torna o movimento visível no âmbito da sociedade geral. A atuação dos interlocutores como mecanismo de intermediação do movimento não refletiu, entretanto, a consciência coletiva dos moradores, especialmente nos rumos e encaminhamentos finais. Presos à proposta inicial de desapropriação da área, os moradores não criam espaços para uma reflexão coletiva sobre sua situação, na medida em que para algumas lideranças os termos das propostas eram concebidos em função de ‘avanço’ ou ‘recuo’. Nesse sentido, o espaço de reflexão de suas práticas em termos de uma vontade coletiva encontrava-se limitado por conta de porta-vozes que realimentavam a resistência do movimento, a partir de perspectivas políticas próprias”. (BARREIRA, 1992/a: 81/82)

No movimento que se instituiu com a articulação de forças diferentes de esquerda em torno da defesa dos moradores da Favela José Bastos, a força política que tinha posição

hegemônica assume uma postura considerada pelos demais como “radical”.<sup>1</sup> Essa divergência foi um marco importante na delimitação das diferenças de condução das lutas populares, especialmente a forma de atuação do grupo dentro nas ações conjuntas promovidas por diversas forças de esquerda ainda sob o regime militar.

A posição foi bastante criticada por outros setores de esquerda que apoiavam a luta. A principal crítica diz respeito ao fechamento da posição hegemônica em não abrir possibilidades de negociação, que pudessem, inclusive, admitir a transferência das famílias para outro local, em melhores condições. Uma postura mais aberta a negociações poderia aumentar o poder de barganha das famílias como, por exemplo, a escolha de outro terreno, as condições de transferência e, principalmente, produziria os saldos políticos positivos de uma luta popular vitoriosa. A postura radical do grupo transformou o que poderia ser uma vitória política em uma derrota.

Barreira revela que “ a polarização interna de interesses e concepções diferentes no interior do movimento veio aparecer, principalmente, no momento de esgotamento das propostas legais e da tentativa de negociação por parte da Igreja. Concepções que se pautaram em torno das seguintes soluções:

1. resistência à expulsão até o final;
2. tentativa de negociação com a proposta do Estado;
3. aceitação da proposta do estado” (BARREIRA, 1992/a:84).

Foram de muita relevância as conseqüências que o episódio da Favela José Bastos fez decorrer para a Cidade, produzindo múltiplos saberes, tanto no campo dos setores que se colocaram ao lado das causas populares, como para as ações governamentais.

O conflito fez emergir questões como:

- o direito à moradia e sua relação com a propriedade da terra urbana;
- o jogo de interesses e a reprodução do capital imobiliário;
- a aproximação dos setores de esquerda com as causas populares, politizando-as e dando-lhes publicidade;
- a formação de alianças e a articulação das organizações populares e progressistas;
- a necessidade de criação de organizações populares federativas combativas;
- os trâmites jurídicos, evidenciando seus limites e possibilidades no apoio aos interesses populares; e
- o confronto na prática de variadas estratégias de luta dos grupos políticos e sua vinculação com a capacidade política e organizativa dos moradores.

O conflito obrigou o Governo do Estado a redefinir sua política habitacional, compreendendo que necessitava dar um tratamento mais adequado e cuidadoso à

---

<sup>1</sup> A postura radical refere-se à não-negociação, a partir da proposta governamental de transferência da população para um outro terreno, doado pelo Governo do Estado (à época Virgílio Távora). Na visão de outras forças políticas presentes no movimento, era possível a partir dessa proposta obter mais ganhos materiais para as famílias.



habitação popular. Com base no reconhecimento da questão como um ‘barril de pólvora’<sup>1</sup>, que poderia ganhar dimensões incontrolláveis, a preocupação do Governo residia não só na proliferação de favelas na capital mas, sobretudo, no crescimento e capacidade de articulação dos movimentos sociais e populares, atuando solidariamente em torno da questão. O conflito serviu de argumento para o Governo Estadual reivindicar junto ao Governo Federal o repasse de recursos financeiros para implementar o PROMORAR – Programa de Erradicação da Sub-habitação, em Fortaleza<sup>2</sup>.

O Governo do Estado soube tirar partido do Programa, criando a PROAFA – Fundação Programa de Assistência às Favelas da Área Metropolitana de Fortaleza, em 1979, como agente promotora do PROMORAR. A Fundação tinha ingerência direta da Primeira Dama do Estado, tendo se tornado um forte esteio por onde passaram muitas das ações clientelistas do Governo Virgílio Távora. É relevante, para a compreensão da conjuntura política da época, levar em conta o fato de que o PROMORAR, significava forte canal de relacionamento do governo com os setores mais empobrecidos da Capital, possibilitando a consecução de dividendos políticos eleitoreiros. À época, a liderança exercida por esse chefe político cearense, Virgílio Távora, em âmbito nacional, como um dos dirigentes do partido da situação, estava vinculada à garantia das bases locais de sustentação de um projeto político de sucessão presidencial do Ministro do Interior – Mário Andreazza, ministério por onde passavam os recursos financeiros destinados ao PROMORAR (BRAGA, 1995)<sup>3</sup>.

O conflito da Favela José Bastos encontra certo nível de articulação das forças de esquerda, e do movimento de bairros. As atividades de apoio conjunto convergiram para:

- assinatura conjunta de documentos denúncia;
- reunião com os moradores no sentido de ajudar a conduzir a luta e a organização local;
- participação em comitivas para discutir a questão com o Prefeito e o Governador;
- apoio com produção de documentos, reprodução de cartas, informativos etc.; e
- tiragem de uma edição extra do Jornal Mutirão dedicada à questão (FASE, 1980).

No campo das forças progressistas que se envolveram direta ou indiretamente com o fato, podem ser citados múltiplos desdobramentos que colocaram a luta da Favela José Bastos como expressivo marco na história do movimento de bairros em Fortaleza. Esses saldos políticos positivos podem ser vistos como fatores que, concorrendo para qualificar o movimento popular, contrabalançam as posições que avaliam a luta como derrota, pelo não-alcance dos seus objetivos imediatos.

---

<sup>1</sup> Expressão usada em depoimento de um técnico da PROAFA in BRAGA, Maria Elza Franco, Op. Cit., 1995, p. 159.

<sup>2</sup> A respeito do PROMORAR, ver BRAGA, Maria Elza Franco, Os labirintos da habitação popular, Fortaleza, 1995

<sup>3</sup> A autora cita diversos depoimentos de técnicos da PROAFA que confirmam essa análise.

Ainda que a experiência tenha mostrado as divergências de condução da resistência ao despejo, o conflito constituiu-se em um palco onde diferentes atores contracenaram, embora numa relação tensa e contraditória. As divergências entre as forças que apoiavam a luta iam desde os encaminhamentos da própria condução até a avaliação final, como mostram as citações a seguir:

“Apesar de todo o movimento feito em torno do combate à remoção, a luta não foi vitoriosa. Durante o seu encaminhamento, deram-se divergências de orientação e acabou prevalecendo, embora incorretamente, a permanência a qualquer custo. Isto fez com que os moradores se negassem a discutir qualquer outra proposta, se dividissem internamente e acabassem sendo removidos. O Governador, através de sua polícia, removeu o pessoal que restava e, após o ocorrido, iniciou uma ampla campanha de propaganda mostrando que o lugar para onde os moradores da antiga favela tinham sido removidos era bem melhor que o antigo local. Para isso ele contou com a ajuda de diversos grupos de ‘serviço’ tendo a frente a Primeira Dama” (FASE, 1980).

“A polícia foi fazer o despejo do pessoal houve um processo muito grande de mobilização da opinião pública e o pessoal só saiu de lá quando o governo, na época o Virgílio Távora, construiu um Conjunto Habitacional, no caso o São Miguel e o pessoal só saiu da favela para o conjunto” (Depoimento de Rosa da Fonseca in MATOS, 1995:49)

As duas posições mostram divergências de avaliação acerca do desenrolar do conflito. Enquanto a primeira avalia como uma derrota, fruto da orientação que prevaleceu, a segunda apóia-se no fato de as famílias terem saído para um conjunto habitacional, dando indícios de que avalia o desfecho do conflito como uma vitória, ainda que parcial, ou se utiliza desse argumento na tentativa de minimizar a derrota. A primeira posição também sinaliza que várias famílias haviam saído no decorrer da resistência, o que torna mais grave a postura de fechamento à negociação, em função de que a luta já vinha dando sinais de esvaziamento.

Na verdade, na ocasião do despejo, as famílias da favela José Bastos não foram para um conjunto habitacional construído. Elas foram, sim, para o terreno onde mais tarde seria construído o conjunto, ficando alojadas em barracas do exército. No mesmo dia em que a polícia, fortemente armada, demolia as casas das famílias na Favela José Bastos, enxotando os manifestantes com bombas de gás e cachorros treinados, um forte aparato assistencialista foi montado no novo terreno para onde se dirigiam os caminhões com as famílias e seus pertences.

Foi impressionante o aparato montado nesse terreno para receber os removidos. Enquanto as assistentes sociais recebiam as famílias, instalando-as nas barracas, convencendo-as das vantagens de morar no novo *habitat*, soldados do exército iniciavam a construção das casas, já com os lotes demarcados; *trailers* distribuía alimentos e água, ambulâncias atendiam as crianças e os doentes com consultas médicas e distribuição de medicamentos.<sup>1</sup> A presença do corpo de bombeiros, exército e ambulâncias com uma postura positiva de acolhida contrastava com o aparato policial

---

<sup>1</sup> Testemunho da autora.

montado, ao mesmo tempo, para o violento despejo na favela. Tudo isso completava o quadro de aproveitamento político do Governo do Estado sobre uma população cansada de guerra.<sup>1</sup>

As divergências de orientação na condução da luta da Favela José Bastos provocaram uma cisão no PC do B local. O grupo, cuja orientação prevalecia no movimento, defendendo a resistência à transferência e a continuidade da luta pela desapropriação, saiu do PC do B, autodenominando-se “Racha do PC do B” e elaborou um documento de avaliação do movimento da Favela José Bastos. Neste documento “há uma crítica às entidades que na fase inicial teriam dado apoio ao movimento, ‘recuando’ no momento seguinte. Como exemplos são citados a Igreja, a imprensa, e grupos de lideranças adeptos à proposta de transferência dos moradores para o novo terreno doado” (BARREIRA, 1992/a:84)

É importante evidenciar o fato de que, por trás do “recuo” a que o grupo se refere, estavam todas as concepções divergentes que, obviamente, à falta de espaço de inserção para suas posições, podem ter-se afastado da participação na condução do movimento.

Os encontros e desencontros de posições, as decisões tomadas, as ações práticas implementadas, produziram, a partir da experiência uma infinidade de saberes. Sem dúvida, o mais imediato deles foi a evidência da necessidade de organização e articulação do movimento de bairros no sentido de reunir forças em sua defesa, para dar enfrentamento à política oficial de desfavelamento implementada tanto pela Prefeitura como pelo Governo do Estado. E essa articulação consubstanciou-se na proposta de criação de uma entidade federativa única do movimento de bairros.

### **6.1.2. A tentativa de criação de uma Federação Única**

A necessidade de fortalecimento da articulação do movimento de bairros na Cidade é considerada, nesse estudo, como fruto dos saberes produzidos, com origem na luta política, a partir da experiência vivida no conflito da Favela José Bastos.

A proposta inicial da Federação de Entidades de Moradores de Bairros e Favelas de Fortaleza apontava para a criação de uma entidade federativa única com vistas a aglutinar o conjunto das organizações de bairros, com o objetivo de unificação e fortalecimento das lutas. A posição era a de que o tratamento das divergências das diferentes orientações políticas ocorresse no interior da entidade única, de maneira a manter a unidade, não comprometendo as conquistas junto aos órgãos governamentais. Foi a partir de 1980 que se realizaram as primeiras reuniões entre as diversas articulações de organizações de bairros para discussão da proposta de realização do I Congresso de Entidades de Moradores em Fortaleza.

O desfecho do episódio da favela José Bastos evidenciou divergências de posições que marcaram o movimento popular em Fortaleza nos anos seguintes, momento de redemocratização do País e de ascenso da organização do movimento popular e democrático.

As conseqüências do racha já mencionado, no âmbito do movimento de bairros, refletiram-se, diretamente, na Associação Interbairros, articulação protagonizada pelo

---

<sup>1</sup> Soube-se à época que as primeiras duas crianças, do sexo masculino e feminino, nascidas no conjunto São Miguel foram registradas com os nomes de Virgílio e Luíza, governador e sua esposa.

PC do B, com a criação da União das Comunidades da Grande Fortaleza, pelo grupo dissidente, em 1979.

Nesse período assistiu-se, primeiro, a uma dinâmica de convergência de forças progressistas, estreitando os laços com o movimento de bairros em torno do apoio à luta da Favela José Bastos para, logo em seguida, surgir um movimento contrário em que forças expressivas se dividem e criam espaços próprios de atuação dentro do movimento de bairros em Fortaleza.

No início da década de 1980, o movimento de bairros expressava-se, levando em conta as influências políticas, através das seguintes articulações:

- Associação Interbairros, conduzida pela PC do B;
- União das Comunidades da Grande Fortaleza, liderada pela divisão do PC do B;
- Federação, com um limitado raio de atuação, vinculada a grupos do PCB;
- Conselho Geral de Bairro, ligado a grupos do Governo;
- Os bairros que recebiam a assessoria direta da FASE.<sup>1</sup>

Por um lado, as divergências de posições e a divisão do movimento em várias articulações e, por outro, a necessidade de fortalecimento das lutas dos bairros no sentido de acumular conquistas, sobretudo em contraposição à política oficial de desfavelamento, situam no centro da discussão a proposta de criação de uma entidade única, onde fosse possível tratar-se das divergências internamente, sem enfraquecer a capacidade de conquistas frente aos governos municipal e estadual.

Assim, no início de 1981 começou a ser gestada no movimento de bairros, a partir de algumas forças políticas que compunham suas assessorias, a proposta de criação de uma entidade única com o objetivo principal de unificar as lutas dos bairros. Intrinsecamente ligados à proposta estavam os seguintes princípios:

- as divergências no campo das forças políticas de esquerda eram menores, passíveis de convivência, considerando que a luta por melhores condições de vida e moradia para as populações dos bairros e contra a ditadura, unificava todas as posições;
- as contradições do movimento de bairros com a política do governo militar, sobretudo a do desfavelamento, eram maiores;
- embora com divergências de condução, a unificação do movimento significaria seu fortalecimento;
- o movimento unificado redundaria em maiores oportunidades de acúmulo de conquistas pelas organizações de moradores;
- a unificação das lutas e do movimento passava necessariamente pela criação de uma entidade única capaz de articular as lutas dos bairros, tratando internamente suas divergências.

---

<sup>1</sup> Por volta de 1980, a FASE, que em 1977 havia dado suporte institucional e logístico para os primeiros encontros do Interbairros, retoma sua inserção na área urbana de Fortaleza, trabalhando diretamente com os bairros da Água Fria, Castelo Encantado e Conjunto Palmeira.

Em outras palavras, a criação de uma entidade única significaria, na prática, a estruturação de uma frente, que contemplaria as diferentes forças presentes no movimento de bairros, e que suas divergências deveriam ficar em segundo plano, diante da luta contra a política da ditadura, em primeiro plano.

Assim, foi concebida a criação da Federação de Entidades de Moradores de Bairros e Favelas de Fortaleza, como entidade única, com uma composição de frente. Desde o início, o caminho traçado para criação da entidade deveria ser a realização de um congresso, para o qual seriam chamadas todas as organizações de bairros e favelas de Fortaleza.

E óbvio que, o início desse processo passaria pela concordância das forças políticas presentes no movimento, cada uma contribuindo com sua capacidade e disposição de sensibilizar e conduzir as organizações de bairro para a proposta.

Inicialmente, entendimentos foram mantidos entre os dirigentes dos partidos e logo foi convocado um grande encontro das associações de moradores com o objetivo de:

“ Iniciar a discussão entre as entidades de bairros e favelas de Fortaleza, com vistas a realização de um Congresso para: unificação das lutas para melhores condições de vida nos locais de moradia; criar as condições para a construção de uma entidade única que seja capaz de unificar todas as Associações e Conselhos de moradores de bairros e favelas desta capital.”<sup>1</sup>

Este mesmo documento reconhece “a existência de organizações que congregam parcelas significativas das Associações e Conselhos organizados em Fortaleza, tais como: Federação, Associação Interbairros, União das Comunidades e Conselho Geral de Bairro. Além disso, existem muitas associações de moradores que se encontram desligadas dessas articulações acima citadas, e que estão profundamente empenhadas na UNIFICAÇÃO das lutas, e na criação de uma ENTIDADE ÚNICA.”<sup>2</sup>

O documento também propõe a escolha de uma Comissão Organizadora do Congresso, tendo como tarefa:

“ Preparação da infra-estrutura (local, finanças, material etc); emissão de credenciais e recebimento de propostas sobre a organização a ser criada; divulgação do Congresso; elaboração de uma proposta de Regimento Interno do Congresso e uma proposta de Estatuto para a entidade a ser criada.

---

<sup>1</sup> *Proposta para o Encontro de Associações de Moradores e Conselhos de Bairro de Fortaleza.* Este documento foi apresentado no encontro realizado em 31 de maio de 1981; foi aprovado e funcionou como regulamento de todo o procedimento para a realização do I Congresso. O encontro foi o passo inicial onde ocorreram as primeiras deliberações acerca do Congresso, sobretudo a criação da Comissão Organizadora e a definição de suas tarefas. A partir deste documento foi aprovado um outro que consta na Bibliografia da seguinte forma: COMISSÃO ORGANIZADORA DO I CONGRESSO DE BAIROS E FAVELAS DE FORTALEZA, Propostas resultantes do Encontro de 31 de maio de 1981. Fortaleza, 1981/d.

<sup>2</sup> Idem

Obs. Esses documentos deverão ser elaborados com antecedência, distribuídos para as associações para facilitar sua discussão e aprovação durante o Congresso.”<sup>1</sup>

O mesmo documento ainda detalha a composição da Comissão Organizadora do Congresso da seguinte forma:

“Esta comissão deverá ser constituída pelos representantes de Associações e Conselhos de Moradores, de forma a garantir que: duas Associações sejam ligadas ao Interbairros; duas Associações sejam ligadas à Federação; duas Associações sejam ligadas ao Conselho Geral de Bairros; duas Associações sejam ligadas à União das Comunidades e duas Associações das que se encontram desligadas das articulações acima citadas, formando esta comissão um total de dez membros”.<sup>2</sup>

A dissolução da Comissão Organizadora do Congresso no ato da sua abertura dando lugar a uma mesa composta pelos representantes das entidades participantes, escolhidos para dirigir os trabalhos do evento, também estava prevista no mesmo documento, assim como a limitação de voz e voto aos representantes das associações presentes, fossem elas legalizadas ou em vias de legalização, através de um voto por entidade. Isto mostra o cuidado especial com as possíveis manipulações por parte de forças políticas que porventura pretendessem se expressar naquele espaço que não fosse através de representantes legítimos das associações, únicos credenciados. O resultado desse encontro, na verdade, oficializou, legitimou e regulou todo o processo de realização do I Congresso.

O grupo que conduzia politicamente a UCGF apresentou, desde o começo, dificuldades em alinhar-se a esse movimento, não ocupando, efetivamente, as duas vagas na Comissão Organizadora do Congresso, que funcionou durante seis meses. Nesse período, muitas foram as tentativas de sensibilizar essa articulação para que se inserisse na proposta de unificação do movimento, mas sua participação restringiu-se às grandes reuniões, não se comprometendo com o desempenho das atividades de preparação do Congresso. No dia 07 de outubro de 1981, a Comissão Organizadora do Congresso enviou um ofício à UCGF com o seguinte texto:

“ Companheiros

Pelo presente, estamos encaminhando a proposta de temário para o I Congresso de Entidades de Bairros e Favelas de Fortaleza, a se realizar nos dias 28 e 29 de outubro de 1981 nesta Capital.

1. Queremos comunicar aos companheiros:

Que nosso trabalho se encontra em fase de elaboração do regimento interno do Congresso, discussão e organização da infra-estrutura necessária, divisão da comissão em sub-comissões para proceder aos trabalhos de divulgação, finanças, contatos, etc.

---

<sup>1</sup> Ibidem

<sup>2</sup> Ibidem

Que nosso trabalho sofreu um tremendo atraso dado a não participação de alguns companheiros integrantes desta comissão.

Que nossas reuniões vêm se realizando sistematicamente às segundas-feiras, às 19:30, no Seminário da Prainha, sala 5, salvo a próxima, que, em razão de algumas dificuldades, foi antecipada para sexta-feira, dia 09/10, à mesma hora no mesmo local.

2. Queremos lembrar aos companheiros:

Que o congresso visa, sobretudo, a UNIFICAÇÃO das lutas por melhores condições de vida para as populações dos bairros e favelas de Fortaleza, através de suas entidades representativas, dado que os problemas que afligem estas populações são os mesmos e têm a mesma raiz.

Que as duas vagas que a União das Comunidades dispõe nesta comissão, ainda estão por ser ocupadas. (*grifo da autora*) Por essa razão solicitamos a urgente integração dos companheiros nesta comissão, para que melhor possamos dinamizar os trabalhos.

Aguardando o comparecimento dos companheiros representantes da União das Comunidades

Atenciosamente

Comissão Organizadora do I Congresso de Entidades de Bairros e Favelas de Fortaleza”<sup>1</sup>

Talvez tenha sido esta a última tentativa de agregar efetivamente a UCGF na composição de forças para organização do I Congresso.

Não pretendendo aqui apresentar as razões que, certamente estão ligadas a posições políticas diferenciadas, alguns elementos mostraram as divergências por parte da UCGF. Para citar alguns:

- pela inserção e vivência no movimento de bairros, era clara a hegemonia do PC do B, partido do qual o grupo que orientava politicamente a UCGF era dissidente, no esforço de criação da entidade única;
- a proposta de criação de uma entidade única passava por convidar inclusive as organizações de moradores de bairros ligadas ao PDS, partido do governo, na perspectiva de colocá-las sob a direção dos grupos de esquerda articulados nessa entidade única. Essa postura não era compartilhada pela UCGF;
- a UCGF considerava prematuro o momento para criação de uma entidade única;
- a organização do Congresso reconhecia todas as representações de moradores, desde que fossem organizadas em forma de entidades, fossem legalizadas ou em vias de legalização<sup>2</sup>. A UCGF não trabalhava com esse modelo organizativo e sim com comunidades, alegando que a estrutura das associações era vertical e reproduzia o autoritarismo do sistema. As outras forças que se agregaram à

---

<sup>1</sup> COMISSÃO ORGANIZADORA DO I CONGRESSO DE ENTIDADES DE BAIROS E FAVELAS DE FORTALEZA, Ofício à União das Comunidades da Grande Fortaleza, Fortaleza, 07/10/1981/a.

<sup>2</sup> Para tanto foram exigidos, no ato de inscrição para o I Congresso, os seguintes documentos: o Estatuto (ou proposta de estatuto), a ata de eleição da última Diretoria (ou diretoria provisória) e a ata da Assembléia Geral de escolha dos dez delegados de base.

proposta da entidade única criticavam o modelo de organização em comunidades por que facilitava a manipulação política uma vez que não havia eleição, nem representação, nem mandato<sup>1</sup>.

O trabalho realizado pela Comissão Organizadora do I Congresso contou com uma estratégia que visava, não só o fortalecimento dos seus vínculos com as entidades dos bairros, mas principalmente sua afirmação na cidade, construindo espaços enquanto organização federativa. Acerca dessa estratégia, foram encaminhadas como ações preparatórias:

- a realização de encontros diversos nas regiões para discutir o temário do congresso, estabelecendo os vínculos com as lutas específicas e localizadas das entidades;
- contato permanente entre os membros da Comissão e as entidades de base, através de um Plano de Visitas, para encaminhamento das seguintes ações:
  - “a) levar às bases a discussão do encaminhamento proposto pela comissão;
  - b) conhecer o nível de organização destas entidades do ponto de vista legal, jurídico;
  - c) colaborar com essas entidades do ponto de vista de sua legalização (estatuto, eleição, publicação, registro do estatuto, livros de ata, etc.)
  - d) solicitar de cada entidade uma cópia do estatuto e da ata de fundação e da última eleição de sua diretoria;
  - e) discutir a proposta de regimento interno do congresso, assim como propor mecanismos que garantam o cumprimento deste regimento (por exemplo realização das assembléias gerais para escolha dos delegados ao congresso);
  - f) encaminhar propostas de atividades financeiras.”<sup>2</sup>
- a campanha pela água,<sup>3</sup> realizada no dia 1º de outubro de 1981, Dia Nacional de Luta, convocado pela CONCLAT, foi fruto de uma estratégia de “realizar o congresso através de uma grande campanha (...) por melhores condições de vida para o povo, ligando esta campanha às lutas específicas dos bairros e às lutas gerais do povo brasileiro”;<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> A esse respeito era comum a representação de uma determinada entidade no movimento de unificação, através de seu presidente e do mesmo bairro, até da mesma entidade; outras lideranças também se faziam representar na UCGF, como comunidade.

<sup>2</sup> COMISSÃO ORGANIZADORA DO I CONGRESSO DE BAIROS E FAVELAS DE FORTALEZA, Proposta de Encaminhamento para a Realização do Congresso, Fortaleza, 1981/c, p.1 e 2.

<sup>3</sup> Ver panfleto “Queremos Água”, convocatório do ato público em frente à Prefeitura no dia 1º de outubro de 1981. A escolha da problemática da falta d’água deveu-se ao período de cinco anos de seca (79 a 83) que provocou um sensível rebaixamento do lençol freático em vários bairros de Fortaleza.

<sup>4</sup> COMISSÃO ORGANIZADORA DO I CONGRESSO DE BAIROS E FAVELAS DE FORTALEZA Propostas resultantes do Encontro de 31 de maio de 1981, Fortaleza, 1981/d, p. 1.



- a ocupação dos mais diferentes espaços na imprensa pelas entidades de moradores, enfocando as problemáticas dos seus bairros e anunciando a realização do I Congresso.

Sobre esse último aspecto, vale citar algumas manchetes de jornais da época:

- “Bairros e favelas exigem vida melhor” – O Povo, 1/09/1981;
- “ Comissão cobra ao Prefeito reivindicações atrasadas – O Povo, 12/09/81;
- “Moradores da Cidade 2000 pagam mas não têm água” – O Povo, 12/09/81;
- “Concentração e passeata no Dia Nacional de Luta” – O Povo, 2/10/81;
- “Os problemas se agravam nos bairros periféricos” – O Povo, 02/10/81;
- “Periferia do José Walter quer água” – O Povo, 13/10/81;
- “Moradores da Água Fria fazem manifesto da água”, - O Povo, 21/10/81;
- “Entidades de bairros realizarão Congresso” – O Povo, 26/11/81.

Do Plano de Contatos com as Entidades consta uma lista de 49 associações ou grupos organizados nos bairros, e um planejamento com os seguintes itens:

1. “a comissão deverá se dividir em sub-comissões (...)
2. devemos dividir as entidades por estas sub-comissões considerando a facilidade de contato;
3. as sub-comissões deverão ter em mãos para proceder às visitas: o temário, o regimento interno, os panfletos e o 1º Boletim (...);
4. as sub-comissões deverão visitar no mínimos duas vezes cada entidade para garantir a participação. Deverá propor uma reunião com a diretoria e, se possível, participar das assembléias gerais;
5. as sub-comissões devem deixar em cada entidade visitada um ponto de contato de maior facilidade, nome, endereço, telefone. Se possível endereço central de trabalho de alguém do bairro;
6. na primeira visita a sub-comissão deverá encaminhar as cópias xerox do Estatuto, e ata de eleição da diretoria (última eleição) da entidade visitada”<sup>1</sup>

Todos esses elementos revelam que, apesar da inexperiência e da falta de condições financeiras e materiais, a preparação do I Congresso atingiu um grau de organização admirável. Havia a Comissão Organizadora formal, fruto de uma composição de forças e, em torno dela, um grupo de colaboradores dos bairros e de outros setores da sociedade civil que se somavam, desenvolvendo as inúmeras atividades necessárias para promover um evento do porte do I Congresso, àquela época.

“Esse Congresso foi, sem dúvida, um acontecimento marcante e representativo. Desde 64 não contávamos com uma concentração de massa dessa natureza” (FASE, 1981:01).

O Congresso realizou-se nos dias 28 e 29 de novembro de 1981, no Seminário da Floresta (Álvaro Weyne), contando com a participação de 800 delegados, representando 29 entidades já legalizadas e várias outras em formação. A estrutura montada para receber os participantes contava com alimentação, alojamento para os que moravam

---

<sup>1</sup> COMISSÃO ORGANIZADORA DO I CONGRESSO DE BAIROS E FAVELAS DE FORTALEZA, Plano de Contatos com as Entidades, 1981/b.

mais distante e, para os convidados de fora de Fortaleza, uma creche para atender as crianças daqueles que eram obrigados a levá-las, além de um ambulatório para pequenos atendimentos. O material produzido constou de um cartaz, de faixas e de um Boletim Informativo, com o regimento do Congresso e notícias dos bairros.

Os temas discutidos nas quatro comissões foram: 1) Carestia e desemprego; 2) Condições de vida; 3) Condições de moradia; 4) Formas de luta e organização dos moradores de bairros e favelas de Fortaleza.

Mesmo com todas as divergências que envolveram a relação com a UCGF, esta articulação participou do I Congresso tanto através de entidades inscritas como de militantes que não eram delegados, estes últimos apenas, com direito a voz nas comissões<sup>1</sup>. Sua posição era de não criar a Federação naquele Congresso. Como o propósito era de criar uma entidade única, a posição da UCGF fez recuar as demais forças presentes. Em função de manter a unidade, em vez de fundar a Federação, foi criada uma Comissão Pró-Federação, com o compromisso de realizar o II Congresso no ano seguinte, momento em que seria criada a entidade única. Na Comissão Pró-Federação, algumas vagas foram destinadas à UCGF, porém não se registrou uma ocupação efetiva na implementação das atividades preparatórias do II Congresso, pois sua participação reduziu-se, na prática, às grandes reuniões.

Durante sua existência, (dezembro de 1981 a agosto de 1982), a Comissão Pró-Federação não restringiu seu trabalho somente às atividades preparatórias do II Congresso, pelo contrário, ocupou espaços importantes junto às entidades de moradores e à opinião pública, desenvolvendo diversas atividades. São exemplos: a campanha de abaixo-assinado contra o aumento das passagens dos transportes coletivos, entregue em ato público ao Prefeito; a resistência contra a expulsão dos moradores da Favela das Placas; um estudo sobre os problemas de matrículas nas escolas públicas dos bairros; a participação no congresso da CONAM – Confederação Nacional das Associações de Moradores, entre outras.

Sua primeira reunião no ano de 1982 contou com a presença de 100 pessoas, representando 46 bairros e favelas, quando “foi discutido um plano de trabalho para ser desenvolvido (...) referente aos problemas mais imediatos vividos pelos moradores desses locais” (O POVO, 30/01/81) .

Assim, a Comissão Pró-Federação já antecipava, através de seu trabalho, a conquista de um perfil público e o estreitamento dos vínculos com entidades de moradores através das lutas. Essa estratégia tornou irreversível a proposta de criação da Federação no ano seguinte, pois na verdade, ela já vinha se constituindo de fato, implementando, sobretudo, as ações deliberadas no I Congresso.

O II Congresso, realizado nos dias 7 e 8 de agosto de 1982, nas dependências do SESI – Serviço Social da Indústria - contou com a participação de mil e duzentos pessoas entre delegados, escolhidos em assembléia geral das associações com direito a voz e voto, ouvintes, com direito a voz nas comissões, e observadores, sem direito a voz nem voto (FBFF,1982).

A criação da Federação já não era mais assunto da pauta de discussão. O argumento alegado no I Congresso de “momento imaturo” não mais se aplicava, de vez que, se

---

<sup>1</sup> O Regimento do Congresso permitia a participação de ouvintes com direito somente a voz nas comissões. O direito ao voto, assim como a direito à voz nas plenárias, ficaram restritos aos delegados credenciados das associações.

contava com uma experiência de nove meses de trabalho efetivo da Comissão Pró-Federação. Um novo questionamento foi posto por delegados e outros participantes vinculados a UCGF, desta vez o alvo foi a eleição da Diretoria naquele Congresso, através do voto dos delegados. A posição da UCGF negava a legitimidade dos delegados credenciados para eleger a diretoria (sistemática definida pelo Regimento no que diz respeito à eleição) contrapondo a proposta de eleição pela base, através de urnas itinerantes nos bairros para que cada morador tivesse direito ao voto. Com as palavras de ordem “Eleições pela base”, militantes da UCGF tentaram desautorizar a representatividade dos presentes, contrapondo uma proposta absolutamente impraticável.

Que estrutura tinha a Comissão Pró-Federação para proceder a uma eleição direta, com todos os sócios de 60 entidades espalhadas pelos mais diversos bairros da cidade? De onde viria a infra-estrutura de recursos humanos e materiais para isso? Quanto tempo seria necessário para concluir esse processo dentro das condições objetivas da época? Como garantir a lisura do pleito? Como evitar as manipulações? E se houvesse mais de uma chapa, como garantir a fiscalização? Esses e tantos outros são pontos que, embora não tenham sido colocados, nem tampouco discutidos, revelam a impraticabilidade da proposta. A apresentação entusiasmada de uma proposta que não era factível deu indícios de que o objetivo do questionamento não era, na verdade, a vontade de exercer a “democracia direta”, mas sim criar um fato para expressar o não-reconhecimento daquela diretoria eleita, pondo em dúvida a legitimidade dos votantes e do próprio Congresso.

Com todas as dificuldades para controlar os tumultos criados, a Diretoria foi eleita no II Congresso com a composição de todas as forças presentes em chapa única. Os opositores, por não concordarem com o processo eleitoral, obviamente, não concorreram com nenhuma chapa à Diretoria. Mesmo assim, duas vagas foram oferecidas à UCGF na chapa única. Um dos seus membros, que ocuparia um lugar na Diretoria, apresentou de público sua recusa<sup>1</sup>, o outro permaneceu, porém compareceu apenas a três reuniões da diretoria, afastando-se.

Dessa forma, o objetivo de unificar as lutas dos bairros a partir da criação de uma entidade única, capaz de dirigir as lutas, não foi alcançado. A UCGF continuou seu trabalho criando em seguida a JLCF - Jornada de Luta Contra a Fome, enquanto a Federação dava seus primeiros passos na construção da entidade.

Com uma diretoria de composição, porém com hegemonia do PC do B, o primeiro mandato da FBFF (1982 – 1984) caracterizou-se principalmente por dois momentos:

1º Momento: o acento do trabalho foi na constituição do seu perfil público e a sua construção material, com a legalização de sua documentação e estruturação mínima de uma sede e ocupação de espaços na imprensa. O trabalho principal foi o de apoio às resistências aos despejos, como são exemplos: Favela do Trilho, Parque Água Fria, Favela Santos Dumont e a ocupação do Conjunto do Lagamar, entre outras. A organização dos moradores nas áreas de conflito muito favoreceu o crescimento das bases da Federação a partir de uma postura de luta. A promoção de atos públicos e outras manifestações, assim como a participação

---

<sup>1</sup> Em depoimento ao O Povo, 10/08/82, esta liderança comunitária afirmou: “É evidente que o que aconteceu foi um desgaste para o movimento de bairros e favelas. As agressões dominaram mais o Congresso do que os problemas dos bairros.”

efetiva em eventos de natureza política, favoreceram o reconhecimento de sua representatividade na Cidade.

2º Momento: mesmo dando continuidade ao trabalho desenvolvido no primeiro momento, a FBFF passou a desenvolver um trabalho mais voltado para a formação de lideranças e articulação de parcerias, visando a assumir uma postura mais propositiva, além da reivindicativa. São exemplos: Seminários sobre Moradia, Campanha por Frentes de Serviço, Ciclo de Debates Fortaleza - Problemas e Soluções, Projeto de Alfabetização de Adultos pelo método Paulo Freire.

Com exceção do representante da UCGF que se afastou, a Diretoria, ainda que fruto de uma composição de forças, permaneceu coesa até o final do mandato, desenvolvendo o seu trabalho com dificuldades materiais, mas sem grandes problemas internos.<sup>1</sup>

No segundo mandato (1984 – 1986), a FBFF é procurada por algumas entidades antes vinculadas à UCGF.<sup>2</sup> O novo grupo aproximou-se da Federação às vésperas do III Congresso, pleiteando sua participação também na diretoria, proposta que não foi aceita pela força que hegemônica da Federação.

