



ESTUDO PARA AS ZEIS DA PRAIA DO FUTURO
consolidando o direito à cidade

Trabalho Final de Graduação
Orientador: Prof. Dr. Renato Pequeno
Universidade Federal do Ceará
Centro de Tecnologia
Departamento de Arquitetura e Urbanismo
Curso de Arquitetura e Urbanismo

ESTUDO PARA AS ZEIS DA PRAIA DO FUTURO

CONSOLIDANDO O DIREITO À CIDADE

Simone Farias Cabral de Oliveira

**Fortaleza
Julho | 2013**

Simone Farias Cabral de Oliveira

ESTUDO PARA AS ZEIS DA PRAIA DO FUTURO

CONSOLIDANDO O DIREITO À CIDADE

Banca Examinadora

Prof. Dr. Luís Renato Pequeno (Orientador)
Universidade Federal do Ceará

Prof. Dra. Clarissa Freitas (Examinadora interna)
Universidade Federal do Ceará

SaraVieira Rosa (Arquiteta convidada)

Fortaleza
Julho | 2013

“... a primeira constatação que se pode fazer é a de que, face à trágica desigualdade que marca as cidades brasileiras, o principal objetivo do urbanismo deve ser, antes de tudo, o de garantir cidades mais justas.”

AGRADECIMENTOS

Os últimos seis anos foram de intensas descobertas, aprendizados e compreensões. Essas três coisas se devem, quase sempre, à interação que temos com os que estão ao nosso redor. Então os agradecimentos aqui são àqueles que foram, nesta fase tão marcante da vida, a graduação, meus mestres, cada um à sua maneira.

Aos meus pais, Mira e Marcos, por tudo o que é impossível listar, mas que foi o mais importante pra que eu chegasse até aqui. Pelos detalhes do cotidiano que são, na verdade, a própria vida. Todo o amor, apoio, trabalho e dedicação. À minha mãe, pela entrega e carinho, ao cuidar pra que tudo esteja sempre correndo bem. Ao meu pai, pelo interesse em me ensinar tudo o que aprendeu que é necessário para que sejamos bons profissionais. Este trabalho, de certa forma, tem muito deles, e é para eles. E à Bia, pelas caronas, cafezinhos e perguntas curiosas sobre o que eu andava fazendo no curso, dando a entender que o que eu fazia era importante.

Ao professor Renato Pequeno, pela orientação, mas muito mais pelo modo como ela é feita: estando sempre atento ao que precisa ser melhorado, mas valorizando sempre, muito, tudo o que temos de bom. É muito importante quando alguém que é uma das nossas principais referências encontra coisas interessantes no que temos feito. Pelo apoio e compreensão tão grandes, e também por sempre estar atento à vontade de pesquisar dos alunos, e dar todas as oportunidades possíveis pra que estejamos sempre nos aprimorando.

À professora Clarissa Freitas, por fazer eu me sentir sua aluna até hoje, sendo sempre tão disponível, desde que nos conhecemos, no Pro-ext. Repito: uma das maiores alegrias que podemos ter como estudantes é quando alguém que é uma das nossas principais referências acredita tanto em nós. Durante o curso, tive várias oportunidades de assistir às suas aulas, mas sentia falta de ter feito uma disciplina em que pudesse ser avaliada por ela. Então, agradeço também pela correção da pré-banca, que foi uma maneira de realizar esta vontade.

A todo o corpo docente do Curso de Arquitetura e Urbanismo, pela dedicação em nos auxiliar no conhecer a arquitetura e o urbanismo, dos mais diversos pontos de vista, e mostrarem como são muitos os caminhos e modos de pensar possíveis quando se escolhe ser arquiteto.

Aos funcionários da escola (os que ainda estão e os que já foram embora), por cuidarem tão bem dela e por serem tão atenciosos com os alunos, ajudando no que podem, sempre.

Aos meus colegas da turma de 2007.2, por saberem levar o curso com tanta leveza de coração, e ao mesmo tempo um comprometimento tão firme e apaixonado com o próprio trabalho. A convivência foi muito, muito boa. E a lição que me deixaram, muito, muito bonita.

Aos colegas de outras turmas. Certa vez vi em algum lugar que a graduação é, para muitos, a primeira oportunidade que se tem de conviver com pessoas realmente diferentes de nós, e, por isso, acabamos entendendo melhor não só o curso que escolhemos, mas a vida. Foi exatamente isso o que aconteceu, e foi ótimo!

Ao Eduardo Valente, por estar sempre a postos pra resolver todas as vezes que o meu computador deu problema. Isso é muito importante, às vezes é o que salva nosso semestre.

À Sara Vieira, que tomou a iniciativa de montar o mosaico da foto aérea deste trabalho, e, assim, me fez economizar um tempo precioso. E, claro, por toda a disponibilidade, a gentileza e a paciência sem fim, pra tirar minhas (muitas) dúvidas com o Arcgis.

À Camila, à Hortênsia, à Carol e ao André, por se envolverem tanto com a fase final do trabalho. À Camila, que organizou o primeiro “mutirão”, e reuniu todo mundo na casa dela, pra ajudarem a mim e ao André. À Hortênsia, que pensou a diagramação. À Carol, que ficou comigo até mais tarde na faculdade, num dia em que eu precisei ficar, criou a capa do trabalho e ajudou na representação das tipologias. Ao André, que foi muito companheiro nesta última fase, e dividiu comigo todas as inquietações e os anseios de fechar este ciclo. E a eles quatro, por me ensinarem, ao logo destes anos, que um projeto que se preze certamente tem uma história de muito valor implícita: o apoio, a troca, a paciência, a falta dela, a persistência, o cansaço, a alegria. Por me ensinarem que projetar é um exercício bonito sobre sermos humanos.

Ao Thiago, pela revisão dos textos mais extensos. Segundo Luís Fernando Veríssimo, “todo texto tem, na verdade, dois autores: quem o escreveu e quem o revisou”. É uma honra pra mim, então, ter escrito um texto junto com um dos meus escritores favoritos. E, mais ainda, pela imensa compreensão, apoio e carinho de sempre, muito acentuados nos últimos dias. Agradeço também à Minna, por não ligar nem um pouco se eu passei muito tempo sem aparecer pra visitá-la, e me recebeu em sua casa com a mesma alegria e o mesmo amor de sempre quando pude voltar (ainda que tenha voltado levando um monte de trabalho pra fazer lá).

E, finalmente, a Deus, a quem encontrei em cada uma dessas pessoas acima. Por ter colocado tantas pessoas incríveis na minha vida, e por escolher, como cenário para a convivência com elas, um lugar tão aconchegante e lindo, coberto pelas copas das mangueiras, que, mesmo não sendo tão grande, parecia conter dentro dele o mundo inteiro, pelas pessoas, os livros e a história que nele encontramos.

Sumário

0. Introdução	7
1. O problema da moradia	10
1.1. Aspectos Históricos	11
2.1.1. Brasil	11
2.2.2. Ceará	18
1.2. O problema da moradia atualmente	21
2.2.1. Brasil	21
2.2.2. Ceará	23
1.3. Considerações Finais	24
2. Os Instrumentos da política urbana e habitacional	26
2.1. O PDDU 1992 e a LUOS	28
2.2. O PDP 2009	30
2.3. O PLHIS	32
2.4. Considerações Finais	34
3. O Programa Minha Casa, Minha Vida	35
3.1. Histórico: o que antecede o PMCMV?	36
3.2. O PMCMV	37
3.3. PMCMV no Brasil	38
3.4. PMCMV no Ceará	38
Considerações finais	41
4. Repertório	42
4.1. Localização/ inserção urbana	44
4.2. Implantação/ relação com o entorno	45
4.3. Arquitetura	46
5. Diagnóstico	47
5.1. A Praia do Futuro no PDP	48
5.2. As comunidades	49
5.3. Área de intervenção	53
5.4. Levantamento de terrenos	54
6. Proposta	58
6.1. O Partido	59
6.2. As unidades	60
6.3. A quadra	66
6.4. As comunidades	69
6.5. Considerações finais	79
Referências bibliográficas	80

0.1 JUSTIFICATIVA

Diante das diversas atitudes tomadas nos últimos anos, tanto por parte do poder público quanto de mobilizações sociais, no que diz respeito à questão da moradia, percebemos uma grande evolução ocorrida no âmbito da lei. A maior delas, e que originou todas as outras foi, sem dúvida, a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001.

Porém, doze anos após sua aprovação, o que se percebe é que as cidades continuam crescendo de modo desordenado, a dificuldade de acesso à infraestrutura e serviços, a especulação imobiliária e a prática de instalar famílias mais pobres nas áreas periféricas “em locais onde a terra é barata por não possuir acesso à infraestruturas de saneamento básico e transporte coletivo, não ter equipamentos comunitários de educação, saúde, lazer, cultura, não apresentar oferta de empregos, enfim, por não ser cidade” (NAKANO; ROLNIK, 2011), continuam sendo comuns.

As Zonas Especiais de Interesse Social foram delimitadas em Fortaleza, no entanto as do tipo 3 (vazios urbanos), seguem perdendo, a cada ano, 5% de seu território por não terem sido regulamentadas, mesmo passados 4 anos após sua delimitação. As do tipo I (ocupação), seguem com as mesmas dificuldades existentes antes de serem delimitadas (pressão do setor imobiliário, carência de infraestrutura, etc.), por também não terem sido implementadas ainda.

Em 2009, foi aprovada a lei do Programa Minha Casa Minha Vida, que prometia, em sua primeira edição, a construção de um milhão de unidades habitacionais. A segunda, dois milhões. No entanto, o que se percebe é que o pacote, criado para impulsionar a economia brasileira diante de uma crise mundial, acabou acelerando um processo que necessitava transcorrer juntamente à efetivação do que foi determinado no Estatuto, concedendo não apenas o direito à moradia, mas o direito à cidade.

As medidas tomadas em relação à questão da moradia, seus efeitos no espaço urbano ou mesmo a dificuldade de colocá-las em prática necessitam ser estudadas, debatidas e compreendidas, para que seja possível o o envolvimento e interesse cada vez maior da sociedade com elas. E, assim, que este processo de mobilização que vem ocorrendo nos últimos anos seja continuado e fortalecido.

Neste sentido, o trabalho se constitui como uma proposta de efetivação tanto das ZEIS de ocupação, como das de vazio, e do PMCMV, cuja lei determina que sejam buscados, no processo de obtenção de terrenos para seus empreendimentos, os instrumentos previstos no Estatuto das Cidades.

0.2 OBJETIVOS

O produto apresentado constitui uma proposta de produção de unidades habitacionais valendo-se do PMCMV, considerando a opção que a lei concede de utilizar, para seus empreendimentos, terrenos em ZEIS de vazio. Deste modo, tem-se uma obra do PMCMV seguindo as propostas do Projeto Moradia, que lhe deram origem. O Projeto Moradia deixava clara a insuficiência de construção de habitações dissociada de outras questões.

Assim, efetiva-se a ZEIS de vazio da Praia do Futuro, e a terra urbana valorizada e infraestruturada passa a cumprir sua função social.

Por se tratar de uma proposta que foca no reassentamento de famílias já residentes na Praia do Futuro, coloca-se em prática outra premissa do Estatuto: a de que, em casos de remoção necessárias, que os moradores sejam realocados dentro do próprio bairro. Foram contempladas as comunidade que se encontram mais próxima da ZEIS de vazio. Sete das oito comunidades trabalhadas a interceptam.

A proposta, no entanto, não é fechada. Considerando que foram trabalhados oito assentamentos, e que cada um tem suas particularidades, o que se propõe é um conjunto de sugestões normativas que, se adaptem à realidade de cada um deles. Apresenta-se um modelo de unidade habitacional, do qual derivam outros três, possibilitando quatro opções de unidades que se adaptem ao tamanho da família. Apresenta-se, também um modelo de quadra, sempre que possível, com seu miolo livre, e construído em suas laterais. O modo de ocupação de cada quadra também ficará a critério da comunidade. As aberturas nas laterais não são fixas, acontecendo segundo a disposição das pequenas torres de unidades. Cada uma das quadras deve ter ao menos um equipamento público.

Completando a proposta, sugere-se a inclusão das comunidades consolidáveis em ZEIS tipo I (ocupação), de modo que possam ter prioridade no acesso à urbanização e melhorias.

Para a cidade formal, a Praia do Futuro é uma área nobre de Fortaleza. Ainda que existam ali tantos assentamentos com densidade considerável, constituindo boa parte da população local, que chamem a atenção em fotos aéreas, na escala humana, não são visíveis a ponto de evidenciar a proporção populacional que representam. A proposta vem no sentido, também, de tornar clara a significatividade da proporção, das comunidades nos bairros Praia do Futuro I e II. Deste modo, incentiva-se a coexistência e interação de variados níveis de renda, fortalecendo o sentido de cidade, que, na Praia do Futuro formal, foi perdido, em função da ocupação insuficiente.

O terreno foi escolhido pela sua importância para a cidade, a disponibilidade de espaços disponíveis e a demanda por reassentamentos existentes. Mas, por não constituir uma proposta fixa, poderia ser aplicado, também em outras ZEIS de vazio.

Em meados de 2011, chamou à atenção um projeto feito para +Salvador pelo Arquiteto João Filgueiras Lima, para o PMCMV. O projeto se diferenciava dos realizados até então, por ser feito em estrutura metálica, podendo ser aplicado em regiões de terreno acidentado, o que ainda não havia sido feito pelo programa até então. A diferenciação deste projeto foi o que trouxe a inquietação que se seguiu nos meses seguintes: a reprodução em larga escala de tipologias, chegando até mesmo a serem repetidas em estados diferentes.

Surgiu, então, curiosidade de estudar o PMCMV, com a intenção de entender a razão dessa intensa reprodução em um país tão diverso como o Brasil. As condições climáticas, os costumes da população, o modo de vida exercem forte influência sobre a moradia. Sendo variáveis entre uma região e outra, naturalmente, a tendência é que a configuração da habitação também seja variável. Cresceu então a necessidade de buscar algo que se oferecesse como alternativa a esta reprodução. Se a justificativa para ela era o custo, nasceu a necessidade de buscar soluções viáveis economicamente, também.

Em 2012, teve início a pesquisa sobre o programa em si. Comportava diversas leituras, estudo das construtoras envolvidas e de empreendimentos feitos para o estado do Ceará, e visitas a algumas empresas que executara obras.

Inicialmente, por ser um programa recente, as publicações específicas sobre ele não eram tantas, o que, felizmente, foi mudando ao longo do ano. A pesquisa teve início justamente enquanto os primeiros efeitos do PMCMV eram levantados pelos principais autores estudiosos do problema da habitação.

Iniciou-se, então, uma série de leituras acerca da moradia em si. Seu histórico, programas anteriores, o rebatimento deles nas cidades, possibilidades construtivas, como os mutirões, e até mesmo textos sobre a metodologia do estudo do problema da moradia, em que ficou claro que apenas a produto e seus efeitos eram analisados, revelando a carência em pesquisa sobre o processo de construção das unidades, que é, na verdade, o impulsionador de muitos efeitos pós-ocupação.

Teve início, também, o estudo das construtoras e seus empreendimentos. Nesta fase, o que se buscava era compreender os perfis das construtoras, estudado o tipo de empreendimentos com que cada uma costumava trabalhar.

Foi montada ainda, a partir do banco de dados dos empreendimentos aprovados pela Caixa Econômica Federal, uma tabela que elencava os empreendimentos, as faixas de salário que atendiam, a quantidade de unidades que cada um oferecia, e o produto (casa ou apartamento). E, a partir dos endereços fornecidos na tabela, foi feito um mapa onde os empreendimentos foram localizados, o que permitiu tirar algumas conclusões sobre os efeitos que o programa vem suscitando em Fortaleza.

Para nortear o caráter da proposta, fazia-se necessária uma pesquisa

de referências de projeto. Como a intenção era de tratar a proposta tanto no seu caráter urbanístico como arquitetônico, os projetos foram estudados nestas duas escalas. Foram escolhidos como parâmetros sua a localização e inserção urbana, a relação com o entorno, e a arquitetura. A análise desses parâmetros compreendia a consideração de determinadas questões dentro de cada um deles. Assim, nenhum de projeto foi possível obter todas as informações almejadas, ainda que sobre alguns foi possível encontrar quase todas. O que se obteve como resultado foi um banco de dados a partir das informações obtidas sobre cada referência.

O estudo da legislação de Fortaleza, desde o seu processo de formação até seu estado final teve como intenção compreender como se deu, legalmente, a evolução da questão da moradia na cidade. Além dos documentos em si, foi pesquisada a visão de alguns autores sobre eles.

Definida a área de intervenção, teve início um levantamento, a partir de fotos aéreas, dos terrenos disponíveis dentro da ZEIS de vazios, onde se pretendia construir. O levantamento abrangia os terrenos livres em 2009, ano de delimitação da ZEIS, e quais deles foram ocupados e vendidos a partir de então, como uma tentativa de compreender a reação da cidade à sua delimitação.

Foi feito, por fim, o estudo das comunidades a serem atendidas, a partir do banco de dados da revisão do PLHIS, de 2012. Como ele era muito vasto, foram escolhidos alguns dados para serem levados em conta na proposta.

A partir de então, desenvolveram-se as tipologias habitacionais e as quadras, bem como as possibilidades existentes para cada uma.

A pesquisa sobre o PMCMV foi realizada. No entanto, o trabalho, à medida que era sendo feito, ia tomando rumos diferentes do da pesquisa, porque surgiram questões que, ainda que sejam tão importantes como as levantadas inicialmente, revelaram-se mais urgentes. A questão da terra urbanizada passou a ser central. E a proposta, que se pretendia fazer para o PMCMV, no contexto do local em que se insere, se encaixa melhor nas premissas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), parte do qual é contemplado pelo PMCMV. Existem atualmente, então, duas linhas a serem aprofundadas de agora em diante.

A moradia é uma questão inerente à vida humana e está relacionada com praticamente todos os seus aspectos. Vincula-se intimamente à saúde, à qualidade de vida, à viabilidade da execução de tarefas cotidianas e às relações familiares e sociais.

A maneira como a questão da moradia é compreendida e tratada é um desdobramento do modo de pensar e dos modelos econômicos e sociais de cada época. Dessa forma, para compreender sua situação atual, é importante entender como a evolução do pensamento em relação à habitação se deu a longo do tempo. Assim, é possível perceber tanto as mudanças que ocorreram quanto os pontos que continuam a se repetir, por mais que sejam mudadas as instituições responsáveis pela provisão de moradia.