A Diretoria eleita para o segundo mandato, com a mesma composição anterior, implementou muitas ações, frutos de campanhas iniciadas no primeiro mandato. São exemplos:

- as “Frentes de Serviços nos Bairros”, com várias obras executadas com a participação das associações.
- O “Ciclo de Debates” passou a ser realizado nos bairros, com o objetivo de capacitar lideranças a partir da elaboração de um diagnóstico local.
- A ocupação de espaços institucionais, no Conselho de Desenvolvimento Urbano e no Conselho Municipal de Transportes Coletivos.

No IV Congresso (1986), que elegeria a Diretoria para o terceiro mandato, há uma quebra na composição de alianças que vinha sustentando a entidade até então. As entidades ligadas ao PRC e PT, que ingressaram na Federação desde o Congresso anterior, passaram a articular-se com outras forças que, apesar de comporem a diretoria da FBFF, manifestavam seu descontentamento com o controle da entidade pelo PC do B. Com base nessa avaliação e somada à tentativa frustrada de participação do PRC e PT na eleição anterior, foi articulada, pela primeira vez, uma chapa de oposição. A oposição, que lançou a chapa “É preciso mudar”, acusava o PC do B de partidarização gradativa da entidade, pondo em risco a representação do movimento e a redução da Federação a mero aparelho partidário do PC do B. Assim, os opositores defendiam a necessidade de proceder a algumas mudanças na composição política da entidade, de maneira a aprofundar a democratização em seus órgãos de direção.

---

<sup>1</sup> É importante destacar que, apesar da convivência de forças diferentes, na primeira Diretoria da FBFF, havia um bom relacionamento entre os diretores, além de um clima de amizade, respeito e companheirismo, no desenvolvimento dos trabalhos.

<sup>2</sup> Essa iniciativa deveu-se a um racha ocorrido no PRC, partido que dava orientação à UCGF, dando origem ao PRO, que continuou dando direção à UCGF. As entidades que continuaram no PRC, partido abrigado no PT, romperam com a UCGF e procuraram filiar-se à FBFF.

“O PC do B caminhava para um processo hegemônico violento. O PC do B estava aparelhando a entidade, as alianças estavam se quebrando, se enfraquecendo. Alguns conteúdos não mais estavam sendo discutidos e sim impostos pelo PC do B. O processo de discussão (...) estava sendo prejudicado em função da posição do PC do B. Com isso, a Federação estava correndo o risco de não mais representar uma aliança entre as diferentes forças, sendo sim, ‘aparelhada’ pelo PC do B. Não se estava mais garantindo que as outras correntes também fossem representadas”.<sup>1</sup>

O PC do B justificava sua maior participação nos cargos dirigentes argumentando sua forte expressão política no movimento (BRAGA, 1995:149).

O IV Congresso foi palco de ações jamais vistas entre as forças de composição da Federação. Ainda que o regimento determinasse o voto secreto, apenas dos delegados credenciados, com o uso de urna e toda uma estrutura já montada pela Comissão Eleitoral, na plenária, a mesa tomou uma decisão contrária ao regimento, colocando para a plenária decidir pelo voto através do levantamento dos crachás. Essa decisão foi tomada por aclamação, sem confirmar as credenciais dos que tinham direito ao voto. O resultado, obviamente, foi favorável à posição que orquestrou essa virada.

Este fato ocasionou grande polêmica e, em consequência dele, três membros da Comissão Eleitoral retiraram-se junto com a chapa ‘É preciso Mudar’ e todos os seus adeptos.

Essa conduta provocou tumultos e indignação. Estava rompida uma aliança de cinco anos na direção da entidade. A chapa 2 acionou a justiça, solicitando a suspensão da posse da chapa 1, supostamente eleita.

A justiça concedeu uma liminar o que “aconteceu no dia 15.08.86. Alegaram que além da mudança sobre a forma de votação, foram distribuídos crachás com estudantes. O outro pólo recorreu, afirmando que a eleição, através do crachá foi uma deliberação da maioria dos delegados e que, quando a junta eleitoral se retirou, foi substituída pelos suplentes” (MATOS, 1995:68).

Os embates na justiça duraram quatro meses, momento em que muitas reuniões buscando entendimentos foram realizadas. Um acordo foi feito em dezembro de 86, permitindo a posse da diretoria eleita no IV Congresso. Em contrapartida, esta diretoria teria um mandato reduzido para apenas sete meses, momento em que deveria ser convocado o V Congresso, que foi realizado nos dias 6 e 7 de dezembro de 1987.

Esses conflitos de posições foram responsáveis por profundo desgaste no interior da Federação que continuou sua atuação com inegável perda de peso político nos anos seguintes.

Em 1988, a UCGF decidiu formalizar sua estrutura organizativa, elegendo sua primeira diretoria através de eleições diretas nos bairros (MATOS, 1995:74). Antes disso, a entidade já vinha atuando no sentido de incentivar a organização de entidades de

---

<sup>1</sup> Entrevista com o vice-presidente da diretoria da FBFF de 84-86 e candidato a presidente na chapa de oposição “É preciso Mudar” no IV Congresso, realizado de 1 a 3 de agosto de 1986.

moradores em áreas de ocupação, dando indícios da necessidade de melhor credenciá-las para as negociações junto ao poder público<sup>1</sup>.

Assim, o propósito de criação de uma entidade única representativa do movimento de bairros de Fortaleza, inspirado a partir do conflito da Favela José Bastos, nunca foi realizado. Durante essas duas décadas, as duas entidades federativas, FBFF e UCGF, permanecem atuando junto ao movimento de bairros em Fortaleza com estratégias bastante diferenciadas.

### **6.1.3. A inserção da Igreja nos bairros**

No mesmo período, também inspiradas no conflito da Favela José Bastos, foram criadas, em áreas urbanas de Fortaleza, as Comunidades Eclesiais de Base – CEBs. A repercussão do conflito levou alguns religiosos e religiosas, padres, freiras e seminaristas a optarem por sair dos conventos e buscar uma experiência religiosa de inserção nas favelas, solidarizando-se com o drama vivido na periferia da Cidade. Pequenos grupos de religiosos passaram a alugar ou comprar casas de taipa nas favelas para instalarem-se como moradores, iniciando uma inserção social de apoio às lutas populares.

“As CEBs já eram conhecidas no interior como comunidades rurais que se reuniam, mas na grande cidade isso era uma novidade e na verdade não se sabia como se poderia, assim, numa favela que desestrutura o ser humano, que afasta, que desenraíza, que fragiliza toda a experiência humana, como se podia ter uma experiência de comunidade, de laços, de solidariedade. Então era isso mais ou menos que estava sendo procurado e a José Bastos foi assim um eclodir dessa necessidade de dizer: agora vamos, o drama está ficando cada vez mais público e a periferia não está querendo agüentar. Então, chegamos juntos”.<sup>2</sup>

A transferência das famílias da Favela José Bastos para um terreno doado pelo Governo do Estado, próximo ao Parque Genibaú, onde foi construído o Conjunto São Miguel, influenciou toda a organização das primeiras CEBs e associações de moradores daquela região. Essas organizações deram continuidade, também com impacto, às lutas de resistência aos despejos dos moradores das margens dos trilhos da RFFESA e várias ocupações de terrenos. Em outras palavras, a organização da resistência do Parque Genibaú teve uma influência direta do movimento da Favela José Bastos dada a proximidade do conjunto S. Miguel – local onde foram assentadas as famílias despejadas da favela.

---

<sup>1</sup> Tanto a legalização da UCGF como a sua atuação no sentido de também formalizar a organização dos moradores das áreas de ocupação em conselhos de moradores com estatuto e diretoria eleita, ocorreram durante o mandato da Administração Popular, dando indícios da necessidade da formalização de parcerias entre o poder público municipal e as organizações do movimento de bairros vinculadas à UCGF.

<sup>2</sup> Entrevista com representante das CEBs.

“Quando foi em 79, aí tinha aqui um movimento de CEBs, (que começou a surgir as CEBs, as Comunidades Eclesiais de Base em 1979), tinha uma irmã e alguns seminaristas, começaram a se reunir aqui e aí em 79 nós fomos lá pro Genibaú começar a Comunidade Eclesial de Base lá. E chegamos na época de um conflito, em que a RFFSA estava despejando um pessoal nas proximidades da estação. E começamos esse trabalho, aí criamos a comunidade Veneza, que era um grupo de CEBs, daí nasceu o Conselho Comunitário do Genibaú”.<sup>1</sup>

Ainda que já houvesse várias iniciativas de organizações populares nos bairros e até de articulações de algumas destas, não havia uma noção de direito à moradia apropriada pelas lideranças que conduziam essas organizações. O debate do direito à moradia produzido pela luta da Favela José Bastos, assim como todas as dificuldades enfrentadas em face da falta de defesa jurídica posta a serviço dessas populações ameaçadas de despejo, inspiraram a Arquidiocese de Fortaleza a criar o Centro de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos, com a atribuição principal de proceder à defesa jurídica das ações de reintegração de posse movidas pelos proprietários dos terrenos onde se situavam as favelas.

“A nossa compreensão era de que as pessoas estavam morando ruim e deveriam morar melhor, mas não havia a compreensão da questão do direito à moradia, e essa compreensão do direito se desencadeia pra valer mesmo, quando acontece em Fortaleza uma das ocupações de terra chamada ocupação da José Bastos. Pela primeira vez o governo e a polícia usaram de total violência contra as pessoas. (...) Se a gente quiser colocar um marco de luta pelo direito à moradia ele se dá a partir do acontecimento da José Bastos. É tanto que os Direitos Humanos da Arquidiocese se cria naquela época, quer dizer, a própria Assembléia Arquidiocesana que tomou conhecimento dos absurdos, chamou D. Aloísio às pressas pra Fortaleza, que estava nessa época na Assembléia em Itaiçi-SP, porque a coisa foi demais, foi um massacre total”.<sup>2</sup>

#### **6.1.4. A atuação da FASE na área urbana**

Além da Igreja, vale ressaltar a retomada da atuação educativa direta da FASE em 3 bairros da capital (Água Fria, Castelo Encantado e Conjunto Palmeira), a partir de 1980. A instituição, desde 1977 havia restringido sua ação a áreas rurais, trabalhando principalmente com sindicalismo rural, associado a projetos agrícolas e oferecendo apoio jurídico às causas dos trabalhadores.

O retorno de sua inserção em áreas urbanas teve como principal foco o apoio à organização dos moradores desses bairros, associado a ações nas áreas de saúde, educação, além do suporte para a construção das sedes das associações de moradores.

---

<sup>1</sup> Entrevista com ex-diretor do Departamento de Habitação da PMF e membro das CEBs.

<sup>2</sup> Entrevista com técnico do CDPDH.

“Fortalecer a organização e elevar o nível de participação e consciência crítico-política da população, a partir da prática educativa por ela mesma assumida e desenvolvida, [assim como] (...) favorecer a mobilização e articulação da população local com outras populações que tenham problemas e experiências semelhantes” (FASE, 1980:2) foram os principais objetivos do trabalho da FASE em 1980.

Além da atuação direta nos 3 bairros, a inserção da FASE foi muito importante na articulação das associações de moradores da Cidade, sobretudo no apoio logístico ao I Congresso. O trabalho da ONG também foi fundamental na atração de outras entidades e organizações profissionais para atuarem junto ao movimento de bairros. Em outras palavras, a FASE funcionou como elo de ligação entre as organizações de bairros e entidades da sociedade civil, na implementação de projetos em parceria.

Várias entidades, ONGs, organizações profissionais e movimentos, que até final dos anos 70 promoviam algumas atividades conjuntas no campo da luta política pelas liberdades democráticas, passaram a direcionar seu foco de trabalho ao apoio aos movimentos populares. Essa dinâmica tem maior expressão, inicialmente na organização do I Congresso de Entidades de Moradores de Bairros e Favelas de Fortaleza (1981), seguida pela Campanha por Frentes de Serviço nos Bairros (1984 a 1986) e pelo projeto de capacitação de lideranças Ciclo de Debates - Fortaleza: Problemas e Soluções<sup>1</sup> (1983 – 1985), chegando ao Fórum Popular Constituinte Municipal (1989 – 1990). Todos esses eventos contaram com a significativa colaboração de entidades de profissionais liberais, que contribuíram técnica e politicamente com as organizações populares.

#### **6.1.5. E A LUTA SOBE O PALCO...**

A participação dos artistas na luta da favela José Bastos ocorreu de múltiplas formas. Inicialmente as vigílias contaram com diversas apresentações artísticas que significaram não só o envolvimento daqueles artistas, mas, também a solidariedade na forma de entretenimento no sentido de amenizar tamanho sofrimento daquelas pessoas. Mas, o mais importante foi o impacto que a luta da favela gerou na produção artística da cidade naquele momento.

O Poema Fala Favela de Adriano Spínola, um testemunho da luta pelo poeta, publicado em primeira edição em 1981 e encenado pelo GRITA - Grupo Independente de Teatro Amador ainda em 1980 e 1981, expressa um importante movimento da dramaturgia cearense em inspirar sua produção na problemática social local, como forma de colaborar com a luta dos favelados.

O Grupo Siriará de literatura fundado em 1979 contou com a destacada participação do autor do poema, que articulado ao movimento de teatro amador local, produziu a peça Fala Favela “que foi encenada pela primeira vez em 6/12/80 no Teatro Pascoal Carlos Magno (Teatro Universitário - UFC) pelo GRITA (Grupo Independente de Teatro

---

<sup>1</sup> Nos primeiros anos da década de 1980, algumas organizações profissionais e não governamentais, como FASE, IAB e AGB, articulam-se com a Federação para implementação de um projeto de capacitação de lideranças dos bairros.



Amador) dirigida por José Carlos Matos. (...) Os poemas foram musicados pelo compositor Cale. (SPÍNOLA, 1981:2).<sup>1</sup>

O GRITA ofereceu uma apresentação especial aos participantes da luta da favela que, na época, já estavam instalados no Conjunto São Miguel.

“... depois da temporada cearense a peça apresentou-se em Mossoró - Rio Grande do Norte, abrindo a Semana Norte Nordeste de Filosofia, em 01/05/81. Em julho do mesmo ano, participou do Festival Universitário de Teatro Amador, em João Pessoa - Paraíba” (SPÍNOLA, 1981:2).

Esses foram alguns dos desdobramentos significativos que os múltiplos saberes produzidos pela luta da Favela José Bastos (1978/1979) fizeram emergir, - especialmente os produzidos na prática política e os apropriado através da mediação dos agentes educativos, mudando completamente o rumo da história do movimento de bairros em Fortaleza, que passou a melhor se instrumentalizar nos anos seguintes.

## **6.2 SABERES ELABORADOS NAS OCUPAÇÕES DE TERRENOS EM FORTALEZA**

A década de 1980 iniciou-se em meio a um longo período de seca (cinco anos consecutivos -1979 a 1983) que fez da Cidade palco da penúria e do flagelo de populações vindas da zona rural. No plano da habitação popular, o período caracterizou-se pelas experiências do BNH, que vinham demonstrando sua inadequação ao atendimento às populações de maior carência e pela malfadada política de desfavelamento implementada pela Prefeitura Municipal de Fortaleza. Em outras palavras, na época não havia uma política oficial de atendimento adequado a essas populações no campo da habitação popular.

Ainda no regime militar, o movimento popular em Fortaleza caracterizava-se, principalmente, pelas ações coletivas de resistência aos despejos presididos pelo poder público ou por particulares, respaldados na Administração Municipal. A erradicação de favelas, antes de trazer alguma melhoria da qualidade de vida da população favelada promovendo ações de urbanizações, pelo contrário, expropriava as moradias dessas famílias, desalojando-as, distanciando-as das fontes de trabalho e das relações de convívio construídas.

Além de não oferecer opções favoráveis à inclusão dessas populações em áreas urbanizadas da Cidade, a política de desfavelamento, que imperou até meados da década de 1980, apresentou seu reverso: a maioria das famílias desalojadas buscava construir suas moradias em outras favelas. Essa dinâmica redundou, sobretudo, no deslocamento permanente de uma população flutuante, que adensava as favelas ou dava início a mais núcleos favelados.

---

<sup>1</sup> O elenco contou com os seguintes atores: José Carlos Matos, Ivonilo Praciano, Sérgio Ângelo, Clara Angélica, Fenelon Rocha, Elza Ferreira, Graça Freitas, Ximenes Prado, Paulo Ess, Socorro Moura e Sônia Santos.

“... Então, essa noção teve uma resistência muito grande do movimento organizado, por duas razões: 1ª ninguém queria sair de onde estava porque estava mais próximo dos locais de trabalho, tinham algum tipo de mercado, onde as pessoas conseguiam sobreviver. E tinha também a distância a percorrer para ir ao local para trabalhar. (...) Não tinha outro pólo de desenvolvimento apesar já da existência de Maracanaú e de algumas fábricas em Caucaia mas ninguém queria se deslocar para Caucaia ou Maracanaú.”<sup>1</sup>

O cenário caracterizava-se por uma luta de interesses contraditórios, um hegemônico e outro construindo uma contra-hegemonia: de um lado a política de desfavelamento, contando com o amparo legal e jurídico e com o apoio do poder público, de outro a prática social das lutas por moradia que passou a contar com um movimento mais organizado e com o apoio e assessoria de setores da Igreja e entidades profissionais e não governamentais.

Para explicitar melhor o conteúdo dessa parte do trabalho é necessário retomar:

- o conceito de saber da prática social desenvolvido por Damasceno em suas pesquisas, como uma relação dialética que se elabora no processo de luta e que, ao mesmo tempo, produz efeitos na recriação das práticas desenvolvidas;
- dos três núcleos, identificados por Damasceno, quanto à origem dos saberes, os que são produzidos na luta pela terra residem, principalmente, em dois núcleos: saber político e saber apropriado através da mediação dos agentes educativos;
- a noção de produção de conhecimento em Thompson, que defende que um outro tipo de conhecimento, não acadêmico, é produzido e apropriado o tempo todo a partir da experiência.<sup>2</sup> E que a experiência promove mudanças que dão origem à experiência modificada, exercendo pressões e propondo novas questões; e
- a relação entre o saber da prática social elaborado nas lutas por moradia e a experiência dos autores dessas práticas, produzindo efeitos no aprimoramento de suas estratégias de luta direcionadas para a construção de uma nova hegemonia no uso e ocupação do espaço urbano.

Apropriando-se dos conceitos e relações ora retomados, essa parte do estudo busca desnudar os diferentes saberes produzidos em experiências de ocupações planejadas de terrenos em Fortaleza. Como estratégia de luta por moradia, essas experiências elaboram saberes, aprimoram práticas anteriores e, ao mesmo tempo, contribuem para a construção de uma nova hegemonia.

Que saberes foram elaborados nas experiências de ocupações de terrenos, estrategicamente planejadas, em Fortaleza e que resultados práticos produziram? Em que medida estes saberes elaborados através das práticas sociais de luta por moradia

---

<sup>1</sup> Entrevista com o primeiro presidente da FBFF – gestão 1982 – 1984.

<sup>2</sup> Experiência compreendida como a “resposta mental e emocional, seja de um indivíduo ou de um grupo social, a muitos acontecimentos inter-relacionados ou a muitas repetições do mesmo tipo de acontecimento” (THOMPSON, 1981:15).

foram traduzidos em propostas concretas, orientadoras de procedimentos capazes de influenciar as políticas de habitação popular?

Transitando no campo dessas indagações, a pesquisa elegeu algumas experiências de ocupações planejadas, escolhendo suas lideranças principais como fonte de informação.

### **6.2.1. Da luta de resistência às ocupações planejadas**

Como em outras capitais do País, a luta por moradia em Fortaleza alcançou, na segunda metade de década de 1980, um novo patamar onde a ocupação individual e as estratégias de resistência cederam lugar às de ocupações coletivas e planejadas de terrenos urbanos. Três fatores estão intrinsecamente ligados à avançada estratégia da luta popular pela moradia, em Fortaleza:

- a necessidade de moradias para os grandes contingentes populacionais que se dirigiram à Cidade, intensificados pelos cinco anos consecutivos de seca (1979-1983);
- o apoio por parte da Prefeitura a partir da nova correlação de forças que imprimiu uma feição própria à administração da Cidade com o mandato popular de Maria Luíza Fontenele (1986 – 1988) que, de alguma forma, criou uma expectativa na população no que se refere a melhorias concretas em suas condições de vida e moradia; e
- o apoio garantido por parte das organizações federativas do movimento popular, Comunidades Eclesiais de Base, Centro de Defesa e Promoção dos Direitos Humanos e outros setores da Igreja Católica.

As ocupações planejadas tomaram grandes proporções especialmente nesse período, segunda metade da década do 1980, tendo prosseguido na década de 1990 em menor escala.

“ ...nós estávamos vivendo o momento de explosão da cidade, um momento de expansão urbana desenfreada e de chegada de contingentes pobres de tudo quanto é de região do estado, em busca de trabalho, em busca de sobreviver, em busca de esmola... Então era o momento longe de erradicar, ao contrário tivemos foi um momento de ocupações da cidade e que o povo foi fazendo de forma espetacular, umas organizadas e outras desorganizadas em que o povo ia ocupando mesmo espontaneamente, sem nenhum conteúdo de estruturação política, ou ideológica, nada disso, o grosso das ocupações foram realizadas assim sem nenhuma direção, e é por isso que no período de seca não teve assim distinção, não interessava, essa foi a lógica apreendida na cidade...”<sup>1</sup>

A Administração Popular ainda hoje é acusada por técnicos do poder público, seja municipal ou estadual, de estímulo às ocupações à época. Essa acusação baseia-se por um lado no respaldo e apoio oferecidos aos ocupantes e, por outro, pela sua estreita relação com a UCGF - União das Comunidades da Grande Fortaleza, organização de

---

<sup>1</sup> Entrevista com o primeiro presidente da FBFF - gestão 1982 a 1984.

nível federativo que congrega organizações e lideranças populares de base e que defende claramente em suas plataformas a ocupação de terrenos como estratégia mais avançada da luta popular por habitação.

Aos serem indagados sobre a posição da Comissão Municipal de Habitação sobre as ocupações de terrenos, seus técnicos afirmam:

“Eu reputo isso um negócio condenável. Uma das ações de desenvolvimento institucional é exatamente isso, é evitar e desestimular as ocupações.”

“Quem estimulava era a Maria Luíza. Quem estimulou foi na época dela”.

“O que tem estimulado muito (...) são os grupos políticos, esses têm estimulado. O êxodo vem do interior, chegando aqui, eles são estimulados a ocupar. E outra coisa, o município nunca preocupou-se com isso.”<sup>1</sup>

As primeiras ocupações objetivavam principalmente a posse do terreno para construção de moradias através da autoconstrução. Em face da ausência de uma política habitacional adequada a esses setores excluídos do mercado formal de habitação, as ocupações, à época, não vislumbravam a execução de um projeto habitacional. A opção inicial foi a autoconstrução. Como exemplo têm-se vários bairros que se formaram, praticamente, a partir de sucessivas ocupações seguidas de autoconstrução: Morro do Teixeira, Pici, Genibaú, Pantanal, apenas para citar alguns. Ao processo de ocupação seguia-se o da construção das casas com recursos próprios dos ocupantes, com padrões compatíveis com as condições das famílias. Não raro essas ocupações resultaram em favelas.

A partir de 1988, com a criação do Programa Nacional de Mutirões Habitacionais as ocupações passaram a objetivar não só a desapropriação do terreno, mas também a implantação de um projeto de mutirão. O Programa de Mutirões constituiu-se, portanto, em um fator relevante para alteração das estratégias iniciais das ocupações planejadas.

### **6.2.2. A iniciativa das ocupações planejadas**

Uma questão pouco esclarecida na pesquisa foi a “paternidade” da iniciativa em estimular as ocupações de terrenos. No geral, as lideranças das organizações de âmbito federativo não assumem a iniciativa, atribuindo-a à situação de necessidade extrema posta no momento, dizendo que boa parte das ocupações dessa época partiram de famílias que se juntavam de forma desorganizada e espontânea. No entanto, todas se colocam como tendo desenvolvido ações de apoio à luta, com vistas a melhor organizá-la. Demarcação de lotes, cadastro das famílias, negociações com os órgãos públicos, apoio jurídico e político, entre outras, foram ações desenvolvidas por essas organizações no plano do apoio.

Para efeito desse trabalho, será necessário abstrair a autoria da iniciativa em si, embora se saiba que cada ação foi precedida de um planejamento que passou pela iniciativa e o

---

<sup>1</sup> Entrevista com os técnicos da COMHAB – Prefeitura.

apoio. As atividades consideradas de apoio pelos entrevistados estão muito próximas à da iniciativa e, igualmente, mostram as diferentes estratégias e os saberes elaborados socialmente, como revelam os depoimentos a seguir:

“... ocuparam o canal e aí ocuparam tudo... aí virou um enxame de abelhas. Ocuparam o campo, ocuparam lá em frente, aí começaram as ocupações. Do canal algumas pessoas já vinham perguntando: de quem é esse terreno? Aí perguntavam, e a gente respondia é do Sr. Fulano (...), é da Prefeitura, ninguém sabia dizer de quem era (...) A Associação não tinha controle das ocupações, não tinha. (...) Mas quando disseram assim: nós vamos ocupar hoje o canal, vocês vão dar o apoio? Aí eu disse assim: vamos, a associação está aqui é pra lutar. Então elas disseram: 10 horas você esteja lá no canal, que nós vamos ocupar. Aí estava tendo uma assembléia da associação, quando foi 10 horas que estavam todos os diretores da associação (...) aí a mulher disse, pois é agora, nós queremos um apoio da associação, aí a gente foi. Quando chegou lá o pessoal já tava armando barraca, derrubando mato... Foi assim: veio um e começou a chegar outras pessoas, desorganizados. Não fizeram o tamanho do lote, de jeito nenhum, nada. Depois desse processo assim, em outro dia, depois de uma semana, a gente começou: vamos medir, vamos fazer o cadastramento, (...) vamos medir pedacinho por pedacinho... aí definimos o tamanho do lote.”<sup>1</sup>

“... quem ocupa é o próprio povo que se organiza. Nós entramos no apoio, de ajudar até no sentido de orientar pra que dê certo a ocupação. O pessoal mesmo estabelece os critérios lá”.<sup>2</sup>

“Era tudo planejado. As CEBS muitas vezes se articulavam junto com o movimento que a gente chamava movimento popular (...) pra reforçar as ocupações e aí ela se dava, dentro da cidade, mais organizada. Mas quem estimulava era a seca e a fome que estava aqui dentro de Fortaleza...”<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Entrevista com presidente da Associação de Moradores do Bairro Ellery e presidente da FBFF – gestão 1998 – 2000.

<sup>2</sup> Entrevista com diretor da UCGF.

<sup>3</sup> Entrevista com ex-diretor do Departamento de Habitação da Administração Popular e membro das CEBS.

“... as ocupações que ocorreram em Messejana nenhuma foi uma ocupação planejada pela Igreja, por nós, não foi iniciativa de teóricos ou de estudantes. Eu não sei como foi em outras áreas, mas em Messejana não houve isso. Não houve ocupações encenadas, ou coisa parecida, que era uma das acusações que pairava sobre a nossa presença na área, que nós estávamos incentivando pessoas pra ocuparem os terrenos. Na verdade o processo de ocupação se deu de forma bastante espontânea. O problema era que Messejana, que é a periferia sul da cidade de Fortaleza, havia recebido muita gente nos anos da seca, foi horrível, Fortaleza inchou demais! Eram barracos e mais barracos. (...) Aí depois de 1, 2 ou 3 anos de morar em [leito de] rua e catalisados também pela esperança popular que foi, quer queira ou não, a eleição da Maria Luiza encheu toda a periferia com esperança, muitos pobres se envolveram nessa campanha, e havia um cunho fortemente popular na candidatura, acreditando que as coisas iam melhorar. Então, a partir do ano de 86, já começou, de repente, amanheciam... a gente passava pelo bairro e chegava a notícia: olha, ocuparam o terreno tal, debaixo das mangueiras lá, está tudo ocupado pelo pessoal nas barracas, estão chamando vocês”.<sup>1</sup>

Uma liderança que participou da Diretoria da Federação de Bairros e Favelas, durante os mandatos correspondentes ao período de 1984 a 1989, assegura que havia uma orientação, e isso foi um pouco geral, que era a seguinte:

“Nós vamos ocupar determinada área, vamos construir os barracos de qualquer jeito, de papel, de plástico, etc, etc. Esse é o primeiro impacto da ocupação. No segundo momento você já vai melhorando a moradia da forma que você pode. Então havia um pouco a orientação de ir melhorando, de ir consolidando a ocupação, a permanência naquele terreno, a ocupação. Agora, nesse período também já se trabalhava o projeto de mutirão na tentativa de que isso pudesse um dia ser realidade”.<sup>2</sup>

No geral, o resultado dessas ocupações se foi modificando ao longo do tempo. Antes de 1988, as ocupações, na melhor das hipóteses, transformavam-se em favelas construídas com recursos dos próprios ocupantes através da autoconstrução. Após esse período, quando conquistado o Programa Mutirões Habitacionais, a perspectiva das ocupações passou a ser a construção de um conjunto habitacional em regime de mutirão.

### **6.2.3. As estratégias de ocupação**

O sucesso das ações de ocupação de terrenos pode ser analisado à medida do alcance de seus objetivos, ou seja, a conquista do terreno e a construção das casas, seja por autoconstrução, ou através de um mutirão habitacional. Para conseguir esse resultado, muitos atores entram em cena, sobretudo a repressão policial e os proprietários através

---

<sup>1</sup> Entrevista com representante das CEBs.

<sup>2</sup> Entrevista com diretor da FBFF.

das ações de reintegração de posse. O terreno escolhido, portanto, é um fator de extrema relevância para os desdobramentos futuros da ação.

Inicialmente, a escolha dos terrenos não parece muito criteriosa. Leitões de rua, áreas de risco, áreas institucionais, terrenos públicos e particulares foram escolhidos para ocupação por inúmeras famílias. Fica evidente, a partir das entrevistas que:

- em um primeiro momento, antes de 1988, os terrenos ocupados eram escolhidos somente com a intenção de permanecer no lugar, construindo as casas através da autoconstrução, mesmo que se tratasse de áreas de risco. Nesse caso o terreno devia comportar o conjunto das famílias ocupantes;
- após a criação do Programa Mutirões Habitacionais (1988), as ocupações passam a pretender, além da conquista do terreno, a construção de conjuntos de mutirão para as famílias. Por isso muitas ocupações ocorreram em terrenos que não comportavam o número de famílias, ou em terrenos inadequados, com a intenção de remoção de todas ou de uma parte dessas famílias para conjuntos de mutirão em outras áreas. Vale ressaltar que mesmo as ocupações ocorridas em anos anteriores, e que ainda estavam em conflito, redirecionaram sua luta para a reivindicação de conjuntos de mutirão. São exemplos as ocupações de Messejana.

As ações de ocupação de terrenos pressupõem uma disposição extraordinária, não só de enfrentamento da repressão por parte da polícia e da justiça como de permanência por um longo período em situação de abarracamento, convivendo com situações difíceis de insegurança e insalubridade. A escolha do terreno, tamanho, propriedade e características da área (se pública, particular ou com fatores de risco), denota a estratégia utilizada pelo grupo que organiza a ação, de vez que está intrinsecamente ligada às possibilidades de permanência, transferência, construção ou não de um conjunto de mutirão, assim como o grau de repressão que as famílias estão dispostas a enfrentar. As experiências dão indícios de que a população mais desorganizada direciona as ocupações para áreas de risco para evitar maior repressão por parte dos proprietários. A escolha de áreas de risco, geralmente, pode estar associada a duas perspectivas:

- Permanência no lugar levantando casas através da autoconstrução; e
- Transferência para um conjunto de mutirão em outras áreas. Nesse caso a ocupação da área de risco funciona como elemento de pressão.

“... Nós somos contra, por exemplo, ocupar área verde, ocupar algumas áreas, área de praça e tal. Agora às vezes é feito isso até por pressão, forma de pressão com o objetivo, não de permanecer naquele local, mas ocupar no sentido, de chamar os setores que têm interferência nessa área lá pra poder ajudar a pressão, pra garantir áreas adequadas de moradia. A maior parte hoje dessas ocupações tem sido até espontâneas e geralmente o pessoal que já tem uma experiência, uma tradição assim de luta, de confronto, constantemente, principalmente o povo mais pobre da cidade, ele está em confronto direto com a repressão, então eles sabem, eles vão para os locais que eles acham menos passíveis de repressão. Então há uma coisa, assim, quase natural, quando a pessoa quer evitar o confronto, ir pra uma área que vai ter menos problema, e termina sendo um problema maior porque ela vai pra uma área de risco”.<sup>1</sup>

“... Quando você já tem a estratégia de ocupar o terreno em autoconstrução já começa a construir, quando você tem a estratégia de ocupar o terreno só pra pressionar o mutirão, você não constrói. Você fica na barraca até... É, e aí teve alguns casos assim: as Goiabeira, o pessoal ficou em barraca de lona até conquistar a área de terra, que foi construído lá o mutirão...”<sup>2</sup>

Nessas duas direções já se percebe que são diferentes as estratégias de ocupação. No primeiro caso, a ocupação pode ser imediatamente seguida da autoconstrução e exige que o terreno comporte o número de famílias ocupantes. No segundo, toda a ação é direcionada para uma pressão política junto aos órgãos públicos no sentido de conseguir a construção de um conjunto em outras áreas, e as famílias permanecem abarracadas durante todo o período de negociação. Nesse caso, não há uma relação direta entre o tamanho do terreno e o número de famílias ocupantes, podendo este último exceder a capacidade do terreno para um loteamento em condições minimamente adequadas. Os dois depoimentos a seguir revelam essas duas situações distintas.

---

<sup>1</sup> Entrevista com diretor da UCGF.

<sup>2</sup> Entrevista com o diretor do Departamento de Habitação da Administração Popular e membro das CEBs.



“Tem ocupação, que se faz (...) sabendo que aquele local não é adequado pra ficar aquelas famílias, eles vão ser transferidos, então eles não definem nada, interessa só a pressão, só a ocupação em si. Como temos agora, por exemplo, o pessoal que ocupou aqui o antigo FRIFORT [Frigorífico Municipal de Fortaleza]. Eles sabem que não vão ficar ali, então não definiram nada. E nós não, quando nós ocupamos aqui, nós já tínhamos ciência de ficar aqui. Foi uma ampla discussão entre as 800 famílias e essa discussão, não foi assim uma vez, foram várias reuniões e discutimos e decidimos: ‘Gente, nós vamos ocupar e vamos ficar, dê no que der, nós vamos ficar. Vamos fazer pressão com todos os segmentos, com órgãos do Estado, da Prefeitura, com as ONGs pra ficar.’ Então quando nós viemos pra aqui pra dentro, nós estávamos definidos. Inclusive tivemos proposta da Prefeitura de transferência e a comunidade não aceitou. Não, nós ficamos aqui, nós entramos aqui, vamos ficar aqui.”<sup>1</sup>

“... Então nós fizemos uma pesquisa e encontramos esse terreno aqui baldio [Monte Castelo]. Fizemos um levantamento e descobrimos que esse terreno há muito tempo estava aqui pra ser um posto de saúde. A gente reuniu as famílias e dissemos: talvez não dê pra todos ficarem lá, mas é uma forma de pressão. Então a gente reuniu as famílias e numa noite às 3 ou 4 horas da manhã vieram pra esse terreno, todos. Ao chegar aqui desmataram todos os matos, mantemos um grande barracão e que aí eles começaram a fazer as barracas. (...) Nessa mesma noite ocuparam aqui e ocuparam um terreno lá no bairro Ellery. Só que como no bairro Ellery foi mais difícil, a estratégia foi a gente vir todo mundo junto pra cá e daqui a gente lutava para que naquele terreno [do Bairro Ellery] fossem feitas as casas.”<sup>2</sup>

O exemplo do bairro Ellery é emblemático. A partir de uma mesma ocupação, foram conquistados três conjuntos de mutirão, sendo um no bairro Monte Castelo, um no Bairro Ellery e outro no Padre Andrade.

A repressão policial é, também, um fator definidor da estratégia. Em algumas experiências, com vistas a dificultar a ação da repressão, foram escolhidos grandes terrenos onde o grupo inicial da ação se organizava para ocupar inicialmente uma pequena parte do terreno e o restante era ocupado espontaneamente por outras famílias que vinham agregar-se à ação, em um processo anteriormente previsto. Os defensores dessa estratégia argumentam que a repressão era bastante dificultada, dadas as proporções que a ocupação assumia.

---

<sup>1</sup> Entrevista com liderança da ocupação Leste-Oeste

<sup>2</sup> Entrevista com presidente da Associação dos Moradores do Bairro Ellery e da FBFF, gestão 1998 - 2000

“Até 87 só havia ocupação com autoconstrução, não se tinha pra onde apelar. A estratégia tinha que ser [ocupar] grandes [terrenos]. Organizava-se uma parte e o resto acontecia naturalmente. O pessoal ia chegando. Aí já ficava uma coisa tão grande... Começava com um grupo e aí ela [a ocupação] ia crescendo. No exemplo do Pici, quando a ocupação (...) começou veio um grupo de 20 pessoas, hoje tem em torno de 6 mil casas. (...) a área, ela foi ocupada no espaço de 2 meses, ela já estava toda preenchida...”<sup>1</sup>

#### **6.2.4. Critérios para escolha das famílias**

Via de regra, os grupos organizados precisam estabelecer critérios para inclusão das famílias na ocupação.

A noção que impera é a da necessidade. Não ter casa pra morar, morar alugado e não ter renda suficiente para pagar o aluguel, estar numa situação de despejado, ou morando “de favor”, ou seja, agregado a outra família, são, no geral, critérios que definem a inclusão das famílias nas ocupações. Subjacente a essa decisão estava também presente outro fator relevante para a seleção das famílias: a disposição de luta.

Além desses critérios, que habilitam a família a entrar na ocupação, outros, como o maior número de filhos e estar morando no bairro, podem ser utilizados para priorizar a escolha de uma família em detrimento de outra, com o intuito de reduzir a demanda para a negociação do conjunto de mutirão.

“ ... Era nunca ter tido uma casa pra morar, era não ter casa lá fora de jeito nenhum, nunca ter sido beneficiado pelo Município ou pelo Estado num outro projeto e também, ela [a família] não podia ter acima de dois salários mínimos, que era nossa clientela toda ela praticamente não ultrapassava disso.”<sup>2</sup>

Observa-se nessa experiência o cuidado em não contemplar na ocupação famílias que já tivessem recebido casas de mutirão de projetos governamentais, do Estado ou Município, em outros locais. Isso decorre da preocupação em não favorecer a chamada “indústria da ocupação”, em que a prática é a venda sistemática das casas, ou do “lote” e o posterior ingresso em outra ocupação. A renda familiar aparece como um indicador do critério de necessidade, ou seja, além de não ter casa, a família também não poderia dispor de uma renda com possibilidade de saldar um aluguel mensal.

“Os critérios eram: que não tivesse casa, ter filhos e que ela provasse que morava mesmo em casa de aluguel ou em casa de familiares. Era dada prioridade pra quem tinha um maior número de filhos”.<sup>3</sup>

Este depoimento mostra que se faz necessário todo um processo de controle para confirmar (“provar”) que realmente a família atende aos critérios de necessidade. Muitos foram os instrumentos de controle utilizados. O cadastro é o mais comum, usado

---

<sup>1</sup> Entrevista com diretor do Departamento de Habitação da Administração Popular e membro de CEBs.

<sup>2</sup> Entrevista com liderança da Ocupação Aqui Fico.

<sup>3</sup> Entrevista com presidenta da FBFF e da Associação dos Moradores do Bairro Ellery.

desde o momento da ocupação, para confirmar a adequação da família aos critérios estabelecidos. O cadastro também é utilizado em momento posterior para escolha das famílias que serão atendidas pelo mutirão. Em todas as experiências examinadas, os cadastros são acompanhados de visitas domiciliares<sup>1</sup>. Para realização dessas tarefas uma comissão de ocupantes é organizada.

“Outro critério era que [a família] morasse no bairro e também que morasse em casa alugada, casa alugada ou cedida, mas a maioria das pessoas morava em casa alugada. Casa alugada e que não tinha renda! A gente dizia: como é que pode a pessoa morar em casa alugada e não ter renda? Isso é loucura! Claro que tinha alguma renda. Depois a gente viu que mesmo morando em casa alugada tinha gente que estava há um ano sem pagar, que o proprietário estava no DECON, mandava chamar, [o inquilino] não ia, e o processo ficava correndo e ele sem pagar. Tudo isso estava na ficha de cadastro: quantos filhos, a idade dos filhos, tinha toda a documentação da pessoa, quanto ganhava, se ganhava ou não, quanto tempo morava em Fortaleza, de onde veio. Todos os meses a gente fazia visita domiciliar. Aí a gente tinha também informações, porque às vezes tinha outras vizinhas que davam...”<sup>2</sup>

Em busca de encontrar uma solução para a difícil tarefa de seleção, a experiência da ocupação da Leste Oeste estabeleceu coletivamente que a existência da necessidade estaria “provada” se a família se instalasse na barraca todo o tempo necessário, como única opção de moradia. Levando em conta a dimensão das dificuldades a serem enfrentadas, tanto no longo período da ocupação quanto na construção do conjunto, a disposição das famílias para morar na barraca, fixando-se efetivamente na ocupação, foi concebida como um “medidor” do grau de necessidade, levando a uma espécie de seleção natural.

Além disso, é relevante que a ocupação seja um testemunho da necessidade das famílias. Fotos, artigos de jornal, visitas de ONGs e igrejas, assim como de técnicos de órgãos públicos, tinham que testemunhar que a ocupação refletia, de fato, a necessidade imperiosa das famílias por moradia.

---

<sup>1</sup> As visitas domiciliares são reclamadas pelos entrevistados como um trabalho absolutamente exaustivo que é realizado pelas comissões, sobretudo nos finais de semana. A dificuldade se relaciona não só com a dimensão da tarefa, mas também pelo seu caráter fiscalizador, de avaliação da ocorrência dos critérios, que não raro, muitos ocupantes pretendem burlar.

<sup>2</sup> Entrevista com diretora da Associação do Bairro Ellery.

“ O critério que nós estabelecemos aqui foi o seguinte: seria a pessoa que era carente, (...) tinham muito mais de 800 pessoas pra entrar, mas nós fizemos uma seleção. Só ficaram aqui as pessoas que realmente eram carentes, que não tinham mesmo moradia. (...) Porque nós fizemos o seguinte: das 800 nós dissemos: só vão ser atendidos aqui aqueles que participarem da ocupação autenticamente, morar dentro dos barracos. E 261 famílias se comprometeram a morar dia e noite dentro dos barracos, as outras preferiram vir só para as reuniões. (...). Os outros ficaram para o segundo projeto, participavam da luta, participavam das reuniões, como até hoje, certo, mas sabendo eles que iam ser atendidos em outro projeto, que é agora o projeto do Sítio Curió. Os 261 foram os que abraçaram a luta e ficaram dia e noite morando dentro dos barracos. Esses estão morando todos aqui dentro. (...) Esse eram os critérios. Tinha que morar, porque era uma ocupação, não era uma invasão. (...) Não é chegar e botar lá um banquinho, uma coisa (...) e quando for de noite ir pra casa e voltar, não. Tinha que morar, trazer tudo, filho, mulher, cachorro, gato.”<sup>1</sup>

A dificuldade na implementação do critério de necessidade, em todas as experiências parece ser comum. Escolher os mais necessitados entre os necessitados é algo que passa por decisões difíceis, requerendo muita sensibilidade por parte das lideranças. Não raramente, questões pertinentes à intimidade da família têm que ser consideradas.

“Todos são necessitados, mas existem uns casos que são mais necessitados. (...) Eles estavam tão desesperados que aceitaram os critérios de vir pra dentro dos barracos porque não tinham mais onde ficar. E aquelas outras que ainda tinham um parente, ainda estavam trabalhando ganhando um salariozinho, ele e a mulher, que dava pra pagar um aluguel preferiram ficar esperando a segunda etapa. Os que estavam mesmo desesperados, que não tinham mesmo pra onde ir, abraçaram a luta e pra eles [a ocupação] foi uma taboia de salvação. Viemos com família, com crianças e tudo, inclusive eu, Vavá e ela aqui. Participamos desde o início, desde 93 até hoje estamos aqui dentro. Nós entramos pra dentro das barracas, nós moramos dentro das barracas, mais de 5 anos morando dentro das barracas.”<sup>2</sup>

A tendência observada no momento da ocupação é priorizar as famílias com maior necessidade: famílias sem renda e com muitos filhos deveriam ter preferência nas ocupações. Porém, quando a construção do conjunto de mutirão é conquistada, esse critério esbarra nas condições objetivas de que a família deve dispor para construir a casa. A família atendida pelo mutirão precisa ter renda para sobreviver e ainda garantir sua parte na construção em forma de mão-de-obra. Ou seja, além da sobrevivência, é necessário dispor de tempo para trabalhar no mutirão ou de recursos para pagar trabalhadores. É nesse momento que o critério de necessidade antes implementado encontra suas maiores dificuldades.

---

<sup>1</sup> Entrevista com liderança da Ocupação Leste Oeste.

<sup>2</sup> Idem.

“Antes o pensamento da gente era que o mutirão era pra pessoas que não tinham nenhuma renda, que não tinham nada e que tivessem muitos filhos, quem tinha mais filho é que entrava no mutirão e quem não tinha emprego nenhum é que entrava, e a gente teve muita dificuldade com esse problema. Aí hoje não, hoje é exigido que tenha pelo menos o salário, nem que trabalhe avulso, mas que tenha, porque a gente botou pessoas mesmo que não tinham nem condição de trabalhar, tinham pessoas que eram deficientes, que não tinha nenhum... e isso aí atrasou muito o mutirão. Tinham pessoas... uma família que botava 5, 6 trabalhadores e tinha outra pessoa que não tinha nem um trabalhador porque não tinha, não tinha. Tinha era uma mulher separada que não tinha nenhuma renda, que morava numa casa duma mãe que tinha 5, 6 filhos e que não podia pagar um pedreiro nem um servente”.<sup>1</sup>

Na experiência da ocupação da Leste Oeste, o critério de ter que morar na ocupação levou as lideranças a derrubarem mais de 30 barracos de famílias que passavam o dia na ocupação e à noite iam dormir nas casas, onde ainda permaneciam morando. Uma vez decidida, em assembleia geral, a instalação definitiva das famílias nas barracas, as lideranças enfrentaram situações de profunda adversidade na relação com essas famílias. Destruir as barracas, colocar essas famílias na lista de um futuro projeto de mutirão, ampliar a ocupação dessa área com as barracas vizinhas, foram decisões implementadas que, muitas vezes, colocaram as famílias prejudicadas numa situação de enfrentamento com as lideranças.

A compreensão era, em primeiro lugar, que as decisões coletivas deviam ser acatadas por todos; em segundo lugar, que a permanência de famílias que não se estabeleciam definitivamente na ocupação abria um precedente para enfraquecimento da luta, para acusações e denúncias de especulação etc. Além disso, as barracas abandonadas à noite ameaçavam a segurança da ocupação, exigindo maior esforço na vigilância.

“... Aí chamamos a comunidade inteira, fizemos uma reunião, que nós fazíamos todos os dias e colocamos em votação, pra não dizer que as lideranças estavam sendo autoritárias. Nós colocamos em votação: é de acordo chamar as pessoas que não estão morando, que só estão ocupando o barraco durante o dia e deixando à noite pra servir de refúgio pra marginais? Chamar eles e dizer pra eles que nós vamos desmanchar os barracos deles e eles vão continuar na relação, não vão perder o direito deles, mas vão ser atendidos em outro canto? Foi aí que nós decidimos. Aí a assembleia decidiu que os barracos que não estivessem habitados seriam desmanchados. E nós desmanchamos. Esses espaços nós aumentamos as barracas dos que já estavam. Porque já tinha além dos 261, esses que estavam só de piquenique, até o pessoal falava: ‘Ah, veio fazer piquenique na ocupação?’ Então esses eram muito tachados.”<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Entrevista com liderança da Ocupação do Bairro Ellery.

<sup>2</sup> Entrevista com liderança da Ocupação da Leste Oeste.

Percebe-se um grande esforço em distinguir o que é invasão do que é ocupação. A ocupação, como uma ação política, define-se principalmente pela necessidade de moradia e esta só estará configurada na medida que as famílias se instalem com seus pertences, habitando nas barracas durante todo o período de negociação para a construção das casas. Inversamente, está embutido nesse entendimento de ocupação o de invasão. Esta última ocorre quando não há a necessidade de moradia, estando pressuposto o reconhecimento da propriedade da terra. Invade-se o que é de outro, e ocupa-se o que é de direito, em razão da necessidade.

Na avaliação de um dirigente da Federação de Bairros e Favelas, as ocupações planejadas surgiram também como alternativa de reduzir o aluguel nas favelas, de vez que esse tipo de aluguel desenha um quadro de exploração de pobre contra pobre.

“O critério básico era não ter onde morar. Quem morava de aluguel. Você tinha uma favela cheia de casas alugadas, quer dizer, alguém explorando o outro, (...) então a idéia era um pouco ir acabando com essa história do aluguel na favela, então você ia prevendo essa ocupação pra essas famílias. Agora, só que junto com essas famílias vinham também os que alugavam os barracos. (...) Por mais que a gente tente (...) não se consegue identificar todos e quando identifica tem dificuldade porque acaba sendo um embate muito pessoal do presidente da Associação com o cara lá...”<sup>1</sup>

O controle da especulação com a terra está presente como uma preocupação central na organização das ocupações. Manter efetivo o critério de necessidade de moradia e de carência da família, aspecto fundamental para que a ocupação se imponha e a luta prossiga no sentido de obter resultados positivos, passa necessariamente pelo controle da especulação.

Nas experiências de ocupação anteriores ao Programa Mutirões Habitacionais, que objetivavam apenas a conquista do terreno, sendo as casas autoconstruídas pelas próprias famílias, o critério da necessidade tinha que ser relativizado em função da capacidade das famílias de construir suas casas, embora precárias, com seus próprios recursos.

Segundo o diretor do Departamento de Habitação da Administração Popular, foi feita uma pesquisa em uma ocupação no Parque São José para verificar denúncias da vizinhança de que os ocupantes estavam vendendo os lotes ocupados e que a área estava sendo alvo de especulação com a terra. A pesquisa comprovou que os compradores eram casais ou famílias que moravam agregados e que não tiveram coragem de participar da ação inicial da ocupação. Os que venderam eram famílias que não tinham condições financeiras para construir sua casa, ou então, pessoas que conseguiram emprego em outros bairros. Ou seja, em ambos os casos, tanto na compra quanto na venda, estava observado o critério da necessidade de moradia.

No controle do critério de necessidade, os organizadores da ocupação precisam ter sensibilidade para observar duas situações distintas:

---

<sup>1</sup> Entrevista com diretor da FBFF.

- as famílias consideradas de extrema carência podem estar mais vulneráveis a negociar com o “lote”, de vez que sua necessidade de dinheiro para a sobrevivência se impõe de forma imperiosa;
- por outro lado, é comum no início da ação de ocupação a presença de pessoas que têm seu problema de moradia resolvido, procurando auferir um retorno financeiro com a negociação posterior da terra ou da casa.

Obviamente que no primeiro caso não se trata de uma ação de especulação com a terra, há a intenção de fixação no local, porém faltam as condições materiais. No segundo caso, configura-se uma conduta especulativa, já que o objetivo da ação não está relacionado com a moradia, mas sim com a comercialização da terra ou da casa.

Observa-se que esse controle, além de pretender beneficiar somente os que têm necessidade, objetiva também consolidar a ocupação a partir da disposição de luta por um longo período. Essa disposição, no geral, é proporcional à necessidade de moradia e à ausência total de possibilidades de solução com os meios da própria família.

“Não aceitamos aqui dentro nenhum especulador, aquele que chega, ocupa o terreno e depois começa a fazer comércio. Então, esses eram os critérios: ser realmente carente e morar na ocupação”.<sup>1</sup>

“ Eram mais de 1000 pessoas, por final ficaram 300 a 400 famílias, e aí teve aquela peneira que fizemos, que pessoas que estavam querendo se aproveitar, comerciantes foram caindo fora (...) e fomos priorizando as famílias com mais necessidade do que pessoas que já moravam que tinha imóvel bom e foi tendo essa escolha, essa peneira e ficou em 200 famílias. O pessoal resistia, mas tinha muita denúncia e com essas denúncias as pessoas às vezes se chateavam por a gente dar prioridade às pessoas que tinham mais necessidade, mas a única maneira era essa, porque, a primeira esperança que se tinha era de construir apenas 35 casas entre 200 famílias que nós tínhamos inscrito, fora 100 que a gente tinha dado entrada pela COHAB, pelo Estado. E daí muitas pessoas ficaram com raiva, mas a gente deu prioridade àquelas mais necessitadas, pessoas que tinham ido para as barracas, porque nem todo mundo... Estava todo mundo inscrito, mas ninguém queria ir lá e quem garantiu a casa do mutirão foram 28 pessoas [famílias], sustentamos...porque você estava arriscado [a receber] uma bala.”<sup>2</sup>

Inversamente, a implementação do critério de necessidade ocorre também através de uma espécie de “seleção natural”. A exaustão da luta com tantas reuniões, negociações, resistência à repressão, além das atividades do próprio mutirão, tudo isso, naturalmente, desestimulou pessoas que dispunham de alguma solução de moradia.

---

<sup>1</sup> Entrevista com liderança da Ocupação Leste-Oeste.

<sup>2</sup> Entrevista com liderança do Bairro Ellery.

“As pessoas iam saindo. Elas achavam que era piquenique, que era muito fácil... que elas iam conseguir no primeiro mês. Aí iam se cansando, vendo que não era assim e caíam fora. Teve um processo natural, (...) de exclusão delas próprias, porque elas tinham problemas de saúde, porque elas engravidavam, porque elas não tinham resistência, porque elas achavam que tudo era muito fácil. Teve famílias aqui (...) que a gente fazia uma assembleia geral e levava o caso. Essa família aqui ela está nessa situação: ela não está morando, ela não aparece, a gente não sabe quem é, que que a gente faz? Botava no chão, não queria nem saber quem era.”<sup>1</sup>

Os chamados oportunistas ou especuladores desenvolvem diversas estratégias para driblar o critério de necessidade, dificultando o controle por parte dos organizadores da ocupação. Um exemplo patente, em que a organização da ocupação não conseguiu excluir pessoas que tinham um padrão bem mais elevado, ocorreu na ocupação da Leste-Oeste. Em terreno vizinho e do mesmo proprietário, mas que não tinha sido ocupado pelas famílias, uma liderança local, oportunamente, organizou uma “ocupação” solicitando que esse terreno fosse agregação à luta da ocupação.

“Ela entrou aqui da seguinte forma:... quando nós ocupamos aqui, em frente a casa dela, onde ela mora, tinha um outro espaço de terra que pertencia ao mesmo dono daqui. Então (...) ela botou umas pessoas lá, as pessoas que não eram necessitadas, só pra ocupar o espaço. Aí veio aqui, pedir a mim pra que eu anexasse nos meus documento o pedido da desapropriação [da área] dela. Agregou o terreno de lá à nossa luta. Pegou o bonde andando. Aí eu agreguei, por isso que ela tem hoje... o conjunto lá é bem...porque só deu 18 casinhas igual a essas aqui, bonitinha, é todo gradeado na frente. Só mora gente de dinheiro lá, que ela botou. Não tem gente ferrado não. Lá é só gente que tinha dinheiro. O padrão dela lá é outro. Porque é só gente de carro, você vê lá é tipo um condomínio, (...) é um condomínio. É diferente daqui. É uma quadra que deu 18 casas, todas gradeadas na frente. Você olha assim tá com os carro tudo lá dentro.”<sup>2</sup>

O critério da necessidade é efetivado, principalmente, porque as lideranças das ocupações conheciam as famílias e distinguiam, com certa facilidade, os carentes dos possíveis especuladores. Além disso, o cadastro e as visitas domiciliares serviram para conferir as informações. Na ocupação Leste-Oeste aconteceu que alguns comerciantes locais, “alugaram” famílias reconhecidamente necessitadas com o intuito de driblar a organização da ocupação. O relato a seguir demonstra bem a dificuldade de fazer valer o critério de necessidade e a estratégia de oportunistas para garantir sua participação na ocupação com vistas a implementar outros interesses.

---

<sup>1</sup> Entrevista com liderança da Ocupação Aqui Fico.

<sup>2</sup> Entrevista com liderança da Ocupação Leste-Oeste.



“A gente espantava os especuladores, porque a gente conhece. Porque a gente que é de movimento, da luta, a gente conhece quem é realmente o necessitado e quem é o especulador. Então como nós fizemos cadastramento de todos eles, nós fomos checar os endereços que eles tinham dado. (...) Então nós íamos lá, fazer o levantamento, saber se realmente eles moravam ali ou se era só fachada e aí a gente descobria quem era os especuladores. Inclusive tiramos daqui de dentro pessoas que se prestaram a alugar o lote, aluguel mesmo, [a família] ficava dentro de um barraco, (...) ele tava ali, mas não era pra ele, era pra um comerciante. Existiu isso aqui dentro e nós descobrimos, botamos pra fora. Era camuflado. Ele dizia que era ele, depois nós começamos a pesquisar e descobrimos que aquele local que ele tava guardando não era pra ele, era pra um comerciante que tava lá fora esperando que a coisa desse certo pra poder ele vir instalar o seu mercantil. Você vê que aqui dentro até hoje, não tem nenhum mercantil grande. Tem aí fora, do outro lado, mas aqui dentro não tem, porque não deixamos os especuladores entrar. O que ocupava o barraco era carente, mas estava se vendendo. Aí nós fizemos assim: ou você fica e assume o barraco pra você mesmo e sua família ou você sai pra dar espaço pra outro. Teve deles que ficaram, teve deles que saíram. Mandamos desmanchar os barracos.”<sup>1</sup>

Na experiência da ocupação Aqui Fico, no Dias Macedo, a seleção das famílias para permanência na ocupação foi motivada pelas possibilidades de construção das casas de mutirão. Eram mais de 300 famílias ocupantes e as lideranças tiveram que reduzir esse número para 250 em razão do aceno dos técnicos da Prefeitura de que o terreno só comportaria esse número de moradias. Mantendo o controle do critério de necessidade, as famílias retiradas foram as que não estavam ocupando, efetivamente, os barracos ou que venderam os lotes ocupados.

“Por um lado foi negativo porque a gente ficou numa situação vulnerável, mas por outro (...) a gente começou a fazer uma triagem. Tinha alguma casa que não tinha ninguém, a gente mandava recado: ‘venha, apareça, dê um jeito’. Não aparecia ninguém a gente dava 2, 3, 4 chances, passava 8 meses, 6 meses sem aparecer ninguém naquela casa. Aí a gente chegava, botava no chão e aí o rolo começava. (...) Teve, 6 casas [barracos] que foram vendidas pra outras pessoas. (...) quando tinha uma venda a gente ia lá desfazer o negócio e derrubar a casa.”<sup>2</sup>

Um outro aspecto, bem mais difícil de ser checado pelas lideranças do movimento popular, é a reincidência da mesma família em várias ocupações, tendo sido beneficiada com uma casa de mutirão em outra área. Isso requer um controle com base em um cadastro elaborado pelos órgãos públicos que atuam na área da habitação popular. A organização de bancos de dados por parte desses órgãos, bem como o cruzamento de informações entre o Estado e o Município, seriam necessários. A pesquisa revelou que o Estado organizou um banco de dados com diversas informações das famílias

---

<sup>1</sup> Entrevista com liderança da Ocupação Leste-Oeste.

<sup>2</sup> Entrevista com liderança da Ocupação Aqui Fico – Dias Macedo.

beneficiadas, porém o mesmo não ocorreu com a Prefeitura, impossibilitando o cruzamento desses dados. Por isso, pode ocorrer a reincidência de famílias beneficiadas em mais de um mutirão, sendo um do Estado e outro da Prefeitura.

A reclamação da falta de um cadastro das famílias beneficiadas pelos programas habitacionais não se restringe aos setores populares. Representantes do Poder Legislativo também alegam essa necessidade no sentido de implementar um controle. Os dois depoimentos a seguir mostram que não houve ainda vontade política para implementar uma estrutura capaz de dar conta desse cadastro geral.

“Então, quem quer fazer um trabalho voltado pra esse pessoal aí, é muito difícil. Porque se não houver um cadastro na Prefeitura, um cadastro rigoroso, um cadastro feito com bastante informação (...) O Governo do Estado faz muita habitação aqui, mas ele faz, contempla, o cara sai do estado vai pra Prefeitura, contempla, e fica aquele círculo vicioso aonde você nunca vai acabar o déficit habitacional aqui. Porque ninguém está preocupado em acabar. Eu entrei com um projeto de lei na Câmara pedindo para que fizesse um cadastro geral, central e quem tomasse de conta desse cadastro fosse o Conselho Municipal de Habitação e os cabras não votaram a favor. Porque se não houver um controle não se acaba o déficit habitacional, em canto nenhum do mundo”.<sup>1</sup>

“Se eu disser para você que não existe caso de já ter sido atendida [ a mesma família mais de uma vez] eu estaria mentindo, mas dentro do nosso número, que nós já atendemos, é mínimo, ínfimo mesmo. Hoje a gente tem condição de checar isso. (...) O banco de dados que tem o Registro, a Identidade, o CPF, nomes de pai e mãe, data de nascimento das famílias beneficiadas. Mas não tem cruzamento com os dados da Prefeitura. A Prefeitura não tem ainda. Nós já tivemos vários contatos com a Prefeitura, reuniões, inclusive nós mandamos todo o nosso banco de dados para o secretário, em disquete. E os casos que eu recebi de denúncia, de fulano que já teve casa em mutirão, quando você vai [verificar] é um mutirão da Prefeitura. Nós mandávamos um ofício para Prefeitura solicitando confirmação, eles mandavam um ofício negando que aquela família não tinha sido atendida, aí nós lavamos as mãos nesse ponto porque realmente era ... Se a gente vencer é pela insistência, porque não tem como, aí pronto, a gente corre esse risco...”<sup>2</sup>

Sem contar com dados por parte dos órgãos oficiais, os setores populares agem dentro de suas possibilidades. Mesmo com limitados instrumentos de controle, como cadastro e visitas domiciliares, em alguns casos, as lideranças detectam interesses especulativos de algumas famílias nas ocupações de terra. Para isso, algumas estratégias de abordagem foram desenvolvidas com o objetivo de obter informações mais próximas da realidade. Na ocupação Aqui Fico, a partir das informações do cadastro, foi feita uma lista das pessoas que as lideranças não conheciam bem. As visitas aos domicílios dessas famílias

---

<sup>1</sup> Entrevista com o vereador do PMDB.

<sup>2</sup> Entrevista com técnica da SEINFRA - Secretaria de Infra-estrutura do Estado do Ceará.

para sondagem da veracidade das informações foram feitas com muito cuidado, de preferência em momentos em que o chefe de família não estivesse em casa.

“A gente pegava um domingo aqui e se mandava com o endereço dessa pessoa. Com essa lista. A gente chegava na casa dela dizendo: eu sou amigo do trabalho dele - e ele aqui morando com a gente – eu trabalhei com ele durante algum tempo, trabalhei... porque a gente sabia a história dele. Eu trabalhei na empresa tal, aí a pessoa abria o jogo. Dentre uma dessas pessoas, hoje a gente detectou uma casa com escritura e tudo no nome dela e ela não vai ganhar. Casa de mutirão, no Tancredo Neves (...) E essa família será indenizada, ela não está dentro dos critérios de mutirão.”<sup>1</sup>

Na ocupação Aqui Fico, ocorreu um caso inédito de um ocupante que teve que sair, por não atender aos critérios estabelecidos, e foi indenizado pela sociedade habitacional pelo tempo que passou na ocupação. Esse precedente foi aberto a partir de um recurso encaminhado pelo ocupante ao DECOM. O recurso foi julgado como procedente e a sociedade habitacional teve que fazer um acordo e pagar uma indenização. Essa indenização por perdas e danos foi negociada no valor de um salário mínimo.

“A última casa que nós tivemos que tirar aqui era de um rapaz solteiro e no final a gente teve que ir para o DECOM tivemos que responder no DECOM, foi até incrível, (...) foram 3 audiências. No final, a gente resolveu pagar por perdas e danos, 1 salário mínimo na época, mas a gente pagou porque a gente preferiu pagar e cruzar sempre na esquina com essa pessoa sem maiores problemas. (...) Ele não entrava nos critérios, porque era solteiro, mas não foi só por isso que ele foi excluído, é porque a casinha dele era transformada em motel. Eram homens, mulheres, ele emprestava a chave pra algumas pessoas. A casinha na época já era taipa, mas servia de motel e aí a gente achou que não seria legal e a gente teve denúncias, foram várias. Mães vinham aqui procurar as filhas, a própria polícia veio porque recebia denúncia das mães e chegava aqui ficava circulando e eles ficavam quietinhos, caladinhos, escondidinhos dentro da casa no escuro e pra todos os efeitos eles não viam nada. Quando acalmava tudo, ele abria a porta e saía com a garota. E aí a gente teve que tomar decisões drásticas e sérias.”<sup>2</sup>

Se antes da resistência ao despejo da favela José Bastos o direito à moradia ainda não era apropriado devidamente pelos movimentos de bairros, atualmente observa-se que começa a se instituir um direito à indenização pelo tempo que a família passa numa ocupação e a organização da ocupação não a habilita para o atendimento com o mutirão. Ainda que se trate de uma ocupação ilegal de um terreno, a indenização pleiteada funciona como uma espécie de ressarcimento de danos. Acredita-se que esse fato foi inédito na experiência da ocupação Aqui Fico.

---

<sup>1</sup> Entrevista com liderança da Ocupação Aqui Fico.

<sup>2</sup> Idem.

Além desses casos, mais onze famílias nessa ocupação foram identificadas como tendo recebido indenizações pela COHAB porque foram removidas para construção do aeroporto e permaneceram no mutirão.

“ Nós temos 11 famílias que já receberam indenizações (...) ou moradias, que já tiveram um benefício e essas 11 famílias nós vamos ter que engolir porque não existe uma fórmula judicial que proíba que essa pessoa não possa receber [a casa do mutirão]. Até existe, mas tem a ver com a questão social, de quando ela recebeu essa moradia no passado ou a indenização. Por exemplo, como tem uma aqui que recebeu indenização, cerca de 7 mil reais em 96. Ela tá morando aqui, a COHAB pagou porque ela morava num beco de Prefeitura e precisava ser indenizada pra fazer a extensão do Aeroporto e ela está aqui hoje, mas provavelmente eu não sei onde ela botou esse dinheiro. Ela entrou em 94 e ela está numa situação pior do que antes. Aí recebeu a indenização e continuou aqui e a gente conseguiu identificar e essa pessoa tá numa vida mais miserável do que antes de ter recebido essa indenização. Só uma apenas [família] que não vai receber. Porque foi identificado que tem escritura, as demais todas estão sendo beneficiadas. Até porque a gente poderia levar esse caso pra justiça comum, mas o que aconteceria? Quando chegar lá o juiz vai dizer: a senhora mora aonde? – Eu moro há 6 anos numa ocupação. A senhora tem um emprego? – Não tenho. A senhora tem onde morar? – Não tenho. Então, vamos logo aceitá-la, vamos logo botá-la, vamos logo botá-la para trabalhar e vamos assinar um termo de compromisso durante 5 anos ela vai ficar amarrada a essa casa nem que não queira.”<sup>1</sup>

A UCGF posiciona-se acerca dessa questão, afirmando que se trata de um problema do poder público e não do movimento popular. Propõe a unificação dos cadastros para possibilitar um controle das famílias que participam em mais de uma ocupação, pretendendo receber o benefício de mais de uma casa de mutirão.

“... Em um Encontro Metropolitano de Moradia, tiramos a seguinte resolução para evitar isso: a gente acha que esse é um problema que não é a gente que vai ter que resolver e sim o poder público, porque ninguém vai confrontar com pessoas, ninguém tem esse papel, nem esse poder, mas a gente propôs unificar os cadastros. Então fazer um cadastro único no sentido de a gente ter um controle de quem está e aonde. Então as pessoas teriam que fazer uma opção: se ela está numa ocupação e, ao mesmo tempo, está em outra, como já aconteceu em várias ocupações. (...) A partir desse cadastro único, se isso for identificado, então as pessoas fazem a opção de escolha”.<sup>2</sup>

Participar de mais de uma ocupação ao mesmo tempo ou em momentos diferentes pode representar situações bastante distintas:

---

<sup>1</sup> Entrevista com liderança da Ocupação Aqui Fico.

<sup>2</sup> Entrevista com diretor da UCGF.

- no primeiro caso, o fato de participar de duas ocupações ao mesmo tempo, fica evidente que a família está apostando em duas frentes, esperando obter sucesso em pelo menos uma. Quando as duas ocupações são bem-sucedidas, poder-se-ia concluir que a família pode pretender escolher uma para morar e a outra para ser repassada para outra família ou vendida.
- No segundo caso, quando a família participa de mais de uma ocupação em momentos distintos, existem também duas hipóteses: a primeira parte do princípio de que a família tem necessidade de moradia, participa das ocupações com o objetivo de obter um lugar pra morar, sendo que teve que se desfazer do primeiro lote ocupado, em função de alguma necessidade financeira e, pela segunda vez, participou de outra ocupação, com o mesmo objetivo de encontrar um lugar para morar. A segunda hipótese, considerada por vários setores do movimento popular como um comportamento oportunista, é a configuração de uma atitude de buscar nas ocupações um meio de obter ganhos com a venda dos lotes ocupados, levando em conta o fato de que, quando a ocupação consegue a posse da terra ou, além da posse da terra, a construção de um conjunto de mutirão, aos lotes é agregado um valor.

“Quando o terreno era grande o pessoal ia ocupando e a direção já perdia o controle. E um problema que a gente conviveu, e acho que se convive com ele até hoje, é a especulação dentro da própria ocupação. Eu lembro que lá no Papicu, nós tínhamos vários problemas desse tipo. Pessoas que tinham 4, 5 terrenos e que iam negociando esses terrenos. Quer dizer, quando vem o mutirão esse problema acaba sendo a Associação que ainda vai ter que assumir isso de fazer aquele cadastro, identificar esses casos. (...) Eu lembro de um caso aqui no Papicu que isso ocorreu e depois o próprio rapaz lá ele se convenceu e voltou lá e pediu desculpa, mas 2 dias depois ele estava numa outra ocupação na Messejana, quer dizer, como a gente tinha essa convivência a gente acabava encontrando às vezes a mesma pessoa em vários locais. Em Messejana, por exemplo, não tinha como o povo identificar isso. Ainda continua até hoje esse rapaz numa ocupação ali. Nessa peleja. Nunca enricou mas também nunca morreu de fome. Vive disso”.<sup>1</sup>

Essas situações expostas evidenciam que há também múltiplas estratégias individuais implementadas, com interesses diversos, por parte de algumas famílias, para se habilitarem aos critérios e até para burlá-los, de maneira a serem beneficiadas a todo custo. Isso exige maior esforço no controle, desafiando as lideranças para uma ação difícil e arriscada, com possíveis resultados negativos para o movimento.

Questões relacionadas a gênero foram postas com muita clareza na experiência da ocupação Aqui Fico. Como critério de permanência na ocupação, ficou também determinado o atendimento restrito a famílias constituídas. Pessoas solteiras, sem filhos, fossem homens ou mulheres, não podiam participar. Uma mulher solteira com filho, mesmo que fosse apenas um, era compreendida como uma unidade familiar e, esses casos, foram considerados como prioridade. O critério da família constituída buscou combater um tipo de burla muito comum: o desmembramento da família para a

---

<sup>1</sup> Entrevista com diretor da FBFF.

ocupação de vários lotes sendo que, no final da luta, a família volta a se juntar ocupando apenas um lote, dispondo dos demais para venda ou outra forma de comercialização.

“Tinha que ser uma família. Se ela fosse uma mulher com filhos, não importa se ela tivesse marido ou não, o importante é que ela tinha que ter pelo menos um menino, 1, 2, 10, quantos meninos ela tivesse porque ela era considerada uma família. (...) Até mesmo porque as pessoas são espertas demais, elas poderiam até se separar, vir um ganhar uma casa e o outro ganha outra, duas casas, com uma família só”.<sup>1</sup>

A prioridade dada à mãe solteira é relevante nessa experiência. Mostra uma postura coletiva de proteção à mulher que ocupa o lugar de chefe de família. Nesse aspecto, é bastante interessante a representação do significado da casa para a mulher e para o homem.