Por isso, este capítulo é dividido em duas partes: a primeira é uma revisão histórica do problema da moradia no Brasil e em Fortaleza, cidade para a qual se volta a proposta, como uma tentativa de esclarecer os caminhos que levaram a questão da habitação ao estado em que se encontra hoje; a segunda traz um panorama do problema atualmente. A explanação é breve se considerada a profundidade do assunto, o qual é contemplado por extensos trabalhos que tratam exclusivamente dele.

1.1

ASPECTOS HISTÓRICOS

1.1.1 BRASIL

Suzana Pasternak Taschner (1997 p. 3) considera

7 momentos históricos assumidos pela habitação popular no Brasil, dentro da evolução do conceito de intervenção estatal dos últimos 150 anos, desde o ‘estado guardião da ordem’ até os anos 30, passando pelo estado ‘empreendedor’ até meados de 80, e chegando no estado ‘neo-liberal’ atual.

Os marcos têm início no período escravocrata, quando a solução habitacional era resumida à senzala, e vão até 1997, ano da publicação do periódico “Política Habitacional no Brasil: retrospectivas e perspectivas”. A presente análise, no entanto, considerará o governo FHC até sua conclusão, fechando, assim, o recorte temporal da síntese histórica.

Consideremos a divisão de Taschner, tendo em vista seu didatismo, levando em consideração, também, pontos de vista de outros autores: Braga (1995), Bonduki (1998), Freitas (2004), Aragão (2010) e Máximo (2012).

1831- 1889: Regência e II Império

Segundo Taschner (1997), entre 1830 e 1840, a população brasileira

era predominantemente rural e tinha sua metade constituída por escravos. A habitação destes era a senzala, modelo que tinha como objetivo máximo evitar a fuga dos trabalhadores.

Bonduki (1998) e Taschner (1997) retratam dois processos semelhantes, iniciados por volta de 1880, respectivamente em São Paulo e no Rio de Janeiro: o boom cafeeiro, que impulsionou a industrialização e, logo, as atividades urbanas. Torna-se então recorrente, como solução de abrigo para os trabalhadores, os cortiços, tipologia constituída de fileira com passagem estreita, quartos de aluguel e áreas molhadas compartilhadas. Taschner (1997) descreve estas últimas como se encontrando, geralmente, na frente do lote. Máximo (2013) descreve os cortiços com as áreas molhadas situadas no fundo do lote. E ressalta: “Haviam ainda os cortiços surgidos com a ocupação de imóveis existentes, que dessa forma se adequavam à estrutura pré-existente.” (MÁXIMO, 2012, p. 57)

O desenvolvimento das indústrias gerou um aumento da demanda de mão de obra e, conseqüentemente, da população das cidades. Esse crescimento demográfico se deu num ritmo que a infraestrutura necessária para atendê-lo não pôde acompanhar. “As redes de distribuição de água e de coleta de esgotos cresciam a um ritmo mais lento que o necessário” (BONDUKI, 1998, p. 19). A insalubridade dos cortiços fez com que fossem associados a diversas epidemias e suscitou o início de políticas higienistas.

Em 1855, um edital da Câmara Municipal do Rio de Janeiro proíbe a construção de novos cortiços sem a autorização e aprovação da Junta de Higiene Pública. E em 1876, também no Rio, a Câmara Municipal proíbe por completo a construção de cortiços na área central da cidade. (TASCHNER, 1997, p. 9)

1890-1930: República Velha

A situação de descontrole que se instalou devido à relutância do poder público, diante do liberalismo, em intervir nas relações de trabalho acabou por levá-lo a intervir, ainda que de forma indireta. Elas muito exigiam e pouco concediam, gerando uma vida sem dignidade aos operários. A entrada recorde de imigrantes, somada aos escravos recém-libertos em 1888, promoveu um novo quadro urbano, que pedia medidas.

Taschner (1997) traz como exemplo o interessante paradoxo ocorrido no Rio de Janeiro.

O crescimento urbano criou um novo quadro habitacional, exigindo respostas da sociedade. Códigos de Posturas e de Obras regulamentaram a construção. No Rio de Janeiro, grandes obras de renovação urbana, de inspiração nitidamente haussmaniana, resultaram na demolição de 3.000 unidades habitacionais em cortiços. A população da cidade era de então 805 mil pessoas, cerca de 160 mil domicílios. Ou seja, 2% dos domicílios foram demolidos para a abertura da Avenida Central em 1906. Esta demolição, não acompanhada de construção de novas moradias e sendo seguida por regulamentação das edificações na periferia, levou a população mais pobre a invadir os morros, iniciando as primeiras favelas.

Paradoxalmente, a tentativa de normatizar gerou o espaço completamente ilegal da favela. (TASCHNER, 1997, p. 12)

Criou-se, então, um desafio no campo da habitação, ao qual a iniciativa privada respondeu incentivando a construção de habitação operária e autorizando o Poder Executivo a construir casas para locação de proletários.

Inicia-se o período em que predominou, como solução para habitação popular, a construção de vilas operárias. “Baseada na casa unifamiliar, a vila operária era o modelo de habitação econômica e higiênica, o ideal a ser atingido” (BONDUKI, 1998, p. 41). Sobre esses empreendimentos para locação, encabeçados pela iniciativa privada através de incentivos das prefeituras, Bonduki (1998) esclarece a razão de serem bem aceitos por higienistas, poder público e empreendedores: para estes, a produção de moradias significava aumento dos lucros; para o poder público, servia como um modo de demonstrar iniciativa diante do problema; e para os higienistas, era a oportunidade de difundir o padrão de habitação recomendável.

No que se refere às relações entre locador e inquilino, na primeira República vigoraram as disposições liberais da Constituição e do Código Civil, que garantiam o direito absoluto de propriedade, isto é, o domínio do proprietário sobre o imóvel alugado. O aluguel era fixado pelas partes segundo as regras do mercado, sem interferência do poder público. (BONDUKI, 1998, p. 41)

Diante de todos os problemas, frutos da precariedade dos cortiços, as vilas operárias surgem, sustentadas pela ideologia de que seriam a moradia unifamiliar ideal, contendo em seu cerne, porém, um caráter altamente controlador da população.

Tal como nas cidades pensadas e eventualmente construídas pelos utópicos, a vila operária mascarava, com sua aparência de um confortador patriarcalismo, um esquema extremamente autoritário e coercitivo. Lá só podia morar quem tivesse um padrão de comportamento que o patrão julgasse adequado. ‘A casa se vincula ao emprego, influi sobre o salário e permeia as relações entre patrões e empregados’ (BLAY, 1985, p. 303) (TASCHNER, 1997, p. 12).

1930-1945: República Nova e Estado Novo - Período Vargas

Abria-se, assim, nova fase de reflexão sobre o problema da moradia, que se tornou um tema multidisciplinar. A ampliação do ensino superior e da burocracia estatal nos anos Vargas propiciou novos enfoques, que tiveram como resultado não só um diagnóstico das condições habitacionais e dos obstáculos para sua melhoria, como também a elaboração de propostas que levaram em conta os aspectos físicos, institucionais, urbanísticos, econômicos, jurídicos, sociais e ideológicos da questão. E tudo isso com o objetivo de viabilizar soluções habitacionais alternativas para a população de baixa renda, sobretudo a casa própria. (BONDUKI, 1998, p. 75)

O Período Vargas marca uma série de transformações no país. Taschner (1997) aponta o fim do liberalismo; o início do “Estado empreendedor”, intervindo fortemente na economia; o crescimento da população; o aumento da população urbana; além de novas perspectivas para o país com a revolução burguesa de 1930, através da qual os trabalhadores

conquistaram direitos, como jornada de 8 horas, sindicalização e férias remuneradas.

Segundo Bonduki (1998), ainda que continuasse presente, a questão sanitária foi colocada em segundo plano, dando espaço a temas condizentes com o projeto nacional-desenvolvimentista do momento:

primeiro, a habitação vista como condição básica de reprodução da força de trabalho, e, portanto, como fator econômico na estratégia de industrialização do país; segundo, a habitação como elemento na forma 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, p. 73)

A partir daqui, o modelo que passa a dominar os processos de produção habitacional é o da casa própria. As casas de aluguel e os cortiços permaneceram, porém, a produção passou a ter um novo foco. Taschner (1997) atribui essa mudança a dois fatores: as novas oportunidades de investimento, decorrentes do desenvolvimento do capitalismo brasileiro, que acabaram por tornar o investimento em casas para alugar menos atraente; e a intervenção do Estado no mercado habitacional, regulamentando as relações entre locadores e inquilinos.

“O Decreto-Lei do inquilinato de 1942, que congelou os aluguéis até 1964 foi um dos responsáveis pela difusão da prática de autoconstrução em loteamentos periféricos, aumentando a área urbanizada das grandes cidades” (TASCHNER, 1996, p. 15).

O viés produtor de moradias da atuação estatal, conforme explica Máximo (2012), deu-se através dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), a partir dos anos 1930. É a partir deles que se dá, segundo Bonduki (1998), o início da atuação do Estado na produção direta de conjuntos habitacionais e no financiamento em grande escala de moradias para trabalhadores no Brasil.

Inseridos no processo de reestruturação da política de seguro social no país a partir dos anos 1930, estes órgãos governamentais vinculados ao Ministério do Trabalho e criados para diversas categorias profissionais com o intuito de organizar o setor previdenciário brasileiro, ganharam importância justamente por também atuar na produção e financiamento habitacional, sobretudo, para a classe trabalhadora. Foram responsáveis pela construção de muitos conjuntos habitacionais, vários deles compostos por uma nova modalidade de edificação: os edifícios de apartamentos. (MÁXIMO, 2012, p. 64)

Máximo (2012) esclarece que, inicialmente, os IAPs tinham como principal finalidade conceder benefícios da seguridade social a seus associados, ficando a provisão habitacional em segundo plano. A partir de 1937, quando foram criadas as Carteiras Prediais de cada Instituto, os IAPs ficaram autorizados a utilizar até metade de suas reservas na construção ou no financiamento de habitações para os trabalhadores. O equacionamento do problema habitacional passa, então, às mãos do governo, que se volta ao atendimento da mão de obra produtiva formal (MÁXIMO, 2012 apud FINEP, 1983).

A produção de casas através dos IAPs teve grande relevância na produção habitacional como um todo. Segundo Partesnak (1997), chega-se a 5,2% das moradias produzidas no país entre 1937 e 1945. A autora aponta, ainda, os principais traços tipológicos desses conjuntos, os quais

tinham forte influência do movimento modernista: conjuntos verticalizados – uma vez que moradias unifamiliares implicariam numa expansão horizontal da cidade –, e segregados com pilotis; utilização de duplex; processos de construção racionalizados, buscando a máxima economia possível; articulação de conjuntos habitacionais com planos urbanísticos; entrega das casas mobiliadas racionalmente. “Deve-se dizer, entretanto, que apesar dessas posições, muitos conjuntos dos IAPs optaram por casa unifamiliar, térrea, em loteamentos convencionais, de acordo com o padrão conservador” (TASCHNER, 1997, p. 17).

Concomitantemente, surge um viés voltado para uma tentativa de solucionar o problema da favela. Eram dispositivos legais que visavam removê-las da paisagem, substituindo-as por habitações proletárias a serem vendidas para a população pobre – os chamados “Parques Proletários”.

O ideário por trás deste projeto liga-se à possibilidade de integração social. A favela era vista como espaço segregado e de exclusão social, mas, de outro lado, necessário para que o favelado (sempre um migrante, segundo essa concepção) se integrasse à vida urbana. Dessa forma, a função do ‘Parque Proletário Provisório’ seria a de encurtar a estada e maximizar a ‘aprendizagem urbana’ do favelado. Cerca de 8.000 pessoas foram transferidas para estes ‘Parque Proletários’. (TASCHNER, 1995, apud TASCHNER, 1997, p. 19)

1945-1964: Populismo

Neste período, merece destaque a criação da Fundação da Casa Popular (FCP). Bonduki (1998) classifica-a como o primeiro órgão criado no âmbito federal com a atribuição exclusiva de solucionar o problema habitacional. Ela nasce num contexto de intenso crescimento populacional como um todo no país, bem como o da população urbana, devido ao êxodo rural provocado pela inércia do governo em relação à questão agrária. O período pós-guerra se caracteriza pela atenção voltada ao setor industrial, o que acabou provocando a migração da população camponesa para a cidade, propiciando mão de obra para as indústrias. (TASCHNER, 1997)

O crescimento da população urbana, tanto por fatores vegetativos, como migratórios, respondendo ao crescimento da atividade econômica, influenciado pela guerra e o desestímulo à colocação de novos imóveis para alugar causado pela Lei do Inquilinato, agravou a situação de carência de moradias para segmentos de baixa e média rendas. Pressionado pela



IAPI na Penha, Rio de Janeiro, 1950. Fonte: TASCHNER, 1997

gravidade da crise habitacional e pelo crescimento das forças de esquerda (excelente votação dos comunistas nas eleições de 1945), em plena guerra fria, Dutra deu à questão da moradia uma prioridade única. (TASCHNER, 1997, p.20)

A FCP foi criada em fevereiro de 1946 – momento delicado, em que a questão da habitação se politiza diante das dificuldades geradas pelo aumento da demanda e da desenfreada especulação imobiliária – e instituída em 1º de maio do mesmo ano, deixando muito clara sua intenção de ganhar legitimidade junto aos trabalhadores.

Máximo (2012) coloca os ambiciosos objetivos da FCP: a centralização e a coordenação política de habitação em âmbito nacional, objetivando atuar no provimento de moradias destinadas à população de baixa renda, dentro de uma abordagem mais universalizante.

A produção habitacional através da FCP, em toda a sua duração, acabou por ser bastante modesta. Em 18 anos de existência, foram produzidas 18.132 moradias, divididas em 143 conjuntos habitacionais (BONDUKI, 2004, p. 115 apud MÁXIMO, 2012, p. 76). Em razão da contrariedade da fundação em relação aos interesses políticos, “a FCP não foi capaz de alcançar maturidade institucional traduzida em mecanismos imparciais de acesso à moradia, firmeza de metas e em prestígio organizacional” (MÁXIMO, 2012, p. 76).

O dispositivo legal de criação da FCP previa, além de dotações orçamentárias da União, empréstimo compulsório de pessoas físicas que comprassem terreno com valor superior a 200 mil cruzeiros ou construíssem edificações com área maior que 200 m². A intenção era nitidamente redistributiva: adquirentes de imóveis maiores estariam subsidiando menos favorecidos. Este dispositivo não chegou a ser implementado. Em agosto de 1946, foi substituído pela contribuição obrigatória de 1% sobre impostos de transição, de valor igual ou superior a 100 mil cruzeiros. (AZEVEDO E GAMA DE ANDRADE, 1982 apud TASCHNER, 1997, p. 20)

Mesmo este último imposto foi ineficaz, pois os contribuintes encontraram formas de falsear os valores e os encarregados por sua cobrança não os repassavam à União (TASCHNER, 1997).

Taschner (1997) elenca os fatores que levaram ao fracasso da FCP: sua dependência de recursos orçamentários; a oposição das construtoras, que se acreditaram privadas de especular; a dissonância entre os interesses das burocracias dos IAPs, que tinham as unidades garantidas apenas a seus



Conjunto Vizinhança de Pedrgulho. Fonte: TASCHNER, 1997

associados, transferidas para a FCP, que abriu o público abrangido; e o entendimento por parte da esquerda de ser “um instrumento conservador e alienante, que cooptaria os setores populares pela propriedade da casa” (TASCHNER, 1997, p. 21). Aponta, ainda, que “o pecado do populismo não estava nos subsídios, mas em subsidiar quase totalmente” (AZEVEDO E GAMA DE ANDRADE, 1982, p. 38 apud TASCHNER, 1997, p. 22).

Durante este período, aumentaram as favelas das grandes cidades, o que levou o Governo Federal a promulgar a Lei das Favelas, em 1956. Tratava-se de um instrumento através do qual as municipalidades teriam linhas de crédito para serviços que objetivassem melhorar as condições das habitações das favelas. Foi concretizada em Recife, como o Serviço Social contra o Mocambo, e no Rio de Janeiro, como o Departamento de Habitação Popular (DHP) e a Cruzada de São Sebastião (TASCHNER, 1997, p. 23).

Também passou a ser difundida a ideologia de erradicação das favelas, quando, no congresso dos EUA, em 1962, ficou reconhecida “a correlação entre moradia e estabilidade das nações livres desenvolvidas no mundo. Habitação passava a ser um problema prioritário e ascendia ao status de crise” (FINEP-GAP, 1985, p.67 apud TASCHNER, 1997, p. 23). Também em 1962, foi criada a Companhia Habitacional da Guanabara (COHAB-GB), que enfatizava a eliminação de favelas e a transferência da sua população para conjuntos habitacionais em outros locais (TASCHNER, 1997, p. 26).

1964-1985: Período Militar

Nesta fase, período de extrema centralização do poder na esfera federal, é criado, em 21 de agosto de 1964, o Plano Nacional de Habitação (PNH), o primeiro grande plano de governo do regime militar (ARAGÃO, 2010).

O Plano Nacional de Habitação criou consigo a estrutura que iria comandar a política habitacional e urbana no país, de forma articulada e sustentada financeiramente. Com ele foi fundado o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - SERFHAU, responsável por pensar e coordenar as políticas

urbanas, e o Banco Nacional de Habitação – BNH que iria operacionalizar o Sistema Financeiro de Habitação – SFH, também instituído no mesmo ato legal. O BNH implementaria ainda as políticas definidas pelo SERFHAU, ambos sob o controle do Ministério do Interior. (ARAGÃO, 2012, p. 23)

Segundo Taschner (1997), a política habitacional atingiu elevado nível de coordenação e sistematização com a organização do SFH e do BNH. É ressaltado, também, o caráter econômico da medida, consistindo numa estratégia para resolver simultaneamente alguns problemas, uma vez que a construção é uma forte geradora de empregos, o que amenizaria os conflitos de classe e a concentração de renda, “buscando na habitação popular um instrumento de legitimação” (TASCHNER, 1997, p. 31).