“ As mães solteiras elas tinham prioridade, porque no caso, essa mulher ficava muito frágil. Ela teria que ser o homem e a mulher da casa. Até mesmo elas às vezes nem eram mães solteiras, elas tinham marido, uma família constituída, mas elas tinham preferido (...) até mandar que ele fosse embora porque ele bebia...ela era empregada doméstica, ela passava o dia trabalhando, ela ainda teria que pegar o pouco dinheiro que ela trazia do trabalho dela e dar pra ele beber. Então ela preferia mandar ele passear e ficava sendo o homem e a mulher da casa. Era a chefe de família oficial. É assim até interessante, porque na maioria dos mutirões as mulheres são muito determinadas, são elas que levam o mutirão pra frente. Porque a casa pro homem é como um chapéu, onde ele chega ele bota o chapéu e tira, e pra mulher já é mais diferente, já é muito mais forte, é muito mais... um laço familiar muito mais firme. Até mesmo porque ela acha que se ela tiver uma moradia ela não precisa tanto do homem. Ainda tem isso. Ela fica mais autônoma, ela consegue ser uma chefe de família mais firme, quer dizer, muitas delas só precisam mais do homem economicamente”.<sup>2</sup>

### **6.2.5. A violência da repressão**

A repressão de que foram alvos as ocupações de terreno pesquisadas foi, na Cidade, algo extraordinário. Não só a polícia foi convocada para reprimir, dirigindo sua ação especialmente contra as lideranças, como se registraram ações de capangas, segurança privada, por parte dos proprietários dos terrenos. Na fase de expansão das ocupações, ainda na ditadura militar, a ação policial dispunha de maior espaço para usar da violência contra os pobres. Registraram-se muitas ações violentas, bombas de gás, borrachadas, prisões, espancamentos, além da demolição dos barracos, quebrando os poucos objetos que as famílias tinham.

---

<sup>1</sup> Entrevista com liderança da Ocupação Aqui Fico.

<sup>2</sup> Idem.

Esse foi um fator que levou ao movimento, além de defender as famílias e a ocupação, a buscar apoio institucional e a estabelecer estratégias de proteção de suas lideranças.

“ ... Nesse tempo o secretário de polícia era o Torrano e ele dizia que ia usar mão de ferro nas lideranças que estavam liderando ocupações. Então teve uma noite que ele mandou a polícia e aí a gente cercou o canal. Cada entrada do canal ficavam 5 homens, mas dessa vez eles conseguiram se infiltrar e por um milagre a gente não foi pegue, porque o canal era todo escuro. Por um milagre eles penetraram e a gente não foi pegue e eles deram uma batida geral de barraco em barraco, botando todo mundo pra fora e atrás, à nossa procura. Um grupo até grande. Então nesse momento quem tava lá eram (...) muitas mulheres, (...) então as meninas nos protegeram, nós fugimos por uma rua e aí eles bateram e não encontraram. O que eles queriam era a cabeça. E a orientação era a seguinte: quando eles perguntassem quem á a cabeça? A resposta era: somos todos nós. Como uma forma de não identificar as pessoas”.<sup>1</sup>

Estabelecer o controle da ocupação das famílias nos lotes e ao mesmo tempo defender-se da repressão da polícia e dos proprietários levou várias ocupações a estabelecerem um sistema de códigos. Em Messejana foi criado um caderninho onde eram anotados os dados dos chefes de família, sendo que cada chefe de família correspondia a um número. O que era divulgado na própria ocupação era o número e não o nome do ocupante. O caderninho era secreto e ficava em poder de uma ou duas lideranças. A codificação numérica visava a evitar a identificação dos ocupantes, dificultando, assim, a repressão como também as ações de reintegração de posse.

“... era um caderninho, a gente usava um sistema pra polícia não descobrir, que a polícia nesse tempo era brava com a gente. (...) No caderno, a gente sabia o nome da pessoa, mas, dentro da invasão ele era um número, uma pessoa era o um, uma pessoa era o dois, uma pessoa era o três. É como se fosse o número do lote, porque sempre freava pessoas no meio da gente, querendo pegar nomes, pra poder entregar ao proprietário, às vezes, era pago pelo próprio proprietário para que tivesse a reintegração de posse, citasse fulano para que fosse despejado. Tinha um caderno, esse era sempre guardado em casa, com o nome completo, os dados completos das pessoas. Mas, o que andava na comunidade era só o primeiro nome e, às vezes, até um apelido e o número, porque se aquele cadernos fosse pego, aí, não dava muita identificação. Mas, o que a gente tinha em casa, esse identificava completo a família, quantos filhos, se tava desempregado ou tava empregado, quer dizer, a gente tava com o mapa completo da situação da família. (...) Esse caderno era assim como se fosse um segredo de estado, ninguém pegava, era só uma ou duas pessoas. Aí, depois que a gente entrava propriamente no mutirão, aí era que a gente colocava os nomes completos das pessoas, tudinho. ”<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Entrevista com presidente da Associação dos Moradores do Bairro Ellery e da FBFF.

<sup>2</sup> Entrevista com liderança de ocupações em Messejana.

A proximidade com o exército levou as lideranças da ocupação Aqui Fico a criarem fortes estratégias de segurança. As reuniões eram praticamente clandestinas de maneira a não darem indícios para os vizinhos fardados. O controle de informação sobre as lideranças foi absoluto.

“ A gente tinha um código de ética de não dar nome de ninguém, ninguém dava informação de nada, ninguém assinava nenhum tipo de documento. Isso tudo era combinado. A gente se reunia como se fosse na calada da noite, como partido clandestino. E a gente se reunia no escuro, na luz da vela. E a gente dava nome falso na hora que a polícia chegava perguntando. Isso tudo, era uma estratégia tão inocente assim de aprender fazendo. Ninguém tinha ido pra canto nenhum pra aprender e ninguém veio aqui pra nos ensinar, mas o ser humano é muito criativo e principalmente na hora do vexame, na hora do vamos ver, ele tem uma escapatória, ele tem uma saída pra tudo.”<sup>1</sup>

Além da polícia, foi comum o uso de segurança privada nas ações de repressão. Se a polícia já agia fora dos padrões da legalidade, os “capangas” extrapolavam a ação da polícia como aconteceu com o incêndio provocado na ocupação Leste-Oeste.

“Tivemos pressão da polícia, tivemos pressão do dono do terreno, tivemos capanga batendo nas pessoas. Foram pessoas nossas presas no dia da ocupação. Ainda veio capanga do próprio dono do terreno, pagaram pessoas pra vir incendiar os barracos, quando houve o incêndio... incêndio criminoso. Chamamos os bombeiros, os bombeiros vieram. Pedimos a eles pra fazer a perícia, eles ficaram de fazer a perícia, não fizeram. Parece que foram... não sei por que, foram comprados, se corromperam, sei lá. Sei que não fizeram a perícia porque tudo indicava que foi, indicava e indica até hoje, que foi um incêndio criminoso que era pra gente se assustar e sair. Mas nós, graças a Deus, passamos por cima disso e ficamos”.<sup>2</sup>

Na ocupação do canal do Bairro Ellery aconteceu um embate entre a Prefeitura e um suposto dono, que obrigou os ocupantes a usarem diversas estratégias no próprio momento do confronto. A princípio, o suposto dono, que já tinha uma casa dentro do terreno, ganhou uma liminar na justiça exigindo a desocupação pelas famílias ocupantes. Levantou, imediatamente, uma cerca para demarcar o “seu” terreno do ocupado pelas famílias.

---

<sup>1</sup> Entrevista com liderança da Ocupação Aqui Fico.

<sup>2</sup> Entrevista com liderança da Ocupação Leste-Oeste.



“ O homem que morava na casa, entrou na justiça dizendo que era dono. Então veio uma ordem judicial e tivemos que botar todo o pessoal desse lado de cá, tudo um em cima do outro porque a justiça só liberou esse lado de cá e passou uma cerca no terreno todo. Aí já foi uma briga dessa família com a Prefeitura. Aí eles botaram a cerca e esse homem contratou assim uns 15 capangas pra dar segurança. Então nós ficamos todo mundo só do lado de cá do canal. Aí foi um amontoado. Aí foi briga, foi gente presa”<sup>1</sup>

Como o terreno era patrimônio da Prefeitura, ela própria foi que se habilitou na justiça para defendê-lo.

“A Prefeitura começou a briga no judiciário e tal, e nós fazendo pressão, e pressão... Aí o Prefeito ganhou, provou que o terreno era da Prefeitura. Aí a justiça deu ordem do despejo da casa do homem e mandou derrubar a cerca. Aí veio a SPLAM, a justiça e tudo. Esse dia foi um momento mais difícil daqui da ocupação. De um lado estavam os capangas, do outro lado estava o povo, e a gente no meio esperando a justiça chegar com a Prefeitura pra derrubar a cerca, porque na hora que derrubasse a cerca a gente tinha que ocupar o outro lado imediatamente ”.<sup>2</sup>

O episódio levou as lideranças a implementarem uma verdadeira estratégia de guerra.

“Aí o que a gente fez: montou uma equipe de segurança, [composta de] homens mais experientes daqui da ocupação. Montamos uma estratégia assim: se caso acontecesse alguma coisa quem ia para o confronto, quem estava disposto pra o que desse e viesse era essa equipe. Esses que iam para o confronto, podia até acorrer no caso de ter tiroteio. Mas era uma decisão coletiva. Então, a gente se reuniu meia noite e era às 9 horas da manhã. Então às 9 horas da manhã, ele, [ o suposto dono], contratou mais homens e a gente fez uma linha de frente da ocupação, ficamos nós e eles lá.”<sup>3</sup>

Os riscos e perigos a que estavam expostas aquelas famílias motivaram, inclusive, divergências de posições entre as lideranças.

“ ... nesse período houve uma discussão, porque a Lena achava que era perigoso e tudo. Então eu disse nós vamos.”<sup>4</sup>

A liminar de despejo e a ordem para derrubar a cerca foram dadas pela justiça. O desfecho foi dado...

---

<sup>1</sup> Entrevista com presidente da Associação do bairro Ellery e FBFF.

<sup>2</sup> Ibidem

<sup>3</sup> Ibidem

<sup>4</sup> Ibidem

“Quando o carro chegou, vieram duas mulheres [da justiça] acompanhadas com a SPLAM com a ordem pra dar o despejo e os dois caminhões. Aí elas disseram o seguinte: Nós vamos agora. E foi quando a gente partiu pra frente com as pessoas da linha de frente. Aí quando um [capanga] ia puxando [a arma] o [um homem da linha de frente] foi e botou a outra arma nas costas dele. Só que [o capanga] pensava que ele tinha uma arma e ele só tinha um pau, um cacete, não sei o que era”.<sup>1</sup>

A derrubada da cerca...

“Aí elas [o pessoal da justiça e da Prefeitura] disseram nós só vamos se vocês estiverem preparados, porque daqui que chegue a polícia e tal e tal. Aí eu disse, então vamos. Aí o pessoal foi... Ele [o suposto proprietário] recuou e quem partiu foi o nosso povo, mais de duzentas pessoas desarmadas, a Prefeitura, a SPLAM, aí partimos de uma vez. Ele recuou e aí derrubamos a cerca. Os capangas estavam todos armados”.<sup>2</sup>

A estratégia culminou com a ocupação final da casa como forma de proteger-se e apropriar-se de todo o terreno...

“Primeiro combinamos o seguinte: quando partir, vamos partir logo pra dentro da casa. Que aí vocês vão ter como se proteger. Então quando partimos, partimos logo pra ficar dentro da casa. Ocupamos a casa todo mundo, um tanto nos quartos, um tanto na sala, contanto que ele [o suposto proprietário] ficasse aperreado. Quando ele ficou aperreado os homens tomaram de conta, ardearam, então os capangas dele nem podiam entrar pra dentro da casa, então o pessoal ardeou a casa. Aí pronto ela deu a ordem... Botamos na frente as crianças. Pois é, aí a sensibilidade vai ser a questão das crianças. Aí quando a gente ocupou, quando a moça leu o papel, que ele olhou, que ele leu. Aí ela disse: você vai ter que sair agora, não, você vai sair agora. Pararam dois caminhões, aí começaram a mudança. Tudo, tirando tudo. Aí ele queria tirar uma pia. Eu disse: não, a pia é da casa, você não tem direito de tirar.”<sup>3</sup>

E durante a desocupação da casa...

“... aí eu disse assim agora vai ser a parte mais difícil porque ele vai reagir, agora ou ele vai para um confronto lá fora ou então ele vai sair calmo. No início os homens saíram e as mulheres ficaram dentro [da casa]. Depois todo mundo saiu. (...) Foi quando ele botou dentro do carro os capanga dele e saíram.”<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Ibidem

<sup>2</sup> Ibidem

<sup>3</sup> Ibidem

<sup>4</sup> Ibidem

As lideranças e as pessoas da linha de frente ficaram muitas expostas. Mesmo em meio ao confronto, foi implementada, com muita rapidez, uma estratégia de proteção dessas pessoas, assim como todo um esquema de intensificação da vigilância da ocupação naquela noite quando era possível, como revide, uma agressão às famílias.

“A gente tinha planejado o seguinte: olha, a gente vai ter que desaparecer, as pessoas mais de frente, no meio da multidão. Aí no meio do tumultuado eu escapuli pelo lado, passei por uma barraca e fui me esconder na outra barraca, os outros também. Aí nessa noite foi uma noite que a gente botou o maior número de pessoas, de homens pra vigiar e mulheres. A partir daí também, se acalmaram e veio mais um sossego, as pessoas ficaram mais tranquilas”.<sup>1</sup>

E a casa virou sede, onde as famílias passaram a fazer suas reuniões...

“Aí começamos a fazer a reunião na sede. E aí a gente começou a luta... E a casa virou sede”.<sup>2</sup>

Embora exaustiva, esta narrativa revela o quanto a luta por moradia, em seu movimento contra-hegemônico, requer estratégias pensadas, em que a inteligência, a astúcia, o planejamento, a união, a organização e a coragem, enfrentam as armas e toda a brutalidade de uma segurança privada, fora da legalidade.

Mas, as ações de extrema violência não se registraram apenas por parte de segurança privada. A Polícia Militar foi sujeito de muitas agressões direcionadas aos ocupantes, assim como às pessoas que desenvolviam alguma ação de apoio às ocupações. Entre inúmeros fatos, outro episódio que vale a pena citar foi o que envolveu o espancamento de dois religiosos de CEBS, pela Polícia Militar, quando da expulsão violenta da ocupação do São Miguel, em Messejana, em 10 de agosto de 1990. No momento da agressão, os religiosos tentavam telefonar para o vigário de Messejana, para avisar da presença da polícia no local. Os policiais, em número de cinquenta, acompanhavam o oficial de justiça, portador do mandado de reintegração de posse. O oficial de justiça exigiu a imediata demolição dos casebres, o que deu início ao tumulto. Os policiais chegaram a arrancar o fio do telefone público, localizado em frente ao terreno ocupado, para impedir que os religiosos buscassem apoio externo da Igreja Católica. Os espancamentos de que foram vítimas os agentes pastorais foram assim noticiados por um jornal da Cidade:

---

<sup>1</sup> Ibidem

<sup>2</sup> Ibidem

“Ainda é grave o estado de saúde do seminarista italiano Carlos Tussi, e do diácono Raimundo Brito de Neto, agredidos a pontapés e golpes de cassetetes por policiais militares na tarde de sexta-feira, em Messejana, zona sul da Capital. O incidente, envolvendo os padres e policiais ocorreu por causa da invasão de um terreno situado à margem da avenida Curió, no bairro Lagoa Redonda, por cerca de 116 famílias. (...) O seminarista Carlos Tussi e o padre Brito permanecem internados no Instituto Dr. José Frota, Unidade Central. Tursi está com o antebraço quebrado, apresentando ainda náuseas causadas por uma contusão craniana. Enquanto o padre Brito apresenta-se com suspeita de lesão renal. As duas vítimas foram, inclusive, examinadas no Instituto Médico Legal pelo perito Almir Castro. O seminarista Tursi disse ao O ESTADO ter sido agredido dentro da viatura” (O ESTADO, 12 E 13/08/90).

O abuso de autoridade não ficou só aí. Os religiosos informaram que resolveram interceder no assunto para evitar que a violência policial se consumasse com piores conseqüências. Demolição dos casebres por tratores, uso de cassetetes e bombas de gás lacrimogêneo, espancamentos e ameaças de tiros, tudo isso aconteceu naquele dia, segundo testemunhas locais. Os policiais e o oficial de justiça não iniciaram nenhum diálogo com as famílias e até os representantes da Igreja foram vitimados. A grande acusação, segundo os policiais, para a detenção dos religiosos, foi a de estarem insuflando os ocupantes a se revoltarem contra os oficiais do Pelotão de Choque. As vítimas negaram a acusação, denunciando que foram agredidos sem nenhum motivo.

Outro jornal, noticiando o fato, levanta a idéia de que o período eleitoral de 1990 parecia ter aberto a temporada de ocupações de terrenos em Fortaleza, acrescentando que, para alguns segmentos, as ocupações eram artificiais tratando-se de iniciativas de agitadores sociais com o objetivo de insuflar as massas contra a ordem vigente, justificando a estratégia de repressão para coibi-los. Porém, o mesmo jornal pondera, recomendando precaução no uso de simples argumentos jurídicos contra os movimentos sociais, chamando a atenção para a realidade do “inchamento” da Cidade por um processo de urbanização incontrolável, provocado pelas migrações de populações do campo em busca da sobrevivência.

Esse episódio exemplifica a postura de fechamento ao diálogo e as ações violentas por parte do Judiciário e Executivo nos despejos. As famílias não foram notificadas dentro do prazo para que desocupassem o terreno. A violência e a brutalidade da polícia e até do oficial de justiça que, segundo os jornais estava de arma em punho ameaçando atirar, refletem bem o tratamento dados aos despejos.

Na experiência da ocupação Aqui Fico, no que diz respeito à abordagem da polícia, a preocupação maior da liderança era com a reação das duas mil pessoas presentes que poderiam revidar uma ação violenta por parte da polícia. Nesses momentos, a força da liderança é posta à prova. É necessário agir de maneira a não perder o controle, até porque, geralmente, as primeiras ações policiais ocorrem em momentos em que as lideranças ainda não têm o conhecimento suficiente de todas as famílias envolvidas na ocupação.

“Nós estávamos com paus, facas e tudo, mas eles estavam com armas, revólver que era bem mais rápido. Eles eram 6 homens e nós éramos cerca de 2 mil pessoas. (...) Quando eu disse assim: não vamos. Naquele próprio instante que eu pedi pra que eles parassem, eles recuaram, mas aí se um [policial] resolve dar um tiro, ia todo mundo. Eu perdia o controle, morreriam pessoas. (...) Nós tínhamos 2000 pessoas, mas a gente tinha pessoas que a gente nem sabia de onde tinham vindo. Não eram só aquelas pessoas que estavam há muito tempo com a gente. Eram pessoas que poderiam até ter ingerido álcool (...) poderiam estar armadas e a gente pediu pra parar aí a gente tirou uma comissão foi até lá. (...) Até mesmo porque naquele momento a gente tem que ter bom senso de saber que o que acontecer a responsabilidade é muito nossa. Se qualquer uma daquelas famílias fica ferida, chega a um óbito, acontece uma agressão física, nós vamos ter que responder. Responder como ser humano, como pessoa perante o bairro e até como representante da Entidade”.<sup>1</sup>

Chamou a atenção das famílias da ocupação a alta estatura dos policiais que vieram nessa missão. A ação parece ter sido orientada para intimidar, com policiais que impressionavam pelo porte físico, além de um trator que ameaçava derrubar as casas. É provável que o número de pessoas aglomeradas, em torno de duas mil, tenha intimidado a ação repressiva que resultou apenas em ameaças e desaforos.

“Eu lembro que os policiais eram muito altos, eles fizeram de propósito, trazer pessoas assim que intimidassem pelo porte físico e a gente foi lá e eu olhava assim pra cara deles e eles disseram um montão de desaforo e foram embora. Mas o que mais aterrorizava a gente era um trator, hoje a gente já trata essa coisa do trator muito bem, mas ficou por muito tempo [a imagem de] um trator perturbando a gente. Ele vinha, ele jogava o trator aqui dentro, se aproximava da gente, a gente fazia um cordão humano e ficava segurando pra que nada acontecesse.”<sup>2</sup>

O receio da repressão interferiu na ocupação física do terreno. Como sua localização no bairro Dias Macedo era em frente ao Exército – 10º DESUP, embora os melhores lotes fossem os mais próximos ao quartel, as famílias aglomeraram-se no fundo do terreno deixando um grande espaço na frente, à margem da rua, desocupado. Isso, de uma certa forma, se explica pelo receio de uma ação repressiva por parte do exército, mas ao mesmo tempo a vigilância era dificultada em função da falta de visibilidade do que poderia chegar pela rua da frente do terreno. O próprio barracão foi construído no fundo do terreno e depois transferido para a frente, em função de facilitar a vigilância.

---

<sup>1</sup> Entrevista com liderança da Ocupação Aqui Fico.

<sup>2</sup> Idem.

“Como aqui é uma área militar, 10° DESUP, a gente tinha sempre medo de uma bala do Exército, então todas as pessoas se aglomeraram lá e aqui ficou muito vago na frente. Ninguém queria saber aqui dessa frente, queria ficar mais distante do exército. Aí a gente fez... começou... iniciou o barracão lá, mas ficou muito pouco espaço, aí nós subimos. A subida do barracão pra cá era exatamente pra que a gente ficasse mais próximo de ver, porque tudo que chegava de bom e de ruim chegava por essa porta. A entrada da ocupação era essa rua aqui. Era o despejo, era polícia, era tudo! Qualquer pessoa suspeita...”<sup>1</sup>

Uma segunda investida da repressão ocorreu, dois anos após a ocupação, quando o proprietário do terreno ganhou na justiça a liminar de despejo de uma ação de reintegração de posse. A capacidade de articulação das lideranças na busca de apoios no momento foi demonstrada na reversão do despejo. Em minutos instalou-se um rede de telefonemas convocando para o local o maior número possível de advogados, ONGs, imprensa, parlamentares, e os mais diferentes órgãos de defesa dos direitos humanos e organizações populares.

“ Aí nesse dia foi duro! Tinham uns 20 policiais do batalhão de choque. E aí a gente teve todo mundo aqui, Cearah Periferia, o Inácio Arruda, o Chico Lopes, a Federação, a FECECE, o Centro de Defesa dos Direitos Humanos, a Comissão dos Direitos Humanos da Câmara, da Assembléia, 6 advogados estavam aqui, a Pastoral do Solo Urbano... Aí eles [os policiais] empurraram, agrediram, mandaram empurrar, mandaram encaixotar, mandaram arrumar as trouxas, mandaram, mas eles mesmos não derrubaram. Eles subiram numa casa que tinha aqui, foi um tormento! Aí a gente ficou aqui, nós... o Inácio, ele ligou pro juiz, na época o Dr. Roberto Cavalcante estava num seminário, a gente ligou, conseguiu falar com ele pelo celular e não aparecia ninguém, mas o Inácio pediu pra que fosse conversado com o advogado. É, o Inácio interferiu. É, sustou o despejo e a gente conseguiu intimidá-los e no final, era mais ou menos 3 horas da tarde, foi feita uma ligação, o próprio juiz ligou, não lembro o nome do juiz na época, e mandou que todos eles se retirassem. (...) e no dia seguinte nós fomos a uma audiência...Não foi feito o despejo, nós seguramos e em seguida nós procuramos a COHAB”.<sup>2</sup>

#### **6.2.6. Reserva de áreas para os equipamentos coletivos**

Para compreender-se a reserva de espaços para construção de equipamentos coletivos na própria ocupação, é importante relacionar essa conduta nas ocupações planejadas com uma experiência anterior: a Campanha por Frentes de Serviços nos Bairros.

No período que precedeu ao grande fluxo de ocupações, o cenário do Estado do Ceará foi, principalmente, marcado por um longo período de seca que acentuou o problema do

---

<sup>1</sup> Ibidem.

<sup>2</sup> Ibidem.

desemprego nos grandes centros urbanos, de maneira notável, na Capital. O clima que precedeu o período das grandes ocupações era de tensão.

Em agosto de 1983, último ano do longo período de seca, a Federação de Bairros e Favelas lança a Campanha por Frentes de Serviços nos Bairros. A campanha consistia na reivindicação da implementação de obras públicas nos bairros, a serem indicadas pelas associações de moradores e construídas com a mão-de-obra remunerada dos moradores. A idéia da campanha foi do Balcão de Empregos do Clube de Engenharia, colocando-se como possível parceiro para elaboração dos projetos dos bairros. A Campanha serviu de principal bandeira do III Congresso da Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza, realizado nos dias 25 e 26 de agosto de 1984.

A campanha simbolizou uma alternativa à política de desfavelamento da Prefeitura, trazendo para as próprias organizações comunitárias a atribuição de planejar melhorias para seu bairro, ou favela, e construir as obras.

“E aí nós tivemos no caso concreto aqui, o projeto de frentes de serviço nos bairros, da Federação. Quando nós construímos saneamento, construímos casas, construímos escolas. Nesse momento se trabalhou a idéia de, em tendo o terreno, o pessoal constrói as casas, que era a proposta que vinha a ser depois a proposta de mutirão habitacional. (...) Nós conseguimos, inclusive, um canal ali na Bela Vista, na Penha, que em 84 a água veio e lavou, mas não destruiu. Provando que o saber popular ele também é capaz de construir uma ponte que a chuva não destrói. (...) Pois é, mas aí essa frente de serviço, ela inicia essa luta exatamente quando se trabalha no sentido de manter a moradia, aí associa essa questão do desemprego e entra essa luta por frente de serviço, que já levava aí o emprego, embora que temporário, e também a construção”.<sup>1</sup>

A Campanha por Frente de Serviços nos Bairros tinha um caráter eminentemente emergencial, pois não se tratava de uma proposta de política de emprego, mas sim de uma campanha de emergência que associou, por um lado, a necessidade de trabalho, dado o acelerado fluxo migratório pra cidade de Fortaleza em função da longa seca e, por outro, a construção de alguns equipamentos coletivos ou obras de infra-estrutura nos bairros, já antigas reivindicações não atendidas.

Ela teve a particularidade de ser encaminhada em dois planos: no geral, implementado pela Federação de Bairros e Favelas e, no plano específico, conduzido pelas associações de moradores em seus respectivos bairros.

À Federação coube desenvolver as atividades da campanha em plano geral na cidade, estabelecer os contatos em busca de apoios, ocupar espaços na imprensa, promover eventos gerais e acompanhar as atividades realizadas pelas associações, articular todos os projetos em uma só reivindicação, abrir os canais de negociação junto aos governos estadual e municipal, entre outros.

Às associações cabia definir coletivamente, através de assembleias gerais, a proposta de obra a ser construída e mobilizar os moradores fortalecendo a campanha no plano local e municipal. Por essa razão, a Campanha por Frentes de Serviços nos Bairros teve

---

<sup>1</sup> Entrevista com diretor da FBFF.

conduções bastante diferenciadas em cada bairro, tanto no que se refere à diversidade de propostas de obras a serem construídas, quanto às diferentes ações realizadas.

Os projetos das associações foram os mais diversos, convergindo prioritariamente para água e esgotos; pavimentação, incluindo drenagem e aterros; e moradia. Esta última compreendendo desde a reforma de moradias até a construção e completa urbanização de favelas.

A grande relevância dessa campanha, iniciada no segundo ano de existência da Federação de Bairros e Favelas, foi o seu caráter propositivo. Sua dinâmica foi direcionada para a elaboração e encaminhamento de propostas, com a participação efetiva dos moradores dos bairros. Pode-se dizer que a Campanha por Frentes de Serviços nos Bairros caracterizou-se principalmente:

- pela participação da base e o engajamento das associações, na mobilização dos moradores, utilizando seus espaços e formas de luta, elaborando seus projetos com os respectivos orçamentos e divulgando suas reivindicações;
- pelo caráter educativo da campanha, com a realização de debate, cursos e seminários nos bairros, levando a uma discussão crítica dos moradores sobre seus principais problemas e o estabelecimento de prioridades; e
- pelo apoio dos mais diferentes setores organizados da sociedade, parlamentares, entidades de profissionais liberais, estudantes etc.

A campanha foi lançada em um ato público no dia 12 de agosto de 1983 em frente à Prefeitura. Nessa ocasião, as reivindicações foram: congelamento dos preços dos alimentos, passe livre para os desempregados e frentes de serviços nos bairros. Nos primeiros meses de 1984, a campanha ganhou corpo com a elaboração de um documento-base com as diretrizes da campanha e a constituição de uma Comissão Especial da Federação de Bairros e Favelas para, junto à Diretoria encaminhar as atividades da campanha. Uma carta aberta foi lançada com as reivindicações dos bairros.

Com a realização do I Seminário Popular sobre os Problemas de Fortaleza, em 12 de março de 1984, a campanha foi amplamente debatida, divulgada, tendo recebido apoio de várias organizações governamentais e não governamentais como: IAB, Frente Sindical, FASE, SINE, PROAFA, Câmara Municipal e Federação dos Trabalhadores nas Indústrias. Entre março e abril do mesmo ano, diversos debates sobre o tema foram realizados nos bairros. Até abril, a FBFF apresentou a proposta de Frentes de Serviços ao Governo do Estado através da realização de passeatas e concentrações.

Somente em 9 de dezembro de 1985, dois anos e quatro meses depois de iniciada a Campanha, a Federação, com sua Diretoria já no segundo mandato, lançou o Projeto de Frentes de Serviços a partir de um convênio com o SINE – Sistema Nacional de Empregos e a Secretaria de Indústria e Comércio do Estado do Ceará, para construir equipamentos em 24 bairros, contando com as associações de moradores na gestão das obras.

A experiência com a construção dessas obras deu a oportunidade a essas associações de um primeiro contato com a execução e a gestão de obras de interesse comum, que se reverteram em melhoramentos para esses bairros e para as próprias associações, além de



criar oportunidades de trabalho para os moradores. Dentre os projetos de frentes de serviços, várias associações optaram por construir suas sedes ou equipamentos com essa finalidade. Muitas dessas sedes foram construídas em terrenos ocupados para esse fim.

Um aspecto também importante ressaltado no depoimento a seguir diz respeito ao cuidado na seleção dos projetos a serem implementados para que a experiência tivesse efeitos positivos, não só relativos à obra e ao emprego em si, mas, sobretudo, produzisse saberes adquiridos pela experiência com a gestão de projetos sociais a partir de obras de engenharia com impactos diretos na demonstração da capacidade do movimento de gerir recursos públicos.

“Eu lembro assim, lógico que isso não tem 100% de acerto, mas era em torno de 70 Associações que tinham projetos pra suas áreas, então o próprio debate pra chegar nas 24 ele foi assim um debate muito rico, porque foi afinando até que se chegou a conclusão de quais seriam as 24 que tinham mais necessidade e que precisavam... que se poderia trabalhar um projeto desse tipo dentro da nossa proposta, através de uma organização séria, competente e provando inclusive que o movimento poderia construir, a preços mais baratos, com material de boa qualidade e sem desvios. Já se trabalhava aí o desvio de verbas. Tiveram obras de canal, de ponte, de sedes de associação, de escolas e casas. É que foram construídas, 25 casas ali na região próxima ao Acaracuzinho. Na Penha construiu-se o canal, no Jardim Nova Esperança construiu-se lá o primeiro saneamento numa favela, o início da urbanização da favela.”<sup>1</sup>

Como elaboração de saberes, pode-se dizer que, tanto no momento da campanha, quanto na execução de seus projetos, estes últimos restritos aos bairros atendidos, a Campanha por Frentes de Serviços nos Bairros deu ao movimento comunitário a oportunidade de definir planos de lutas e gerir obras. Além disso, as associações exercitaram o estabelecimento de prioridades, o planejamento, especialmente a elaboração de seus projetos, assim como a localização de equipamentos coletivos e comunitários dentro do bairro. É importante lembrar que o número de associações que se envolveu na Campanha foi bem maior do que as que tiveram seus projetos atendidos. Isso significa dizer que, mesmo as que não tiveram a oportunidade de experienciar a execução dessas obras, participaram da elaboração desses saberes no plano da definição de suas prioridades, elaboração dos projetos e localização dos desejados equipamentos em seus bairros. Essa experiência, seguramente, deu às organizações, pela primeira vez, um lastro de produção de saberes que pode ter impactado parte do movimento popular na Cidade.

Na experiência do bairro Ellery, por exemplo, a associação ocupou um terreno da Prefeitura e construiu sua sede com recursos do convênio da Campanha por Frentes de Serviços. Em meio ao grande fluxo de ocupações, o terreno teve que ser “guardado” pela associação, para posterior construção de sua sede.

Uma vez garantido o terreno da sede e separado o da Igreja, surgiu uma família muito poderosa que se apropriou de parte do que seria o terreno destinado à creche. A associação do bairro Ellery lutou na justiça, mas só conseguiu a construção de mais uma

---

<sup>1</sup> Entrevista com diretor da FBFF.

sala na sede. Como a família era rica, nesse terreno construiu um posto de saúde com o nome da família e, ao lado, uma igreja.

Mesmo sem participar da Campanha por Frentes de Serviço, também na experiência da ocupação da Leste-Oeste, foram reservados espaços, ainda no momento da ocupação, para a construção de equipamentos comunitários necessários aos moradores. É importante destacar o fato de que, mesmo durante um difícil processo de seleção das famílias ocupantes, quando eram necessárias medidas enérgicas para chegar ao número de famílias que o terreno poderia comportar, foram respeitadas as áreas para construção dos equipamentos coletivos.

Nas duas experiências citadas, a conduta coletiva de preservar esses espaços (para sede, igreja, praça, ABC, creche e lavanderia) dá uma noção da importância da vida gregária, dos espaços de convivência e dos equipamentos sociais, mesmo em um momento de luta que envolvia enfrentamentos de profunda adversidade.

“Tinha que deixar as ruas e as áreas para os três equipamentos... Na ocupação [essas áreas] já estavam definidas, porque é aquela questão: a gente não se preocupa só com a moradia, tem que ter a infraestrutura também. Já deixamos reservado para os equipamentos que era o ABC, a creche e a lavanderia comunitária. Ficou um espaço lá na frente que era pra ser feito os equipamentos comunitários, que até hoje o governo tá devendo a gente. Não botamos casas [nessas áreas]. Continua elas aí esperando os equipamentos. Depois [na época de construção do mutirão] nós definimos isso aí também com o engenheiro da COHAB.”<sup>1</sup>

No geral, as ocupações destinavam espaços principalmente para suas sedes aproveitando ao máximo o terreno para a construção de casas, em função da pressão do número alto de famílias. A esse respeito fala um representante da FBFF:

“... em quase todos os locais se discutia o espaço pra sede da Associação, aonde se pensava uma sede de Associação com escola, com creche e tal. Sempre tinha um espaço equivalente a quatro moradias. Na maioria dos casos se respeitava. Agora, quando veio o mutirão em si, aí esse respeito acabou, porque o mutirão ele... em alguns ele deixa uma casa, o tamanho duma casa pra ser a sede da Associação, na maioria o Programa não constrói. Eu acho que também a nossa inexperience nesse período você criava às vezes um ambiente numeroso, do ponto de vista de população e sem o menor espaço assim que fosse um espaço comum. Muitas vezes você tinha a sede da Associação que também era uma coisinha apertada. Não tinha, não previa ali uma praça, você não previa uma escola. Nesse aspecto faltou aí uma assessoria”.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Entrevista com liderança da Ocupação da Leste-Oeste.

<sup>2</sup> Entrevista com diretor da FBFF.

### 6.2.7. Infra-estrutura nas ocupações

De que modo, centenas de famílias acampadas durante quatro, cinco e até seis anos, travando uma difícil luta, conseguem sobreviver em situação tão adversa? Como resolvem os problemas de saneamento, especialmente o abastecimento d'água e esgotamento sanitário? Como mantêm a segurança, a educação dos filhos e a assistência médica? Estas são indagações que buscam compreender o cotidiano dessas famílias, nos longos períodos de ocupação e mesmo durante a construção dos conjuntos de mutirão.

Dotar as ocupações de infra-estrutura mínima é mais uma luta pela sobrevivência que precisou ser travada pelos ocupantes com o intuito de reduzir o ônus da luta. As lideranças compreenderam que o fortalecimento da luta passava também pela redução da situação de penúria naquele período.

Embora seja um aspecto secundário da luta por moradia, a garantia de uma infra-estrutura faz parte da dinâmica das ocupações, uma vez que oferece as condições mínimas de salubridade para a permanência das famílias em situação de abarracamento. Além disso, é necessário dispor de espaços para reuniões, assegurando as condições para que se desenvolvam as ações políticas de luta pela terra, a resistência às ações de repressão, a luta pelo conjunto de mutirão e as mais diversas atividades da organização interna.

Nas experiências estudadas, a primeira providência foi a construção de um grande “Galpão de Apoio” para realização das reuniões e todas as atividades coletivas. No Monte Castelo, além do galpão, foram construídos dois banheiros, um masculino e um feminino, e montada toda a iluminação do terreno.

No caso do açude João Lopes, ocupação em uma área de risco e de preservação ambiental, a associação de moradores do Bairro Ellery aglutinou os ocupantes em torno de lutas específicas para dotar a ocupação de energia elétrica e abastecimento d'água, quando as famílias ainda estavam abarracadas. Conseguiram através do Governo os canos para ligação da água e instalaram em mutirão.

“Eles se associaram, começaram a se associar, e aí a gente começou outras lutas, eles começaram a participar de outras lutas: calçamento, a questão da água. A gente conseguiu nesse tempo, com o Adolfo Marinho, o Mutirão da Água, aí veio a luta da energia, no mesmo local. Mesmo morando nas barracas, a gente colocou água da CAGECE. O governador dizia: nós vamos dar só os canos. Tudo bem. A gente juntava todo mundo, fazia uma comida coletiva e aí a gente começou a fazer as ligações da água da CAGECE.”<sup>1</sup>

Na experiência da ocupação Leste-Oeste, destaca-se o apoio de uma técnica do Posto de Saúde do Pirambu. Através dela, os ocupantes tiveram contatos facilitados para conseguirem junto ao Governo a destinação diária de dois carros-pipa, provenientes do Programa de Combate à Seca, para as famílias ocupantes. Essa alternativa solucionou o problema da falta d'água durante os dois anos que esse Programa durou, ocasião em que foi instalada a água encanada nas barracas. Em relação às instalações elétricas, como tem sido regra nas ocupações, puxou-se a energia da rede pública sem que a fiscalização autuasse.

---

<sup>1</sup> Entrevista com presidente da Associação do Bairro Ellery e da FBFF.

“Quanto à energia o Governo fechou os olhos pra gente e nós fizemos gambiarras. Aqui tudo era gambiarra.”<sup>1</sup>

O atendimento à saúde, com medicamentos e consultas, foi feito pelo sistema público, no Distrito Sanitário 9 e no Centro de Saúde do bairro. As lideranças da ocupação foram bem orientadas quanto aos cuidados sanitários porque se alastrava na Cidade a epidemia de cólera. As lideranças projetaram um sistema de fossas nas barracas com latões de duzentos litros enterrados, um para cada família.

“Quanto às fossas (...) era o seguinte: a gente cavava um buraco grande, fundo, profundo, e esses latões de 200 litros a gente colocava dentro. Tirava o fundo dele, colocava dentro e fazia a ligação pra dentro dos barracos. Era um latão pra cada barraco. Nós conseguimos, cada barraco tinha o seu, seu latão de 200 litros. Fizemos um sistema de fossa próprio. Nós conseguimos, (...) a diretoria junto comigo, conseguimos aí umas doações dos latões. Tinha que ter uma solução, porque a gente não aceitava aqui dentro (...)fezes jogada ao ar livre, então cada um tinha sua fossa. (...) Com todos esses cuidados ainda tivemos cólera aqui dentro, foi na época da epidemia.”<sup>2</sup>

A questão da busca de apoio para alimentação das famílias nas ocupações parece ser polêmica. Na ocupação Leste-Oeste, as lideranças se envolveram na busca desse apoio; no Bairro Ellery, a posição foi não aceitar doações de alimentos por compreender que esse apoio gerava a acomodação das famílias.

“A gente conseguia bolsões, [de alimentos] aqui pra dentro. Uma época que nós tivemos em Brasília, (...) e lá nós conseguimos, quando foi distribuído nacionalmente aquele feijão, nós, lá em Brasília, conseguimos que a primeira distribuição seria aqui na ocupação Leste-Oeste. E (...) vieram duas carretas de feijão. A segunda distribuição nós fomos pegar no Quartel. Mesmo pessoas que não moravam aqui dentro participaram. Conseguimos através da Ação Social, uma base de 800 quilo de peixe de um navio que foi (...) apreendido pela Polícia Marítima e aí esse peixe foi pras comunidades carentes. A gente ia lá e fazia reivindicações. A gente ia na Ação Social, (...) na Cáritas, em todo canto...”<sup>3</sup>

“Vinham muitas pessoas doar coisas, era a igreja espírita, era pastor. A gente colocava o seguinte: não vamos receber, porque o pessoal já estava se acomodando. Não queriam mais lutar queriam ficar era nas barracas pra receber as coisas, aí a gente teve uma reunião e a gente disse assim: tudo bem vocês precisam, mas a nossa luta aqui é pela terra e aí a gente não vai mais aceitar esse tipo de doação porque vocês estão ficando acomodados”.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Entrevista com liderança da Ocupação Leste-Oeste.

<sup>2</sup> Idem.

<sup>3</sup> Entrevista liderança da Ocupação Leste-Oeste.

<sup>4</sup> Entrevista com presidente da Associação do Bairro Ellery e FBFF.

Na ocupação Aqui Fico não foi diferente. O barracão, como espaço coletivo onde as famílias se reúnem para condução da luta e se organizam para a construção das casas, tem sido também expressão simbólica da ação coletiva, da ocupação do terreno como luta pelo direito à moradia. Esse espaço também serve como escola e é palco das comemorações festivas e apresentações artísticas das crianças e jovens.

A energia e a água, como nas outras ocupações, foram puxadas clandestinamente da rede pública. O esgoto, a céu aberto, foi motivo de desavenças entre vizinhos durante o primeiro período da ocupação. Quando resolveram construir as casas de taipa, cada família improvisou uma fossa.

“Tinham brigas. Eram brigas de lama, lama passa aqui no fundo do meu quintal, a lama do vizinho passa na frente da minha casa, o meu filho que cai na lama do vizinho, uma fossa que fica aberta, eram brigas e mais brigas. Depois, quando a gente começou a destruir o barraco de papelão e de plástico, e a refazer as casas com taipa, a gente cavava o chão pra tampar parede e aquele buraco que ficava vazio a gente já conectava a fossa pra ele, quer dizer, tinham duas utilidades: o barro pra parede e o buraco pra fazer a fossa”.<sup>1</sup>

## 6.2.8. Vigilância do terreno ocupado

A vigilância do terreno ocupado tem sido uma prática corrente nas ocupações, justificada em função de várias razões. A primeira diz respeito à necessidade de garantia da segurança das famílias de vez que, no geral, os barracos são absolutamente precários, construídos de papelão, madeiras, tecidos, plásticos e resto de material de construção. A segunda razão refere-se à necessidade de controle de ações repressivas da polícia ou de capangas, que poderiam acontecer durante o dia ou à noite. Em terceiro lugar, a necessidade de guardar o terreno de outras ocupações (quando ainda não está completamente ocupado).

Esse último aspecto, a guarda do terreno, estendeu-se também aos espaços para transferência das famílias, no caso da conquista de um conjunto de mutirão em outra área. Não raramente, tem ocorrido a ocupação, por outros grupos, dos terrenos já destinados à construção de conjuntos para famílias de áreas de ocupações. Há registros de episódios em que lideranças que foram apoiar uma ocupação, quando tiveram conhecimento onde se localizava a área para transferência, antecipadamente ocuparam essas áreas com outras famílias.<sup>2</sup>

A depender da estratégia do grupo, pode-se concluir que essa conduta não foge à sua ética, uma vez que, tendo sido desapropriado o terreno para interesse social, sua destinação permanece a mesma, ainda que para outras famílias. O problema, de acordo com essa visão, passa a ser do Governo (estadual ou municipal) que deverá providenciar um outro local para instalar as famílias que seriam beneficiadas nesse terreno. O relato a seguir mostra esse tipo de ocorrência com a ocupação do Bairro Ellery.

---

<sup>1</sup> Entrevista com liderança da Ocupação Aqui Fico.

<sup>2</sup> É exemplo o terreno localizado nas proximidades do Conjunto José Walter para transferência de parte das famílias da ocupação do Bairro Ellery.

“E aí a gente dizia pra Prefeitura: ‘tentem arranjar um terreno...’ E aí foi assinado um convênio, e logo depois da assinatura do convênio, a gente ia para as proximidades do Zé Walter [local do terreno]. O pessoal da UCGF veio pra assistir a assinatura do convênio, ao chegar na assinatura do convênio ficou sabendo que o terreno era no Zé Walter, então eles ocuparam, antes da gente ir, eles ocuparam. A gente foi lá tentar uma negociação aí ele [a liderança] botou o pessoal pra resistir, correr, aí quiseram bater e a gente colocava que a gente queria pelo menos umas vagas pras pessoas que estavam debaixo de barracas. Eles nos disseram que não, que não. E aí a gente, tudo bem, então não podemos fazer nada”.<sup>1</sup>

“Era problema da Prefeitura, que o terreno tava no poder da Prefeitura, cabia à Prefeitura botar pessoa ou guarda municipal ou alguém pra vigiar lá pra ter segurança e também a Prefeitura que chamasse eles pra negociar pra que colocasse eles também num local que eles estavam precisando de moradia.”<sup>2</sup>

Essa estratégia visa a forçar o Governo a encontrar outro terreno para o grupo dos beneficiários iniciais. Para as famílias ocupantes do Bairro Ellery, as conseqüências foram, no mínimo, o atraso das obras, em função de ainda ter que conseguir outro terreno, a descrença e o desânimo das famílias, até porque se sentiram lesadas e, naturalmente, o aprofundamento de divergência e desentendimentos dentro do movimento popular.

“Eu uma vez conversando com o Cláudio, em nível de Federação, disse que nós não devemos estar brigando por coisas tão pequenas, que a luta maior de todos nós não é Federação, não é a UCGF, não é CUT, eu acho que nós estamos na mesma bandeira de luta, podemos ter problemas de questionamento, mas não ficou nenhum ressentimento, pelo contrário, eu acho que pra nós foi muito bom, em vez de estar no Zé Walter, estamos aqui, com infra-estrutura, com tudo. Então, depois eu até agradei a eles. Acho que a gente... uma coisa é certa: a gente tem que ter assim a humildade nos momento certos, o desafios eu acho que é esse.”<sup>3</sup>

No exemplo do bairro Ellery, as famílias dessa ocupação foram transferidas para três terrenos, onde foram construídos três conjuntos de mutirão. A partir desse fato da tomada do terreno do bairro José Walter, os cuidados com a vigilância dos terrenos para onde seriam transferidas as famílias redobram-se. Desses três terrenos, o primeiro, no Bairro Ellery, a associação mandou cercar e colocou uma vigilância permanente, mesmo antes da negociação com a Prefeitura. O segundo, onde já estava situada a ocupação no Monte Castelo, contava com vigilância. O terceiro, situado no bairro Padre Andrade, depois de definido pela Prefeitura, foi ocupado de comum acordo com ela pelas famílias destinatárias para garantir a vigilância e não se repetir o episódio do terreno do José Walter.

---

<sup>1</sup> Entrevista com presidente da Associação do Bairro Ellery e FBFF.

<sup>2</sup> Entrevista com liderança da Ocupação do Bairro Ellery.

<sup>3</sup> Entrevista com presidente da Associação do Bairro Ellery e FBFF.

“A gente (...) fez o seguinte, fomos lá para o terreno [do Padre Andrade], visitamos a área e o medo era de que ocupassem. A gente pediu (...) guarda da Prefeitura. A gente disse: ‘olha Dr. Roberto, nós não vamos colocar em risco a vida das pessoas ali porque é uma área muito difícil, então quem deve garantir o terreno pro povo e botar segurança é a Prefeitura’. Aí ele disse que ia mandar uns guardas e que no dia que os guarda viessem as pessoas já fossem preparadas pra montar suas barracas. Então o que a gente fez: cercou o terreno e aí botamos só uma entrada que era um portãozinho e aí nesse dia tiramos as 89 famílias, para o Padre Andrade. Aí a gente foi muito cedo, e fomos aos poucos ocupando pelas famílias, um dia iam 5, depois mais 5, pra não fazer muito enxame de abelha. Aí nesse dia estava a assistente social, a engenheira, aí ocupamos o terreno todo.”<sup>1</sup>

Um outro exemplo de ocupação de terreno destinado a mutirão, registrou-se na Paupina. O mutirão seria realizado pela COHAB para uma comunidade do Sítio São José.

“Um caso em que se estava preparando o terreno para construir e foi invadido foi a Paupina. Nós íamos começar lá e houve uma invasão planejada no terreno. Hoje está lá a área (...) A gente ia começar com outra comunidade, que era da entidade do Sítio S. José e ele [a liderança da ocupação] invadiu. E ele ia ser beneficiado com 100 casas no Curió, o que doeu foi isso aí. Aí ele planejou a ocupação. O Governo cochilou nessa época. Hoje a gente está tirando com muita facilidade, mas na época o Governo ainda tinha aquela postura de não botar policiamento porque tava sendo muito cobrado isso, se a polícia encostasse aí já fazia um mundo, então entrou dentro dos procedimentos normais: reintegração de posse e tudo e terminou não tirando as famílias. Hoje essas famílias estão lá, foi tudo planejadinho. Agora, há pouco, nós fizemos uma vistoria lá, que lá vai ser feita a urbanização de área. Eles construíram com lotes definidos, tudo equitativo, bem planejado, com nome de rua e tudo”.<sup>2</sup>

Na ocupação Leste-Oeste, a vigilância foi feita pelos ocupantes todas as noites em grupos de quatro pessoas por quadra. As mulheres também trabalharam como vigias.

“Tinha os vigias. A gente colocava os vigias à noite, [os vigias] eram barraqueiros... Mulheres também trabalharam de vigia aqui, vigiando o terreno. Então em cada área dessas a gente colocava quatro pessoas pra vigiar. Moradores mesmo”.<sup>3</sup>

A vigilância não se relaciona apenas à segurança do terreno e à defesa das famílias contra possíveis ações repressivas, mas também está intrinsecamente ligada à proteção contra ações de vandalismo, dada a fragilidade dos barracos, e à preservação de posturas morais das próprias famílias ocupantes, especialmente a proteção dos jovens e crianças.

---

<sup>1</sup> Idem.

<sup>2</sup> Entrevista com técnica da SEINFRA.

<sup>3</sup> Entrevista com liderança da Ocupação Leste-Oeste.

Na experiência da ocupação Aqui Fico, foi necessário as lideranças intervirem em um dos barracos que estava se transformando em local de encontros de adolescentes.

“Eram meninas que eram levadas pra lá. E a gente também teve que dar um basta em tudo isso. Até mesmo pra se ter mais segurança, porque quando nós iniciamos era muito escuro, tinha muito lixo, era uma rampa isso aqui, então a gente tinha que determinar muitas coisas e começar... a gente preparava vigias pra vigiar até meia noite, outra equipe pra vigiar até 5 da manhã, pra ficar com segurança. Começamos a fazer as gambiarras pra ter a energia...”<sup>1</sup>

### **6.2.9. Organização interna**

Realizar tantas tarefas ao mesmo tempo é um grande desafio para as lideranças envolvidas nas ações de ocupação, sobretudo em seus primeiros momentos, quando a ocupação pode resultar ou não na conquista da posse da terra. Tarefas como demarcação dos lotes, definição de critérios para admitir as famílias, controle, cadastro das famílias e visitas domiciliares, levantamento dos barracos, segurança, resistência às ações de repressão, busca de apoio, sensibilização da opinião pública, negociação com os poderes públicos, são atividades imprescindíveis para o desenrolar da luta, diretamente ligadas à organização interna da ocupação.

Foi dito que, no geral, uma das primeiras providências tomadas é a construção de um grande barracão. Nesse espaço acontecem todas as atividades coletivas, assembleias e reuniões, guarda de material, alimentação coletiva, quando é o caso, recebimento de doações, e demais atividades-meio necessárias ao desenvolvimento da luta.

As ocupações mais organizadas criam várias comissões compostas por lideranças e ocupantes. Na experiência do Bairro Ellery, três comissões foram formadas: segurança, organização e divulgação. A comissão de segurança era responsável pela vigilância do terreno, formação de grupos em determinados turnos e ações de resistência à repressão. As atribuições da comissão de organização estavam diretamente ligadas ao controle das barracas e das famílias, observação dos critérios de seleção, cadastro e visitas domiciliares, conferência da presença de todas as famílias pela manhã, à tarde e à noite, no período inicial. A comissão de divulgação tinha como principal atribuição a intermediação das negociações, busca de apoio e divulgação na imprensa local.

Durante o processo de negociação, as reuniões nas ocupações ocorrem diariamente e as grandes decisões são tomadas de forma coletiva.

No geral é a organização local que conduz toda a luta da ocupação. Ou porque deu o apoio desde o início, ou porque foram suas lideranças as que tomaram a iniciativa de organizar as famílias para a ocupação do terreno. Essa é a organização reconhecida. Quando a luta conquista a construção das casas, a Sociedade Comunitária de Habitação Popular é criada, apenas, para responder à exigência do Programa de Mutirão Habitacional para a execução do projeto. Esse foi o exemplo do Bairro Ellery. A Associação dos Moradores do Bairro Ellery conduziu toda a luta e a Sociedade Comunitária Habitacional Novo Tempo foi criada para executar os três mutirões.

---

<sup>1</sup> Entrevista com liderança da Ocupação Aqui Fico.



O caso da ocupação Leste-Oeste foi diferente. A iniciativa da ocupação contou com lideranças ligadas à Grande Entidade do Pirambu (organização federativa regional que congrega muitas organizações de moradores) e outras vinculadas à UCGF. A ocupação foi fruto de uma ação conjunta da Grande Entidade e da UCGF. A proposta organizativa inicial foi criar um conselho comunitário da ocupação dirigido por um colegiado de 17 diretores, todos com o mesmo nível de poder. Essa posição, defendida pela UCGF, se baseou na criação de estruturas horizontais, sem hierarquia, não reprodutoras do modelo presidencialista. Com um ano de criado e registrado o Conselho, esse modelo apresentou suas dificuldades. A cada decisão, por menor que fosse, fazia-se necessário reunir os 17 membros e, inevitavelmente, nem todos participavam todas as vezes, dificultando a agilidade da organização nas tomadas de decisões. Os diretores que faltavam às reuniões e assembléias, via de regra, cobravam dos demais a tomada de decisões à sua revelia. Essa dificuldade colocou em questão a eficácia do modelo organizativo, dando origem a divergências internas. Isso levou alguns diretores a proporem a criação de uma associação nos moldes tradicionais, com a figura do presidente com poderes de representação.

“ Como não tinha um presidente pra decidir muitas coisas que apareciam, tinha que juntar todos os 17 diretores e muitos não participavam das reuniões, das decisões e quando as decisões eram tomadas ficavam criando problema. Aí começou a haver uma divergência entre os 17 diretores e chegamos a conclusão que deveríamos fazer uma associação. (...) Nós aprendemos, através da filosofia (...) da própria UCGF, que por um lado é bom e pelo outro lado é ruim, que nós tínhamos que ser uma entidade participativa. Qualquer decisão que se tomava, tinha que levar à assembléia geral. Então nós decidimos que o Conselho não estava caminhando como era o desejado e que nós iríamos fundar uma associação. Mas pra que nós fundássemos uma associação nós tínhamos que levar a proposta à assembléia. Dos 17 diretores, uma parte aceitava que fundasse uma associação e outra parte não aceitava, queria que continuasse o Conselho. Então ficou aquele impasse entre os diretores. Então, quem vai decidir é a assembléia. Então vamos levar à assembléia, vamos dizer quais são as questões que estão acontecendo, porque é que nós queremos acabar com o Conselho e criar uma associação e aí a assembléia vai decidir”.<sup>1</sup>

O relato é relevante por tratar-se de uma postura questionadora do modelo organizativo defendido pela UCGF, questionamento esse que partiu de um dos seus próprios quadros, envolvido na ocupação. Na verdade o que estava sendo questionado era a eficácia do modelo organizativo no momento, quando a luta da ocupação estava a exigir mais agilidade. De acordo com a liderança entrevistada, o modelo colegiado do Conselho Comunitário estava onerando algumas lideranças e pondo em risco a luta. A proposta da associação “enxugaria” a estrutura organizativa e seu caráter de representatividade, garantiria maior agilidade na luta, sendo escolhidos para ocupar os cargos de direção apenas aqueles que estivessem realmente engajados no trabalho.

---

<sup>1</sup> Entrevista com liderança da Ocupação Leste-Oeste.

A Assembléia Geral acatou a proposta de criação da associação e decidiu escolher os mais participativos membros do colegiado para compor a Diretoria. Os demais ficariam apenas na categoria de sócio. Assim, em final de 1993, foi criada a Associação dos Moradores da Leste-Oeste.

“Teve alguns diretores da UCGF que não queriam, não aceitavam, a proposta da Associação porque tinha a figura do presidente e a UCGF sempre foi contra essa questão da figura do presidente, porque o presidente é quem decide, o presidente é quem resolve. Então quando ela [UCGF] deu essa proposta do colegiado era pra exatamente nenhum ter mais poder de decisão do que o outro. Quando nós chegamos dissemos: mas aí só tem cinco, meu amigo, trabalhando! Como é que a gente pode levar o Conselho pra frente se são dezessete diretores e só tem cinco? Os outros não querem se sacrificar. Os outros estão dizendo que vão cuidar da família, que os filhos precisam comer. O meu também precisa comer, a minha mulher precisa comer. Então a gente passava necessidade aqui por causa da luta. (...) Eu tive uma divergência interna com a UCGF porque estava sentindo na pele, enquanto eles só vinham aqui, eles apoiavam a gente, mas eles vinham aqui e a luta todinha quem levava nas costas era eu”.<sup>1</sup>

Esse depoimento remete a um sério problema que é a manutenção das lideranças nos momentos de negociação da ocupação, que será retomada posteriormente.

A criação da associação marcou o início de uma divergência interna que ainda perdura. Passado o primeiro mandato, os membros do Conselho, que não foram escolhidos para a Diretoria da associação, aliaram-se a uma liderança, que tinha se agregado à ocupação, e lançaram uma chapa de oposição na eleição da Diretoria para o segundo mandato. Eleita essa chapa de oposição, estabeleceu-se a divisão entre as famílias ocupantes, especialmente de uma das quadras do futuro conjunto de mutirão que acompanharam às lideranças anteriores. O receio de serem prejudicadas nas negociações com o Estado para construção das casas, assim como a avaliação de antigos diretores de que a nova Diretoria havia parado o movimento, levaram a chapa derrotada, formada pelas lideranças da diretoria anterior, fundadoras da Associação Leste-Oeste, a criar uma outra associação chamada Associação dos Moradores da Lagoa Funda. Seus membros levaram toda a experiência acumulada na luta até então.

---

<sup>1</sup> Entrevista com liderança da Ocupação Leste-Oeste.

“Ela simplesmente parou o movimento. (...) e nós continuando a luta sem o nome da Associação porque eu já era conhecido nos departamento. (...) Surgiu uma história que (...) a diretoria dela decidiu que todo aquele pessoal que era aqui a quadra 2 não ia ser atendido mais aqui não. Aí o pessoal se apavorou e chegava: Vavá, você tem que fazer outra associação porque nós temos que ficar garantidos. (...) E não se tinha tempo de esperar passar o mandato dela (...) e então vamos fazer. Aí foi quando surgiu a Associação dos Moradores da Lagoa Funda, que aí a Lagoa Funda foi que levou a história toda pra frente, porque a [nova diretoria da] Leste-Oeste simplesmente não sabia por onde andar, não sabia nada...”<sup>1</sup>

Observa-se uma ambigüidade de posições por parte daqueles que, inicialmente, se posicionavam contrários ao modelo organizativo de uma associação e, mais tarde, aliando-se a outras forças presentes na comunidade, disputaram e ganharam a direção da mesma associação que, antes, se opuseram a criar. Essa contradição levou a uma ruptura da própria UCGF na área.

“Aí foi quando [aconteceu] a questão da divergência entre eu, como diretor da UCGF, e a UCGF. Porque a UCGF chegou e dividiu. Quando nós fundamos a Associação dos Moradores da Leste-Oeste e aqueles diretores que não participavam, não se engajavam na luta, mas queriam opinar, a UCGF apoiava eles. Porque eles ficaram só como sócios e a UCGF apoiava eles dizendo que eles tinham direito, tinham razão e já começou dividir a comunidade dentro desse erro. (...) Então esse grupo que ficou fora, se uniu entre eles, e tinham alguns diretores da UCGF. (...) Foram pessoas que ficaram... em vez de ficar do lado da razão, ficaram do lado do errado, então [ficaram] apoiando esse outro grupo. Quer dizer, a UCGF no início ela nos ajudou a organizar e quando chegou lá pro meio ela começou ajudar a desorganizar. Isso aí eu nunca neguei pra ninguém não. Foi aí que eu comecei a ficar desgostoso com a UCGF. Então ela começou a apoiar o outro grupo, aí o outro grupo passou a ser um grupo rival ao grupo que tava na diretoria. (...) Aí nesse meio tempo a UCGF já tava se retirando pra ir pra outras ocupações e deixar, como a gente diz: agora vocês vão andar com os próprios pés de você (...) Quem ainda defendia a UCGF era eu por ser diretor [da UCGF], mas o restante da diretoria [da Associação] não queria mais nem a UCGF aqui dentro por causa dessa questão que ela fez, de fazer a divisão da comunidade. No início, ela uniu e depois ela desuniu, quer dizer, ela pregou uma coisa no discurso e na prática fez outra, aí o pessoal ficou desgostoso. Quem ainda defendia eles aqui era eu (...) mas também desgostoso, não com a UCGF em si, mas com alguns diretores como aquele que eu falei (...) eles tinham uns pensamento diferente e aí eles começaram já a se afastar um pouco daqui”.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Idem.

<sup>2</sup> Ibidem.

Essas contradições perpassaram toda a história da referida ocupação, estando presentes até hoje. Além de toda adversidade da luta política, as lideranças tiveram que arcar com o ônus de uma dura luta interna que se manifestava no cotidiano da ocupação. Essas divergências chegaram, inclusive, a motivar a delimitação de áreas geográficas de atuação de cada associação na condução do conjunto de mutirão.

### **6.2.10. Ocupação das instituições públicas**

A ocupação das instituições públicas tem feito parte, historicamente, da estratégia de luta por moradia em Fortaleza. Não raramente, identificam-se fortes momentos de luta em que o acampamento dentro dos órgãos públicos tem sido usado como uma avançada estratégia de luta com saldos positivos relevantes. Esta estratégia de pressão, como forma de dar publicidade às lutas dos movimentos populares, explicita posições numa postura de confronto.

De acordo com Barreira, “é sob a ótica das reivindicações não atendidas que essas manifestações, normalmente portadoras de uma grande lista de carências, têm lugar no cenário urbano. Reivindicar coletivamente define a radicalidade das exigências contra a morosidade burocrática e setorial dos órgãos públicos. ‘Só sairemos quando formos atendidos’ significa uma das expressões desse distanciamento, que assume normalmente características de confronto” (BARREIRA, 1993:166).

A campanha “Acampar até Conquistar”, realizada de 24 de novembro a 01 de dezembro de 1987, levou inúmeras famílias de bairros diversos da Capital a montarem um acampamento no Centro Administrativo do Governo do Estado. Conhecida como “Acampamento do Cambeba”<sup>1</sup>, a manifestação inaugurou, com impacto, uma estratégia de luta ousada que, posteriormente, verificou-se também na Prefeitura e na sede da SEHAC.

O movimento, promovido oficialmente por 22 entidades de bairros (O POVO, 24/11/87), pastorais, profissionais e estudantis, especialmente vinculadas às CEBS e à UCGF - União das Comunidades da Grande Fortaleza, teve como objetivo pressionar o Governo a dar respostas às reivindicações básicas de moradia e trabalho. O episódio foi motivo de acusações por parte do governador Tasso Jereissati, de que o movimento estaria sendo apoiado e até financiado pela Prefeitura de Fortaleza, que na época tinha à frente Maria Luíza Fontenele.

Apesar de o Governador haver anunciado na imprensa no início da manifestação, dia 24 de novembro, sua abertura ao diálogo para receber as reivindicações e encaminhar as soluções pertinentes à competência do Estado, não foi essa a postura observada na prática. No mesmo jornal, ele alerta para o esforço de “evitar a ação dos que, freqüentemente, se servem do sofrimento do povo para a realização de atos de provocação e violência, que só atendem a interesses partidários” (O POVO, 24/11/87). Através de seu porta-voz, o Governador declarou que as CEBS estavam sendo exploradas politicamente por integrantes do PT e do PRO – Partido da Revolução

---

<sup>1</sup> Cambeba é o bairro onde o governo Tasso Jereissati instalou o Centro Administrativo do Estado. O bairro deu nome ao Centro Administrativo, identificando também o grupo político do Governador, já que até então o Palácio do Governo funcionava no bairro da Aldeota, local mais acessível às manifestações políticas.

Operária. Este último, partido clandestino ao qual se alinhava o grupo político hegemônico na Prefeitura.

Em nota de esclarecimento, as CEBS rebateram as acusações, afirmando não receberem nenhuma ajuda financeira da Prefeitura e que todas as despesas foram bancadas pelas entidades.

Segundo a Nota Oficial do Governo do Estado, divulgada em um jornal de grande circulação em Fortaleza, o movimento chegou a aglutinar, em um determinado momento, cerca de três mil pessoas, representando mais de trezentas entidades (O POVO, 26/11/87).

A luta radicalizou-se de ambas as partes refletindo as fortes contradições políticas entre o Governo do Estado e a Prefeitura Municipal de Fortaleza. O Governo condicionou suas possibilidades de negociação, só concedendo audiências a comissões de manifestantes, caso essas comissões não contassem com a presença de militantes do PRO.

“... Face à ação deste pequeno grupo, que sobrevive graças ao apoio que recebe da Prefeitura de Fortaleza – já que sua prática não encontra acolhida na grande maioria do povo – o governo decidiu não mais conceder audiências sempre que se verificar a presença de militantes do PRO, organização contrária ao regime democrático e que emprega métodos terroristas de ação.” (GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, NOTA OFICIAL, IN O POVO, 26/11/87)

O ostensivo aparato policial presente no acampamento não se restringia a intimidar e reprimir os manifestantes. *Blitzes* nas ruas de acesso ao Centro Administrativo apreendiam os carros que transportavam alimentos e água para os acampados.

O impasse permanecia: por um lado, o Governador fechava os canais de negociação com as comissões com a presença de integrantes do PRO; por outro, os manifestantes exigiam a presença de duas ativistas, consideradas pelo Governador como pertencentes à sigla partidária.

No quinto dia de acampamento, 28 manifestantes iniciaram uma greve de fome, entre os quais seis religiosos - padres, freiras e seminaristas. A presença da Igreja Católica fazia-se também através de missas e procissões diárias, além das tentativas de intermediação de negociações pelo Arcebispo e pelo Bispo Auxiliar de Fortaleza. O movimento atraiu visitantes de outras cidades do Estado e os mais diferentes apoiadores, parlamentares, religiosos, profissionais e artistas. Estes últimos animavam as noites com *shows* artísticos e outras atividades de lazer.

As negociações que puseram fim ao impasse com uma audiência concedida a 82 comunidades da Região Metropolitana foram mediadas pelo Cardeal Arcebispo D. Aloísio Lorscheider. Após onze horas de negociações, foi divulgada uma nota conjunta assinada pelo Governo do Estado e pela Arquidiocese de Fortaleza.

O papel da Igreja, especialmente na figura do Cardeal Arcebispo de Fortaleza, D. Aloísio Lorscheider, que vinha desde o início das grandes ocupações mediando negociações e entendimentos em favor das famílias ocupantes, chegou a ser decisivo na resolução do impasse e na abertura de canais entre os movimentos populares e o Governo do Estado.

“Foi nessa experiência, que a UCGF e as CEBs mais se aproximaram em toda a sua história, e que nós da Igreja mais nos juntamos com a chamada esquerda radical.”<sup>1</sup>

Do acampamento do Cambeba resultou a agilização da implementação do Programa Mutirões Habitacionais em Fortaleza. A exemplo do PROMORAR e do Programa João de Barro, também o Programa Mutirões Habitacionais foi implementado como fruto de uma estratégia de ocupação, dessa vez, ocupação de um espaço público. O acampamento mostrou, por um lado, a necessidade emergente de solucionar as questões relacionadas à moradia numa cidade que vinha enfrentando uma acentuada aceleração em seu histórico processo de “inchação” e, por outro, a capacidade de organização e articulação dos movimentos populares em torno de suas reivindicações.

No campo da luta por moradia pode-se avaliar como resultado do acampamento do Cambeba duas relevantes conquistas:

- agilização da implementação em Fortaleza do Programa Mutirão Habitacional – em gestação em âmbito federal - destinado aos setores excluídos do mercado formal de habitação; e
- direcionamento da implementação dos mutirões para as áreas de ocupação e de conflito.

De certa forma, pode-se afirmar que, naquele momento, o acampamento do Cambeba promoveu uma ruptura na prática vigente de aplicação dos recursos públicos nas áreas em que o Governo tinha aliados. Assim, os primeiros mutirões já foram construídos em resposta às ocupações planejadas ocorridas em 86/87.

Em resumo, a estratégia de ocupação do Centro Administrativo do Governo teve grande saldo positivo no sentido de conseguir a implementação de um programa de habitação popular e escolher as áreas e as famílias a serem beneficiadas.

A ocupação dos espaços públicos como estratégia de luta já havia sido exercitada, com menor impacto. Grupos ligados às CEBs, das ocupações em Messejana, haviam ensaiado a ocupação da Prefeitura, mesmo tendo à frente a prefeita Maria Luíza, como pressão às indenizações de terrenos desapropriados e ameaçados por seus proprietários com novas ações de reintegração de posse.

---

<sup>1</sup> Entrevista com representante das CEBs.

“A nossa posição, enquanto religiosos, eu fazia parte na época da chamada Pastoral do Solo Urbano, (...) embora tivéssemos boas ligações, e até mesmo amizade, com o pessoal da esquerda, com Maria Luiza e tudo mais, nós ficávamos muito isentos. Depois da notícia da indenização prometida, [do terreno da ocupação Nova Esperança] da desapropriação, da publicação no Diário Oficial, o dono do terreno recuou, mas esperava uma indenização. Nisso se foram seis meses, um ano, um ano e meio, então nós tivemos até que acampar na Prefeitura de Fortaleza. Eu me lembro de um dia inteiro que passei com toda a população, deixamos só crianças e os velhos na ocupação, e fomos passar o dia na Prefeitura pra apertar a Maria Luiza. E dizíamos assim: olha, Maria Luiza vá pagar, porque senão o cara [proprietário] já vai entrar na Justiça novamente alegando que a indenização não chegou e fazer a reintegração de posse. Foi no Nova Esperança”.<sup>1</sup>

É importante ser ressaltado nesses episódios o alinhamento de posições entre os setores ligados à Igreja, especialmente as CEBS, e o grupo político de apoio à Prefeitura, expresso no movimento de bairros pela UCGF. O ponto de maior convergência é o fato de as duas organizações trabalharem com a concepção de comunidades, como forma de organização local, contrapondo-se ao modelo formal de associações de moradores, considerando que, em sua hierarquia, ele reproduzia o sistema de poder próprio do capitalismo. O compromisso com as causas populares, a forte inserção nos bairros e o envolvimento direto com as áreas de ocupação foram, também, fatores relevantes de aproximação entre esses dois setores.

A prática dos dois grupos mostrou, no entanto, que as CEBS estavam comprometidas, sobretudo, na busca de soluções concretas para as reivindicações específicas postas pelas comunidades, enquanto que a UCGF investia, principalmente, na implementação de estratégias no campo político, defendendo a democracia direta, sobretudo através do confronto com o poder instituído.

“Ocupar determinados espaços públicos faz parte de uma estratégia da UCGF. A ocupação é fundamental. Tanto a ocupação quanto o acampamento... ela é uma forma de luta que eu considero (...) mais avançada porque (...) é uma forma de você mostrar essa contradição pra sociedade, é uma forma de você também pressionar o poder e também é a única forma que nós encontramos, que é a luta mais radicalizada, que é a forma de arrancar, concretamente, as reivindicações. (...) Assim eu considero situações que foram criadas, que levaram a outras lutas ainda mais fortes, a lutas também inclusive políticas, quando na vinda do Maluf, na vinda do Sarney, que houve confrontos, manifestações radicalizadas onde tava à frente também a União das Comunidades, dirigindo esse processo junto com outros setores do movimento social de Fortaleza.”<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Idem.

<sup>2</sup> Entrevista com diretor da UCGF.

“... O grande aprendizado que se deu ao meu ver, embora isso tenha acarretado pra nós assim um certo (...), eu não vou dizer ranço porque depois não ficou esse ressentimento, mas na época nós éramos até hostilizados porque se esperava de nós, por parte da Prefeitura, uma postura bastante partidária. Mas o nosso problema era ganhar a terra de uma forma definitiva. (...) O problema que nós tínhamos com a União das Comunidades, é que ao pessoal das CEBS sempre foi acusado, [pela UCGF] como muito basista, muito ingênuo.”<sup>1</sup>

Essa relação da Igreja com a UCGF tornou-se tensa durante a ocupação de um terreno do Seminário, de propriedade da Arquidiocese de Fortaleza, localizado no bairro Dias Macedo, por setores ligados à UCGF. Na época, alguns setores das CEBS evidenciavam, internamente, uma contradição da Igreja: por um lado, concentrava terrenos urbanos e, por outro, apoiava a luta da população por moradia. O compromisso das CEBS com a luta por moradia estava conquistando espaços institucionais dentro da Igreja através do questionamento dessa contradição. Negociações tinham sido orquestradas no sentido de promover a construção de alguns conjuntos de mutirão onde a Igreja entraria com os terrenos.