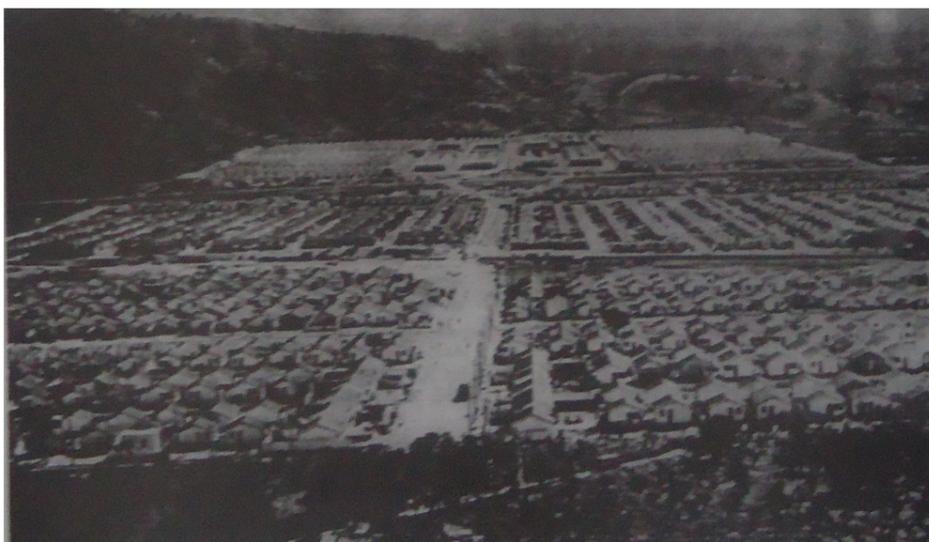
O SFH teve engenhosa montagem institucional. Tinha seus recursos provindos de três fontes: a poupança compulsória (FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), a poupança livre (recursos depositados em caderneta) e a poupança induzida (recursos de agentes financeiros e adquirentes) (TASCHNER, 1997).

Taschner (1997) e Máximo (2012), apresentam a divisão do mercado habitacional por renda. Nela, o BNH geria o FGTS e regularia o SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo). Juntos, os dois compunham o SFH.

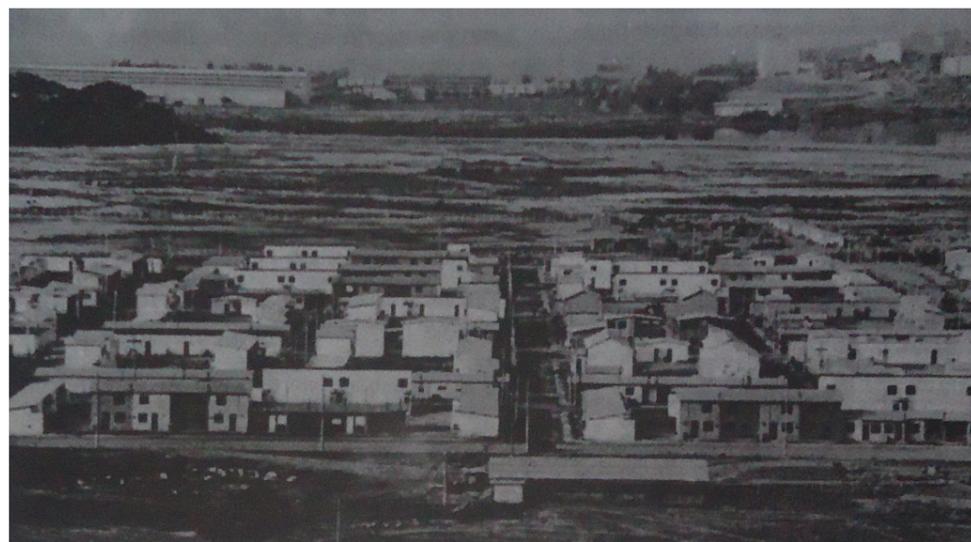
A produção de moradias populares era viabilizada pelo FGTS, inicialmente, para famílias com renda de até 3 salários mínimos, expandida posteriormente para rendas entre 3 e 5 salários mínimos. Os recursos do SPBE eram destinados às médias e altas rendas.

Uma vez que o financiamento era concedido à iniciativa privada, responsável pela produção das moradias, o objetivo dessa atividade passou a ser sua rentabilidade. Assim, passou a ser foco de interesse a queda no custo da produção habitacional, com a finalidade de enquadrar o empreendimento ao público-alvo e aumentar a lucratividade. “Dá-se, então, a partir de 1964, um divórcio entre arquitetura e moradia popular, com graves repercussões na qualidade do espaço urbano” (FREITAS, 2004, p. 19).

Themis Aragão esclarece como se deu, nesse momento, a atuação das COHABS:



Vila Kennedy, conjunto de casas isoladas construídas em Senador Camarão Rio de Janeiro, pela COHAB GB. Fonte: TASCHNER, 1997.



Plano de Urbanização das Favelas da Maré. Rio de Janeiro. Fonte: TASCHNER, 1997



COHAB em Curitiba-Paraná, 1975. Fonte: TASCHNER, 1997.

A Lei de criação do BNH explicitou no seu parágrafo único do artigo 17 que seria vetado “operar diretamente em financiamento, compra e venda ou construção de habitação”, sendo necessária a criação de agentes executivos do sistema. Neste sentido foram criadas Companhias Habitacionais e órgãos públicos, em nível regional, estadual ou municipal, para a operacionalização das intervenções. Os agentes executivos buscavam minimizar os custos com incorporação para que o valor da unidade habitacional fosse reduzido ao nível de acessibilidade dos setores de baixa renda. (ARAGÃO, 2012, p. 24)

A autora explicita em seguida que, segundo Azevedo (1982 apud ARAGÃO, 2010), a expansão das COHABs levou o BNH a se transformar em um “banco de desenvolvimento urbano”, o qual agregava atividades de saneamento básico, financiamento de materiais de construção, transporte e pesquisa, entre outros.

Ao explicar sobre os primeiros anos do BNH, Máximo (2012) ressalta a significativa quantidade de moradias populares produzidas (40% do total) e indica os primeiros problemas enfrentados pelo órgão: projetos em locais sem nenhuma infraestrutura, baixa qualidade dos materiais, bem como defeitos técnicos nas obras. Somou-se a eles o alto índice de inadimplência, em razão da precária situação financeira dos compradores, ocasionada pela deterioração do salário e aumento das prestações acima dos reajustes salariais.

A inadimplência fez com que as COHABs perdessem seu dinamismo enquanto os financiamentos para famílias com renda média e alta, entre 1970 e 1974, tornavam-se cinco vezes maior que as unidades financiadas para baixa renda; com isso, o BNH se afastou do financiamento ao mercado popular. Em 1971, transforma-se em empresa pública, transferindo a seus agentes os recursos financeiros e a responsabilidade pelas suas cobranças. Entre 1975 e 1980, a inadimplência reduziu sensivelmente e as COHABs voltaram a apresentar um desempenho econômico-financeiro satisfatório (MÁXIMO, 2012).

Ainda de acordo com Máximo (2012), desde o início da década de 1970, o BNH passou a orientar seus recursos para o financiamento de governos estaduais e municipais na produção de obras de infraestrutura



PROMORAR (BNH) São Paulo, 1983. Fonte: TASCHNER, 1997.

urbana (implantação e melhoria do sistema viário, da rede de distribuição de energia elétrica, de transportes e comunicações, de esgotos e abastecimento de água). Taschner (1997) alerta que o dinheiro tomado por prefeitos como empréstimo raramente foi devolvido ao BNH, o que contribuiu para sua falência e extinção, em 1986.

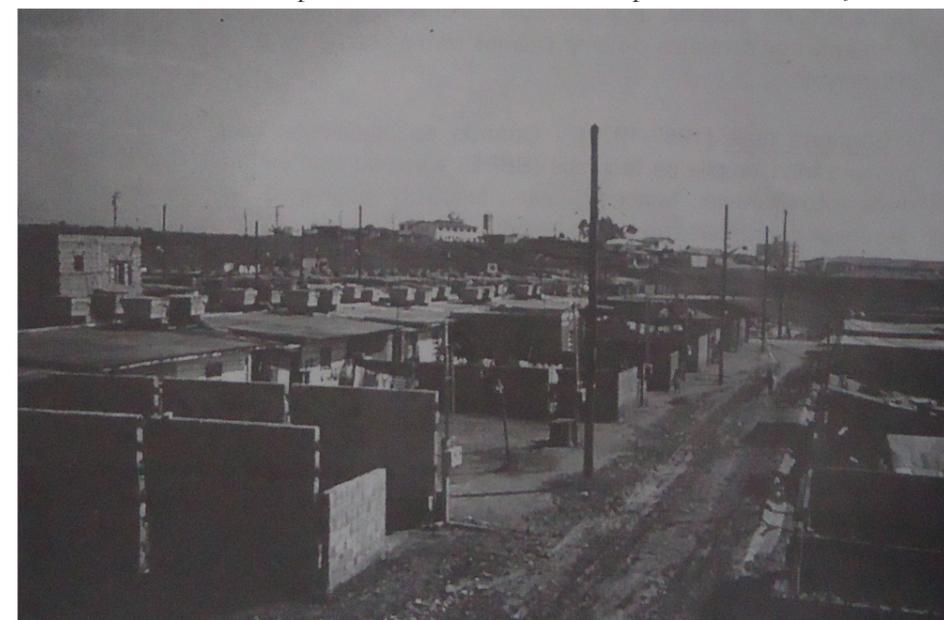
Taschner (1997) aborda um aperfeiçoamento do sistema financeiro entre 1971 e 1979, através do Plano de Equivalência Salarial (PES). Nele, o Fundo de Compensação de Valorização Salarial (FCVS) se responsabilizava pelo saldo devedor. Se, ao final do pagamento das prestações, ainda houvesse saldo devedor, o FCVS assumiria a dívida. Caso o saldo devedor se extinguisse antes do pagamento da última prestação, o restante seria creditado no FCVS. Consistia numa medida em que se buscava legitimação popular, ainda que tenham sido mantidas as características economicistas.

De acordo com Máximo (2012), a partir do período pós-1979, houve uma deterioração da trajetória de desenvolvimento do Brasil, que, em 1980, entrou em crise econômica. O BNH, que era dependente do bom desempenho da economia, foi prejudicado com a perda do volume de recursos do SFH, composto por cadernetas de poupança e FGTS. O impacto da crise levou à diminuição do volume de empréstimos contratados. A queda de renda das famílias dificultou a viabilidade da contração de empréstimos. E houve, ainda, a suspensão da operação do SFH com as COHABs, numa tentativa de combater o déficit público.

Outro marco do período foi a criação, em 1979, do Programa de Erradicação de Favelas (PROMORAR). Braga (1995) atenta que sua importância não se deve aos resultados atingidos, mas por se tratar de uma “estratégia dirigida às famílias que ocupavam ‘ilegalmente’ a terra urbana” (BRAGA, 1995, p. 71). O programa desconsiderava, no financiamento, a precariedade e instabilidade próprias da situação em que se encontravam seus beneficiários, cujas rendas oscilavam entre 0 e 3 salários mínimos.

1985-1994: Nova República

Trata-se de um período fortemente marcado por uma identificação



PROMORAR (BNH) São Paulo, 1985. Fonte: TASCNER, 1997.

de medidas políticas com o receituário do FMI, tais como cortes de gastos públicos e abertura do mercado. Marca o início do Estado neoliberal no Brasil (TASCHNER, 1997).

Um marco no início do período da Nova República foi a extinção do BNH, que se deu em 1986, no governo Sarney. Thêmis Aragão (2010) faz um panorama da situação do país que levou ao fim do órgão. Em 1985, o setor habitacional apresentava baixo desempenho social e alta inadimplência. Criou-se, então, um grupo de trabalho composto pelos diversos agentes envolvidos na produção habitacional (construção civil, mutuários e instituições governamentais), com a finalidade de reformular a política habitacional. Dele, surgiram mecanismos que visavam “equilíbrio financeiro, maior descentralização das ações do órgão e prioridade no atendimento dos segmentos sociais mais carentes” (ARAGÃO, 2010, p. 30).

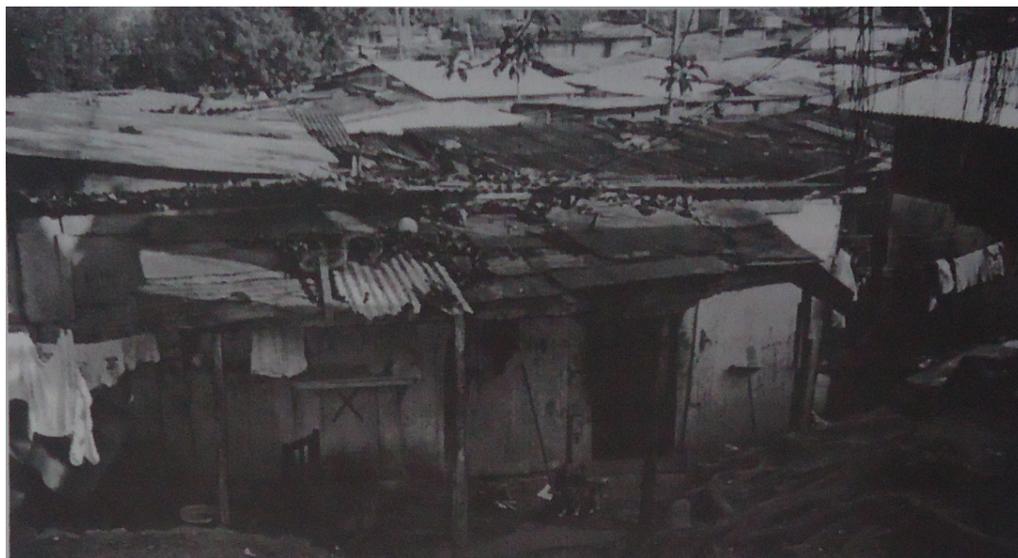
Taschner (1997) descreve um desses mecanismos.

A decisão foi que os mutuários teriam um reajuste de 112%, desde que optassem pela semestralidade das correções. Os que quisessem manter a correção anual, teriam reajuste pleno (246,3%). A opção quase total pela primeira alternativa teve como efeito imediato uma diminuição da inadimplência e aumento dos recursos do Sistema. Mas, ao conceder de forma indiscriminada um subsídio deste tamanho, agravou-se o déficit do FCVS. (TASCHNER, 1997, p. 43)

Ainda segundo a autora, o segundo semestre de 1986 foi marcado por uma profunda desestruturação da moradia, levando à falência do BNH e à incorporação de suas operações à Caixa Econômica Federal. Máximo (2012) atenta para o fato de que esta mantém metas de equilíbrio e retorno financeiro, para as quais os temas inerentes à habitação, ainda que sejam importantes, não são prioritários.

Braga (1995) ressalta, frente à falência do BNH, o início das experiências de mutirão para construção de casas.

Estas práticas eram desenvolvidas, sobretudo, nas periferias das cidades através do sistema de ajuda mútua. O Programa Nacional de Mutirões Habitacionais executado pela Secretaria Especial de Ação Social (SEAC)



Favela Uirapurú, 1995. Fonte: TASCHNER 1997

propunha, mediante a escassez de recursos e a extrema pobreza que afetava grande parte da população, a institucionalização dessas práticas nos setores populares. (BRAGA, 1995, p. 72)

Com o fim do BNH, inicia-se uma “dança das cadeiras” na política habitacional, cuja incumbência passa a ser transmitida para diversos órgãos ao longo do tempo. São eles: Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente – MHU (1987); Ministério de Habitação e do Bem-Estar Social – MBES (1988); Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária – SEAC (1989); Ministério da Ação Social – MAS (1990); Ministério do Bem-Estar Social – MBES (1991-1992); Secretaria de Política Urbana – SEPURB (1993-1995); Secretaria de Desenvolvimento Urbano – SEDUR/PR (1999-2003) e Ministério das Cidades (2003 até atualidade) (ARAGÃO, 2010).

Ao mandato de Sarney, seguiu-se o governo Collor. Freitas (2004) explana o início de sua atuação política, marcada por uma profunda reforma ministerial em março de 1990, cujas propostas, previstas para o período entre 1991 e 1995, eram bastante ambiciosas: produção de 840 mil lotes urbanizados e 450 mil unidades com linha de crédito para aquisição de material de construção; recuperação de áreas encortiçadas (600 mil unidades) e urbanização de favelas (300 mil unidades); regularização fundiária e urbanização de loteamentos irregulares num total de 250 mil unidades; atuação em áreas de risco, com produção de 100 mil unidades; produção de 210 mil novos imóveis; atuação junto ao Governo Estadual para a implantação de 60 mil unidades; atuação junto às prefeituras para urbanização de bairros; atuação junto às prefeituras para urbanização de bairros.

Aragão (2010) expõe a atuação desarticulada entre o setor habitacional e o das políticas urbanas, atentando que, com relação à habitação, a gestão se restringiu ao Plano de Ação Imediata para a Habitação (PAIH), que propunha o financiamento de aproximadamente 245 mil habitações em 180 dias.

Dentre as várias metas estabelecidas e não cumpridas, merecem destaque o prazo estimado de 180 dias, que se estendeu para 18 meses, e a redução da meta de 245 mil unidades para 210 mil.



Favela na calçada da Marinha Tietê, 1994. Fonte: TASCHNER, 1997

A isso, soma-se o acentuado aumento dos assentamentos informais nas cidades (TASCHNER, 1997).

Dois anos depois, inicia-se o governo Itamar Franco. Para Taschner (1997), pouco se fez em habitação na esfera federal. É a partir deste governo que tem início a descentralização da política, com o incentivo à criação de fundos, conselhos estaduais e municipais. Nasceram aí duas propostas: “Habitar Brasil” (voltado aos municípios com mais de 50 mil habitantes) e “Morar Município” (voltado aos municípios de menor porte). Ambas abrangiam a construção de moradias, urbanização de favelas, produção de lotes urbanizados e melhorias habitacionais mediante a criação de um conselho e de organizações comunitárias locais (MÁXIMO, 2012). No entanto, a falta de recursos decorrente do enxugamento do plano de estabilização as impediu de decolar. Máximo (2012) e Aragão (2012) mencionam, ainda, a criação do Ministério do Bem-Estar Social, encarregado dessa descentralização ao “requerer a participação de conselhos com participação comunitária e dos governos locais com contrapartida financeira destes” (MÁXIMO, 2012, p. 89).

Apesar da retórica dos governos Sarney e Itamar, as ações na área de habitação foram pontuais e incrementalistas, tentando, no máximo, resolver problemas de curto prazo sem preocupação sobre os impactos futuros. Não houve regras bem definidas na alocação de recursos. As práticas se revelaram clientelísticas. (TASCHNER, 1997, p.53)

1995 em diante: Governo FHC

A partir do governo FHC, ocorreu uma reformulação na estrutura do Estado. Do estilo de governo cujo enfoque se encontrava nos processos de implantação de políticas públicas, passa-se a um estilo baseado em procedimentos de gerenciamento visando resultados (ARAGÃO, 2010).

Aragão (2010) discorre sobre o desdobramento dessa descentralização: ocorreu um esvaziamento no quadro técnico no âmbito federal, lacuna que a Caixa Econômica Federal supriu, passando a exercer papel fundamental no detalhamento dos programas.

O Ministério do Bem-Estar Social foi extinto, cedendo lugar à Secretaria de Política Urbana (SEPURB), que tinha como objetivo



Favela sob a ponte da Marginal Pinheiros, São Paulo. Incendiou em 1996. Fonte: TASCHNER 1997

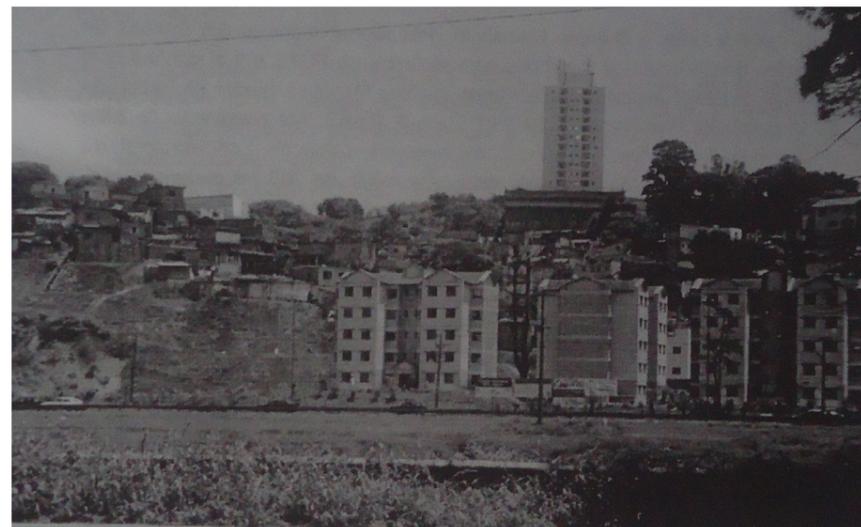
descentralizar a execução de programas específicos nas áreas de habitação, saneamento e infraestrutura para estados e municípios, cabendo à União funções normativas e reguladoras (SANTOS, 1999 apud MÁXIMO, 2012). À SEPURB coube a formulação de uma política habitacional para o Brasil. Assim, em 1996, nasce a Política Nacional de Habitação, que firma o compromisso com a moradia digna, sendo, inclusive, apresentada internacionalmente (MÁXIMO, 2012).

Baseado no diagnóstico da PNH, o governo FHC atuou em três frentes: financiamento subsidiado ou a fundo perdido a estados e municípios, com vistas ao atendimento da população de baixa renda; provisão de financiamento para a classe média; iniciativas voltadas para a melhoria do mercado de habitação (MÁXIMO, 2012).

Dentre os programas voltados para a população de baixa renda, destacam-se o Pró-Moradia e o Habitar Brasil, que pretendiam garantir a universalização da moradia através do financiamento, a fundo perdido ou subsidiado, a estados e municípios para a reurbanização de áreas degradadas ocupadas por famílias com renda mensal até três salários mínimos, com melhoria das habitações existentes ou construção de novas, regularização dos assentamentos e implantação de infraestrutura urbana necessária. (MÁXIMO, 2012, p. 91)

Máximo (2012) ainda ressalta outra medida: o Programa Carta de Crédito, voltado para a classe média, destinado à ampliação e melhorias habitacionais, bem como aquisição de habitação nova ou usada. A diferença dele para outros programas reside na concessão do crédito diretamente ao beneficiário, permitindo-lhe maior liberdade de escolha em como usá-lo.

“Em 1999, a SEPURB é substituída pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDU), ligada diretamente a Presidência da República, demonstrando assim, ao menos teoricamente, maior interesse com a questão urbana e da habitação.” (MÁXIMO, 2012, p. 92) Porém, continua-se com a ideia de que os mecanismos de mercado, desde que bem geridos pelo governo, podem prover moradias para a maior parte da população. Nesse mesmo ano, é lançado o Habitar Brasil-BID, o qual, segundo Aragão (2010), tinha como objetivo financiar obras e ações em capitais ou municípios componentes de regiões metropolitanas, mediante empréstimo entre a União e o BID (Banco Interamericano de



Projeto Cingapura, São Paulo. Fonte: TASCHNER, 1997

os municípios recebiam recursos que visavam a modernização de sua capacidade institucional e ampliação; o subprograma Urbanização de Favelas era constituído de projetos integrados de urbanização das áreas degradadas ou de risco (MÁXIMO, 2012).

Além do já apresentado aqui, há o Programa da Arrendamento Residencial (PAR) e o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH). O primeiro oferecia acesso à moradia digna através da “concessão de subsídios no momento de assinatura do contrato de crédito habitacional junto às instituições financeiras habilitadas a operar no programa, recursos estes destinados à complementação dos valores não suportados pelos rendimentos dos beneficiados pelo programa.” (MÁXIMO, 2012, p. 93) O segundo funcionava com recursos orçamentários, contando, ainda, com aporte de contrapartida proveniente dos estados e municípios, como complemento aos subsídios já oferecidos pelo programa. Os governos locais entrariam com terreno, infraestrutura e, quando possível, com material de construção, enquanto o Governo Federal complementaria a capacidade de pagamento dos mutuários (MÁXIMO, 2012).

Aragão desfecha o período:

Nacionalmente, em 1998, houve mais uma retração na disponibilidade dos recursos do FGTS. A crise financeira desta época fez o governo federal impedir o acesso ao FGTS por outras esferas governamentais. Assim, sob recomendações do FMI, os recursos do Orçamento Geral da União – OGU passaram a ser sistematicamente contingenciados para formação do superávit primário para o pagamento da dívida externa.

Com isto, durante o final da década de 90, houve um corte nos gastos onerosos, diminuindo drasticamente a produção de habitação para os setores de baixa renda. Neste contexto, em 1999, é decretada a extinção da COHAB-CE, ficando as atribuições estaduais no que diz respeito a políticas habitacionais a cargo da Secretaria Estadual de Infra-estrutura – SEINFRA. (ARAGÃO, 2010, p. 37)

Como prenúncio das questões urbanas que seriam focadas na atualidade, temos, em 2001, a aprovação do Estatuto da Cidade, Lei 10.257, baseado no direito à cidade, à terra urbanizada, à infraestrutura social e na função social da propriedade.



Conjunto Cingapura, Marginal do Tietê, São Paulo. Fonte TASCNER, 1997.

1.1.2 Ceará

Feita a revisão histórica do problema da moradia no Brasil, analisemos o rebatimento das transformações históricas do país no estado do Ceará e na cidade de Fortaleza. Para isso, adotaremos a divisão de Suzana Pasternak, partindo do período da República Nova e Estado Novo. A revisão parte das obras de Braga (1995), Aragão (2010) e Máximo (2012).

Um dos aspectos mais antigos que acentuam o problema da moradia na escala estadual é a estiagem. Máximo (2012) observa que um ponto comum nas obras que realizam um panorama da questão habitacional de Fortaleza é a precariedade das condições de moradia, observadas já no final do século XIX. O problema tem relação com o crescimento e a urbanização da cidade, contando com o agravante da seca como fator catalisador do êxodo rural.

Aragão (2010), numa síntese de como se deu, em Fortaleza, a distribuição em Fortaleza dos conjuntos promovidos no período, conclui que, nas áreas mais nobres da cidade, a incidência de ações governamentais para moradia de interesse social é sensivelmente menor e são sempre voltadas para o reassentamento ou a urbanização de assentamentos.

Neste perímetro, houve, ao longo dos anos, uma política sistemática de retirada de comunidades e instalação destas em conjuntos construídos na franja periférica. As poucas ações que mantiveram a população perto do local de origem foram aquelas as quais o público alvo era composto de assentamentos tradicionais com forte ligação com as paróquias locais, conquistando boa interlocução política com a Prefeitura e Governo do Estado. (ARAGÃO, 2010, p. 100)

Ela constata que as áreas das cidades mais desqualificadas se encontram pulverizadas de pequenos conjuntos habitacionais realizados por meio de mutirões, e que os programas poderiam variar que acordo com o público-alvo a que se destinavam.

A diferenciação dos programas também aponta para a diferenciação de usuários destas políticas. Os mutirões habitacionais, como foram direcionados para a parcela mais vulnerável da população, podem ter promovido maior espoliação urbana e contribuído para processos de favelização dos conjuntos. Os programas que entregaram a casa pronta tendem a garantir uma segurança mínima à família para que esta possa acessar algum sistema de oportunidade e conseguir algum tipo de mobilidade social. Considerando que parte dos mutirões eram realizados em uma política de casa embrião, o processo de favelização se deu com maior rapidez do que nas outras intervenções. (ARAGÃO, 2010, p. 102)

1930-1945: República Nova e Estado Novo – Período Vargas

Nas primeiras décadas do século XX, a população de Fortaleza, em sua maioria, distribuía-se na área central da cidade e em seu entorno imediato. Messejana, Parangaba e Antônio Bezerra atuavam como distritos, mas em muito se assemelhavam a núcleos urbanos do interior. A Aldeota, mais distante do centro, era contemplada pela burguesia da época.

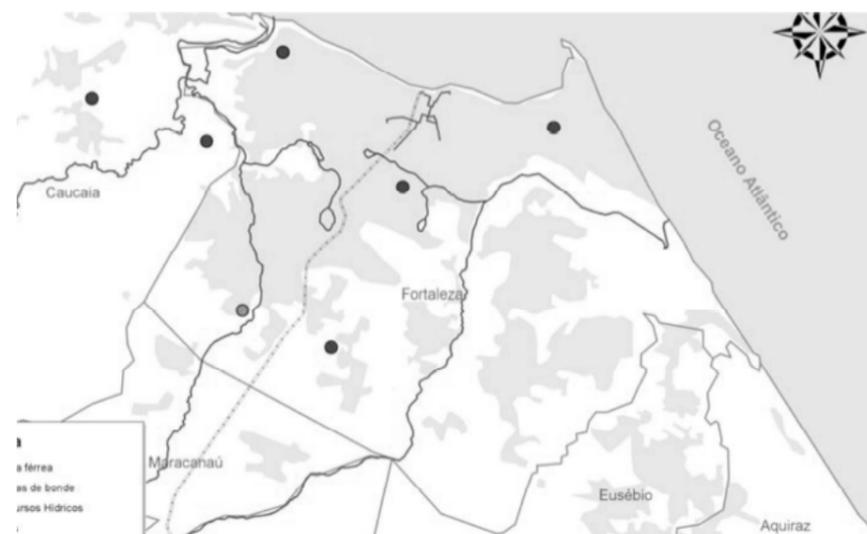
Já existiam áreas habitadas pela população de baixa renda. Máximo (2012 apud JUCÁ, 2003) destaca: Pirambu, Mucuripe, Cercado do Zé Padre, Lagamar, Morro do Ouro, Varjota, Meireles, Papouquinho, Estrada de Ferro, Morro do Moinho, Seminário, São João do Tauape, Alto da Balança e Cajazeiras.

Essas áreas, em sua maioria, tiveram formação espontânea através de pequenos núcleos que gradativamente se transformaram em grandes assentamentos (SILVA, 1992:00). As primeiras favelas de Fortaleza localizavam-se próximas ao centro da cidade e dos locais de trabalho de seus habitantes. Em geral, ocupavam terrenos – públicos ou privados – localizados em áreas periféricas e inadequadas como encostas de morros, dunas, áreas de mangue e margens de lagoas e rios, áreas de marinhas. Não se percebia nessas áreas obediência aos códigos legais de parcelamento e edificação ao passo que se empregava de materiais rústicos diversos nas construções. Dessa forma, caracterizavam-se pelas condições precárias de habitação e higiene, pela miséria abundante, pela ausência de serviços públicos e por constantes ameaças de despejos. Tanto é que entre 1930 e 1950 foi percebido um crescente aumento do número de casas pobres, condição que chamou a atenção das autoridades por serem focos de doenças e epidemias. Em resposta, a administração pública tentava impor ordem no espaço do migrante da seca, construindo “abarracamentos”, distribuindo alimentos, oferecendo assistência médica e em troca, exigia desta população o trabalho para realização de obras públicas (COSTA, 2001, p.102). (MÁXIMO, 2012, p.99)

Observamos, aqui, a reprodução do que foi exposto em âmbito nacional: o aumento de residências pobres e insalubres, com conseqüente surto de epidemias, e a tentativa do poder público em oferecer soluções imediatistas, “impor ordem” no espaço, exigindo, em troca, trabalho em obras públicas.

1945-1964: Populismo

Ainda segundo Máximo (2012), após 1945, algumas localidades continuavam chamando atenção pela pobreza. Cita como exemplos o Arraial Moura Brasil e o Pirambu, sendo o segundo a continuação do primeiro, sofrendo, assim, dos mesmos problemas: “acúmulo de lixo,



FCPs e IAPs em Fortaleza, no período pré-BNH. Fonte: Máximo, 2012

avanço das marés – agravado com a construção do Porto do Mucuripe – e desabamentos” (MÁXIMO, 2012, p. 100). Somavam-se a esses problemas a questão da posse da terra, pertencente à Marinha, e as ameaças de grileiros.

Paralelamente a essas questões, a cidade passava por uma fase de embelezamento (JUCÁ, 2003 apud MÁXIMO, 2012). A partir desse momento, começam a surgir os movimentos sociais, em razão das secas ocorridas na década de 1950 e da intensificação dos fluxos migratórios.

Aragão (2010) destaca, neste período, a produção de moradias através dos IAPs. Segundo a autora, a maior parte da produção de conjuntos em Fortaleza foi realizada por assegurados cuja renda era baixa. No entanto, uma vez que a maioria da população não se encontrava associada, em razão de desemprego ou da informalidade no trabalho, os IAPs não contemplaram toda a população atingida pelo déficit habitacional.

Os IAPs contemplariam também a classe média, porém, Aragão (2010) comenta a razão para não terem ganhado tanta força:

A classe média e elite local ainda optavam por empreender suas próprias moradias a partir de projetos personalizados, adotando a casa unifamiliar como tipologia. (ARAGÃO, 2010, p.16)

As vilas operárias mencionadas na esfera nacional também foram executadas pela iniciativa privada. O exemplo mais importante é descrito por Máximo (2012):

O exemplo mais significativo é o da vila erguida nas décadas de 1930 e 1940 por iniciativa da Fábrica de Tecidos São José no bairro de Jacarecanga. Segundo (ANDRADE, 1990:150), trata-se de uma grande vila operária reunindo 247 habitações, entre casas e apartamentos, escola primária, restaurante, praça, escola de ofício, clube e campos de esportes. Ocupa 15 quadras, dispostas de forma mais ou menos ortogonal, com os lotes e as moradias apresentando tamanhos e formas diversas. As casas distribuem-se em blocos de moradias semelhantes e possuem uma ou duas salas, cozinha, banheiro, quintal e de um a três quartos. Os apartamentos – num total de 32, sendo 16 no térreo e 16 em pavimento superior – ocupam duas quadras e destacam-se do conjunto. Possuem duas salas, dois quartos, cozinha, despensa, banheiro, área de serviço e dependências para empregadas e, ao contrário das casas, são dotados de um pequeno jardim frontal. (MÁXIMO, 2012, p. 103)



IAPI Parque Ibiapava, em Fortaleza, 1950. Fonte: MÁXIMO, 2012.

Máximo (2012) menciona, ainda, as tentativas do poder público local de promover soluções habitacionais, como a desapropriação à margem da Av. Bezerra de Menezes, a qual seria loteada e repassada a famílias pobres da capital que nela residissem durante mais de um ano e não tivessem outro imóvel; ou que residissem há mais de seis meses em Fortaleza.

Sobre a FCP, na visita da diretoria à capital, em 1949, foi prometida a entrega de 70 casas em 70 dias. Houve, porém, um problema com os recursos da FCP, os quais

seriam provenientes de arrecadação da quota de 1% sobre o imposto inter-vivos em transações superiores a cem mil cruzeiros, de forma a proporcionar o montante necessário para atingir a meta de construir de 1 milhão de casas populares. Cada Estado que tivesse recolhido as taxas das quais eram responsáveis tinha o direito de empregar no seu território 70% do total obtido. Consequentemente os grandes Estados seriam os mais beneficiados, o que não era o caso do Ceará. Foi então criada, localmente, uma taxa adicional de 3% sobre o imposto cobrado à indústria e profissão, reservado à extinção dos mocambos em Fortaleza. O Poder Executivo ficou encarregado de organizar uma comissão que elaboraria as normas de orientação para a chamada Campanha de Extinção dos Mocambos. O montante arrecadado fora depositado na Caixa, mas havia falta de recursos pela prefeitura, era desviado para os serviços municipais. Sem recursos, a Comissão de Extinção de Mocambos teve vida curta, existindo apenas formalmente. Foi até aprovado um tipo de casa popular para substituir os mocambos. Concluídos os estudos iniciais, a comissão chegou a comprar três terrenos, mas quando foi buscado o dinheiro junto à Caixa Econômica, pouco restara. A explicação dada pelo então prefeito, Paulo Cabral de Araújo era a de que a situação deficitária da Prefeitura o levava a dar outro destino ao dinheiro depositado. (MÁXIMO, 2012, p. 103)

1964-1985: Período Militar

Em 1964, foi criada a Companhia Habitacional do Estado do Ceará (CHEC), que, posteriormente, em 1968, seria dividida em COHAB-CE (responsável pelos projetos no interior do estado) e COHAB-FOR (responsável pelos projetos da capital). Em 1972, a COHAB-FOR é incorporada à COHAB-CE, através do qual foram realizados mais de 90 mutirões. O órgão existiu até 1999 (ARAGÃO, 2010).