“E os seminaristas nessa época, nós todos, eu inclusive, éramos muito críticos, e ainda somos, em relação às terras que pertencem à Igreja. Então todos nós éramos dessa opinião que devido ao déficit habitacional a Igreja deveria colocar sinais claros de doar seus terrenos.”<sup>2</sup>

A ocupação desse terreno ocorreu por iniciativa da UCGF, apoiada por dois seminaristas que moravam no próprio seminário. Estes seminaristas participavam das CEBS e também recebiam orientação política da UCGF. Eles acompanhavam a população da área e resolveram, por orientação da própria UCGF, ocupar esse terreno.

“Só que o equívoco que os dois, enquanto seminaristas, cometeram foi em vez de procurar, por exemplo, a Arquidiocese e sondar a possibilidade de doação desse terreno, que podia ter sido feito numa boa, entraram com ocupação... Eles entraram e isso foi visto pela Arquidiocese, pelo reitor do Seminário, inclusive, como deslealdade, falta de lealdade”.<sup>3</sup>

Um dos seminaristas foi morar no terreno, tornando-se liderança da primeira Diretoria da Associação de Moradores fundada na ocupação. Essa atitude chocava-se com a linha de trabalho defendida pelas CEBS de colocar seus agentes religiosos a serviço do movimento popular como elementos de apoio e assessoria, sem ocupar os espaços de liderança destinados à própria comunidade.

---

<sup>1</sup> Entrevista com representante das CEBS.

<sup>2</sup> Idem.

<sup>3</sup> Ibidem



“Então ali acho que foi forçada a barra, se bem que deu resultados, mas criou assim um certo trauma e fez com que uma boa parte da Igreja - da Igreja que eu estou me referindo aos Monsenhores, ao pessoal da Arquidiocese mesmo - que antes via o nosso trabalho até com admiração, embora não partilhasse assim mais profundamente, recuasse quando viu que, na verdade, a própria Igreja entrou na berlinda (...). Queimou o espaço que nós tínhamos conquistado. Se bem que a terra foi doada numa boa, mas podia ter sido negociada, onde você tem chance de negociar acho que o movimento popular deve exaurir essa possibilidade de conquista antes do confronto”.<sup>1</sup>

Embora a ocupação tenha obtido êxito no sentido de conquistar a doação do terreno pela Igreja, acumulou resultados negativos que muito desgastaram a relação que vinha sendo construída entre as CEBS e a UCGF. Na visão das CEBS podem ser destacados os seguintes pontos:

- o recuo dos setores que, dentro das CEBS, buscavam uma ação mais efetiva da Igreja, no sentido de doar seus terrenos;
- a participação direta dos seminaristas foi avaliada como “falta de boa vontade”, “falta de diplomacia”;
- a Igreja avaliou a orientação da UCGF como sendo de “má fé”, que queria não só desgastar o Estado, mas também a Igreja;
- uma visão utilitarista da UCGF em relação à Igreja: aproveitar os eclesiais e religiosos enquanto forem úteis; e
- em última análise, a ação colocou a Igreja como inimiga do povo.<sup>2</sup>

Em outro momento, quando estava à frente do Executivo Municipal o prefeito Ciro Gomes, alguns setores do movimento popular voltaram a organizar um acampamento em outro espaço público, desta vez o escritório local da SEHAC. Durante 13 dias, no período de 18/10 a 01/11/89 redes, fogareiros e panelas compuseram o cenário do ambiente de trabalho dos funcionários da SEHAC.

A vigília teve como objetivo pressionar o Governo Federal para a liberação de verbas do Programa Mutirão Habitacional. Liderado pela UCGF e CEBS, o movimento exigia, principalmente, a continuidade da construção das casas populares que, naquele momento, estavam em obras. No início de novembro foi feito um acordo, com a promessa de liberação, em um prazo de sete dias, de novos recursos, e as lideranças desocuparam o pátio da SEHAC. Passado o prazo e sem respostas concretas, as lideranças, acompanhadas de famílias inteiras, voltaram a acampar na SEHAC no dia 07 de/11/89.<sup>3</sup>

Na ocasião o deputado federal Paes de Andrade assumiu por alguns dias a Presidência da República, sendo pressionado pelas organizações acampadas na SEHAC para a

---

<sup>1</sup> Ibidem

<sup>2</sup> Ibidem

<sup>3</sup> Sobre o Acampamento da SEHAC, ver O Povo – 21/10/89, 01/11/89, 02/11/89, 08/11/89, 10/11/89.

liberação dos recursos dos mutirões para Fortaleza. Nesse dia, o Presidente em exercício, encaminhou o repasse dos recursos.<sup>1</sup>

Uma vez liberados os recursos para a Prefeitura Municipal, novamente 350 famílias acamparam, no dia 16/11/89, dessa vez de frente ao Ginásio Paulo Sarasate, onde despachava o prefeito Ciro Gomes, em protesto à decisão do Prefeito em não repassar os recursos liberados pela SEHAC para as sociedades habitacionais (O POVO, 17/11/89).

As lideranças do movimento denunciaram que o Prefeito queria gerenciar os recursos aplicando-os em outras comunidades que não faziam parte do movimento. Por outro lado, o Prefeito afirmou não poder repassar os recursos por constar no convênio junto à SEHAC que a Chefia do Executivo Municipal era responsável pelo gerenciamento dos recursos, portanto, só podia repassar material de construção.

A exemplo do acampamento do Cambeba, realizado em novembro de 1987, que enfocou não só a implementação do Programa Mutirões Habitacionais, mas também as áreas onde o Programa deveria ser executado, a série de acampamentos da SEHAC e da Prefeitura, em 1989, colocou como pretensões:

- o repasse de verbas federais para a Prefeitura, e
- a aplicação dessas verbas em 18 áreas com gestão dos recursos pelas sociedades habitacionais e não pela Prefeitura.

Pela proximidade no tempo, é possível supor que, fruto dessa movimentação, se verificou uma mudança de postura da Administração Municipal no tratamento da habitação popular. No mesmo mês – novembro de 1989 – foram criados o Fundo de Terras –Lei 6.541 de 21/11/89 – e a Comissão de Implantação de Projetos Habitacionais, conhecida como Comissão de Habitação – Decreto 8.130 de 29/11/89.

As famílias que ocuparam o Conjunto da Construtora Terra também se utilizaram dessa estratégia para conquistar a construção dos mutirões do Jardim União para onde boa parte delas foram transferidas.

“Eu acho que uma história que marcou foi a do Jardim União. O mutirão do Jardim União foi resultado de uma ocupação do conjunto da construtora Terra e que foi histórica. Então eu falo com muita propriedade porque (...) foi minha estréia no mutirão. Foi um mutirão piloto e hoje nós temos lá 800 casas construídas lá no Jardim União. Então a história lá começou com a ocupação de 512 casas do conjunto que foram construídas pela Construtora Terra. E por falência da construtora, eles invadiram, eles ocuparam as casas e começaram uma luta, por sinal uma luta muito bonita. E eles começaram com caminhada no Cambeba, com acampamento e eles conseguiram, como se diz, o terreno do lado e nós construímos em mutirão.”<sup>2</sup>

Mais tarde, em outubro/novembro de 1993, com Ciro Gomes no Governo do Estado, novos acampamentos foram realizados no Cambeba, com famílias de várias áreas ocupadas, entre elas da ocupação Leste Oeste. Nessa área os ocupantes já estavam

<sup>1</sup> Entrevista com Ex-diretor do Departamento de Habitação da PMF, na Administração Popular, e membro das CEBs.

<sup>2</sup> Entrevista com técnica da SEINFRA.

enfrentando uma ação de reintegração de posse do proprietário do terreno e depois do acampamento houve a desapropriação do terreno e a construção do mutirão da Leste-Oeste.

“Pra termos acesso ao Governo do Estado [Ciro Gomes] nós acampamos duas vezes no Cambeba. Foi no final de 93, tinha gente de todas as áreas que estavam ocupadas naquela época, foi movimentado pela UCGF, pela FBFF, pelos Direitos Humanos do Pirambu, pela Arquidiocese, pelos parlamentares que eram da luta. Nós ficamos uma semana ali e o Ciro dando castigo na gente. (...) Quando foi no 5º dia, ele resolveu nos atender em comissão, (...) um representante de cada ocupação e de cada entidade que estava ali, (...) juntou em torno de 18 representantes. Então ele nos garantiu o seguinte: ‘Minha palavra de Governador, representante do povo, vocês voltem que eu vou desapropriar o terreno de vocês’. O da Leste-Oeste (...) e os demais. E nós pedimos pra ele que suspendesse imediatamente a ordem de despejo da ocupação Leste-Oeste que já estava na mão do Juiz. Aí ele disse: ‘O Juiz pode até decretar mas eu não autorizo a polícia a fazer o despejo.’ (...) E de fato ele cumpriu com a palavra dele, não houve o despejo. E ele deu um prazo até o final do mês pra fazer a desapropriação. Também não houve a desapropriação e fizemos o 2º acampamento. E foi quando ele (...) nos garantiu que no outro mês, ele viria aqui pessoalmente trazer o documento da desapropriação. Tem até hoje a documentação. Esse segundo acampamento foi só dois dias. Aí ele desapropriou.”<sup>1</sup>

Outros acampamentos em órgãos públicos foram realizados, de forma isolada, por organizações de bairros ou por organizações federativas. No geral, os acampamentos eram realizados por famílias de terrenos ocupados como forma de pressão para execução de projetos de mutirão em suas áreas. Por exemplo, houve outra ocupação da Prefeitura, organizada pela UCGF, realizada na gestão do Prefeito Antônio Cambraia com reivindicações que diziam respeito também à moradia.

“ Teve momentos em que tivemos que ocupar a Prefeitura, quando ela funcionava na Serrinha, inclusive seguramos o vice-prefeito lá. O prefeito, nessa época lá, era o Cambraia, que estava inclusive em Brasília e foi obrigado a atender, no dia seguinte teve que vir pra Fortaleza. [A ocupação da Prefeitura] estava relacionada também com a moradia (...), mas nunca se fazia exclusivamente, geralmente a predominância mais forte era a questão da moradia, mas na questão da moradia entrava também outros elementos <sup>2</sup>

Outro exemplo foi a ocupação da SUMOV pelas famílias ocupantes do Bairro Ellery organizada pela Associação de Moradores. A Prefeitura não queria construir o mutirão no terreno ocupado, alegando que a terraplanagem seria muito cara. Essa ocupação foi combinada com uma ação para segurar o superintendente do órgão no local.

---

<sup>1</sup> Entrevista com liderança da Ocupação Leste-Oeste.

<sup>2</sup> Entrevista com diretor da UCGF.

“Ao chegar na SUMOV, [o superintendente] não estava, disse que só ia receber uma comissão. Fomos lá pro prédio onde ele estava e foi feita uma comissão da gente junto com a igreja do Monte Castelo e a igreja da Bezerra de Menezes, os padres. E nós fomos pra audiência com ele. Nisso a gente teve o apoio dos parlamentares do PT, do PCdoB, do PSB e aí a gente foi pra lá. Ao chegar lá ele disse: não, não, não e não. Que era muito caro, a Prefeitura não tinha dinheiro. Aí eu disse: pois olhe, pois é o seguinte, nós não vamos sair da sua sala e o senhor vai ficar aqui com a gente. Aí a gente já tinha colocado que ia ficar dois homens na porta lá dentro. Eu disse: olhe, nós vamos ficar aqui com o senhor porque nós estamos aqui pra o que der e vier, nós não vamos sofrer mais o que gente está sofrendo ali não, por causa das crianças doentes, a chuva, problemas de saúde e só depende do senhor, pois nós vamos ficar aqui. A gente fica e o senhor também vai ficar, enquanto o senhor não liberar nossa terraplanagem. Aí a gente pegou mandamos dois homens ficar lá na porta dele. Quando ele viu que se podia radicalizar, aí ele disse: tudo bem vou liberar a terraplanagem.”<sup>1</sup>

Mais recentemente, as famílias da ocupação Aqui Fico, no Dias Macedo, após seis anos que ocupavam o terreno, lutando de todas as formas para conseguir a construção de um conjunto de mutirão, resolveram ocupar o Centro Administrativo do Governo do Estado, no Cambeba. A ação resultou na assinatura do convênio do Mutirão Habitacional trinta dias depois.

“... No dia 26 de novembro de 99 nós levamos todas as famílias pra porta do Cambeba, 270 pessoas. Nós saímos daqui 10 horas da manhã, quando foi meio dia nós estávamos cruzando o viaduto da BR, mas a gente já estava sendo esperado lá. Porque quando os carros passavam pela gente eles já chegavam lá informando. Quando a gente chegou lá, uma e meia da tarde, todo mundo a pé e ainda cantando! Veio o pessoal do São Cristóvão, com um carro de som e ficou com a gente até o final. A Federação estava com a gente, nós convocamos a imprensa, nós convocamos muitas pessoas. E quando a gente chegou lá eles já queriam atender a gente. Eles queriam se ver livres da gente logo. Tinham muitos policiais nos esperando. Aí eles disseram: só pode entrar tantas pessoas e não podia ficar com o som, não podia ficar com os cartazes abertos, não podia ficar com as faixas. Eles tentaram neutralizar a nossa ação botando uma comissão lá pra dentro, aí nós fomos numa boa e ficamos aguardando. Aí, botaram a imprensa pra fora, disseram poucas e boas com a gente, nos chamando de mal educados, nos humilharam bastante. (...) Quando foi no dia 28 de dezembro de 1999 (...) recebemos o convite para no dia seguinte ir assinar o convênio.”<sup>2</sup>

Por fim, pode-se concluir que as práticas de ocupação de instituições públicas, ocorridas ao longo desses anos, dão indícios de que essas ações, chamadas de ocupações,

---

<sup>1</sup> Entrevista com presidente da Associação do Bairro Ellery e FBFF.

<sup>2</sup> Entrevista com liderança da Ocupação Aqui Fico.

acampamentos ou vigílias, utilizadas como estratégia de pressão na luta pela moradia, mostraram sua eficácia, tendo conquistado:

- a aceleração da implementação do Programa Mutirões Habitacionais;
- a definição das áreas de alguns projetos de mutirão;
- a definição das famílias a serem beneficiadas; e
- a aceleração da execução de ações dos projetos por parte do poder público.

Não só a luta política pela moradia, que compreende a conquista da terra e do projeto de mutirão, com todas as estratégias aqui descritas, produz saberes. As experiências mostram que a gestão do mutirão também tem produzido uma infinidade de saberes de natureza técnica, que tornam cada vez mais esses grupos capazes de dar conta de grandes obras na produção de casas populares.

A experiência em todo o processo de produção das casas passa por ações tais como: construção do canteiro de obras, organização dos grupos de famílias para dar conta da mão-de-obra, a compra de material com a garantia de sua qualidade, a organização da SCHP, as tomadas de decisão, as prestações de contas, o controle dos dias trabalhados, a seleção e contratação de mão-de-obra especializada, o processo de distribuição das casas, entre outras. Não raro, dada a pressão da população, ao mesmo tempo em que um conjunto é construído, as lideranças ainda têm que conduzir a formalização de outras demandas de novas moradias junto aos poderes públicos.

A seguir, este estudo destaca alguns aspectos relevantes da elaboração desse saber, com origem tanto no processo de trabalho como também na mediação de agentes educativos, que se baseia, sobretudo, na prática social de produção das casas e gestão dos mutirões.

### **6.3. SABERES ELABORADOS NA PRODUÇÃO DAS CASAS**

Além da conquista do terreno e do Projeto de Mutirão, a luta por moradia prossegue no momento da produção das casas, elaborando diferentes saberes, tanto por parte das famílias beneficiadas e suas lideranças quanto pelos técnicos dos órgãos promotores do Programa.

Há que se indagar: como um grupo de famílias, fora do mercado formal da habitação, também excluído das oportunidades de educação básica e de formação profissional, consegue implementar grandes obras, como os conjuntos de mutirão, dando conta do gerenciamento, do controle dos custos e da qualidade do material, da organização do trabalho, da construção e da distribuição das casas? Isso sem falar na administração, tanto dos conflitos entre as famílias, como das dificuldades inerentes ao próprio Programa e seu público-alvo.

Os processos de produção, tanto pelo Estado como pela Prefeitura, obedecem a etapas de edificação. Inicialmente, define-se a construção de uma (ou mais) quadra com um determinado número de casas e a construção é feita por etapas. Por exemplo: primeiro o baldrame das casas daquela(s) quadra(s), depois a alvenaria seguida da coberta e, por fim, as etapas de acabamento com instalações elétricas, hidráulicas, portas, janelas etc. sempre de todas as casas da quadra.

Quanto a quem constrói as casas, conforme detalhado no capítulo anterior, o Governo do Estado distingue três tipos: mutirão convencional, de contratação mista e o completamente construído por empreiteiras. O mutirão convencional iniciou-se no começo do Programa, em 1988, e continua sendo implementado ainda hoje. No modelo convencional, ou mutirão puro, o Estado entra com o terreno, o assessoramento técnico e o material de construção<sup>1</sup>. As famílias entram com toda a mão-de-obra e a administração através da sociedade habitacional. Do início, 1988, até 1991, a compra do material era feita, totalmente, pela sociedade habitacional com cheques assinados pelo presidente e o tesoureiro da sociedade. A partir dessa data, em função de garantir maior controle financeiro da obra pelo Estado, o engenheiro da COHAB passou a assinar os cheques juntamente com o presidente da SCHP.

O mutirão convencional é sempre implementado em resposta às demandas da população, a que os técnicos chamam de “reassentamento voluntário”. Essas demandas podem ser feitas através de uma reivindicação, geralmente, das associações de moradores ou de uma ocupação planejada.

“Continuamos fazendo o convencional. Para entender o mutirão convencional, que é o que a gente chama de reassentamento voluntário, é aquele, em que a comunidade entra com a demanda. A associação de bairro solicita do Governo do Estado o atendimento para aquele bairro, para as famílias que moram em casas alugadas, em co-habitação, em fundo de quintal, então este tipo de mutirão, é aquele através do qual se atende uma demanda, e é isso que define o tipo de mutirão convencional é o atendimento às reivindicações, às demandas feitas pelas lideranças, pelas entidades. Tem todo um movimento, todo um processo de reivindicação”.<sup>2</sup>

O modelo de contratação mista é implementado quando há uma urgência de prazo, por qualquer motivo, para a entrega da obra. Os procedimentos são os mesmos: demanda da comunidade, cadastro das famílias, visitas domiciliares, seleção das famílias, formação da sociedade habitacional, assinatura do convênio. A diferença é que a mão-de-obra qualificada é licitada e contratada por uma empreiteira. Mesmo assim, é a SCHP quem compra todo o material de construção e acompanha a entrega do material à empreiteira.

Trabalhos como os de servente, vigilância e os relacionados à gestão do mutirão, organização dos grupos para trabalhar em rodízio, mesmo no modelo de contratação mista ainda são feitos pelos “mutirantes”.

---

<sup>1</sup> Até 1989 o Programa contava com um convênio com a SEHAC – Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária, que financiava todo o material de construção. Com a extinção da SEHAC e do Programa em plano federal, em 1989, o Estado passa a financiar, com raras exceções, todos os custos dos mutirões.

<sup>2</sup> Entrevista com técnica da SEINFRA.

“A gente mantém estas famílias na área e nós fazemos o nosso trabalho social com essas famílias: trabalhamos as relações de vizinhança, a relação da participação, do coletivo, a vigilância do material, com as famílias, organizadas em grupos, em rodízio. É uma forma destas famílias não se afastarem umas das outras e a gente ter aquele controle de que aquelas famílias que foram cadastradas são as mesmas que vão receber a casa no dia do sorteio, porque senão a gente pode ter surpresa.”<sup>1</sup>

Nos casos dos mutirões de contratação de mão-de-obra, em função de necessidade de cumprimento de prazos e para evitar a ausência e o distanciamento das famílias beneficiadas de todo o processo construtivo, o Estado vem inovando com uma experiência chamada de monitoramento. Esse processo consiste na qualificação profissional de “mutirantes” através de monitores.

“... Então, em cada obra, nós temos quatro monitores: tem o monitor da construção civil, que é o mestre de obras; tem o monitor de bombeiro hidráulico e elétrico; o carpinteiro, que é um outro monitor e o almoxarife, que também é um monitor. Esse monitores nós treinamos e eles têm a mão-de-obra paga, eles têm um salário mínimo por mês e a gente dá preferência, de início, que sejam os próprios “mutirantes”...que assumam esse monitoramento porque [funciona] até como um incentivo, além da casa ele pode ganhar alguma coisa e se tornar mais eficaz dentro da obra, ter uma responsabilidade maior e ser mais interessado. A gente dá um rápido treinamento e eles fazem e ensinam. Enquanto eles fazem eles estão ensinando, estão ensinando aquela mão-de-obra totalmente zerada. Então eles ensinam a partir do zero. Aí eles já dão uma iniciação a essas pessoas que não entendem nada de como é ser pedreiro, de como é ser carpinteiro e tudo. Mas hoje a gente já avançou um pouco. Esses últimos mutirões que nós estamos construindo agora, nós estamos capacitando através do NUTEC com cursos de artífice em pedreiro, com bombeiro hidráulico, para servente...”<sup>2</sup>

A Prefeitura, no início da implementação do Programa em Fortaleza, ainda na gestão da Prefeita Maria Luíza, conduziu-se de forma diferenciada do Governo do Estado. “A Prefeitura assumiu uma atitude crítica e, muitas vezes, de desconhecimento das normas operativas do Programa” (BRAGA, 1995:210). A autora enfatiza que, por parte da Prefeitura, não se registrou o reconhecimento dos aspectos positivos do Programa que vinham ao encontro das reivindicações populares. Pelo contrário, assumiu uma postura totalmente crítica em torno, principalmente, dos seguintes aspectos:

- “a limitação de recursos financeiros, que impunha a construção de casas com área extremamente pequena (25 a 30 m<sup>2</sup>);
- a exigência de ‘participação’ das famílias na construção das casas sem remunerar o trabalho realizado;

---

<sup>1</sup> Idem.

<sup>2</sup> Idem

- a exigência de organizar a SCH como condição para assinar o convênio e transferir os recursos financeiros, passando por cima de organizações existentes;
- a impossibilidade de alcançar as metas estabelecidas nos projetos, considerando o processo inflacionário e a inexistência de reajuste de recursos;
- o pagamento durante o período de 5 anos do valor correspondente a 10% do salário mínimo para formar o Fundo Comunitário Habitacional;
- a exigência da Prefeitura desapropriar e urbanizar a área destinada à construção do conjunto habitacional ” (BRAGA, 1995:212).

Desde o início, a principal diferença de condução do Programa pela Prefeitura e pelo Governo do Estado tem sido, particularmente, a relacionada à transferência de recursos para as sociedades habitacionais. Enquanto o Governo do Estado transfere os recursos para que as SCHPs procedam à compra do material, a Prefeitura transfere o material centralizando a administração dos recursos. Pode-se concluir que as sociedades parceiras do Governo do Estado sempre tiveram mais autonomia na gestão do Programa do que as que as parceiras da Prefeitura.

“É diferente do Estado. O que é feito aqui [na Prefeitura] é uma coleta de preço e era [selecionado] o preço menor (...) tinha que passar por aqui (...) Ela é feita assim, tipo uma licitação (...) E eram abertas as cartas convites com a comunidade e os fornecedores. Quem faz as compras do material é a Prefeitura, mas tudo é assinado pela comunidade, recibo e tudo. O dinheiro entra no nome da Sociedade. E é a Sociedade que paga, assina os cheques.”<sup>1</sup>

Os técnicos da COMHAB (da Prefeitura) enfatizam que essa diferença na gestão dos recursos com as sociedades evitava que fosse necessária uma intervenção nas obras em face de possíveis descontroles por parte dos “mutirantes”. Da parte das sociedades esse procedimento foi causa de muitos problemas de atrasos nas obras, porque, não raro, no momento da distribuição, faltava um tipo de material, os cálculos continham erros, etc.

Além disso, foi bastante questionada a posição da Prefeitura, na gestão petista, pelo fato de restringir a participação dos “mutirantes” na gestão dos recursos a patamares inferiores à “participação” permitida pela própria SEHAC. A participação na administração dos recursos, reduzida à assinatura dos cheques para pagamento do material pelas SCHs<sup>2</sup>, acabava por significar apenas um mero cumprimento de uma formalidade exigida pela SEHAC. Se a noção de “participação” do Governo Federal já era alvo de inúmeras críticas, inclusive pela própria Prefeitura, principalmente porque se restringia à execução das obras, promovendo uma transferência de responsabilidades e o atrelamento das organizações dos movimentos populares aos programas oficiais, colocava-se como absolutamente incoerente e contraditória uma conduta que reduzia mais ainda o nível dessa “participação”.

---

<sup>1</sup> Entrevista com membros da COMHAB - Prefeitura

<sup>2</sup> A Prefeitura denominou esses organismos de sociedades comunitárias de habitação - SCH, diferente das sociedades comunitárias de habitação popular – SCHP do Estado.



Essa postura também trouxe resultados negativos na relação de confiança entre a Prefeitura, na Administração Popular, e as populações envolvidas no Programa. Por um lado, a Prefeitura não transferia os recursos para as SCHS, o que podia ser compreendido como desconfiança na capacidade de gestão dos dirigentes, por outro lado, exigia que eles assinassem os cheques. Essa conduta foi bastante questionada, na administração da prefeita Maria Luíza, tanto por não estabelecer uma relação de confiança de mão dupla, quanto por não ter aproveitado a implementação do Programa para aprofundar e fortalecer a capacidade da gestão dos setores populares em projetos de moradia.

O Estado, a partir de 1998, também passou a proceder a uma coleta de preços para selecionar os fornecedores através de cartas-convite. O objetivo dessa mudança foi resolver o assédio dos depósitos de material de construção para com as SCHPS, passando comissões aos dirigentes.

“ Eles [os dirigentes das SCHPS] faziam um tipo de acordo com determinados depósitos e os depósitos de construção foram muito responsáveis pelos vícios da liderança. Então, eles tinham uma comissão, e essa comissão agora nessa última etapa no mutirão, foi tirada. Ela foi tirada porque? Porque hoje nós estamos fazendo o seguinte: é como se fosse uma licitação, que não chega a ser uma licitação, porque a licitação implica numa coisa bem maior. Mas nós fazemos uma coleta de preços. Todos os fornecedores são cadastrados aqui na COHAB, e quando nós vamos iniciar o mutirão, a entidade que vai ser beneficiada, é chamada e assina cartas-convite para todas essas empresas cadastradas aqui. Essas empresas comparecem e, em cima da nossa listagem eles fazem a proposta de preço deles. Então ganha quem tem o menor preço. Então com isso nós tiramos a probabilidade ou a possibilidade deles levarem a comissão. Porque se o depósito vende pelo menor preço não tem condição de dar comissão para a Sociedade Habitacional.”<sup>1</sup>

A continuidade do Programa pela Prefeitura, no entanto, permitiu a produção de saberes pelas lideranças das SCH nos processos de construção das moradias, que foram por ela adotados. Com origem na relação de trabalho, tanto na dimensão da produção das casas como na de gestão do mutirão, as lideranças da SCH Ozélia Pontes, em Messejana, criaram o “Sistema de Pontuação”, tendo como suporte a produtividade para orientar a distribuição das casas.

Os primeiros mutirões da Prefeitura foram realizados obedecendo a seguinte sistemática: início da construção de uma quadra, construção de todas as moradias por etapas e, depois de concluídas, distribuição das casas através de sorteio. Diante das diferenças de tempo de trabalho dado entre os “mutirantes”, o sistema de sorteio, por vezes, era injusto porque casas mais bem localizadas poderiam sair para famílias que tinham dado menor tempo de trabalho. Depois da primeira experiência, as lideranças da SCH Ozélia Pontes criaram um sistema que, além de incentivar o trabalho dos “mutirantes”, valorizava a participação, tanto no trabalho quanto nas reuniões com a contagem de pontos baseada na produtividade. Os pontos acumulados por família serviram de critério para a escolha, e não o sorteio, das unidades habitacionais. Em

---

<sup>1</sup> Entrevista com técnica da SEINFRA.

outras palavras: as horas trabalhadas e a participação nas reuniões eram contadas como pontos, os quais, acumulados, davam a oportunidade, a partir de uma ordem decrescente, para escolha das casas pelos “mutirantes”.

“Por que sortear? Quando a gente começou a verificar que, às vezes, as pessoas não têm o mesmo peso de trabalho e tem sorte, na hora do sorteio sair com a casa bem localizada, então nós criamos uma tal de produtividade. Isso aqui não foi nem a Comissão, a Comissão apenas deu corpo a isso, foi uma sociedade que tinha aqui - Sociedade Habitacional Ozélia Pontes - que o pessoal criou o critério de produtividade. Elaborou uma tabela por pontuação, o pedreiro tinha um número maior de ponto do que o servente, o servente tinha um número de ponto maior que o barreiro, o eletricitista tinha um número de ponto maior do que o pedreiro e, assim, abria-se uma ficha e ia-se anotando dia a dia a família que trabalhava. As pessoas que trabalhavam naquela família, que tipo de serviço era feito e a pontuação correspondente. No final da obra, a gente somava todos os pontos, botava, então, as famílias em ordem decrescente por pontuação e quem tinha o maior número de pontos, escolhia primeiro a sua casa.”<sup>1</sup>

O sistema de pontuação, criado pela SCH Ozélia Pontes, foi adotado oficialmente pela Prefeitura em seus mutirões, constando, inclusive, do Termo de Compromisso celebrado entre a SCH e o “mutirante”. O sistema é dividido em três tipos de atividades:

- **As Gerais** - com pontuação por hora trabalhada, que compreende: o servente, com 6 pontos por hora; o barreiro, com 8; o aprendiz/pedreiro, com 6 e o pedreiro com 10.
- **As Especializadas** – com pontuação atribuída por unidade habitacional concluída, que compreende: madeiramento / cobertura (400 pontos); telhamento (200); fossa (100); consumidor (250); ligação WC / fossa (150); tubulação da água (200); piso morto (100); forramento (60); assentamento de pia (50); colocação de armadores (80); quadro de luz (150); porta /ferragem (200); reboco frente e soleira janela (400).
- **As Diversas** – estas atividades permitem uma pontuação negativa e compreendem: controle de pessoal (10 por hora trabalhada); vigia noturno (20 pontos, caso falte são descontados 40 pontos); reuniões semanais (10, caso falte o “mutirante” terá descontados também 10 pontos); falta ao trabalho (10 pontos negativos); mau comportamento (10 pontos negativos) e bebida alcoólica no trabalho (10 pontos negativos).<sup>2</sup>

Observa-se na sistemática criada que o cálculo para determinação do número de pontos leva em conta o tempo de trabalho necessário para a conclusão da atividade e ainda o

---

<sup>1</sup> Entrevista com presidente da COMHAB – Prefeitura.

<sup>2</sup> Quadro de Pontuação, verso do Termo de Compromisso entre as Sociedades Comunitárias de Habitação e os “mutirantes”. Prefeitura Municipal de Fortaleza.

grau de especialização do trabalho. No Termo de Compromisso celebrado entre a SCH e o “mutirante” é exigido um total mínimo de mil pontos mensais por família.<sup>1</sup>

Na Sistemática de Pontuação, é importante chamar a atenção para a importância atribuída à participação dos “mutirantes” nas reuniões. Em primeiro lugar vale destacar a equivalência da contagem de pontos na participação em reuniões com horas trabalhadas: comparecer a uma reunião equivale a uma hora de trabalho de pedreiro, ou seja, 10 pontos. Em segundo lugar, a ausência às reuniões significa a dedução de 10 pontos já acumulados em horas trabalhadas. Isto significa dizer que a participação nas reuniões joga com 20 pontos, o comparecimento acrescenta 10 e a ausência deduz 10.

Além da reunião semanal, a contagem negativa de pontos incide como forma de punição a comportamentos dos “mutirantes” que venham a prejudicar o trabalho coletivo como: falta ao trabalho, mau comportamento e incidência de bebida alcoólica no trabalho.

Esse saber elaborado a partir da prática nas rotinas de trabalho dos mutirões, teve origem a partir de acordos firmados entre os “mutirantes” da SCH Ozélia Pontes para em seguida ser adotado pela Prefeitura em todos os seus mutirões.

A Sistemática de Pontuação foi tão importante para o trabalho da Prefeitura que os técnicos reconhecem, a partir dela, um grande impacto no sentido da organização das famílias para trabalhar, identificando como uma segunda fase no programa de mutirões habitacionais.

“A segunda fase foi quando a gente (...) teve um impacto maior: o povo se organizou pra trabalhar. Foi quando teve o sistema de pontuação, que foi lá nas 125 famílias da Ozélia Pontes, as 125 primeiras. Foi quando realmente teve um impacto...”<sup>2</sup>

Por outro lado, a liderança que participou da criação dessa sistemática ressentiu-se do não-aperfeiçoamento dela pela Prefeitura.

“Essas 125 que foi a história dos mutirões porque essa daí, eu já vinha com mais experiência, e como eu vinha com mais experiência, aqui foi onde a gente passou a trabalhar com mutirão com pontuação. Aqui foi onde começou a pontuação. Que até quando tinha mutirões na Prefeitura, eles usavam esse sistema, sistema que eu criei aqui e a Prefeitura nem aperfeiçoar aperfeiçoou, porque ela só fez fazer um livro e quando ia fazer um mutirão, distribuía como regras.”<sup>3</sup>

A sistemática de pontuação permitiu à Prefeitura experimentar formas diferentes de proceder na produção das casas. Essa inovação foi experimentada no Conjunto José de Alencar, onde o trabalho em mutirão, com a contagem de pontos, foi realizado apenas até a construção dos alicerces. Com os pontos acumulados na construção dos alicerces, a Prefeitura procedeu à escolha das casas. A partir desse momento, cada família responsabilizou-se pela construção de sua casa, recebendo o material e se obrigando a cumprir os prazos estabelecidos.

---

<sup>1</sup> Idem

<sup>2</sup> Entrevista com assistente social da COMHAB.

<sup>3</sup> Entrevista com liderança das ocupações de Messejana.

“A gente começou a fazer, também, o seguinte: a quadra era sorteada, se íamos começar mais de uma quadra, eu sorteava as pessoas que iam para aquela quadra. Aí eu fazia o baldrame, vamos trabalhar em mutirão até no alicerce, do baldrame. Agora, durante a execução do baldrame, a gente anotava a produtividade [Sistemática de Pontuação], aquele que tinha maior produtividade escolhia o seu lote. Daí por diante, ele ia fazer a sua casa. Foi uma experiência que deu certo, também. A gente entregava o material, mas, cada um fazia a sua casa, a gente ia entregando o material por etapa.”<sup>1</sup>

Essa nova forma de construção foi denominada pela liderança comunitária como “autoconstrução controlada”, na medida que, a partir de um certo momento do processo construtivo, cada família tinha a responsabilidade de construir a própria casa, individualmente.

“... o trabalho já estava mais manso, o “mutirante” já recebia o local, sabia onde ia morar, quer dizer, ele mesmo construía. A partir desse momento já não tem mais o sistema de pontuação porque a família ganha seu lote no ato e o material fica no depósito, à disposição, com um prazo de construção e bem rápido uma família faz. Eu fiz uma experiência, no último mutirão no conjunto José de Alencar...O mutirão, ele se transformou, com o passar do tempo, em uma autoconstrução controlada.”<sup>2</sup>

Se a sistemática de pontuação constituiu um incentivo, valorizando e reconhecendo a participação, o trabalho e a responsabilidade de cada um na produção coletiva das casas, a “autoconstrução controlada”, de uma certa forma, reduziu tanto o processo criativo de construção coletiva de saberes, quanto a capacidade do mutirão de agregar famílias em torno do objetivo comum.

Todas essas diferentes formas, porém, não resolvem a principal contradição que tem dificultado todo o Programa de Mutirões Habitacionais, tanto no Estado como na Prefeitura. O Programa direciona-se a famílias excluídas do mercado formal de habitação e com baixíssimo poder aquisitivo precisando, portanto, trabalhar para garantir sua sobrevivência e, ao mesmo tempo, dispor de sua mão-de-obra, de forma não-remunerada, para construir suas futuras casas. Essa contradição está na base da concepção do Programa, que subsidia o terreno e o material de construção, mas não a mão-de-obra.