Aragão (2010) ressalta, na escala municipal, a instituição da Fundação de Serviço Social de Fortaleza (FSSF), encarregada de executar as políticas do BNH, e, na esfera regional, a criação do Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais do Ceará, Piauí e Maranhão (INOCOOP-CPM).

A autora também aborda a política local voltada para as favelas, cujo crescimento foi acentuado em razão da retração da oferta de moradia para segmentos mais carentes da população. Em 1979, simultaneamente à COHAB-CE, com o intuito de completar as políticas habitacionais para comunidades mais carentes, surge a Fundação Programa de Assistência às Favelas de Área Metropolitana de Fortaleza (PROAFA), criada pelo Governo Estadual, para se responsabilizar pela implementação do PROMORAR, ligado ao Governo Federal. Máximo (2012) revela a possível relação entre a criação da PROAFA e o início da resistência das comunidades em permanecerem nos locais para os quais estava previsto o desfavelamento. Segundo o autor, ainda que não tenha obtido sucesso em permanecer, é possível que a criação da PROAFA esteja associada a esses movimentos. Como exemplos de comunidades contempladas, cita a urbanização e construção de conjuntos habitacionais no Lagamar e em Santa Teresinha.



Trecho do Conjunto Ceará, construído pelo BNH, em Fortaleza. Fonte: MÁXIMO, 2013

O Programa de Mutirões Habitacionais, realizado pela COHAB-CE, construiu 2.627 unidades habitacionais ao todo, mediante a associação entre Governo Estadual e Municipal.

1985-1994: Nova República

Em 1986, na primeira eleição direta para a prefeitura de Fortaleza, é eleita Maria Luiza Fontenele, cuja gestão apresenta dificuldades em razão de sua oposição ao Governo do Estado.

Vale lembrar que até a constituição de 1988, como não eram considerados entes federados, os municípios dependiam de repasses federais e estaduais. Desta forma, sua gestão foi limitada pela retenção de recursos de ambas as esferas governamentais, o que resultou num agravamento do quadro de crise urbana que a cidade de Fortaleza enfrentava. (ARAGÃO, 2010, p. 31)

Em 1987, Tasso Jereissati assume o Governo do Estado. Máximo (2012) esclarece que, ainda que sejam reconhecidos aspectos da política tradicional clientelista, o Governo Estadual se apropriou das questões inovadoras presentes no Programa de Mutirão Habitacional, as quais convergiam com algumas de suas proposições, havendo uma união entre os níveis federal e estadual. A prática participativa é cultivada e foi “amplamente utilizada para contrapor-se à crise de eficácia e legitimidade do Estado e, ao mesmo tempo, fragilizar a capacidade organizativa dos setores populares” (BRAGA & BARREIRA, 1991 apud MÁXIMO, 2012, p. 160).

1995-1998: Governo FHC

Durante toda a década de 1990 alinhado ao projeto político das gestões Itamar- Fernando Henrique, o Governo do Estado do Ceará, com a intenção de potencializar a política de desenvolvimento do estado, passa a priorizar dois campos: a organização das contas públicas e o investimento na infraestrutura de Fortaleza. Tal medida era justificada pela inexpressividade do Ceará na produção industrial. Diante dela, passou-se a criar as “condições ideais para que a capital se transformasse em grande centro turístico e de serviços. Acreditava-se que, a partir dessa ‘vocalização’, o estado iria atingir o desenvolvimento almejado” (ARAGÃO, 2010, p. 36).

O crescimento urbano desordenado favoreceu o processo de favelização da capital. Em 1991, houve o primeiro censo de favelas na capital, no qual foram identificados 341 assentamentos. Realizado pelo Governo do Estado, através da Secretaria de Ação Social, o censo se apresentava como um meio de planejar estratégias de enfrentamento da questão. Não foi implementada uma política habitacional unificada, e sim algumas medidas pontuais. Essa postura favoreceu os setores imobiliário e hoteleiro (ARAGÃO, 2010).

Aragão (2010) também explica o surgimento da divisão da cidade como a conhecemos hoje.

No âmbito municipal, em 1997, foi realizada uma Reforma Administrativa em Fortaleza a qual dividiu a cidade em seis Regiões Administrativas. A gestão destas regiões estaria ligada a uma Secretaria Executiva Regional que possuía autonomia para elaborar projetos habitacionais. Neste período, também foi criada a Comissão Municipal de Habitação Popular – COMHAP que teoricamente seria o órgão responsável pela política

habitacional do Município de Fortaleza. No entanto, as ações no campo da habitação desenvolvidas pelas outras secretarias, tanto as secretarias regionais quanto a secretaria de infra-estrutura, não estariam subordinadas à COMHAP, cada uma executando ações por sua própria iniciativa. Desta forma, os conjuntos habitacionais promovidos por cada secretário faziam parte do jogo clientelista, garantindo os curréis eleitorais para os futuros candidatos a vereador ou a prefeito. (ARAGÃO, 2010, p. 37)

1.2

O Problema da moradia atualmente

Tomemos como início do recorte temporal classificado como atualidade a aprovação da Lei 10.257, denominada Estatuto da Cidade, que se deu em 2001, regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, os quais tratam da política urbana. Foi o primeiro projeto de lei de iniciativa popular, reivindicado por movimentos sociais de luta por moradia e pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana (ARAGÃO, 2010, p. 38).

O recorte temporal especificado a partir da aprovação dessa lei se baseia em um critério simples: esse documento traz à tona as principais questões urbanas, tem como princípio o direito à moradia e estabelece normas com o objetivo de regular o uso da propriedade urbana, deixando claro que ela não deve se sobrepor ao bem coletivo.

1.2.1 Brasil

Grande parte dos domicílios urbanos brasileiros está em más condições, como favelas, cortiços, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais em locais precários.

Esta realidade é fruto de políticas de planejamento e gestão urbana excludentes, que não consideram as diferentes demandas sociais e econômicas da população brasileira e são baseadas em padrões de regulação urbanística voltados para setores restritos das cidades.

Este modelo de planejamento tem implicações profundas na forma e no funcionamento das nossas cidades: concentração de empregos em poucas áreas; distantes do local de moradia; excessiva necessidade de deslocamentos e ocupação de áreas de proteção ambiental por falta de alternativas; entre outras. (ROLNIK, 2010, p. 13)

A civilização humana mostrou-se dramaticamente eficaz em gerar sociedades desiguais, e por isso sempre produziu espaços também desiguais. (...) fosse por motivos religiosos, econômicos ou militares, os poderosos do momento sempre se beneficiaram, ao longo da história, dos melhores lugares para viver. (FERREIRA, 2012, p. 12)

A síntese histórica exposta teve como objetivo esclarecer como a questão da moradia se desenrolou até chegar ao ponto em que se encontra atualmente. Percebemos, ao analisar a história, certas tendências ao longo do tempo: a questão da propriedade, equivocadamente, prevalecendo sobre o bem-estar coletivo (temos como exemplo claro e mais significativo disso a retenção especulativa); os entraves impostos à população mais carente para o acesso à moradia e, em decorrência disso, o surgimento de assentamentos precários em áreas vulneráveis ou não (as primeiras sofrendo pressões

constantes da natureza e as segundas, da especulação); e a periferação da moradia para famílias de renda baixa.

O Estatuto da Cidade ressalta a importância dos Planos Diretores como os principais instrumentos da política urbana (ARAGÃO, 2010).

A partir da nova legislação, observa-se a pressão política dos movimentos sociais para que o método de elaboração dos planos deixe de ser exclusivamente técnico e passe a integrar a dinâmica de participação popular na construção do Plano Diretor e na sua gestão. (ARAGÃO, 2010, p. 95)

Ele trouxe como ponto principal um conjunto de instrumentos a serem selecionados pelos poderes públicos locais para compor seus planos diretores, servindo como um modo de disciplinar o direito de propriedade, a fim de garantir o uso eficiente de áreas infraestruturadas.

Como instrumento merecedor de destaque, temos as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), áreas demarcadas para habitação de interesse social. São áreas cuja dinâmica não é ditada pelas leis de mercado ou pelas normas de ocupação vigentes, mas que se adequam, cada uma, ao seu contexto particular. Para cada uma delas, a ideia é que haja normas próprias contemplando as condições necessárias para que a moradia se dê de modo pertinente, sem, no entanto, dificultar sua efetivação.

Observando o contexto atual das cidades pelo Brasil, seus problemas e potencialidades, percebemos que as transformações propostas no Estatuto ainda se encontram em processo de concretização.

Ferreira (2012) apresenta duas faces do problema da moradia no Brasil: de um lado, assentamentos precários, com problemas de infraestrutura, mobilidade, violência, falta de equipamentos de educação e saúde; de outro, as regiões mais ricas, que tendem a se isolar do resto da cidade, transformando-se em áreas de péssima qualidade. Relaciona-o, ainda, a questões inerentes à vida urbana, logo, à moradia, tais como o transporte, e a falta de espaços públicos de qualidade.

Sobre o transporte, a dicotomia: investimento mais alto em vias e viadutos do que em transporte público. O incentivo ao uso do carro pelas classes mais abastadas e a má qualidade do transporte público para pessoas de renda baixa. As consequências disso são ruins para todos. O uso do carro se acentuou de tal modo que, hoje, a mobilidade se encontra em colapso; a má qualidade no transporte público gera, para as pessoas, um “exílio forçado em sua própria cidade” (FERREIRA, 2012, p. 11), que moram longe do local de trabalho e perdem horas em ônibus lotados. Esse “exílio” é incrementado pelo excesso de automóveis, que comprometem ainda mais o tempo de locomoção.

Acerca dos espaços públicos, observa-se um ímpeto do mercado imobiliário em construir novos empreendimentos residenciais, em detrimento de configurações antigas mais ricas, harmoniosas e vivas, que disponham de traços como: diversidade de usos, convivência entre diferentes níveis de renda, alternância de quarteirões construídos com praças ou equipamentos acessíveis a todos (FERREIRA, 2012). Ao mesmo tempo, a falta de espaços verdes na cidade pouco afeta os consumidores desse mercado imobiliário, uma vez que seus empreendimentos apresentam áreas verdes e de lazer em caráter particular.

O que resulta disso são bairros murados, visualmente monótonos, que geram sensação de insegurança para quem se encontra na rua e, em escala maior, uma cidade segregada. Outro fator preocupante é a tendência

à reprodução desse modelo, inicialmente voltado para rendas mais altas, nos chamados empreendimentos econômicos, voltados para a classe média, que têm ganhado espaço no mercado atualmente. Em vez de trazerem uma arquitetura que favoreça a vitalidade dos espaços públicos, numa estratégia de marketing, eles se assemelham o máximo possível aos empreendimentos destinados a classes mais altas.

Ferreira (2012) esclarece que o dramático quadro urbano brasileiro atual é resultado de uma dinâmica histórica e social envolvendo diversos agentes. E atenta para a questão da terra como um dos pontos cruciais desse quadro: “A retenção de terras vazias e ociosas em áreas com infraestrutura, como parte das dinâmicas de investimento do setor imobiliário, contrasta com os enormes contingentes populacionais sem alternativas de moradia, empurrados para a periferia” (FERREIRA, 2012, p. 27).

Dentre os agentes, temos, por exemplo, o Estado. Ele, historicamente, privilegiou, em seus investimentos, as áreas mais abonadas das cidades. Um exemplo disso é o já citado investimento prioritário em transporte particular, em detrimento do público. Apresenta, também, olhar condescendente diante da ocupação de áreas indevidas, visto que é de sua incumbência fiscalizar. O rigor das leis aplicado apenas às áreas nobres constitui mais um fator. Implantação da infraestrutura urbana é, também, uma incumbência do Estado. Diante da não execução dessa tarefa, os empreendedores acabam por construir em áreas inadequadas. Mas, para que as construções sejam possíveis, é necessária a autorização do Estado, que a concede, mesmo com a ausência de infraestrutura (FERREIRA, 2012).

O mercado imobiliário também contribui fortemente para a situação urbana atual. Há, sim, dificuldade em construir em terras infraestruturadas. Porém, por outro lado, ao colocar o retorno financeiro como prioridade, força-se a expansão urbana para áreas sem infraestrutura. Nelas, a terra é mais barata para eles, porém, mais onerosa para o Estado, que precisará realizar investimentos.

Dentre os diversos atores que compõem a nossa dinâmica social, os segmentos mais pobres de nossa população talvez sejam os únicos cuja responsabilidade deve ser amenizada pelo fato de que sofrem de correlação de forças bastante injusta, embora seja a eles imputada, tantas vezes, a culpa por ocuparem áreas indevidas. Porém, em relação ao que se refere ao respeito do direito à moradia, garantido no artigo 6º da Constituição, a maior responsabilidade está na falta de alternativas de habitação oferecidas pelo mercado e Estado, que, como já se afirmou, empurram esse grupo social para os assentamentos precários das periferias, justamente as áreas menos valorizadas. Excetuado esse segmento, os demais agentes sociais certamente dividem, voluntariamente ou não, em maior ou menor grau, parcela mais importante da responsabilidade. (FERREIRA, 2012, p. 27)

Rolnik (2010) ressalta que, para a produção de moradias em larga escala nas áreas periféricas e sem infraestrutura, tem servido como justificativa o baixo custo da terra. Essa prática tem agravado o problema da periferação e acentuado problemas de vulnerabilidade e mobilidade.

Acerca da intensificação da produção habitacional em todos os níveis de renda, Ferreira (2012) explica como ela teve início.

As medidas tomadas pelo governo federal a partir de 2006, mudaram positivamente o quadro, promovendo segurança jurídica e financeira aos agentes do setor imobiliário, incentivando-os a ampliar a oferta para camadas de renda intermediária. O fim de alguns gargalos administrativos e

institucionais e a significativa ampliação dos créditos imobiliários trouxeram maiores recursos para o setor, ainda mais dinamizado com a abertura de capital das maiores construtoras do país na Bolsa de Valores. Somado a isso, fatores macroeconômicos, como o crescimento da economia nacional e a ampliação dos empregos formais, acompanhados pelo crescimento real do salário mínimo, ampliaram a capacidade de endividamento de parte da população, possibilitando seu acesso ao financiamento habitacional. O “segmento econômico” estava prestes a eclodir, e o PMCMV teve para isso papel fundamental. (FERREIRA, 2012, p. 45)

Ainda que o aumento na produção da habitação gere crescimento da economia, desenvolvimento das cidades e aumento da oferta de empregos, é necessário atentar para os impactos sociais e ambientais dessa transformação. Um exemplo de rebatimento dessa prática – muito próprio do Programa Minha Casa Minha Vida, que seria criado posteriormente – é a padronização de tipologias habitacionais, bem como sua minimização excessiva. Isso tem sido observado tanto nos projetos de habitação de interesse social como nos voltados para o segmento econômico.

Expostos os problemas gerais da atualidade, vejamos as medidas que têm sido adotadas para enfrentar a questão da moradia após a aprovação da Lei 10.257.

Inicia-se a construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), que visava coordenar e integrar investimentos e ações. Para efetuar-la, tem início o processo de realização de conferências municipais, que culminaram com a Conferência Nacional, em outubro de 2003. Foi eleito o Conselho das Cidades e foram estabelecidos os princípios e as diretrizes da PNDU (BRASIL, 2004).

No início do Governo Lula, foi criado o Ministério das Cidades, incorporando a estrutura da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República. Composto sua estrutura, existem quatro Secretarias: de Habitação; Saneamento Ambiental; Mobilidade e Transportes Urbanos; e Programas Urbanos. O Ministério assume os problemas urbanos como parte da agenda nacional. A partir dele, a habitação passa a ser articulada com outras questões da cidade e são tomadas medidas que podem ser consideradas marcos, tais como a criação da Secretaria Nacional de Habitação, a Política Nacional de Habitação (PNH) e a instituição do Conselho das Cidades.

Em 2003, foi criada a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades e foram aumentados em cerca de 600% os investimentos no setor habitacional (BRASIL, 2010). Priorizou-se o atendimento às famílias com renda de até três salários mínimos, foram ampliados os subsídios com recursos oriundos do FGTS e do OGU (Orçamento Geral da União) e, além disso, houve incentivo à produção habitacional para a classe média, como solução para evitar o antigo problema exemplificado por Ferreira:

Sem linhas de financiamento no setor privado, compatíveis com sua possibilidade de endividamento, a classe média baixa acabou recorrendo a autopromoção da moradia ou se beneficiando das políticas públicas habitacionais, como a do BNH, pois a lógica de compra da “casa própria” que as caracterizava exigia alguma capacidade de pagamento, impossível para os mais pobres. Concomitantemente, a classe média, com mais recursos, acabou drenando para si os financiamentos públicos, teoricamente destinados à habitação social, o que alavancou, ao longo dos anos 1970, grande impulso da construção civil e intensa verticalização nas maiores cidades brasileiras (FERREIRA, 2012, p. 45).

Ao longo da segunda metade do séc. XX, a política habitacional brasileira, mesmo quando foi pouco mais significativa, nunca atendeu efetivamente à população com renda abaixo de cinco salários mínimos. Por isso, aliás, que essas faixas de renda concentram hoje cerca de 90% do déficit habitacional brasileiro. (FERREIRA, 2012, p. 23)

A PNH foi lançada em 2004 como um documento que detalha de que forma a articulação entre política urbana e habitacional se efetivaria, destrinchando como se daria a relação com os agentes envolvidos na sua implementação (BRASIL, 2010). Em 2005, foram instituídos o Sistema Nacional de Habitação e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), regulamentado pela Lei Federal nº 11.124.

A função do Sistema Nacional de Habitação (SNH) consiste em organizar os agentes atuantes na área e reunir os esforços das três esferas de governo, do mercado e de cooperativas/associações populares. O SNH está subdividido em dois sistemas: Sistema Nacional de Habitação de Mercado (SNHM) e Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) (BRASIL, 2010). O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) possui natureza contábil e centraliza os recursos fiscais destinados à implementação dos programas estruturados na linha do SNHIS (BRASIL, 2010).

Como condição para acessar recursos do Fundo, ao aderirem ao Sistema, estados, Distrito Federal e municípios deverão empreender medidas de âmbito institucional, comprometendo-se a constituir um Fundo Local de Habitação de Interesse Social, criar um Conselho Gestor do Fundo Local –que deverá ter um modelo similar ao nacional – e elaborar um Plano Local Habitacional de Interesse Social (PLHIS). (BRASIL, 2010, p. 15)

Em 2007, a economia brasileira apresentava um crescimento satisfatório. No entanto, ao final de 2008, a conjuntura nacional foi comprometida com o agravamento da crise econômica. Isso levou a uma redução do crédito, em decorrência da falência de relevantes instituições financeiras internacionais, afetando significativamente os investimentos das empresas privadas na construção civil.

Como reação do Governo Federal, a fim de mitigar os efeitos da crise, foi empreendida uma série de ações, concentradas no setor da construção civil e na infraestrutura.

Essas medidas de estímulo justificam-se pelo relevante papel que o setor desempenha, em toda sua cadeia produtiva, na economia brasileira. A adoção de medidas de estímulo à indústria da construção justifica-se, ainda, pelo peso que o setor possui no Produto Interno Bruto brasileiro, e por sua enorme capacidade empregadora. (BRASIL, 2010, p. 50)

A principal medida foi a criação do Programa Minha Casa Minha Vida.

1.2.2 Ceará

Conforme Máximo (2012), a herança que a Habitafor recebe ao ser criada, em 2003, é uma evidência da precariedade do setor habitacional dos anos 1990 até aquele momento. Diante da defasagem institucional no setor, aconteceu a terceirização do desenvolvimento dos projetos, os quais cabia

ao poder público sua análise e fiscalização. “Sem um maior controle sobre o que estava sendo produzido, além da padronização, observa-se uma redução significativa da qualidade dos projetos desenvolvidos, se comparados com as ações da COHAB-CE no momento anterior” (MÁXIMO, 2012, p. 213).

Desse modo, a Habitafor inicia suas atividades reparando erros de projetos em desenvolvimento e, posteriormente, desenvolve projetos próprios, que buscam certa variabilidade tipológica no que diz respeito à quantidade de dormitórios mediante o ajuste do desenho a um modelo padrão (MÁXIMO, 2012). Responsabiliza-se, por exemplo, pelo Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza.

Máximo (2012) apresenta, também, outros empreendimentos que não estão vinculados à Habitafor: o Projeto Vila do Mar, o Preurbis e o Projeto Maranguapinho, sendo os dois primeiros realizados por outros setores da prefeitura e o terceiro pelo Governo do Estado, através da Secretaria das Cidades. O autor atenta que o Projeto Maranguapinho sofre da mesma padronização observada em outros projetos, enquanto os grandes projetos, externos à Habitafor, buscam “a adoção de tipologias diversificadas, em blocos de apartamentos com geometria irregular e acessos independentes às unidades habitacionais” (MÁXIMO, 2012, p. 213).

1.3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisando a história da questão habitacional no país, observam-se tanto as mudanças que ocorrem ao longo do tempo como a reprodução de alguns aspectos.

Durante o período escravocrata e o liberal, há uma ausência total de vínculo entre o poder público e a questão da moradia. Na verdade, a moradia dos trabalhadores estava à mercê das severas leis de mercado, o que levou a uma situação de descontrole da salubridade no espaço urbano, tornando as medidas de adequação imprescindíveis.

Ocorre, então, uma significativa mudança: de um extremo descontrole a medidas extremamente controladoras, com a execução das vilas operárias (que passaram a existir mesmo sem a extinção total dos cortiços). A iniciativa privada passa a incentivar a construção de habitação operária e autorizar (e esta palavra deixa claro o poder da iniciativa privada no Estado liberal) o Poder Executivo a construir casas para locação.

Da total exploração da força de trabalho do proletário, sem compromisso algum com suas condições de vida, passa-se ao controle profundo do trabalhador a partir da moradia. Difunde-se a ideia de uma moradia ideal, de acordo com os padrões higienistas; e de uma moral ideal, uma vez que só podiam habitar as vilas operárias os proletários que tivessem um comportamento condizente com as expectativas do patrão.

Na República Velha, encontramos, pela primeira vez, aspectos que constantemente serão repetidos: a produção de moradia como uma forma de o poder público demonstrar iniciativa; a construção como forma de aumento dos lucros; e investimento seguro, em momentos de crise, por exemplo; além de um modo de gerar empregos. Como coloca Bonduki (1998), ao explicar sobre o período do Populismo:

Intervir na questão da moradia era politicamente importante, pois “com a crise, esse problema passara a ter grande visibilidade política e adquirira

potencial para articular um consenso, pois incorporava demandas populares (habitação e emprego) e empresariais (especialmente das indústrias de materiais e da construção civil). Ademais, a habitação constituía uma peça importante no discurso conservador e de setores da Igreja católica, que identificavam a posse de um imóvel à estabilidade social”. (MELO, 1991 *apud* BONDUKI, 1998, p. 116)

Outra questão interessante para se observar é o modo de lidar com as favelas. Taschner atenta: “Quando a legalidade é tão complicada e custosa que é possível apenas para as elites, os excluídos têm como única saída a ilegalidade” (TASCHNER, 1997, p. 67).

A favela surgiu como resposta a todas as dificuldades que tornam a moradia inacessível aos excluídos. E como resposta, também, a uma tentativa de higienização social, como no caso do Rio de Janeiro, em 1906, quando as primeiras favelas surgiram diante das remoções sem reposição das moradias.

A evolução do modo de compreender a favela vai desde o ideal de sua erradicação total à tentativa de “educação” da população, nos chamados “Parques Proletários”, para só então ser percebida como um local merecedor de infraestrutura.

Analisando-se a história local, encontra-se, com facilidade, outro ponto comum a diversas bibliografias que tratam do tema da moradia em todo o país: a localização dos assentamentos em terrenos ambientalmente vulneráveis (como os casos do Lagamar e do Arraial Moura Brasil). “Áreas onde, em suma, nem o mercado e nem o Estado podem construir, dando a essa população certa ‘tranquilidade’, com menos pressão para sua expulsão” (FERREIRA, 2012, p. 20). Somam-se a isso fatores econômicos que dificultaram, por exemplo, os benefícios da Fundação Casa Popular e, posteriormente, levaram o Governo do Estado a redirecionar, na República Nova, a política de desenvolvimento do estado. No caso do Ceará, a seca atua como agravante local, que se soma aos outros encontrados em todo o país.

Observando a questão da moradia atualmente, percebemos traços parecidos com os encontrados na revisão histórica. Um exemplo é a alta sujeição às leis de mercado, que acabam por determinar onde construir habitação, em vez de instalá-las em regiões de modo a melhorar os deslocamentos das pessoas – uma medida que já poderia ter sido viabilizada através das ZEIS de vazios, as quais, em Fortaleza, já foram delimitadas, porém, não regulamentadas e, por isso, perdem uma porcentagem de seu terreno a cada ano.

Essas leis também ditam a tipologia das moradias a serem construídas, cada vez menores, como modo de viabilizar sua edificação em terrenos cada vez mais caros. Outras consequências das dinâmicas de mercado seriam: a retenção de terras vazias e ociosas em áreas infraestruturadas; o crescimento forçado da cidade para áreas que ainda não receberam o investimento do poder público, uma vez que a terra disponível dentro da cidade é excessivamente cara; e os vazios urbanos gerados, subutilizando os investimentos públicos realizados, enquanto a demanda por esses mesmos investimentos cresce em áreas distantes. O que fica comprometido, por essa ótica, é a qualidade de vida dos habitantes.

O perfil das cidades é constantemente transformado e, da mesma forma que várias deficiências na cidade levaram anos sendo reproduzidas e reafirmadas, o combate aos problemas gerados por elas requer, também, algum tempo até que seus efeitos sejam sentidos mais claramente. Por

mais que tenha acontecido uma mudança formal para solucionar questões críticas, é necessária uma transformação de modo geral na postura das pessoas, a fim de reivindicar que as conquistas legais possam ser efetivadas.

país, que serviu como catalisador para a recomposição do campo da reforma urbana (SOUZA, 2003, 2005).

Foi aberta a possibilidade para que a própria sociedade civil apresentasse, diretamente ao Congresso, propostas legislativas, denominadas de “emendas populares”. Os requisitos para que tais emendas fossem recebidas pelo Congresso Constituinte eram os seguintes: a emenda deveria ser subscrita por, pelo menos, 30.000 eleitores e, além disso, deveria ser apoiada por, pelo menos, três entidades das sociedades civil. Uma dessas “emendas populares” foi justamente a da reforma urbana, que teve o apoio de cerca de 150.000 eleitores. (SOUZA, 2005, p. 118)

O problema dessa possibilidade de recebimento de emendas é que ela tinha caráter puramente consultivo, e não deliberativo. O Congresso se comprometia a recebê-la, mas isso não implicava incorporá-la diretamente no texto constitucional. Ao longo dos debates, a emenda foi “emagrecendo”. Foram retiradas dela, por exemplo, proposições referentes aos transportes coletivos e serviços públicos, e excluídos os terrenos públicos da aplicação de usucapião (SOUZA, 2005). Das duas dezenas de artigos, foram incluídos no capítulo da política urbana apenas dois, o 182 e o 183, que diziam:

Art. 182 - A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183 - Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião, (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1998)

Diante desse resultado, pareceu restar, como opção, concentrar os esforços em uma tentativa de converter os planos diretores municipais em meios de promoção de reforma urbana,

Este capítulo tem como objetivo esclarecer, no âmbito da legislação, como se dá a relação entre política urbana e política habitacional. Para isso, será apresentada, inicialmente, a ideia de plano diretor vigente a partir da Constituição de 1988, uma vez que o primeiro plano diretor analisado data de 1992. Na sequência, serão apresentados o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza (PDDU For); a Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), que surge para efetivar o PDDU; o Plano Diretor Participativo (PDP); e, por fim, o instrumento urbano mais recente, voltado especificamente para a habitação de interesse social: o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS).

O PDDU e a LUOS, considerando-se que são partes de um mesmo projeto, serão analisados conjuntamente. Foram escolhidos seis parâmetros: diretrizes; zoneamento; objetivos; política urbana e política habitacional; gestão democrática participativa; déficit habitacional e produção de novas moradias; urbanização de assentamentos e regularização fundiária.

O PLHIS, diferente dos outros planos, é um instrumento voltado diretamente para a habitação. Nesse caso, não há necessidade de classificá-lo nos parâmetros acima, que visam encontrar a relação entre a política urbana e a questão da moradia nos planos diretores.

A reforma urbana e os planos diretores

A partir da década de 1950 desenvolve-se no Brasil um discurso que passa a pregar a necessidade de integração entre vários objetos (e ações para atingi-los) dos planos urbanos. Esse discurso passou a centrar-se (mas não necessariamente a se restringir) na figura do plano diretor e a receber, na década de 1960, o nome de planejamento urbano ou planejamento urbano (ou local) integrado. A consciência da necessidade de integração na verdade pode ser detectada desde o início deste século e passou a ser o denominador comum desse tipo de planejamento. Isso não quer dizer que a integração tenha sido conseguida; muito pelo contrário, na quase totalidade dos casos não foi além do discurso (...). (VILLAÇA, 2004, p. 177)

Souza (2003, 2005) traz o conceito de “novos planos diretores”, surgido após a Constituição de 1988, como uma reverberação da ideia de reforma urbana, a qual classifica como uma “irmã mais nova” da reforma agrária.

O conceito de reforma urbana remonta aos anos 1960, passando, porém, por uma transformação ao longo do tempo, até meados da década de 1980. Inicialmente, a expressão estava mais ligada ao embelezamento da cidade, constituindo reformas autoritárias e de conteúdo antipopular. Após sua evolução, tem como objetivos, atualmente: coibir a especulação imobiliária, reduzir o nível de disparidade socioeconômico-espacial intraurbana e democratizar o mais possível o planejamento e a gestão do espaço urbano (SOUZA, 2003, 2005).

O autor conta que, com a aproximação do final do regime militar, teve início a perspectiva da elaboração de uma nova Constituição para o

mediante instrumentos e mecanismos capazes de contribuir para o atingimento dos objetivos da reforma. Paralelamente, mas sem alarde, buscou-se regulamentar os dois capítulos da Constituição por meio da Lei Federal de Desenvolvimento Urbano (mais conhecida como Estatuto da Cidade), somente aprovada em meados de 2001, após onze anos (!) de tramitação no Congresso Nacional. (SOUZA, 2005, p. 120)

2.1 O PDDU e a LUOS

Cumprindo a determinação constitucional, várias cidades brasileiras voltaram a elaborar planos diretores no início dos anos 1990. Algumas (...) aproveitaram a oportunidade (...) para politizar o plano diretor- agora claramente transformado num projeto de lei. Nesse sentido, tentaram introduzir nele temas da reforma urbana e dispositivos que atendiam aos princípios de justiça social no âmbito urbano e que não era impedido pela Constituição, como o coeficiente de aproveitamento único e igual a um para toda a cidade (o chamado “solo criado”). Associadas a esse dispositivo estavam as ideias da “concessão onerosa de potencial construtivo de criação do Fundo Municipal de Urbanização. (VILLÇA, 2004 p. 233)

Mesmo antes da criação do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Fortaleza, de 1992, apresentava um caráter progressista, incluindo ferramentas que contemplavam o cumprimento da função social da propriedade. No entanto, o Plano apenas as cita, sem deixar claro como se daria a aplicação (PEQUENO, 2010 apud MÁXIMO, 2012). Suas diretrizes e objetivos seriam especificados e aprofundados na LUOS, que data de 1996. A elaboração do PDDU contou com um aprofundado diagnóstico preliminar da cidade, o que é contraditório diante do caráter genérico dos índices e das determinações que ele apresenta.

Um traço forte é o seu caráter tecnocrata – reverberação das décadas anteriores (MÁXIMO, 2012). Tinha como horizonte para seus objetivos o ano 2000, porém, em 2002, apesar de aprovado, ainda não havia sido implementado, sendo necessário o início de um processo de revisão, seguindo os preceitos do Estatuto da Cidade.

Desse momento até sua aprovação final, em 2008, o processo de revisão aconteceu entremeadado de importantes disputas político-ideológicas e conflitos entre as diferentes partes interessadas. (PEQUENO, 2010 apud MÁXIMO, 2012, p. 180)

A primeira revisão, em 2002, foi vetada pelas autoridades municipais em razão da falta de participação popular no seu processo, tendo, ainda, a desaprovação da própria sociedade civil. Ainda assim, foi encaminhado para aprovação na Câmara Municipal, em 2004. Como reação, uma grande mobilização popular de setores voltados para questões urbanas, como ONGs e movimentos sociais, entraram com uma queixa formal no Ministério Público. A primeira proposta de revisão, então, não foi aprovada e teve de ser elaborada novamente (ARAGÃO, 2010; MÁXIMO, 2012).

Em 2005, com o início da gestão de Luizianne Lins, foram adotadas novas medidas progressistas, como o orçamento participativo, e foi dada continuidade à revisão do PDDU.

Graças às recomendações e campanhas do Ministério das Cidades, o perfil dos novos consultores e o conteúdo democrático apresentado nos discursos da nova administração municipal, todos esses fatores criaram uma expectativa positiva dentro dos movimentos sociais em torno da possibilidade de participação popular. A sua elaboração contou com diferentes segmentos da sociedade. (MÁXIMO, 2012, p. 180)

Diretrizes

Acerca das diretrizes que mais intimamente se relacionam com a questão da habitação de interesse social, mesmo que várias delas sejam fortemente ligadas ao tema, nenhuma se refere diretamente a ele.

Genericamente, o PDDU coloca como diretriz o ordenamento, a expansão dos núcleos urbanos e a distribuição adequada das atividades e das pessoas. A proposta é promover a desconcentração e a descentralização da cidade através da distribuição da população e das atividades entre as centralidades criadas. Também determina a recuperação, através de impostos, de investimentos do poder público que tenham suscitado a valorização dos imóveis urbanos. É prevista a adequação dos instrumentos à política de desenvolvimento urbano, e o cumprimento da função social da propriedade, esclarecendo, posteriormente, a importância de se promover o adequado aproveitamento dos vazios urbanos e terrenos subutilizados, reprimindo a retenção especulativa. O tratamento das carências de equipamentos é dado por bairros.

O Plano ainda apresenta como diretrizes: a participação de entidades comunitárias no estudo e o encaminhamento/solução de questões que lhe sejam concernentes, sem, no entanto, especificar como se daria essa participação ou quais questões seriam.

Zoneamento

O PDDU estabelece os bairros como “a unidade de planejamento para o dimensionamento das carências e reconhecimento das aspirações localizadas”, e os agrupa em três macrozonas e mais um conjunto de zonas especiais, com diversas finalidades. Segundo a definição do Plano, “as macrozonas constituem a estrutura básica do processo de implementação da política urbana até o ano 2000”. São elas: Macrozona Urbanizada, Macrozona Adensável e Macrozona de Transição. As duas primeiras são subdivididas em Microzonas de Densidade, as quais são constituídas por conjuntos de bairros ou, em alguns casos, por um bairro só, reguladas pela LUOS. “O plano instituiu zonas de urbanização prioritária considerando os setores mais adensados da cidade: Centro, Aldeota, Carlito Pamplona, Antônio Bezerra, Parangaba, Montese, Messejana e Seis Bocas” (COSTA, 2005; MUNIZ, 2009 apud MÁXIMO, 2012, p. 154).

As microzonas são definidas em função das atividades existentes, das condições de solo, e infraestrutura e da densidade populacional da época e projetadas para o ano 2000.

A definição das macrozonas no PDDU, descritas pela infraestrutura, é um retrato de como se encontrava a cidade nos anos 1990. A Macrozona Urbanizada, que seria a mais dotada de infraestrutura, por exemplo, não era totalmente contemplada pelo sistema de esgotamento sanitário. Ela era integralmente atendida pela rede de abastecimento de água e a área onde mais se concentravam população e atividades urbanas.

A Macrozona Adensável se encontrava parcialmente atendida pela rede de água e sem coleta de rede de esgoto. Nela “se verifica uma tendência de expansão das atividades urbanas, com possibilidade de ordenamento e direcionamento da implantação da infra-estrutura, sem prejuízo da ocupação existente”, segundo a definição do PDDU.

A Macrozona de Transição “é a área não adensada, sem infra-estrutura de água e esgoto, configurando-se área de reserva para expansão urbana, com características urbanas e agrárias”.

Quanto à subdivisão, a Macrozona Urbanizada é dividida em sete Microzonas de Densidade, enquanto a Macrozona da Transição é constituída por quatro. Apesar dessas subdivisões e da variabilidade de condições de infra-estrutura, densidades e atividades encontradas na cidade (como a heterogeneidade da Macrozona Urbanizada quanto à rede de esgotos), é estabelecido um índice de aproveitamento único para as três macrozonas. O índice igual a 1, estabelecido pelo Plano Diretor, segundo o próprio texto, pode ser ultrapassado mediante situações específicas de densidade e infra-estrutura, e também varia em zonas específicas.