Várias estratégias foram tentadas para resolver essa problemática. A distribuição de cestos de alimentos por semana às famílias foi uma delas. Segundo algumas lideranças entrevistadas, a distribuição de alimentos acarretou problemas como a insuficiência dos suprimentos para a manutenção semanal da família e a acomodação.

---

<sup>1</sup> Entrevista com presidente da COMHAB – Prefeitura.

<sup>2</sup> Entrevista com liderança das ocupações de Messejana.

“ Nós tivemos o mutirão da fome mesmo, aquele que você trabalhava na casa e corria atrás de alguma coisa pra comer, trabalhava na casa e dava dois dias de serviço acolá, pra comprar o que comer. Houve também o mutirão como o Dias Macedo, Lagoa Redonda I, que todo fim de semana vinha um cestão, uma cesta básica, para cada um dos trabalhadores, para o morador. Mas, infelizmente, mesmo que a Prefeitura tivesse continuado com esse [modelo], não tinha tido objetivo porque, (...) aquele alimento era tão pouco que eles tinham que terminar a casa rápido pra poder pegar o seu emprego, pra ir procurar um meio de vida melhor. (...) Inventamos um, também, que a gente preparava toda a comida e a meio-dia, a gente almoçava todo mundo junto. O que aconteceu? No começo, foi uma maravilha, com uns 15 dias, a pessoa vinha de manhã dava o ponto, ia trabalhar, meio-dia, almoçava e ia embora e não voltava mais. Quer dizer, se fosse uma ou duas pessoas, talvez a gente até conseguisse o objetivo, mas, a gente trabalha com a faixa de 100 em diante, aí fica difícil você convencer.”<sup>1</sup>

A problemática da acomodação levantada por vários entrevistados incide diretamente na velocidade da obra.

“...Então, eles já tendo aquele cestão toda semana, pra eles... aí, eles começaram a se acomodar. Aí, já no fim, é até uma maldade o que a gente fez com eles, mas, eu mesmo pedi à Prefeitura pra cortar, porque eu tava vendo que eles já estavam [acomodados], recebiam o alimento, iam pra casa na hora do almoço, quando vinham aparecer 2, 3 horas da tarde, perdendo horas de serviço e, quando era o mutirão da fome, como a gente chama aqui, que não recebiam nada e tinham de fazer, nos dias que eles tiravam pra trabalhar, 5 horas da manhã, eles já estavam trabalhando. Meio dia, só ia em casa, eu acho que não dava nem tempo comer direito, voltava e, às vezes, se tivesse rede de energia perto, eles arranjavam umas gambiarras e trabalhavam até 9, 10 horas da noite, que era pra dar velocidade.”<sup>2</sup>

Contornar essa dificuldade levou, por parte do governo, tanto estado como Prefeitura, a remunerar o mestre de obras e, em alguns casos, até o pedreiro. Por parte das organizações comunitárias, várias foram as iniciativas no sentido de solucionar a questão. A instituição da “cota” foi uma delas.

Na experiência do Bairro Ellery, a cota teve forte expressão, na medida em que as famílias que ocuparam o terreno foram atendidas em três conjuntos de mutirão, construídos, um após o outro. Essa condição obrigou as lideranças a escolherem para o primeiro conjunto famílias com melhor poder aquisitivo para que o mesmo fosse construído com rapidez, enquanto as demais famílias continuavam abarracadas no terreno ocupado, à espera de sua conclusão para que fosse iniciado o segundo e, da mesma forma, o terceiro.

---

<sup>1</sup> Idem.

<sup>2</sup> Ibidem.

“Aí vem a parte mais dolorosa: era do meio dessas [famílias] que estavam aqui tirar as 35 para o primeiro conjunto. Aí foi em votação dos critérios. Aí votaram, primeiro o seguinte: quem tava morando nas barracas, foi um dos critérios. Uma outra questão foi a questão da participação, e também que tivesse condição, pelo menos financeiramente assim um pouco a mais, para pagar logo os pedreiros, para terminar o mais rápido possível para que pudesse vir fazer logo o daqui [Monte Castelo]. Aí foi colocado em votação nome por nome e ficaram 35. Tiramos os 35 e levamos pro Bairro Ellery. Lá foi feito o mutirão, as pessoas pagavam o pedreiro, e entravam como servente. Tinha o sistema de pontuação. Tinha a cozinha. E aí rápido, rápido mesmo eles terminaram. As casinhas foram feitas, eles passaram e ficamos nós aqui junto com o pessoal ainda pra arranjar um terreno pra ir pro Pe Andrade.”<sup>1</sup>

Observa-se a contradição em tentar conciliar o critério de maior necessidade, reconhecida principalmente entre as famílias que estavam morando nas barracas, e a capacidade financeira dessas famílias para construir suas casas em curto prazo, apressando o atendimento das demais. Na experiência, a “cota” para pagamento dos pedreiros foi imprescindível. Era necessário que a família tivesse um ganho suficiente para, além de sobreviver, pagar a cota do pedreiro. Administrar essa contradição, que está na base do Programa, é uma tarefa de condução difícil para as lideranças, gestoras das sociedades habitacionais, sobretudo se o mutirão foi fruto da luta e conquistado através de uma ocupação planejada, em que o critério da necessidade se sobrepõe aos demais.

“[No Bairro Ellery] tinha mais pedreiro, mais servente, as pessoas deram menos trabalho. No Padre Andrade as pessoas eram mais pobres, e não tinham tanto poder aquisitivo, assim... por exemplo, no Bairro Ellery tinham 10 pedreiros, e lá, no Pe Andrade só tinham 3”.<sup>2</sup>

A instituição da cota colocou-se, portanto, como uma necessidade imperiosa para viabilizar a construção das casas dentro das condições delimitadas pelo Programa. Como os “mutirantes” poderiam trabalhar para sobreviver e, ao mesmo tempo, trabalhar na construção das casas? A opção inicial foi o funcionamento dos mutirões apenas nos finais de semana. A experiência mostrou longos e exaustivos processos de construção que acarretaram outros problemas. O principal, especialmente no início, era a inflação que reduzia drasticamente os recursos financeiros dos projetos, e que não era compensada, exigindo sempre recursos adicionais.

Estimular o esforço das famílias para trabalharem, com o fim de ganhar o seu sustento e também pagar a cota foi a decisão mais racional. Além disso, outras pessoas da família que não ocupavam a condição de provedores, engajaram-se no trabalho do mutirão como ajudante de pedreiro, cozinheira e outros, objetivando acumular pontos. Como os rendimentos, no geral, não eram suficientes sequer para a sobrevivência, o momento dos mutirões é lembrado pelas famílias como período de muito sacrifício e até de fome. A

---

<sup>1</sup> Entrevista com presidente da Associação dos Moradores do Bairro Ellery e da FBFF.

<sup>2</sup> Idem

cota também é contada no sistema de pontuação, uma vez que equivale ao trabalho da família.

Outro aspecto importante que merece ser destacado para justificar a cota é que, obviamente, a maior parte das pessoas não sabe construir uma casa. No máximo, a maioria das famílias ajuda na condição de servente de pedreiro, sendo necessário, portanto, remunerar o trabalho dos pedreiros e de outros profissionais necessários à obra.

“Além da pontuação, existia uma cota, porque as pessoas não tinham condições, em hipótese nenhuma, porque trabalhavam e não tinham como trabalhar [na construção da casa] o dia todo. Eu acho que não satisfazia só o trabalho no fim de semana, porque não era justo, algumas pessoas trabalhavam todos os dias e outras só fim de semana e iam ganhar a mesma coisa. Aí veio a questão da pontuação, famílias que não atingiam o perfil (...) Então foi estipulada uma cota deles mesmo, em reunião, uma pessoa só recebia da própria comunidade e eles contratavam um pedreiro. A cota era bem baixa.”<sup>1</sup>

Pode considerar-se que a necessidade imperiosa da contribuição financeira para a remuneração da mão-de-obra das casas dos “mutirantes”, torna visível a inadequação do Programa Mutirão Habitacional para as famílias com mais baixo nível de renda, portanto as mais vulneráveis. Estas, dada a impossibilidade de pagar um aluguel, ou de saldar essa contribuição financeira necessária ao mutirão, deverão continuar solucionando sua necessidade de moradia ocupando as áreas de risco, com habitações absolutamente precárias.

A necessidade da cota, portanto, evidencia na prática um relevante limite do Programa. Talvez, pela capacidade de desocultar esse limite, percebe-se nas entrevistas uma certa rejeição à cota por parte dos técnicos da Prefeitura.

“Não me lembro [quanto era a cota], eu nunca me envolvi. Como engenheira, eu fazia questão de não me envolver com a questão da cota. Porque a partir do momento que a comunidade mesma contratava um pedreiro, ela não ia me cobrar, vamos supor, se a cota não deu pra pagar, e muitas vezes existiam os problemas como houve...”

“Os próprios líderes dizem: ‘Ah, mas tal família, se vier não tem como fazer, porque não tem condições de pagar a cota.’ Não tem como fazer porque não pode pagar a cota. Eu já tirei isso da cabeça das lideranças e eu estou fazendo a cabeça da comunidade pra não aceitar a cota. Porque são loucos por cota, nós não somos a favor. O Dr. Roberto é contra, nós somos totalmente contra, porque isso é .... tem denúncia contra eles por causa desse dinheiro das cotas.”

---

<sup>1</sup> Entrevista com técnicos da COMHAB – Prefeitura.

“Eu acho que não tem sentido. Eu ainda admito cota, porque você vai ter que construir. Se você não tiver na comunidade nenhum profissional, eu ainda admito a cota, se você tiver um profissional e você passa a cota pra ele sobreviver e trabalhar lá dentro”.<sup>1</sup>

Alheios à contradição inerente ao próprio Programa, os depoimentos dos técnicos do Município, não trazem nenhuma solução para a questão.

A cota também resolveu a questão do trabalho dos servidores municipais ou das famílias indicadas pela Prefeitura, como beneficiárias das casas de mutirão. Como não trabalhavam na obra, entravam com cotas para pagamento de pedreiros, aumentando os pontos e, por conseqüência, a probabilidade de escolha das casas mais bem localizadas. Na experiência do mutirão do Monte Castelo, essas famílias queriam outros privilégios.

“Eles tinham direito de escolha se tivesse a pontuação, agora a pontuação deles baixava porque eles não vinham pras reuniões, mas eles acrescentavam em números de pedreiro (...) Tinham mais ponto porque eles botavam (...) 3 ou 4 pedreiros. A participação também contava pontuação, aí eles perdiam por um lado mas ganhavam por outro... Enquanto a gente botava aqui na cota 1 servente que dividia os pontos, lá ela botava 2, 3 serventes pra trabalhar. Então não tinha como controlar, como concorrer. (...) Foram 10 casas. (...) Eles queriam a rua principal. Eles queriam tudo numa rua só. Que negócio é esse? Não, ou vão ficar uma numa, outra noutra, mas tudo numa rua só não vão não. Não tem condição, e as outras pessoas que trabalharam?”<sup>2</sup>

O controle da qualidade do material é um aspecto de muita relevância na produção de saberes durante a construção das casas. Os fornecedores, no geral, tentam enganar as comunidades tanto na quantidade como na qualidade do material fornecido. Não raro, tentam fazer as entregas à noite, visando a dificultar a conferência do material. Para defender-se é necessário que as SCHPs contem com pessoas aptas para conferir todo o material recebido.

“A qualidade do material a gente sempre colocava as comunidades pra fiscalizar, e tinha sempre problema. Quando a comunidade não tinha uma liderança forte na hora lá pra questionar e fazer voltar e tal, o cara chegava e despejava e aí não vinha mais tirar mesmo. Tinha mil problemas nessa área. As empresas privadas [trabalhando] com o poder público, elas abusam, abusam mesmo. E aí tivemos muitos abusos delas”.<sup>3</sup>

Nas experiências estudadas, tem sido comum a devolução de material por não corresponder à qualidade exigida ou à quantidade encomendada. No Bairro Ellery, a SCHP exigiu da Prefeitura uma capacitação feita pelo Departamento de Engenharia sobre qualidade dos materiais para a equipe que estava à frente dos trabalhos.

---

<sup>1</sup> Pronunciamentos de técnicos da COMHAB - Prefeitura (engenheira, assistente social e presidente).

<sup>2</sup> Entrevista com presidente da Associação do Bairro Ellery e FBFF.

<sup>3</sup> Entrevista com Ex-Diretor do Departamento de Habitação da Prefeitura na Administração Popular.



No mutirão do Bairro Ellery, uma mulher destacou-se aprendendo rapidamente todas as etapas de construção de uma casa, sendo inclusive ela a responsável pela fiscalização e conferência do material. Ela tornou-se uma mestra-de-obras dos três conjuntos de mutirão.

“Ela, por ser assim uma pessoa do povo, ela realmente não aceitava material de péssima qualidade, então todo material que chegava passava pela Evânia. O referencial de tudo era a Evânia, de medição, de ver se o material estava bom, então a gente tinha uma segurança muito grande nela. Ela corria assim com a maior facilidade no mutirão e todos os homens respeitavam ela, todo mundo respeitava ela, e ao mesmo tempo a gente tinha segurança que ela não ia receber um material de péssima qualidade.”<sup>1</sup>

A experiência do Bairro Ellery destacou-se pela forte participação feminina tanto na luta pela ocupação do terreno quanto na construção das casas.

“ Eu era responsável pelo material que entrava. Eu trabalhava juntamente com o mestre de obras da Prefeitura. Eu era responsável de contratar os pedreiros. A gente tomava de conta de pedreiro, de servente, da divisão dos grupos para o trabalho. De todos eu sabia quem tinha capacidade e quem não tinha pra fazer o mesmo trabalho. No caso dos pedreiros, os que não tinham capacidade ou não queriam, não ficavam trabalhando com a gente. Porque essas famílias elas pagavam com sacrifício, muitas delas venderam tudo o que tinham. Eu já sabia a capacidade do que um pedreiro faz durante um dia e o servente também. Eles tinham que mostrar serviço. Tinha que ter produção, pra poder ficar aqui no nosso trabalho. (...) Fiquei trabalhando nesse ramo e foi muito duro, não vou dizer que foi fácil porque nesse trabalho que eu fazia, eu tinha a cobrança dos engenheiros. Quando eles chegavam queriam ver desenvolvimento. É tanto que eles me apoiavam porque eles viam que eu mostrava trabalho.”<sup>2</sup>

“Encanação eu sei fazer, eu me metendo a fazer uma encanação eu faço. Alicerce eu cavo, marco encho tudo. Eu me metia também a fazer o baldrame. Eu já levantei a casa, até deixar em ponto de andaime, juntamente com essa minha amiga lá do Pe. Andrade. (...) Eu já estava também sabendo muito desse negócio de entender uma planta de uma casa. Todo o material passava pela minha mão. Era eu e a Eliane Soares, e tinha a Chaguinha que era responsável por dar a nota [recibo do material]. Só mulheres.”<sup>3</sup>

Ainda que não se trate de funções usualmente desenvolvidas por mulheres, no geral, os mutirões contam com forte presença da mão-de-obra feminina na construção das casas.

---

<sup>1</sup> Entrevista com presidente da Associação do Bairro Ellery e da FBFF.

<sup>2</sup> Entrevista com mestra de obras dos mutirões do Bairro Ellery.

<sup>3</sup> Idem

No caso da mestra-de-obras, a função inclui tarefas de comando junto às famílias e aos pedreiros contratados.

“No começo muitos deles resistiam. Mas com a continuação eles se acostumaram e gostaram também, de ser mandados. Aprenderam a gostar, porque até hoje eles conversam comigo, e falam daquele tempo que eu comandava eles, que eu mandava neles”.<sup>1</sup>

Este depoimento remete para um aspecto bem mais amplo, que diz respeito às questões de gênero. A luta pela moradia é uma luta fundamentalmente feminina. Conta, no geral, com intensa participação das mulheres, por significar, para a grande maioria, a possibilidade de garantir a acolhida dos filhos com dignidade.

Mesmo que este estudo não se proponha aprofundar esse aspecto, é importante destacar que algumas narrativas colhidas pela pesquisa apontaram para a aquisição de uma nova conduta das mulheres após a experiência com os mutirões.

A participação na luta, na organização e nas obras, para as mulheres produz a conquista de um nível mais avançado de autonomia frente aos grupos, às famílias e, especialmente, aos seus companheiros.

Os saberes elaborados com a prática social dos mutirões, no que diz respeito a questões de gênero, levaram as organizações populares a compreenderem que, depois de construída, a casa deverá ser registrada em nome da mulher, mesmo que ela viva maritalmente com um homem. Os casos de separação que aconteceram durante ou após os mutirões ensinaram que, assegurando a casa para a mulher, será mais fácil garantir um abrigo para a família.<sup>2</sup>

Em resumo, pode-se dizer que a prática social de produção das casas e gestão dos mutirões, tem produzido saberes que recriaram novas experiências, apresentando pequenas soluções coletivas para o enfrentamento das grandes contradições do Programa.

O saber da prática social, com origem nas relações de trabalho e nas mediações de agentes educativos, tem dado respostas, nos limites desse estudo, à capacidade de grupos organizados em implementar grandes obras, dando conta da gestão e de todas as etapas dos processos construtivos.

Para encerrar esse capítulo, o estudo apresenta a seguir alguns depoimentos de mulheres que mostraram o seu crescimento pessoal e social durante toda a prática da luta pela moradia. O saber elaborado pelas mulheres, a partir dessas experiências, reflete-se em campos bem mais amplos. Um estudo sobre a relação entre a construção da moradia e a construção da autonomia e da cidadania das mulheres, a partir da luta por habitação, seria uma boa contribuição.

---

<sup>1</sup> Idem

<sup>2</sup> Esta proposta faz parte do documento *Proposição de Plano de Ação para uma Política Habitacional Popular para Fortaleza*, elaborado conjuntamente pelas seguintes entidades: FBFF; CEBs; Pastoral do Solo Urbano; CDPDGH; Cáritas Arquidiocesana de Fortaleza; Cáritas Regional do Ceará; IAB; Sociedades Habitacionais; Cearah Periferia; Gabinete do Vereador Durval Ferraz.

“Eu trabalhei sozinha. Nessa época ele nem ligava, só veio mesmo a aparecer só depois que eu terminei a casa. Aí ele caiu de pára-quadras dentro de casa. Porque antes ele não passava nem na rua que eu estava trabalhando. Eu acho que ele tinha vergonha. Porque às vezes de noite chegava lá caminhão com carrada de material e eu estava lá com carrinho de mão, tirando brita, carregando as coisas. E ele tinha vergonha de mim, do meu trabalho na obra”.<sup>1</sup>

“Eu acho que esse trabalho foi importante para todas nós, porque, geralmente, nesse nosso mutirão as mulheres foram as que deram mais participação. Porque justamente foram essas mulheres que sofriram muito. Então elas foram com toda garra, então eu acho que teve a participação de nós todas, mulheres, mais do que dos homens.(...) Foram as mulheres que conseguiram as casas, os homens não acreditavam que a gente fosse conseguir. Eles achavam que era em vão. (...) E a maioria dessas mulheres, que os homens pensavam dessa forma, eram as que estavam lá, batalhando com toda garra.”<sup>2</sup>

“... Porque para a mulher, a casa tem um significado mais forte do que para o homem. Significa um laço familiar, é muito mais firme. Até mesmo porque ela acha que se ela tiver uma moradia ela não precisa tanto do homem. Ela fica mais autônoma, ela consegue ser uma chefe de família mais firme. Muitas delas só precisam mais do homem economicamente. A experiência com o mutirão faz a mulher ter o seu senso crítico mais aguçado. Eleva a sua auto estima, é a sua vez de ser mulher, ela já fica mais ousada.”<sup>3</sup>

“Muitos homens tinham problema depois, porque eles queriam, já que a mulher tinha conseguido a casa, eles queriam dizer que tinham direito. E, geralmente, nós naquele conjunto sempre dizíamos assim: ‘Vocês não têm direito, vocês não mandam nada. Nós mulheres é que mandamos’. E eles nunca se conformam de não ter, mesmo que eles não tenham participado, mas eles acham que por serem casados têm direito”.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Entrevista com mestra-de-obras dos mutirões do Bairro Ellery.

<sup>2</sup> Idem.

<sup>3</sup> Entrevista com liderança da Ocupação Aqui Fico.

<sup>4</sup> Entrevista com presidente da Associação Bairro Ellery e FBFF.

“Foi uma luta diária. Porque você todo dia num trabalho, você está apostando, e o cara todo dia dizendo que não vai dar certo! Por isso quando eu comecei eu não estava nem aí pra ele. Saía cedo pra trabalhar, só chegava de noite, não dei nem a mínima. O importante pra mim era a minha casa, como todas as mulheres de lá também. A gente saía de noite, a gente vigiava. Nós fazíamos tudo. Então, pra gente, desde a época que nós conseguimos nossa casa, o homem, a gente não estava nem aí pra eles, o que eles pensavam ou deixavam de pensar”.<sup>1</sup>

“Uma coisa marcante, que mais me emocionou foi quando eu recebi minha casa. Aquilo pra mim foi muito marcante. E o mais marcante foi que foi eu mesma que fiz o alicerce da minha casa, que cavei tudo. Eu acho que isso aí pra mim foi o mais marcante que eu digo: eu jamais venderia minha casa, por nada”.<sup>2</sup>

“E eu vou dizer uma coisa, eu cresci muito, depois de eu ter construído minha casa, ter entrado pra associação, eu cresci muito. Porque quem me viu que me ver hoje, vê que eu estou outra pessoa. Modifiquei bastante. Eu sei me defender, agora, que antigamente, antes de entrar na associação eu não sabia”.<sup>3</sup>

“Já teve duas experiências que no dia da reunião com a assistente social, para distribuição das casas, quando a mulher chegou em casa foi uma grande briga com o marido, justamente porque o nome principal ele queria que fosse o dele, embora não tivesse participado do mutirão”.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Entrevista com a mestra-de-obras dos mutirões do Bairro Ellery.

<sup>2</sup> Idem.

<sup>3</sup> Idem.

<sup>4</sup> Entrevista com presidente da Associação Bairro Ellery e FBFF.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para tecer algumas considerações finais acerca do objeto em estudo, é importante, de início, situar os conceitos e as categorias de análises utilizadas na investigação do contexto em que é posto o problema da habitação popular e das lutas por moradia, em Fortaleza, mais especificamente no período de 1988 a 1998.

A pesquisa lançou mão de dois conceitos centrais: o de hegemonia (GRAMSCI) e o de saber da prática social (GRZYBOWSKI e DAMASCENO), além da noção de experiência (THOMPSON) para análise do objeto de estudo.

A primeira categoria temática diz respeito à construção da hegemonia dos setores dominantes no espaço urbano, ao longo da história das intervenções estatais junto à habitação popular no Brasil e em Fortaleza.

Para tecer algumas considerações conclusivas acerca dessa categoria de análise, é necessário remeter-se à lógica que preside a expansão das cidades capitalistas e o uso e ocupação do espaço urbano. Nela a terra é uma mercadoria, com valor de uso e de troca, que serve para produção de habitações, para a acumulação de capital, através da especulação imobiliária, e para a construção de uma infinidade de equipamentos que abrigam os mais diversos empreendimentos, que também visam à acumulação e reprodução do capital para seus empreendedores, além de gerarem emprego para os habitantes.

Por outro lado, a terra urbana é elemento fundamental para construção de moradias populares para abrigo das classes subalternas, que se encontram sem poder de compra, ou seja, excluídas do mercado imobiliário. Para reproduzir-se, esses setores necessitam satisfazer suas necessidades primárias, sendo a moradia uma das mais relevantes.

A casa, além de responder a uma necessidade primária, é um elemento de construção de identidade, proporciona uma referência simbólica de constituição de vínculos sociais com o bairro e com a cidade.

“A habitação encarna, para o ser humano, significados múltiplos: é um abrigo, um lugar de intimidade, de segurança (psicológica e econômica), é o lugar onde o indivíduo e sua família podem descansar a cabeça e o corpo fatigados” (BRAGA, 1995:17).

Há, pois, um território de fortes tensões pela terra e pela moradia nas cidades. Por um lado, os setores detentores da hegemonia, dirigentes e dominantes, regulam a terra urbana como mercadoria, para atender os interesses da acumulação. Por outro, os setores subalternos, buscando solucionar o seu problema de abrigo, lutam, em busca de um lugar para abrigar-se e reproduzir-se.

De acordo com Gramsci, a luta desses setores aponta para a construção de uma nova hegemonia, mesmo que não sejam, eles, detentores do poder.

A moradia é, deste modo, um problema estrutural do capitalismo porque diz respeito diretamente à capacidade de pagamento dos trabalhadores do bem mais caro para reprodução da sua força de trabalho. Em face dos baixos salários, é evidente que as

camadas mais empobrecidas da população não têm, ou tendem cada vez mais a reduzir, sua capacidade de saldar as despesas com moradia.

Essa relação hegemônica fica evidente na recuperação histórica das intervenções estatais, sejam no plano nacional ou local, frente às moradias dos trabalhadores. As primeiras intervenções estatais foram marcadas por condutas sanitárias que discriminavam a habitação precária, sem, no entanto, apresentar opções para sua solução. Os cortiços, os casebres e, especialmente, as palhoças no caso de Fortaleza, foram os grandes alvos de perseguição e segregação.

As vilas operárias, construídas pelas indústrias para locação aos seus trabalhadores, como padrão sanitário de habitação, não foram suficientes e objetivaram também o controle dos trabalhadores, submetendo-os ainda mais à tutela do patrão-locador. O projeto das vilas operárias também ensejou ao Estado a possibilidade de oferecer incentivos a empresas para construção de casas para aluguel.

O Governo Vargas inaugura o tratamento da habitação popular como uma questão social, portanto a ser tratada pelo Estado, acenando com a solução da casa própria para os trabalhadores. Essa cultura da casa própria, iniciada no Governo Vargas, trouxe elementos ideológicos bastante fortes para implementação do modelo de família que viesse a oferecer uma base de sustentação política ao Governo.

O resultado dessa nova concepção foi a criação da FCP e a construção de casas populares pelos IAPs. Essa interferência do Estado na produção de habitações populares teve resultados significativos na redução dos custos da moradia para os trabalhadores. A falta de apoio institucional, assim como a ocorrência de desvios dos objetivos da FCP, afastou a instituição de sua função social, fato que mais tarde seria reeditado com o BNH.

A criação e extinção das duas grandes instituições oficiais com missão de implementar programas na área da habitação popular, a FCP (1946-1964) e o BNH (1964-1986), evidenciam a passagem da questão da moradia popular para o âmbito do Estado, sendo tratada como questão social. O desvio do cumprimento da função social das duas instituições mostra o quanto estas foram utilizadas para atender os interesses de setores hegemônicos, que se beneficiavam com a terra e os empreendimentos imobiliários. A atual lacuna de um aparato institucional que implemente políticas e programas de habitação popular dá indícios da redução do Estado e o conseqüente afastamento de suas funções nesse setor. Assiste-se hoje a uma dinâmica contrária da que ocorreu no Governo Vargas, quando a moradia popular passou a ser regulada e assumida pelo Estado.

Em Fortaleza a questão da moradia popular não foge ao que foi explicitado. Aqui, não basta, no entanto, inscrever o problema da moradia no rol de problemas estruturais gerados pelo capitalismo. Dois fatores merecem ser destacados como agravantes, para situar a questão na cidade de Fortaleza. São eles: os níveis de pobreza e indigência da população e as migrações, acentuadas nos períodos de secas. A partir de 1877, quando fazia 30 anos que não ocorria uma seca no Estado, os ciclos de estiagem repetem-se provocando grandes êxodos com impactos diretos na composição da população da Capital.

Desde o início do século XX, Fortaleza vive fortes contradições entre o aformoseamento com preocupações estéticas, e o disciplinamento, com fortes conotações segregacionistas. A atmosfera de modernidade, com acentuada influência

européia, buscava implementar um elegante padrão de comportamento, dando à Cidade uma feição de civilização e progresso. A política do aformoseamento choca-se com o comportamento das massas famintas de migrantes que passam a ocupar a Cidade descontroladamente em tempos de seca.

Com a população composta principalmente de migrantes das secas, a pobreza se reproduz na Cidade ao longo de sua história. Nas últimas décadas, pode-se observar que os bairros que mais crescem são os que concentram maiores índices de pobreza. A moradia precária é o reflexo da situação de pobreza, que impossibilita que amplos setores da população possam inserir-se no mercado formal de habitações.

A Cidade passa a ser ocupada através de duas vertentes principais, contraditórias entre si: a que especula com a terra, visando a auferir maiores lucros e a que busca desordenadamente solucionar o seu problema de moradia. Conquistar um lugar para morar é, portanto, uma luta que transita pelo sacrifício individual e familiar, contando também com a força e a organização coletivas.

As ocupações espontâneas ocorrem ao longo do tempo, de forma individual, silenciosa, constituindo-se em favelas. Suas lutas, no geral, são marcadas, tanto pela urbanização do lugar com a construção de equipamentos sociais e comunitários, quanto pela resistência à manutenção das moradias no terreno ocupado. Via de regra, a organização popular na condução de suas lutas pela urbanização concorre fortemente para fortalecer a resistência das famílias no lugar.

As ocupações planejadas vieram a inscrever-se na agenda das lutas dos movimentos populares nas últimas décadas, com forte expressão em meados da década de 1980. Ao contrário das ocupações espontâneas, refletem um grau de organização anterior à ocupação, sendo planejada a partir de objetivos e estratégias definidas pelo grupo de famílias sob a direção de suas lideranças.

Esta avançada estratégia de luta pela moradia engendra múltiplos significados. Em primeiro lugar, a ocupação do terreno significando objetivamente a possibilidade de, através da apropriação organizada de um território na cidade, resolver uma necessidade fundamental, que é a moradia. Além deste, as ocupações planejadas elaboram também significados mais amplos como conquistar um lugar na cidade para morar e viver, ocupar um lugar nos movimentos sociais, ganhar registros na imprensa e conquistar a opinião pública, ocupar locais públicos, constituir e ocupar espaços de negociação, criar territórios para o exercício da cidadania, enfim, criar e ocupar espaços para a construção de uma nova hegemonia na cidade.

A estratégia de ocupação planejada passou por algumas alterações, ao longo do tempo. Até 1988, as ocupações tiveram como objetivo a desapropriação ou a posse definitiva do terreno, sendo as casas construídas em regime de autoconstrução. A partir de 1988, com a criação do Programa Nacional de Mutirões Habitacionais, as ocupações passaram a objetivar não só a desapropriação do terreno, mas também a implantação de um projeto de mutirão. O Programa de Mutirões constituiu-se, portanto, em um fator relevante para modificar as estratégias iniciais das ocupações planejadas.

A luta por moradia é, portanto, uma prática social que se realiza numa dinâmica contrária à lógica hegemônica da ocupação do espaço urbano, construindo e consolidando uma nova hegemonia e elaborando saberes. A luta por moradia em Fortaleza tem sido um laboratório de saberes com origem na experiência de sua prática social.

A perspectiva que assume esse trabalho credita, aos saberes gerados na prática social das lutas pela moradia, os maiores ganhos no campo da habitação popular em Fortaleza. Nesse sentido chega-se às outras duas categorias temáticas que o estudo aborda, a saber:

- os saberes produzidos na organização e na prática social dos grupos na luta pela conquista da terra e do projeto de habitação popular; e
- os saberes produzidos na prática social de construção das moradias.

Aqui, é importante retomar o conceito de saber da prática social elaborado, por Damasceno em suas pesquisas, como um saber que não se produz “de modo isolado e único nas atividades de produção material, mas em interação dialética com as atividades políticas, onde se destacam as práticas dos movimentos sociais” (DAMASCENO e THERRIEN, 2000:10).

Este saber da prática social, produzido, socializado, apropriado e reproduzido pelos sujeitos coletivos, em suas práticas políticas, é recolocado em função da recriação das lutas por seus interesses. No campo das lutas por moradias populares, o saber da prática social é visto, pois, neste estudo como um instrumento de construção de uma hegemonia, própria. As diferentes estratégias de luta utilizadas são consideradas, aqui, saberes produzidos, apropriados coletivamente, e disseminados no meio dos movimentos populares, com impactos diretos nos resultados conquistados. Estes resultados trazem significados subjetivos relevantes relacionados à inclusão social e à elevação da auto-estima das famílias e das organizações envolvidas. Sem dúvida, morar numa favela ou numa ocupação significa ilegalidade e exclusão social, ao contrário do que pode significar morar em um conjunto, mesmo de mutirão, inserido em uma área urbanizada, legalizada e integrada à Cidade.

Assim, tecer considerações conclusivas acerca destas categorias temáticas exige, inicialmente, a sistematização de algumas relevantes conquistas frutos das estratégias de luta implementadas.

A luta pela moradia tem atuado diretamente na determinação de vários fatores relacionados aos programas habitacionais. Evidentemente, há que se considerar o fato de que, a maior parte destes programas, sendo de uma esfera federal, não foi criada como consequência direta da luta por moradia em Fortaleza. Porém, alguns elementos relevantes, como o momento da sua implementação, assim como a escolha das famílias beneficiadas e do local de construção dos conjuntos habitacionais, foram fortemente influenciados pela luta popular, como se pode observar pelas conclusões a seguir:

- A luta de resistência ao despejo da favela José Bastos conquista o Programa PROMORAR, inaugurado com a construção do conjunto S. Miguel, onde foram assentadas as famílias despejadas. A criação da PROAFA, mesmo com uma prática caracterizada pelo signo da política de clientela dos coronéis, significou, sem dúvida, a criação de uma instituição pública estadual com a missão de resolver a questão habitacional das favelas da Cidade.
- O programa João de Barro é iniciado em Fortaleza, a partir da ocupação planejada do Conjunto Lagamar, em fevereiro de 1983. As famílias ocupantes construíram, em regime de mutirão, o Conjunto João Paulo II, através do Programa João de Barro, tendo se retirado do conjunto ocupado somente após a conclusão das casas do novo conjunto.



- O acampamento do Centro Administrativo do Governo do Estado (1987), conhecido como Acampamento do Cambeba, precipitou a implementação do Programa Mutirões Habitacionais em Fortaleza, definindo a construção dos conjuntos nas áreas em conflito. Em outras palavras, pode-se dizer que o Acampamento do Cambeba não só conquistou a implementação do Programa em Fortaleza, como também, principalmente, definiu as áreas para sua execução e as famílias a serem beneficiadas. Acerca desse último aspecto, é relevante destacar a capacidade que teve a ação para determinar o foco do Programa na Cidade, naquele momento. De certa forma, pode-se afirmar que, naquele momento, o acampamento do Cambeba promoveu uma ruptura na prática vigente de aplicação dos recursos públicos nas áreas em que o Governo tinha aliados. Assim, os primeiros mutirões foram construídos em resposta às ocupações planejadas ocorridas em 86/87. A exemplo do Acampamento do Cambeba, a ocupação da SEHAC, com o seqüestro de sua superintendente local, também obteve resultados positivos, garantindo a continuidade do Programa, que no momento estava ameaçada pela interrupção no fluxo dos recursos financeiros.
- No período de 1988 a 1998, a maioria dos projetos de mutirão executados pela Prefeitura (93%) e boa parte dos executados pelo Estado (31%), foi construída para atender às pressões das ocupações planejadas. No que se relaciona ao número de casas, na proporção de 80,5% das construídas pela Prefeitura e 42,1% das casas construídas pelo Estado, serviram para abrigar famílias que implementaram coletivamente essa estratégia de luta. Esse resultado mostra a capacidade da estratégia de conduzir, em boa parte, a implementação de uma política pública. Por outro lado, revela também a ausência de um planejamento por parte dos governos Estadual e Municipal capaz de elaborar e implementar uma política habitacional para a Cidade.

Além das ocupações planejadas, os mutirões também atenderam a grupos de famílias que utilizaram outra estratégia mais convencional de luta: as reivindicações formalizadas pelas organizações comunitárias. Há diferenças cruciais na concepção dessas duas estratégias de atuação do movimento popular na luta por moradia:

- a primeira, parte do princípio de que a moradia é um direito de todos e se manifesta, através das ocupações - previamente planejadas - de terrenos públicos ou particulares, por um determinado número de famílias organizadas, que necessitam comprovadamente de moradia. Nesse caso, as negociações com o Estado, visando à implantação de um mutirão, partem de um fato consumado: o terreno ocupado. A ocupação funciona como poder de barganha dos ocupantes nas negociações.
- A segunda usa a estratégia de formalização de uma reivindicação, em geral através de ofícios ou abaixo-assinados, entregues por comissões de moradores aos órgãos públicos. Atua no campo da legalidade, organizando a demanda, inscrevendo as famílias a partir de critérios estabelecidos, sendo primordial o da necessidade. No geral, as lideranças passam um longo período articulando-se com os órgãos públicos buscando manterem-se informadas sobre as perspectivas de resposta à reivindicação, como também exercendo alguma pressão para apressar essa resposta. Há casos em que

essas lideranças são mantidas por cotas das famílias interessadas, com o fim de liberá-las para essas tarefas de articulação e pressão.