Art. 44 - O índice de aproveitamento único poderá ser ultrapassado em função da infra-estrutura de água e esgoto implantada, altura do lençol freático e taxa de absorção do solo, respeitadas as densidades dos sistemas de água e esgoto.

Art. 45 - O índice de aproveitamento único poderá ser ultrapassado, em função das densidades existentes, e projetada para o horizonte do ano 2.000, respeitadas as demais disposições da legislação de uso e ocupação do solo.(FORTALEZA, 1992)

A LUOS, datada de 4 anos após o PDDU, já apresenta, em quase todos os bairros, índices diferentes do geral, que podem ser adotados através da outorga onerosa do direito de construir. O índice 1 permanece, em sua maioria, apenas para residências unifamiliares.

Para as zonas especiais, são descritas diferentes potencialidades: interesse ambiental, orla marítima, faixa de praia, preservação, proteção, interesse urbanístico, institucional, industrial e urbanização prioritária.

Não existem, no setor das zonas especiais, áreas específicas para habitação de interesse social. Elas são contempladas na sessão que trata de usos e ocupações diferenciados, a qual se refere, entre outros casos (condomínios, polos geradores de tráfego, equipamentos de impacto), aos conjuntos habitacionais e assentamentos espontâneos. Para os terrenos de conjuntos habitacionais a serem construídos, determina-se a realização de obras de infra-estrutura. Para os assentamentos espontâneos, é prevista a urbanização, desde que sejam obedecidos alguns critérios. O Plano Diretor, e a Lei de Uso e Ocupação do Solo não apontam, no entanto, quais são os assentamentos a que se referem. Apenas citam as características necessárias para que sejam classificados como adequados à regularização.

Pode-se concluir que são leis as quais privilegiam uma cidade formal e que as diretrizes apresentadas pouco se aprofundam na realidade local. A pouca objetividade do texto acerca de como se daria a realização de certas medidas ou metas desfavorece muito sua efetivação.

Objetivos (Política Urbana e Política Habitacional)

Os objetivos que seguem uma linha semelhante às diretrizes mencionadas apresentam ligações um pouco mais explícitas ao tema da habitação. São objetivos do PDDU: urbanização e regularização fundiária, acesso à terra e oferta de habitação para faixas de renda média e baixa, e redução dos deslocamentos entre habitação, trabalho e lazer.

Dos que tratam de política urbana, com rebatimento imediato sobre a moradia, temos: a racionalização da infra-estrutura instalada, evitando desperdícios ou sobrecargas; compatibilização da densidade à infra-estrutura; e a intensificação dos processos de ocupação do solo, à medida que a capacidade da infra-estrutura seja ampliada. Esta deve ser desenvolvida de forma a atender satisfatoriamente todas as regiões da cidade.

Gestão democrática participativa

Está assegurada “a participação da população no planejamento e controle da execução das diretrizes do Plano Diretor de Desenvolvimento”. A participação é mencionada, aqui, pela segunda vez no texto. Porém, mais uma vez, não há maiores esclarecimentos sobre como se daria.

Déficit habitacional e produção de novas moradias

Ambos os textos – PDDU e LUOS – discorrem sobre a produção de novas moradias. Apesar de ser levada em conta a demanda, nenhum menciona como seria realizado o levantamento do número de unidades necessárias nem propõe princípios para a realização de uma política voltada para o combate ao déficit habitacional.

O que o PDDU traz acerca do assunto é a definição de conjunto habitacional, bem como a de infra-estrutura e equipamentos comunitários necessários para atendê-lo, ressaltando a importância da compatibilidade entre a infra-estrutura e a densidade de cada empreendimento. Os conjuntos habitacionais se encontram na sessão que aborda usos e ocupações diferenciados. Sobre os equipamentos comunitários, é previsto cuidado especial no caso de projetos com mais de 100 unidades, os quais deverão apresentar, junto à implantação, os equipamentos necessários. Segundo o PDDU:

Art. 62 - Consideram-se conjuntos habitacionais de interesse social os projetos destinados à urbanização de áreas para implantação de programas habitacionais, incluindo a infra-estrutura, enquadrados pelas entidades governamentais federais, estaduais e municipais para atendimento da população de baixa renda. (FORTALEZA, 1992)

Feita a definição, o texto determina que o projeto pode ser constituído de residências unifamiliares ou multifamiliares e trata de questões referentes à aprovação de projetos junto à prefeitura. São esclarecidos, ainda, pontos referentes à iniciativa dos projetos, se pública ou privada, ficando determinado que, no segundo caso, caberá à prefeitura classificar um empreendimento como conjunto habitacional.

A LUOS apresenta um capítulo exclusivamente dedicado à implantação de conjunto habitacional de interesse social. Nele, são retomadas algumas determinações do Plano Diretor, como infra-estrutura, aprovação e equipamentos urbanos, e fornecidos detalhes sobre o parcelamento.

Um ponto delicado é a possibilidade de implantação de conjuntos habitacionais em qualquer uma das três macrozonas. Considerando infraestrutura, serviços e densidade, pode-se inferir que a valorização dos terrenos na cidade, por Macrozona, em ordem decrescente, seria: Macrozona Urbanizada, Macrozona Adensável e Macrozona de Transição.

Segundo a legislação, é possível implantar conjuntos habitacionais em qualquer uma das três, sem critérios prévios rigorosos. Não é necessária, para a aprovação de uma obra, a existência de infraestrutura no terreno. Se o terreno escolhido não a apresenta, fala-se em implantá-la concomitantemente ao projeto.

Sem determinações do poder público que induzam à instalação de HIS em áreas já consolidadas, a produção de novas moradias fica sujeita à lógica do mercado. Para ser viável, o terreno precisa ser de baixo custo. Existe, então, uma tendência à instalação de HIS em áreas inadequadas. No entanto, o capítulo sobre as diretrizes para o sistema de circulação e transporte menciona uma medida anterior ao projeto do conjunto: recomenda-se “estabelecer normas para implantação de conjuntos habitacionais de modo que fiquem em locais privilegiados quanto ao acesso ao sistema viário”.

Urbanização de assentamentos e regularização fundiária

O PDDU define os assentamentos espontâneos e as incumbências do Poder Executivo ao elaborar planos de urbanização. Esclarece, também, quais características de assentamentos espontâneos os tornam inadequados para a urbanização e regularização fundiária.

A LUOS, no capítulo sobre aglomerados populares, traz o conceito de Zona Especial Residencial (ZER). O termo se aplica apenas aos casos de projetos de urbanização e reassentamento popular. Essas zonas seriam submetidas a intervenções urbanísticas na condição de assentamentos espontâneos ou reassentamentos populares, com parâmetros próprios, que não contemplam propriedades privadas dentro da área delimitada. As ZER seriam retomadas novamente apenas em 2008, com o decreto da Vila do Mar.

No PDDU,

Art. 73 - Consideram-se assentamentos espontâneos, podendo ser objeto de regularização fundiária, as áreas ocupadas por população de baixa renda, favela ou assentamentos assemelhados, destituídos da legitimidade do domínio dos terrenos, cuja forma se dá em alta densidade e em desacordo com os padrões urbanísticos legalmente instituídos. (FORTALEZA, 1992)

O plano de gestão citado deve contemplar a participação da população nos processos de delimitação e implementação das áreas de assentamentos espontâneos. Cabe ao Poder Executivo a definição das normas de uso e ocupação do solo, a demarcação do sistema viário, a regularização fundiária e a promoção de melhorias urbanas. Segundo o Plano, o poder público deverá contemplar, ainda, a participação da iniciativa privada. São mencionados proprietários de terrenos, promotores imobiliários, associações e cooperativas de moradores na viabilização do empreendimento. E, por fim, é dever da gestão, também, fixar preços e formas de financiamento, transferência ou aquisição das unidades habitacionais que estivessem a ser produzidas.

Os traços dos assentamentos que os tornam inadequados à urbanização e à regularização fundiária são: aqueles que colocam em risco, de algum modo, a segurança dos moradores (declividade do terreno, aterros com materiais nocivos à saúde etc.); os que se encontram em áreas de preservação de recursos naturais; os que se encontram sob viadutos ou pontes; aqueles cuja localização causa transtornos à infraestrutura, seja a já implantada ou a que estiver em fase de projeto; os que se encontram em áreas destinadas a projetos de interesse coletivo; e os que existiam há menos de doze meses antes da data de publicação do PDDU.

A LUOS também trata de questões relacionadas aos procedimentos de aprovação e execução dos projetos, aos convênios entre município, governo do estado e União, e fixa parâmetros gerais para os projetos de reassentamento, como o índice de aproveitamento – de 1,8 para uso residencial e misto e de 1,0 para os demais –, a taxa de ocupação de 80% e o recuo de fundo de 2,00 m.

2.2 O PDP

Equidade, participação popular, descentralização administrativa e respeito ao interesse coletivo são ideias recorrentes no Plano Diretor Participativo (PDP) de Fortaleza, sancionado em 2009.

Seus princípios gerais – funções socioambientais da cidade, função socioambiental da propriedade, gestão democrática e equidade – se relacionam intimamente com o problema da moradia. A Lei Complementar, ao destrinchar os conceitos que adota e como eles se aplicam, evidencia ainda mais a forte relação que cada um deles tem com a questão da habitação, tanto nos âmbitos mais diretos como nos indiretos.

O PDP é o produto do processo de revisões pelo qual passou o PDDU, tendo como colaboradores em sua elaboração diferentes segmentos da sociedade. O novo contexto que se apresentava – que incluía o perfil diferente da nova gestão, cujo discurso apresentava um conteúdo mais democrático, o dos consultores do plano, e as recomendações e campanhas do Ministério das Cidades – criou uma expectativa em torno da possibilidade de participação popular, que acabou não sendo possível, em razão do curto período disponível para aprovação do plano. No entanto, sua qualidade técnica e os instrumentos eleitos devem ser destacados (PEQUENO, 2010 apud MÁXIMO, 2012).

É apresentado, então, o conceito de direito à cidade,

entendido como o direito à terra urbana, à moradia digna, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações. (FORTALEZA, 1992)

A maior conquista do PDP, provavelmente, é a inclusão das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) “como instrumento de garantia da oferta de áreas urbanas bem localizadas e equipadas com infraestrutura para a população de baixa renda” (MÁXIMO, 2012, p. 181).

Durante o enfrentamento político nas audiências públicas, fóruns, conferências e conselhos, o principal ponto de divergência entre movimento social e setores da construção civil foi em torno da disputa por terra urbanizada. Os movimentos reivindicaram a transformação de

comunidades consolidadas em ZEIS para regularização fundiária e os vazios urbanos localizados na zona central em ZEIS de vazios urbanos. (ARAGÃO, 2010, p. 98)

Demonstra-se, no Plano Diretor, o objetivo de impedir a retenção especulativa de imóveis, responsável pelo benefício de poucos sobre investimentos públicos, que deveriam se destinar à população como um todo. O impedimento da retenção especulativa, junto a outras medidas, possibilita a democratização do acesso ao solo urbano e à moradia, uma das definições, no documento, do cumprimento da função socioambiental da propriedade. Entre as definições de função socioambiental da propriedade, está, também, o respeito ao interesse coletivo e a atenção à qualidade de vida, à justiça socioambiental e ao desenvolvimento das atividades econômicas.

Zoneamento

O Plano Diretor Participativo divide a cidade em duas macrozonas, mais as zonas especiais, que são diferentes das do PDDU. Enquanto no PDDU a subdivisão das macrozonas se dá através de microzonas enumeradas, no PDP, as macrozonas são subdivididas por tipos, com nomes específicos. Alguns destes se repetem, fazendo com que sejam enumerados. O zoneamento da cidade, então, fica da seguinte forma:

Macrozona de proteção ambiental

- Zona de Preservação Ambiental (ZPA)
- Zona de Recuperação Ambiental (ZRA)
- Zona de Interesse Ambiental (ZIA)

Macrozona de ocupação urbana

- Zonas de Ocupação Preferencial (1 e 2) (ZOP)
- Zona de Ocupação Consolidada (ZOC)
- Zona de Requalificação Urbana (1 e 2) (ZRU)
- Zona de Ocupação Moderada (1 E 2) (ZRU)
- Zona de Orla (ZO)

Zonas especiais

- Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)
- Zonas Especiais Ambientais (ZEA)
- Zona Especial do Projeto Orla (ZEPO)
- Zonas Especiais de Dinamização Urbanística e Socioeconômica (ZEDUS)
 - Zonas Especiais de Preservação do Patrimônio Paisagístico, Histórico, Cultural e Arqueológico (ZEPH)
- Zonas Especiais Institucionais (ZEI)

Cada uma das zonas tem uma seção própria, que a descreve brevemente, apresenta seus objetivos e parâmetros.

Objetivos

Assim como os princípios, os objetivos apontados pelo PDP também estão envolvidos intimamente com o problema da moradia. Dos objetivos relacionados especificamente com o tema, temos:

- V - combater a especulação imobiliária;
- VIII - ampliar a oferta de áreas para a produção habitacional de interesse social com qualidade, dirigida aos segmentos de baixa renda;
- IX - promover a urbanização e a regularização fundiária das áreas irregulares ocupadas por população de baixa renda;
- X - induzir a utilização de imóveis não edificados, não utilizados e subutilizados;
- XI - distribuir equitativamente os equipamentos sociais básicos, de acordo com as necessidades sociais das regiões, de forma que a distribuição dos respectivos recursos a estas seja diretamente proporcional à população e inversamente proporcional ao nível de renda. (FORTALEZA, 2009)

Outros objetivos diretamente relacionados ao tema são: planejamento e gestão participativos; justa distribuição de benefícios decorrentes do processo de urbanização; controle do uso, ocupação e parcelamento do solo a partir da capacidade de suporte do meio físico, da infraestrutura de saneamento ambiental e das características do sistema viário; promoção de saneamento ambiental em seus diferentes aspectos; redução de riscos urbanos e ambientais; reabilitação da área central da cidade; garantia de mobilidade e acessibilidade através do sistema de transporte coletivo e rede viária em qualquer ponto do território.

Diretrizes

O título do PDP que trata de suas diretrizes trata de vários assuntos. São apresentadas diretrizes para a política de habitação e regularização fundiária; de terras públicas; de meio-ambiente; de saneamento ambiental; de defesa civil; de mobilidade; de proteção ao patrimônio cultural; de desenvolvimento econômico; de turismo; e de integração metropolitana.

As diretrizes da Política de Habitação e Regularização Fundiária podem ser agrupadas em quatro categorias: gestão democrática e participativa; política urbana e política habitacional; déficit habitacional e produção de novas moradias; urbanização de assentamentos e regularização fundiária. A classificação das diretrizes do PDP foi o que inspirou a adoção das variáveis apresentadas aqui. No entanto, apesar de poderem ser classificadas, o que se percebe é que não há um encadeamento lógico delas, existindo pontos que poderiam ser classificados pela mesma categoria, mas se encontram distantes um do outro no texto.

Gestão democrática participativa

Enfatiza-se a democratização do acesso à terra urbana e à moradia digna para todos, bem como a melhoria das condições de habitabilidade, acessibilidade, preservação ambiental, qualificação dos espaços urbanos e ofertas de serviços públicos.

É lembrado o direito social à moradia como um direito humano, que implica a garantia de adequação cultural, social, econômica, ambiental e urbanística da política habitacional. O texto também aponta a importância do fortalecimento de processos democráticos no que diz respeito aos recursos públicos voltados para habitação e regularização fundiária, promovendo a participação das comunidades e sociedades civis nos processos de tomadas de decisões. Aqui, fica clara a importância de haver uma atenção especial à população de baixa renda, historicamente desfavorecida.

Política Urbana e Política Habitacional

A articulação entre as políticas habitacionais de regularização fundiária e as demais é destacada. É importante que as políticas públicas se complementem, viabilizem umas às outras, para que a cidade tenha uma dinâmica coerente. A fim de tornar isso possível, o PDP estabelece a articulação entre os diversos atores – setor público, setor privado, universidades, movimentos sociais e da sociedade civil organizada –, os quais devem desenvolver alternativas sustentáveis de regularização fundiária e provisão habitacional.

Déficit habitacional e produção de novas moradias

Acerca do déficit habitacional e da produção de novas moradias, está indicado, novamente, o cumprimento da função socioambiental da terra urbana. Esse princípio visa a redução progressiva do déficit e da inadequação habitacional, através da produção de lotes urbanizados e de novas habitações, que seriam adequadas do ponto de vista urbanístico e ambiental. O cumprimento da função socioambiental implica a indução da utilização do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, porém, sem esclarecer como essa indução será realizada.

É previsto o “estímulo à produção, por parte da iniciativa privada, de habitação voltada para o mercado popular, prioritariamente em zonas dotadas de infraestrutura”. Também está determinada, na diretriz VII, “a diversificação das formas de acesso à habitação de interesse social, prioritariamente em zonas dotadas de infraestrutura”. Observa-se que não foi feita restrição à produção para as zonas dotadas de infraestrutura, nem imposta a obrigatoriedade de implantação dela no caso de áreas não infraestruturadas, o que pode ocasionar problemas de inserção urbana.

Essa é uma questão delicada, que tem o Programa Minha Casa, Minha Vida como exemplo de como pode ser complexa. A cartilha da Caixa Econômica Federal dedicada ao programa determina que a infraestrutura deve existir nos terrenos dos empreendimentos, como condição para que sejam aprovados. No entanto, Freitas e Pequeno (2011) atentam que, até mesmo para os movimentos sociais que seriam contemplados pela infraestrutura, “a exigência do programa parecia demasiada e sem sentido, e representava um obstáculo ao andamento do programa, e não uma forma de garantir a inserção urbana dos terrenos de baixa renda”. Sem que haja a efetivação dos instrumentos que possibilitam a instalação das famílias cadastradas em áreas com infraestrutura, é improvável que elas tenham acesso à terra infraestruturada.

O principal instrumento instituído pelo Plano Diretor de 2009, neste sentido, são as ZEIS. Em Fortaleza, elas são classificadas em três tipos: ZEIS 1: de ocupação; ZEIS 2: de conjuntos habitacionais irregulares; e ZEIS 3: de vazios urbanos, que constitui reserva de terreno em áreas valorizadas na cidade, direcionadas para habitação popular. Até o momento, estas últimas não foram regulamentadas.