No período em estudo (com exceção de intervenções nas áreas de risco e de remoção de famílias para construção de avenidas, das instalações de saneamento (Programa SANEAR) ou de alguns equipamentos públicos), na construção dos conjuntos em regime de mutirão, tanto pelo Estado quanto pela Prefeitura, tem prevalecido uma dinâmica de resposta às lutas populares por moradia, seja através da formalização de reivindicações ou das ocupações planejadas.

A localização do conjunto construído assume relevância diversa a depender da estratégia de luta que o conquistou:

- quando se trata de reivindicação formalizada, o Governo do Estado, geralmente, atende às famílias pleiteantes nos grandes conjuntos, onde ainda detém um estoque de terras. Essa ação revela uma tendência implementada pelo Estado de concentrar os conjuntos populares em algumas regiões (sobretudo Messejana e Barra do Ceará), reassentando famílias oriundas dos mais diferentes bairros. Em geral, essa resposta satisfaz aos autores da ação que já sabiam, de antemão, ser essa a alternativa a ser oferecida pelo Governo.
- Quando a estratégia de luta é a ocupação planejada, para algumas experiências a localização do conjunto ganha outra dimensão de importância. Esses são os casos em que a proposta de luta traz a escolha do terreno. Nessas ocupações, desde o início da luta, já há a preocupação de demarcar os lotes de maneira que o número de famílias envolvidas seja compatível com o que o terreno pode comportar. A construção do conjunto no terreno ocupado, para essas experiências, tem um significado de conquista total. Havendo transferência, o significado se reduz a uma conquista parcial. Porém, nem todas as ocupações planejadas pressupõem a proposta de construção do conjunto no terreno ocupado, pois há também outras experiências em que a localização do conjunto não tem muita importância. Isso fica evidente no número de famílias envolvidas na ação que, no geral, excede ao que o terreno pode comportar. Em outras palavras, a transferência já é prevista na concepção inicial da proposta de luta. Nesse caso a construção do conjunto em outro terreno não assume o significado de conquista parcial.

O atendimento às ocupações planejadas no terreno escolhido para ocupação, com significado de conquista total, tem especial relevância nesse estudo por expressar:

- a ação dos setores populares como protagonistas para a determinação de áreas destinadas à habitação popular, inserindo-se diretamente no planejamento urbano e na dinâmica de expansão da Cidade;
- a capacidade da luta em garantir a preservação dos laços já construídos pelas famílias com os bairros de origem; e
- o fortalecimento das organizações locais pela possibilidade de agregar as lideranças gestadas na luta, evitando a fragmentação provocada pelas transferências de lideranças para as áreas de construção dos conjuntos.

Assim, vale ressaltar a proporção do atendimento às ocupações planejadas com construção dos conjuntos nos terrenos escolhidos, no período em estudo. Como foi

exposto aqui, do total de mutirões executados pelo Governo do Estado, 31% serviram para atender às ocupações planejadas. Destes, 35,4% foram construídos sem transferência, ou seja, nos terrenos escolhidos para ocupação, contra 64,6% construídos em outros terrenos, sobretudo nos grandes conjuntos. Por parte da Prefeitura, essa proporção é impressionante: de todos os mutirões construídos no período, 93% serviram para atender a ocupações planejadas e, destes, 81,4% foram construídos nos terrenos escolhidos para ocupação.

Em termos absolutos, a grande diferença entre o número de mutirões construídos em Fortaleza, no período de 1988 a 1998, pelo estado - 210 - e pela Prefeitura - 43 -, mostra maior capacidade do Governo estadual na produção de moradias populares.

Em termos relativos, esses percentuais podem dar indícios de maior sensibilidade da Prefeitura às pressões das lutas por moradia, assim como a sua falta de política e de estrutura para implementação de programas e projetos para o setor. As evidências também indicam claramente uma acentuada tendência da política do Estado de segregação e confinamento de habitações populares em seus grandes conjuntos, reeditando, em versão moderna, a histórica política de “aformoseamento” da Cidade para o turismo e confinamento da população pobre.

Pode-se dizer que, mesmo enfrentando dificuldades das mais diversas ordens, as ocupações planejadas, promovidas por setores organizados do movimento popular, têm conquistado, em grande medida, os projetos habitacionais em regime de mutirão. Essa conquista tem significados relevantes na construção de uma nova hegemonia, protagonizada pelos movimentos pela moradia na determinação da localização e do público-alvo desses projetos.

Em outras palavras, são os movimentos de bairros, através das ocupações planejadas ou de reivindicações direcionadas aos poderes públicos, que vêm dando a direção, em grande medida, à implementação dos projetos habitacionais em regime de mutirão, em seus 12 anos de existência.

A luta pela moradia também tem produzido saberes que incidiram diretamente na organização dos bairros. A resistência dos moradores ao despejo da favela José Bastos (1978/79) desencadeou reflexões nos mais diferentes setores relacionados com a problemática.

Por parte das organizações de bairros e dos partidos que atuavam junto a essas organizações, a luta da José Bastos mostrou a necessidade de criação de amplos espaços de organização e articulação das organizações populares com vistas ao fortalecimento e unificação das lutas. Com esse pressuposto, é criada a Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza, em 1982, com o intuito de constituir-se em entidade federativa única, capaz de aglutinar diferentes forças numa composição de frente, com a hegemonia do PC do B. As divergências políticas presentes no movimento não permitiram a unificação pretendida. A UCGF permaneceu articulando outros setores do movimento com posições divergentes da FBFF. Essas divergências permanecem até hoje, ainda que, em alguns momentos, tenham ocorrido atuações conjuntas, embora isoladas.

Com a constituição dessas entidades foi visível o fortalecimento das organizações de bairros, como também a consolidação das lutas e das conquistas, sobretudo no campo da moradia popular. Ao longo dos anos, espaços de participação foram conquistados, principalmente em conselhos paritários. Entre eles, destacam-se o Conselho Municipal de Habitação, o Conselho de Transportes e o Conselho de Desenvolvimento Urbano.

Por outro lado, a existência dessas organizações facilitou a constituição de parcerias com outros segmentos da sociedade civil em apoio às lutas, à capacitação ou à organização dos movimentos de bairros. Espaços de natureza essencialmente pedagógica foram criados a partir de experiências de projetos em parceria com a FASE, IAB, AGB, ABES, CDPDH, Cearah Periferia, universidades, entre tantos outros, que exemplificam as possibilidades de produção e apropriação de saberes que foram compartilhados.

O Governo também passa a se aparelhar melhor para dar tratamento à questão da moradia popular em Fortaleza. A PROAFA também é criada em consequência da luta da José Bastos, como órgão governamental com missão exclusiva de implementar programas e projetos de moradia popular.

Também como fruto das reflexões acerca da resistência dos moradores da Favela José Bastos, a Igreja Católica decide pela criação das CEBs nas áreas urbanas de Fortaleza. A atuação da Igreja junto aos movimentos populares urbanos trouxe um novo modelo organizativo a partir da inserção direta de religiosos nas favelas da Cidade. As CEBs incidiram decisivamente na criação de canais de mediação entre os setores em conflito e o Governo do Estado, especialmente através do então arcebispo D. Aloísio Loscheider.

As evidências mostram que as conquistas das lutas por moradia foram produzidas em meio à correlação de forças em que se confrontam interesses contraditórios. No centro desses embates, estão as estratégias de luta utilizadas que, em última instância, dão enfrentamento às forças hegemônicas na apropriação do solo urbano.

No estudo das experiências de ocupações planejadas, ficou evidente que os saberes da prática social produzidos nessas lutas localizadas são, de alguma forma, disseminados no meio dos movimentos de bairros, porém guardam também alguma especificidade. Pode-se até dizer que as experiências produzem certo nível de saberes diferenciados que nem sempre são disseminados. O estudo constatou que nem por parte dos órgãos públicos, nem pelas organizações gerais do movimento de bairros há uma iniciativa efetiva de sistematização dessas experiências.

Os principais saberes produzidos que, seguramente, têm determinado o êxito das experiências de ocupações planejadas estudadas residem, sobretudo em três momentos.

O primeiro é o do planejamento da ação que pressupõe as informações sobre o terreno escolhido, a avaliação da correlação de forças, os critérios de escolha das famílias e, principalmente, a definição, nem que seja mínima, do objetivo e da estratégia a ser implementada, assim como a organização necessária para dar suporte à ocupação. Ainda que nem todas as experiências estudadas tenham cumprido explicitamente esse momento, todas passaram, em maior ou menor grau, por um planejamento anterior.

O segundo é o da ocupação do terreno, que compreende, sobretudo, duas dimensões de ações: a da negociação e a do controle das famílias e organização interna. É, seguramente, o momento de maior impacto, quando a disposição de luta é sempre posta à prova. Por um lado, a luta política - o confronto, as estratégias de enfrentamento, a abertura de canais de negociação e a busca de apoios e aliados-, por outro, a organização interna, com o controle da ação, o cumprimento dos critérios, a segurança do terreno e das famílias, além da construção de uma infra-estrutura mínima para reduzir as dificuldades.

O terceiro momento é o da construção das casas. Aqui, outra natureza de dificuldades é enfrentada: a organização e gestão da obra, a administração dos conflitos, a relação com

os órgãos públicos e todos os desafios próprios de uma obra de grande envergadura com boa parte da mão-de-obra gratuita implementada por famílias com renda insuficiente para a própria sobrevivência.

As experiências mostram que as tomadas de decisão de forma democrática e coletiva são diretamente proporcionais ao acúmulo de força e, conseqüentemente, determinam, em maior ou menor grau, o êxito da ação.

Novas lideranças gestam-se nesses processos. As relações pedagógicas perpassam múltiplas dimensões, o que credita essas experiências como privilegiadas na produção de saberes. A relação entre o saber da prática social elaborado nas lutas por moradia e a experiência dos autores dessas práticas produzem efeitos no aprimoramento de suas estratégias de luta direcionadas para a construção de uma hegemonia, diversa da vigente, no uso e ocupação dos espaços urbanos.

Apesar de todas as lacunas e contradições, o regime de mutirão parece ter sido a alternativa que mais se aproximou das condições objetivas das famílias mais pobres. Ainda que exija disponibilidade de mão-de-obra ou uma capacidade de pagamento, tem sido esta a alternativa posta pelos programas oficiais, que foi aceita e legitimada pela população e pelos movimentos populares.

Porém, políticas com efetivos critérios redistributivistas precisam ser formuladas e implementadas para o atendimento às populações excluídas de qualquer mercado de habitação. Subsídios são necessários, e se justificam como um ato de justiça social.

Nos últimos anos, a luta pela reforma urbana ganha uma nova dimensão em todo o mundo, partir dos eventos preparatórios para a II Conferência da ONU sobre Assentamentos Humanos, Habitat II, realizada em Istambul, de 4 a 14 de junho de 1996. “Colocando o tema na agenda internacional, a Habitat II promove no Brasil um grande debate sobre a cidade brasileira e, neste sentido, divulga e amplia a discussão” (GUIMARÃES, 1997:48).

O debate do direito à moradia como um dos direitos humanos esteve no centro das discussões, funcionando como um divisor de águas entre as posições assumidas pelos diferentes países.

“A progressividade na forma de aplicação do direito à moradia como direito humano, condicionando-o à capacidade dos governos em produzir habitações, foi a forma encontrada de resolver intricado ponto” (GUIMARÃES, 1997:46).

No Brasil, a partir de 2001, uma nova perspectiva abre-se para as lutas por moradia no campo institucional. A regulamentação do artigo 182 da Constituição Federal, proposta por diversos setores da sociedade civil, articulados no Forum Nacional da Reforma Urbana, acaba de ser sancionada pelo Presidente da República. Com o sugestivo nome de “Estatuto da Cidade”, a Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001, passou 11 anos em tramitação no Congresso Nacional. Nela, estão presentes dispositivos legais da maior importância para a democratização do acesso à cidade.

A aprovação do “Estatuto da Cidade” significa um passo relevante para o enfrentamento de alguns problemas básicos da população nas cidades, visto que, oferece, sobretudo aos municípios, a competência para executar os instrumentos de política urbana direcionados para enfrentar a segregação e a exclusão social e territorial nas cidades e garantir melhor qualidade de vida. É necessário que os municípios e os setores

populares organizados se apropriem desse debate, encontrando formas de implementação da nova lei.

Nessa passagem de século, mesmo que a população mundial esteja assistindo a uma acelerada transformação da sociedade, através de um processo complexo que tem produzido um aprofundamento da exclusão social, por um lado, e a concentração do comando do planeta por poderosas empresas transnacionais, por outro, este estudo ainda aposta na redução das desigualdades sociais, a partir de iniciativas de desenvolvimento em âmbito local.

## BIBLIOGRAFIA

- ABREU, Haroldo Baptista de, Mutirão: sobrevivência ou solução?. In Revista Proposta N° 35, Rio de Janeiro, FASE, 1987.
- AMORA, Zenilde Baima, Aspectos históricos da industrialização do Ceará. In SOUZA, Simone, História do Ceará. Fortaleza, UFC, 1989.
- ANDRADE, Margarida, Onde moram os operários... vilas operárias em Fortaleza: 1920-1945 (Dissertação de mestrado apresentada à Universidade Federal da Bahia), Salvador, UFBA, 1990.
- ARQUIDIOCESE DE FORTALEZA, CDPDH, Relação das ocupações ameaçadas de despejo e áreas de risco. Fortaleza, s.d.
- \_\_\_\_\_, CDPDH, Dossiê das áreas de risco da zona periférica de Fortaleza. Fortaleza, 1999.
- AZEVEDO, Sérgio, A Crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90. In RIBEIRO, Luís Cesar de Queiroz e AZEVEDO Sérgio de, A Crise da moradia nas grandes cidades. Rio de Janeiro, Editora UFRJ, 1996.
- BANCO MUNDIAL, Brasil – redução da pobreza, crescimento e estabilidade fiscal no Estado do Ceará. Report N° 19217 – BR, 1999.
- BARBOSA, José Policarpo, História da saúde pública no Ceará. Fortaleza, Edições UFC, 1994.
- BARREIRA, Irllys Alencar Firmo, O Reverso das vitrines. Rio de Janeiro, Rio Fundo, 1992/a.
- \_\_\_\_\_, Sob o signo da contramão – a esquerda e o feminino na experiência da administração municipal. Cadernos de Ciências Sociais, n° 22, Núcleo de Estudos e Pesquisas Sociais, UFC, Fortaleza, 1992/b.
- \_\_\_\_\_, Entre a rebeldia e a disciplina: dimensões simbólicas e políticas nos movimentos sociais urbanos. In NASCIMENTO, Elimar Pinheiro de e BARREIRA, Irllys Alencar F. (Org.) Brasil urbano - cenários da ordem e da desordem. Rio de Janeiro, Notrya, 1993.
- BARREIRA, Maria Socorro Chagas, A intervenção planejada e o discurso da participação. In BRAGA, Elza Maria Franco e BARREIRA, Irllys Alencar Firmo (Org.), Política da escassez. Fortaleza, Fundação Demócrito Rocha / Stylus, 1991.
- BARROS, Ricardo Paes, HENRIQUES, Ricardo, MENDONÇA, Rosane, A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro, IPEA, 2001.
- BONDUKI, Nabil, Habitação e Autogestão – construindo territórios de utopias. Rio de Janeiro, FASE, 1992.
- \_\_\_\_\_, Habitat II e a emergência de um novo ideário em políticas urbanas. In SOUZA, Ângela Gordilho (Org.), Habitar contemporâneo- Novas questões no Brasil dos anos 90. Salvador, UFBA/ Faculdade de Arquitetura/ Mestrado em Arquitetura e Urbanismo / Lab-Habitar, 1997.

- \_\_\_\_\_, Origens da habitação social no Brasil. São Paulo, Fapesp, 1999.
- BRAGA, Elza Maria Franco e BARREIRA, Irllys Alencar Firmo, A política da escassez. Fortaleza, Fundação Demócrito Rocha / Stylus Comunicações, 1991.
- BRAGA, Maria Elza Franco, Os Labirintos da habitação popular (conjunturas, programas e atores). Fortaleza, Fundação Demócrito Rocha, 1995.
- BRASIL, Congresso Nacional, Constituição da República Federativa do Brasil, São Paulo, Ática, 1989.
- BRASIL, Congresso Nacional, Relatório Final da Comissão Mista Especial destinada a estudar as causas estruturais e conjunturais das desigualdades sociais e apresentar soluções legislativas para erradicar a pobreza e marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais. Brasília-DF, 1999.
- BRASIL, Fundação IBGE – Censo 2000 – Dados Preliminares. FIBGE.
- BRASIL, Fundação IBGE, Distribuição dos rendimentos dos 50% mais pobres e dos 1% mais ricos em relação a total de rendimentos, segundo as grandes regiões, unidades da Federação e regiões metropolitanas – 1992/1999. FIBGE.
- BRASIL, Presidência da República, Ministério do Planejamento e Coordenação – SEPLAN, Programa Mutirões Habitacionais – Mutirão Ceará, Relatório Junho/88 – Programação 2ª Etapa, Brasília, 1988.
- CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA, I Seminário – uma política habitacional para Fortaleza. Fortaleza, 1998.
- CARVALHO, Alba Maria Pinho de, A Questão da transformação e do trabalho social. São Paulo, Cortez, 1983.
- CASTRO, José Liberal de, Cartografia urbana da Fortaleza imperial e as plantas de Adolfo Herbster. In Fortaleza - a administração Lúcio Alcântara – março/1979 a maio/1982. Fortaleza, PMF, 1982.
- \_\_\_\_\_, Fatores de localização e expansão da cidade de Fortaleza. Fortaleza, UFC, 1977.
- CEARAH PERIFERIA, Mutirões do Ceará – fichas de identificação, Fortaleza, s.d.
- CENTRO JOSUÉ DE CASTRO / INSTITUTO PÓLIS, SOARES, José Arlindo, BARREIRA, Irllys Alencar Firmo (Coord.), Os Desafios da gestão municipal democrática – Fortaleza – 1993/1996. Recife / São Paulo, 1998.
- COHAB - Companhia de Habitação do Ceará / ASCOM – Assessoria Comunitária, Modelo de Estatuto das SCHP. In Programa Mutirão / Urbanização de áreas degradadas (Kit instrumental de assessoramento técnico). Fortaleza, setembro/1998.
- \_\_\_\_\_, Diretoria de Planejamento, Mutirões Habitacionais, Fortaleza, s.d.
- \_\_\_\_\_, Manual de orientações básicas para execução do programa de mutirão habitacional, Fortaleza, 1995.
- \_\_\_\_\_, COHAB, ontem, hoje e a lembrança, Fortaleza, Goldgraf, 2000.



- \_\_\_\_\_, Quadro Síntese de Investimento e Intervenção. Fortaleza, s.d.
- \_\_\_\_\_, Treinamento para formação e aperfeiçoamento de líderes comunitários, Fortaleza, 1998.
- COMISSÃO ORGANIZADORA DO I CONGRESSO DE ENTIDADES DE BAIROS E FAVELAS DE FORTALEZA, Ofício à União das Comunidades da Grande Fortaleza. Fortaleza, 07/10/1981/a.
- \_\_\_\_\_, Plano de Contatos com as Entidades. Fortaleza, 1981/b.
- \_\_\_\_\_, Proposta de Encaminhamento para a Realização do Congresso, Fortaleza, 1981/c.
- \_\_\_\_\_, Propostas resultantes do Encontro de 31 de maio de 1981. Fortaleza, 1981/d.
- CORREIA, Telma de Barros, Pedra, plano e cotidiano operário no sertão. Campinas, Papyrus, 1998.
- COSTA, Maria Clélia Lustosa, Do Higienismo ao ecologismo: os discursos sobre o espaço urbano. In SILVA, José Borzacchiello, A cidade e o urbano. Fortaleza, Edições UFC, 1997, p. 154.
- DAMASCENO, Maria Nobre, A construção do saber social pelo camponês na sua prática produtiva e política. In DAMASCENO, Maria Nobre, THERRIEN, Jacques (Coord.), Educação e escola no campo. Campinas, Papyrus, 1993.
- \_\_\_\_\_, O Cotidiano e a questão das categorias no estudo da praxis social, Evento: Seminário Movimentos Sociais e Educação, UNICAMP, 1994/a.
- \_\_\_\_\_, O Saber social e a construção da identidade. In Contexto & Educação nº 38, Ijuí, INIJUÍ, 1995.
- \_\_\_\_\_, Pedagogia do enfrentamento no cotidiano das lutas no campo, Cadernos da AMPED nº 6, ANPED, Belo Horizonte, 1994 /b.
- \_\_\_\_\_, Pedagogia do engajamento – trabalho, prática educativa e consciência do campesinato. Fortaleza, Edições UFC / Stylus, 1990.
- \_\_\_\_\_, Questões teóricas e práticas na pesquisa social e educacional, Brasília, Em Aberto nº 31, INEP, 1986.
- \_\_\_\_\_, Saber e prática social do educador, Relatório de pesquisa, UFC/CNPq, Fortaleza, 1996.
- \_\_\_\_\_, THERRIEN, Jacques (Coord.), Educação e escola no campo, Campinas, Papyrus Editora, 1993.
- \_\_\_\_\_, THERRIEN, Jacques (Coord.), Escola e cultura: produção cultural, resistência e identidade. (Relatório de Pesquisa), Fortaleza, UFC/CNPq (Projeto integrado, apoio CNPq), 2000.
- Diário do Nordeste - 09/08/89.
- Diário do Nordeste, Média salarial do cearense é a menor do Brasil, Fortaleza, 10/11/2000.

- DOWBOR, Ladislau, A reprodução social – proposta para uma gestão descentralizada. Petrópolis, Vozes, 1998.
- ENGELS, Friedrich, O Problema da habitação. Lisboa, Estampa, 1975, p. 23.
- ESPLAR- CENTRO DE PESQUISA E ASSESSORIA, Estratégias e práticas do movimento popular em Fortaleza para ter acesso à moradia (Relatório Final). Fortaleza, 1991.
- FASE, Mutirões habitacionais – da casa à cidadania, Revista Proposta Nº 35. Rio de Janeiro, 1987.
- \_\_\_\_\_, Relatório Anual de Atividades – 1979. Fortaleza, 1980.
- \_\_\_\_\_, Relatório Anual de Atividades – 1980. Fortaleza, 1981.
- \_\_\_\_\_, Relatório de Atividades de 1989. Fortaleza, 1989.
- \_\_\_\_\_, Relatório de Atividades de 1990. Fortaleza, 1990 a.
- \_\_\_\_\_, Relatório do Iº Congresso de Moradores de Bairros e Favelas de Fortaleza. Fortaleza, 1981.
- \_\_\_\_\_, Lei Orgânica Municipal – o que muda para o movimento popular. Fortaleza, 1990 b.
- FEDERAÇÃO DE ENTIDADES DE BAIROS E FAVELAS DE FORTALEZA, Ata de Fundação. Fortaleza, 09 de agosto de 1982.
- \_\_\_\_\_, et. alii, Proposição de Plano de Ação para uma Política Habitacional Popular para Fortaleza. Fortaleza, 2000.
- FERNANDES, Adelita Neto Carleial, DIÓGENES, Glória Maria, LIMA, Maria Cláudia Nogueira de, Movimentos sociais urbanos em Fortaleza: trajetória de um novo sujeito social. In BRAGA, Elza Maria Franco e BARREIRA, Irllys Alencar Firmo, A política da escassez. Fortaleza, Fundação Demócrito Rocha / Stylus, 1991.
- FERNANDES, Adelita Neto Carleial, MOREIRA, Maria Neuman Ribeiro, BEZERRA, Maria Helenita, Revisão da política habitacional para as populações de baixa renda. Fortaleza, IPLANCE, 1979.
- FERNANDES, Adelita Neto Carleial e LIMA, Maria Claudia Nogueira, Parque Genibaú: Novas formas de organização na gestão dos programas sociais. In BRAGA, Elza Maria Franco e BARREIRA, Irllys Alencar, A Política da escassez. Fortaleza, Fundação Demócrito Rocha / Stylus, 1991.
- Forum Nacional da Reforma Urbana (folder), 1999.
- GABINETE DO VEREADOR DURVAL FERRAZ, Resoluções da Audiência Pública sobre Áreas de Risco. Fortaleza, 1999.
- GIRÃO, Valdelice Carneiro, Da conquista à implantação dos primeiros núcleos urbanos na capitania do Siará Grande. In SOUZA, Simone, História do Ceará. Fortaleza, UFC, 1989.
- GOHN, Maria da Glória, Os Sem-terra, ONGs e cidadania. São Paulo, Cortez, 1997.

- \_\_\_\_\_, Sem-terra e sem-teto no Brasil. In Contexto & Educação nº 38, Ijuí, INIJUÍ, 1995.
- \_\_\_\_\_, Teorias dos movimentos sociais - paradigmas clássicos e contemporâneos. São Paulo, Loyola, 1997.
- GOMES, Laurentino, “O mais difícil foi feito”. Revista Veja, São Paulo, Abril, Edição de 16/09/1998.
- GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, Nota Oficial. In O POVO, Fortaleza, 26/11/87.
- GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ / SECRETARIA DA INFRA-ESTRUTURA, Novos caminhos para o setor habitacional. Fortaleza, 2001.
- GRAMSCI, Antônio, Concepção dialética da história. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1995.
- GRUPPI, Luciano, O conceito de hegemonia em Gramsci. Rio de Janeiro, Graal, 1991.
- \_\_\_\_\_, Tudo começou com Maquiavel. Porto Alegre, L&PM, 1998.
- GRZYBOWSKI, Cândido, Esboço de uma alternativa para pensar a educação no meio rural. In Contexto e Educação, Ano I, n 4, Ijuí - RS, Universidade de Ijuí, 1986.
- GUIMARÃES, Alberto Passos, BRITTO, Alfredo, SERRAN, Joca, Habitação Popular: inventário da ação governamental. Rio de Janeiro, FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos, 1985.
- GUIMARÃES, Gonçalo, Istambul e a bagagem acumulada. In SOUZA, Ângela Gordilho (Org.), Habitar contemporâneo- Novas questões no Brasil dos anos 90. Salvador, UFBA/ Faculdade de Arquitetura/ Mestrado em Arquitetura e Urbanismo / Lab-Habitar, 1997.
- INSTITUTO CIDADANIA, Projeto Moradia. São Paulo, 2000.
- Jornal do Dorian – 29/06/89.
- Jornal do Dorian – 09/08/89.
- Jornal do Dorian - 09/08/89.
- Jornal do Dorian – 09/08/89.
- KOWARICK, Lúcio, Escritos Urbanos. São Paulo, Ed. 34, 2000.
- \_\_\_\_\_, A Espoliação urbana. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979.
- LEMENHE, José Antônio e SILVA, José Borzacchiello, Intervenções da Gestão Ciro Gomes no Meio Urbano. In IMOPEC, Propostas Alternativas, nº 2, A face excludente do Governo Ciro Gomes, Fortaleza, 1994.
- LEMENHE, Maria Auxiliadora, As Razões de uma cidade. Fortaleza, Stylus, 1991.
- MARICATO, Ermínia, Os mutirões em questão - Os mutirões de São Paulo e a Reforma Urbana – entrevista com Ermínia Maricato. In Revista Proposta Nº 35, Rio de Janeiro, FASE, 1987.
- MARX, Karl, Salário, preço e lucro. In MARX Karl e ENGELS, Friedrich, Textos. Vol. III, São Paulo, Editora Alfa Omega, s.d.

- MATOS, Kelma Socorro Lopes de, Nas trilhas da experiência: a memória, a crise e o saber do movimento popular em Fortaleza. Fortaleza, Universidade Federal do Ceará (dissertação de mestrado), 1995.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.), Pesquisa Social, teoria, método e criatividade. Petrópolis, Vozes, 1998.
- MOREL, Edmar, Vendaval da Liberdade – A luta do povo pela abolição. São Paulo, Global, 1988.
- MUTIRÃO, Despejo Criminoso. Fortaleza, janeiro de 1979, Nº 9, p. 08 e 09.
- NEVES, Frederico de Castro, Curral dos bárbaros: os campos de concentração no Ceará (1915 e 1932). In Revista Brasileira de História, São Paulo, ANPUH / Contexto, vol. 15, nº 29, 1995.
- \_\_\_\_\_, A Seca na história do Ceará. In SOUZA, Simone (org.) Uma nova História do Ceará. Fortaleza, Edições Demócrito Rocha, 2000.
- O ESTADO, Polícia espanca e tortura padre. 12,13 de agosto de 1990, Fortaleza, p. 7A.
- O Povo – 10/08/82; 24/11/87, 26/11/87,10/08/89, 4/08/89, 18/08/89, 20/08/89, 21/10/89, 01/11/89, 02/11/89, 08/11/89, 10/11/89
- O Povo, Federação de Bairros reúne 100 pessoas e discute problemas. Fortaleza, 30/01/1982.
- O POVO, Federação de Bairros reivindica frentes de serviço para Fortaleza. 11/03/1985, p. 6 A
- O POVO, 103 mil estão sem emprego na capital. Fortaleza, 18/11/2000.
- O POVO, Ceará – 3º lugar em concentração de renda. Fortaleza, 22/04/2001.
- O POVO, Fortaleza tem maior proporção de pobres. Fortaleza, 1/05/2001.
- O POVO, Pobres, cada vez mais pobres. Fortaleza, 5/08/2001.
- PERUZO, Dilvo, Habitação – controle e espoliação. São Paulo, Cortez, 1984.
- PINTO, Valesca Peres, Prefeitura de Fortaleza, Administração popular – 1986 – 1988. Publicações Pólis, Nº 6, São Paulo, Instituto Polis, 1992.
- PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE, Secretaria de Ação Social, Prefeitura nos Bairros – Gestão democrática da cidade. Recife, 1987.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA, COMHAB – Comissão de Implantação de Projetos Habitacionais de Interesse Social e Infra-estrutura Urbana, Relatório das Realizações da COMHAB 1990 – 1996 – Programa de Mutirão Habitacional. Fortaleza, s.d.
- \_\_\_\_\_, COMHAB – Comissão de Implantação de Projetos Habitacionais de Interesse Social e Infra-estrutura Urbana, Mutirão habitacional, Fortaleza, s.d.
- \_\_\_\_\_, Decreto 8000 de 29 de janeiro de 1997, Cria as Regiões Administrativas de Fortaleza. Fortaleza, 1997.
- \_\_\_\_\_, IPLAM – Instituto de Planejamento do Município, Programa Municipal de Construção de casas em regime de mutirão. Fortaleza, 1990.

- \_\_\_\_\_, Lei Orgânica Municipal de Fortaleza. Fortaleza, 1990.
- \_\_\_\_\_, Lei 10.067 de 22 de abril de 1997 regulamenta as SER - Secretarias Executivas Regionais. Fortaleza, 1997.
- \_\_\_\_\_, Lei 6.541 de 21 de novembro de 1989, cria o Fundo de Terras. Fortaleza, 1989.
- \_\_\_\_\_, Lei Nº 8000, de 29 de janeiro de 1997 – Dispõe sobre a organização administrativa da Prefeitura Municipal de Fortaleza e dá outras providências. Fortaleza, 1997.
- \_\_\_\_\_, Jornal Teto a Teto, Fortaleza, 1988.
- \_\_\_\_\_, PDDU-FOR – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza, Fortaleza, 1992.
- \_\_\_\_\_, 1º Seminário das sociedades comunitárias habitacionais do município de Fortaleza (Relatório), Fortaleza, 1995.
- \_\_\_\_\_, Projeto para uma Fortaleza saudável, Fortaleza, s.d.
- \_\_\_\_\_, Síntese Diagnóstica Municipal, Fortaleza, 1997.
- PONTE, Sebastião Rogério, Fortaleza belle époque – reformas urbanas e controle social – 1860-1930. Fortaleza, Fundação Demócrito Rocha, 1999.
- PORTELLI, Hugues, Gramsci e o Bloco Histórico, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.
- RIBEIRO, Luís Cesar de Queiroz, Dos Cortiços aos condomínios fechados. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1997.
- RIBEIRO, Luís Cesar de Queiroz, AZEVEDO, Sérgio de (Org.), A Crise da moradia nas grandes cidades. Rio de Janeiro, UFRJ, 1997.
- RIBEIRO, Luís César de Queiroz e PECHMAN, Robert Moses, O Que é a questão da moradia. São Paulo, Nova Cultural / Brasiliense, 1985.
- ROLNIK, Raquel, Brasil e o habitat. In SOUZA, Ângela Gordilho (Org.), Habitar contemporâneo- Novas questões no Brasil dos anos 90. Salvador, UFBA/ Faculdade de Arquitetura/ Mestrado em Arquitetura e Urbanismo / Lab-Habitar, 1997/a.
- ROLNIK, Raquel, CYMBALISTA, Renato (Org.), Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social. Publicações Pólis, Nº 29, São Paulo, Instituto Polis, 1997/b.
- SAMPAIO FILHO, Dorian, A industrialização do Ceará: empresários e entidades. Fortaleza, Série Publicações SENAI-CE, 1987.
- SANTOS, Milton, A Pobreza urbana. São Paulo, HUCITEC, 1978.
- \_\_\_\_\_, Metamorfoses do espaço habitado, São Paulo, HUCITEC, 1988.
- \_\_\_\_\_, O Espaço dividido – Os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1979.

SCHWARTZMAN, Simon, BOMENY, Helena Maria Bousquet, COSTA, Vanda Maria Ribeiro, Nos tempos de Capanema. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1984.

SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO URBANO - SEDU; Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, Prefeitura Municipal de Fortaleza, Diagnóstico Institucional para Apoiar a Elaboração do Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Sub-normais – PEMAS. Fortaleza, 1999.

SECRETARIA DO TRABALHO E AÇÃO SOCIAL DO ESTADO DO CEARÁ / Coordenadoria Estadual de Defesa Civil, Relação das Áreas de Risco nos Bairros de Fortaleza. Fortaleza, 2000.

---

\_, Adensamentos Favelados em Fortaleza – Processos de conformação e alguns traços físicos e organizacionais. Fortaleza, 1992.

---

\_, Coordenadoria Estadual de Defesa Civil, Relação das áreas não mais consideradas de risco. Fortaleza, 1999.

SEHAC, Estatuto das Sociedades Comunitárias de Habitação Popular. Brasília, 1987.

SILVA, José Borzacchiello, O algodão na organização do espaço. In SOUZA, Simone, História do Ceará. Fortaleza, UFC, 1989.

---

\_, Quando os incomodados não se retiram - uma análise dos movimentos sociais em Fortaleza. Fortaleza, Multigraf, 1992.

SINE, Ocupação e Desemprego no Município de Fortaleza. Fortaleza, Abril / 2001.

SOUZA, Ângela Gordilho (Org.), Habitar contemporâneo- Novas questões no Brasil dos anos 90. Salvador, UFBA/ Faculdade de Arquitetura/ Mestrado em Arquitetura e Urbanismo / Lab-Habitar, 1997.

SOUZA, Simone (Org.), História do Ceará, Fortaleza, UFC, 1989.

---

\_\_\_\_\_ (Org.), Uma nova história do Ceará, Fortaleza, Edições Demócrito Rocha, 2000.

SPÍNOLA, Adriano, Fala Favela (auto do desabrigo nordestino), Fortaleza, Elias Artes Gráfica, 1981.

THERRIEN, Jacques, A professora rural: o saber de sua prática social na esfera da construção social da escola no campo. In DAMASCENO Maria Nobre, THERRIEN, Jacques (Coord.), Educação e escola no campo, Campinas, Papirus Editora, 1993.

THOMPSON, E. P., A Formação da Classe Operária Inglesa, a árvore da liberdade. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.

---

\_, A miséria da teoria ou um planetário de erros – uma crítica ao pensamento de Althusser. Rio de Janeiro, Zahar, 1981.

Tribuna do Ceará - 25/09/89.

TURSI, Carlos Gerson, Isto é meu corpo que é dado por vocês – ambivalências da síndrome do servo sofredor para uma pastoral social libertadora a partir do

despejo da Avenida Curió. Regional Nordeste I – CNBB – Instituto Teológico Pastoral do Ceará, Fortaleza, 1990.

VALADARES, Lícia do Prado, Passa-se uma casa - análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Zahar, 1980.