Sobre o levantamento do déficit habitacional, para a realização do cadastro dos programas e planos de política habitacional, o PDP determina a consideração do número de famílias nos assentamentos, e não de imóveis, como solução para o déficit habitacional por coabitação. Determina, também, a consideração, no levantamento, de famílias moradoras de rua e

de famílias que tenham pessoas com deficiência.

Também é mencionado o estímulo ao desenvolvimento e à utilização de processos tecnológicos que otimizem a produção de habitações nos mais diversos âmbitos: acessibilidade, qualidade construtiva, adequação ambiental e redução de custos.

A reabilitação e o repovoamento do Centro também se incluem na política urbana e habitacional. Fala-se em instrumentos que incentivem a permanência dos moradores na área, bem como atraiam novos, de diferentes segmentos de renda.

Urbanização de assentamentos e regularização fundiária

A política de reassentamentos propõe que, para assentamentos constituídos por famílias de baixa renda, haja normas especiais (principal ponto do instrumento ZEIS) de urbanização, edificação, uso e ocupação do solo, de modo a promover a eficaz implementação dos programas de regularização fundiária e urbanística.

Determina, também, em caso de remoção de famílias – instaladas em áreas de risco ou de preservação ambiental, para as quais haja um programa objetivando, respectivamente, a recuperação e preservação, ou em áreas destinadas a intervenções urbanísticas –, a garantia de alternativas habitacionais prioritariamente próximas ao ponto do qual serão removidas, ressaltando a participação delas no processo decisório. Entretanto, o conceito de proximidade não é especificado nem é pensada uma medida que torne a permanência das famílias em localidades próximas uma condição. Os efeitos dessa imprecisão têm-se feito sentir atualmente, quando diversas comunidades correm o risco de serem removidas para conjuntos habitacionais completamente distantes de onde se encontram, devido às obras da Copa do Mundo.

Prevê, ainda, a inibição de novas ocupações irregulares em áreas de preservação, recuperação e interesse ambiental, mediante a aplicação de normas e instrumentos urbanísticos e de fiscalização, que não são especificados; e, para as áreas não passíveis de urbanização e regularização fundiária, a implementação de programas integrados de recuperação urbano-ambiental.

2.3 O PLHIS

Até o fechamento da pesquisa, foi possível ter acesso apenas à versão preliminar da revisão do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Fortaleza (PLHIS For). Ele é composto por um conjunto de seis linhas de ação direcionado aos assentamentos informais em Fortaleza, sobre os quais apresenta um banco de dados, elenca as situações em que tais assentamentos podem se enquadrar, as soluções possíveis, os programas públicos existentes e. Sugere ainda a criação de outros programas, como forma de complementá-los.

O processo de produção da primeira versão do Plano foi iniciado em julho de 2010, sendo a versão final apresentada ao final do mesmo ano.

Os PLHIS são uma das condições impostas aos municípios para que possam acessar os recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), responsável por centralizar os recursos

destinados à execução dos programas estruturados pelo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) (BRASIL, 2010).

As linhas de ação apresentadas são: [1] integração urbana de assentamentos precários; [2] regularização fundiária de assentamentos precários e informais; [3] melhoria da unidade habitacional; [4] produção e aquisição de unidade habitacional; [5] assessoria técnica gratuita; e [6] desenvolvimento institucional.

A análise do PDDU, da LUOS e do PDP tinha como objetivo identificar e compreender como a questão da habitação é contemplada por eles e como é relacionada às outras questões urbanas. Considerando que o PLHIS é um documento voltado especificamente para a moradia, os parâmetros adotados anteriormente não se fazem fundamentais nele. Percebe-se, inclusive, que algumas das linhas de ação são semelhantes.

Cada linha de ação contempla um conjunto de parâmetros comuns: problemas, objetivos, tipos de intervenção, componentes da intervenção, tipologias de assentamentos alvo, critério de priorização da tipologia alvo, programas existentes, programas propostos, diretrizes e recomendações para ambos, e o produto habitacional.

Os programas aos quais o PLHIS visa recorrer dão uma noção da gama de medidas direcionadas à habitação. São citados: PAC (em suas diversas modalidades), Programa Habitar Brasil/BID, Pró-Moradia, Desenvolvimento de Equipamentos Sociais, Casa Bela, Kit Sanitário, Programa de Subsídio Habitacional (PSH), Crédito Solidário, Programa de Arrendamento Residencial (PAR), Programa de Mutirão, Programa Minha Casa Minha Vida, Morar Melhor, Casa e Renda, Entre que a Casa é Sua, Carta de Crédito, Programa Papel Passado e Programa de Assessoria Técnica (PAT).

A integração urbana de assentamentos precários se volta para favelas, mutirões, conjuntos e loteamentos irregulares, desde que sejam consolidáveis. Apresenta como problemas o adensamento excessivo, a localização parcial em áreas de risco ou de interesse ambiental, a precariedade de mobilidade urbana e outras situações que demandem reassentamento. Como produto habitacional, objetiva oferecer lotes urbanizados, kits de material de construção e unidades habitacionais.

Acerca da regularização fundiária de assentamentos precários e informais, as tipologias alvo são as mesmas da integração urbana, incluindo, além das consolidáveis, as consolidadas. Como problema especificado, a vulnerabilidade das famílias, causada pela insegurança da posse. E traz como produto o lote e a unidade habitacional regularizados.

Sobre as melhorias da unidade habitacional, está previsto o auxílio para todas as tipologias, exceto as que não sejam consolidáveis, a fim de solucionar a baixa qualidade construtiva e arquitetônica das unidades habitacionais construídas sem acompanhamento técnico. Como produto, pretende-se oferecer kits sanitários e de materiais de construção (para ampliação ou reforma).

A linha de ação que trata da produção e aquisição de unidades habitacionais é subdividida em outras três: produção e aquisição de novas unidades habitacionais, locação social de unidades habitacionais e promoção de unidades habitacionais na área central. Ela se destina a todas as tipologias de assentamento que não possam ser consolidadas e àquelas nas quais haja coabitação. No caso da locação social, deve ser aplicada em áreas infraestruturadas da cidade, onde haja imóveis disponíveis para

locação. Os problemas identificados acerca do assunto tratam do déficit habitacional atual (calculado em 77.615 unidades) e das demandas futuras (calculadas em 55% do número de domicílios atuais).

Agravando o problema, nas regiões onde há demanda por habitação e grande oferta de imóveis para aluguel, o valor não condiz com a renda das famílias mais carentes. Como alternativa para solucionar o déficit, a promoção de moradias nas áreas centrais tem por desafio articular a política habitacional à fundiária, de mobilidade urbana e de proteção e recuperação do patrimônio histórico. Como produto, a linha de ação propõe unidades habitacionais, lotes urbanizados e imóveis com aluguel social. Para o Centro, propõe kits de material de construção com assessoria técnica, unidades habitacionais recicladas ou reabilitadas, unidades reformadas e novas unidades.

A oferta de serviços de assessoria técnica visa solucionar os problemas de autoconstrução, a qual geralmente é realizada em condições de precariedade, sem que sejam observados parâmetros mínimos de salubridade ou legalidade. Isso resulta em moradias de baixa qualidade, por vezes, mais onerosas do que moradias planejadas. Volta-se para todas as tipologias dos assentamentos, desde que sejam consolidáveis, e tem como objetivo fornecer projetos arquitetônico e urbanísticos, projetos estruturais de instalações prediais, acompanhamento de obras, cartilhas e manuais explicativos sobre execução de obras, títulos de posse e cartilhas explicativas sobre o acesso aos programas habitacionais.

A última linha de ação, sobre desenvolvimento institucional, apresenta um desdramatamento diferente das outras. Ela se subdivide em duas: promoção do desenvolvimento institucional; e sistema de informação, avaliação e monitoramento da habitação.

A primeira trata de problemas e ações propostas. Ela expõe a falta de qualificação técnica dos profissionais como um problema central, acentuado com as substituições de equipes em trocas de governo, que prejudicam a continuidade dos trabalhos em curso. Fala, também, na necessidade de aumento do número de funcionários e recursos materiais. Para a solução desses entraves, é proposto investimento na qualificação de profissionais na área de habitação de interesse social; promoção de concursos públicos, de modo a aumentar o número de pessoal, para que seja possível atender ao volume de trabalho; e dimensionamento da capacidade produtiva dos órgãos municipais voltados para a habitação social, a fim de identificar os recursos necessários para que a demanda seja cumprida.

A segunda trata do gerenciamento de informações. A Política Nacional de Habitação (PNH) traz a importância de se unificar os sistemas de informação em habitação, até mesmo nacionalmente, de modo a monitorar e avaliar, garantindo a efetividade da aplicação dos programas. No PLHIS, a ideia também é apresentada e são mencionados os programas existentes – Sistema de Cadastro de Assentamentos Precários (SICAP) e Sistema de Cadastro Habitacional Único – e propostos – Sistema de Informações Habitacionais (SIHAB), Sistema de Informação Municipal (SIM) e Sistema de Informações de Vazios Urbanos (SIVU).

A Constituição Federal, promulgada em 1988 trazia, compondo o capítulo da política urbana, os artigos 182 e 183, que foram regulamentados em 2001 com a Lei 10.257, o Estatuto das Cidades (EC). O PDDU de 1992, que já apresentava um caráter progressista, mas não foi bem aceito pela população em razão de determinações questionáveis que trazia, passou por um processo de revisão em 2002, norteados pelas premissas do EC. Mesmo assim, não apresentou um caráter satisfatório para a sociedade civil organizada, que entrou com uma ação no Ministério Público, conseguindo, assim, uma nova revisão, concluída em 2008.

Em 2009, foi aprovada o PDP. Diferente do PDDU, que foi criado após um extenso diagnóstico, o qual deu origem a uma síntese e um caderno de mapas, o PDP teve um diagnóstico pouco aprofundado, que não foi levado em conta em sua elaboração, que se baseia, de fato, no EC. Apesar de ser um plano interessante para a população, por enfatizar questões anteriormente tratadas com superficialidade, o PDP necessita de uma lei que o regule, a qual ainda não foi elaborada. É necessário que, para que os avanços legais sejam consolidados, todas as etapas sejam integralmente cumpridas. Em 2013, quatro anos após a aprovação do PDP, que não pôde ser implementado em função de sua não regulamentação, inicia-se, com a nova gestão, um novo processo de revisão, cujos rumos ainda são desconhecidos.

Em razão dos temores quanto aos efeitos no Brasil da crise econômica global de 2008, o governo federal lançou ambicioso programa para aquecer ainda mais o setor da construção civil, potencialmente capaz de dinamizar a economia nacional face à ameaça da crise. O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), plano habitacional anunciado com o objetivo de promover a construção de 1 milhão de casa, veio corroborar o novo cenário do mercado imobiliário brasileiro. (FERREIRA, 2012, p. 25)

Este capítulo tem como objetivos fazer um panorama do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV); elucidar o que precedeu a sua criação, como ela se deu, quais os princípios, objetivos, metas e procedimentos do programa; e, por fim, compreender como ele tem sido implementado no Brasil e no Ceará, a fim de esclarecer como pode ser efetivado nas ZEIS de vazios.

3.1

HISTÓRICO: o que antecede o PMCMV?

O Projeto Moradia

Nabil Bonduki (2009) conta a história dos precedentes do PMCMV. As formas de organização atuais no que concerne à questão da moradia em esfera nacional – como o Ministério das Cidades, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o Conselho Nacional das Cidades – começaram a ser pensadas em 1999, quando foi formada uma equipe de trabalho que tinha como objetivo desenvolver um projeto que associasse questão social, crescimento econômico e geração de empregos.

Foram promovidas diversas reuniões técnicas e seminários com todos os setores da sociedade ligados ao tema da habitação (movimentos sociais; entidades empresariais, técnicas e acadêmicas; ONGs; sindicatos e poder público). Como resultado desse processo, em 2000, foi lançado o Projeto Moradia. Ele buscava atuar não apenas no campo do governo federal, mas incluindo nas inovações todos os agentes envolvidos no problema da habitação, tanto do setor público quanto do privado.

A partir dos debates, foram apresentadas proposições em três dimensões: gestão e controle social, projeto financeiro e projeto urbano fundiário. Surgiu a proposta de criação do SNHIS, a ser gerido pelo Ministério das Cidades, o qual também não fora criado ainda. O sistema teria seu controle social exercido pelo Conselho Nacional das Cidades e órgãos semelhantes em estados e municípios, cabendo a eles a gestão dos recursos orçamentários destinados ao subsídio para famílias de baixa renda. Para isso, seria necessária a aprovação do FNHIS, reivindicação dos movimentos de moradia que desde 1991 tramitava no Congresso Nacional.

A política de subsídios previa um mix de recursos não onerosos – do Orçamento Geral da União (OGU) e do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) – com recursos retornáveis, para viabilizar o crédito e o acesso à moradia digna para a população de baixa renda. (BONDUKI, 2009, p. 9)

O projeto chamava atenção para a importância da aprovação do Estatuto da Cidade como meio de combate à especulação imobiliária, o que baratearia e facilitaria o acesso à terra. Deixava clara, também, a necessidade de políticas que atendessem à classe média, indicando a reativação do crédito imobiliário, especialmente do SBPE, “que não vinha cumprindo os dispositivos legais que exigem a aplicação dos seus fundos em habitação, pois o governo FHC, baseado no rigor monetarista, enxergava o financiamento habitacional como inflacionário” (BONDUKI, 2009, p.10).

A Política Nacional de Habitação

Aprovada em 2004, a Política Nacional de Habitação indica alguns princípios fundamentais por meio dos quais ela será regida, na mesma linha do que o Estatuto das Cidades já havia colocado: o direito à moradia digna e a função social da propriedade, dentre outros. O documento ressalta assim a importância da ação estatal no enfrentamento da questão da moradia, articulando essa ação com a problemática urbana. Chama atenção ainda a inclusão da função social da propriedade urbana dentre os princípios da política, buscando a implementação de instrumentos de reforma urbana para um melhor ordenamento e controle do uso do solo urbano. (MÁXIMO, 2012, p. 94)

Bonduki (2009) lembra que o Ministério das Cidades foi criado no primeiro dia do governo Lula, sendo composto por quatro secretarias nacionais: Habitação, Saneamento, Mobilidade Urbana e Programas Urbanos. Em outubro de 2003, ocorreu a 1ª Conferência Nacional das Cidades, que contou com a participação de 2.500 delegados eleitos através de ampla mobilização social em 3 mil municípios. A partir da Conferência, foi composto o Conselho Nacional das Cidades, instalado em 2004.

A Política Nacional de Habitação (PNH) nasceu da Secretaria Nacional de Habitação, em 2004, e incorporou a maioria das propostas do Projeto Moradia, ainda que não tenha sido possível implantar alguns pontos importantes de imediato, devido a impasses econômicos. “Sem subsídios significativos, prevalecia a visão bancária da Caixa Econômica Federal, sem alterações substanciais na concessão do crédito” (BONDUKI, 2009, p.10).

A PNH tem como linhas mestras de ação a integração urbana de assentamentos precários (urbanização, regularização fundiária e inserção) e a provisão da habitação. Ela coloca como ponto fundamental a integração da política habitacional à política de desenvolvimento urbano.

A Lei 11.124, instituiu, em 2005, o SNHIS e o FNHIS, sendo este instalado em 2006. Compõem o SNHIS: conselhos (Conselho das Cidades, Conselho Gestor do FNHIS, Curador do FGTS e outros) e agentes (Caixa Econômica Federal; agentes financeiros, promotores e técnicos; Banco Central; Conselho Monetário Nacional e outros). O SNHIS é dividido em dois subsistemas: o de Habitação de Interesse Social e o de Habitação de Mercado. O primeiro conta com os recursos do FNHIS, bem como de fundos estaduais e municipais. O segundo busca atender a uma parte do déficit que se encontra em condições de ser contemplada pelo mercado.

Assim, busca facilitar a promoção imobiliária, ampliar a captação de recursos e estimular a inclusão de novos agentes.

Um componente importante da PNH é o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), encarregado de planejar ações públicas e privadas, de médio e longo prazo, visando equacionar as demandas habitacionais no Brasil até 2023. As propostas e etapas de implementação estão vinculadas aos Planos Plurianuais. São determinados, assim, monitoramentos, avaliações e revisões a cada quatro anos (2011, 2015 e 2019) (BONDUKI, 2009).

No PlanHab, são destacados quatro eixos: financiamentos e subsídios, arranjos institucionais, cadeia produtiva da construção civil, e estratégias urbano-fundiárias.

A ampliação dos recursos para habitação, de modo a criar uma nova política de subsídio baseado em grupos de atendimento por capacidade de retorno ao financiamento, onde os mais pobres são beneficiados e os que têm alguma capacidade de pagar, mas representam risco para os agentes financeiros, podem utilizar um Fundo Garantidor, são centrais no PlanHab. No entanto, elas são insuficientes para equacionar o problema habitacional. (BONDUKI, 2009, p. 12)

Em 2007, o governo lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), cujo objetivo central era realizar grandes obras de infraestrutura, incluindo, entre seus componentes, um programa de caráter social, denominado “Urbanização de Assentamentos Precários”, prevendo recursos para o setor da habitação.

O boom imobiliário

Em 2006, através da intervenção do governo, ocorreu uma série de mudanças no mercado imobiliário. Foi concedida maior segurança jurídica ao mercado e uma resolução do Banco Central passou a exigir a utilização de recursos de poupança para financiamento de habitação pelos bancos (BONDUKI, 2009 e FERREIRA, 2012).

Com as novas facilidades, iniciou-se um processo especulativo através de uma intensa procura por terrenos, definido como *boom* imobiliário.

A significativa ampliação do crédito e o fim de gargalos administrativos institucionais trouxeram maior disponibilidade financeira ao mercado da construção. As grandes construtoras, a partir daquele ano, abriram capital na Bolsa de Valores, atraindo ainda mais investimentos, inclusive internacionais. (FERREIRA, 2012, p.20)

Até então, o mercado imobiliário se voltava para as camadas de renda mais altas e as políticas públicas para moradia acabavam por atender, na verdade, às classes média e média baixa, que não tinham oferta de moradias através do mercado privado, drenando para si os investimentos públicos destinados à moradia social.

Ao longo da segunda metade do século XX, a política habitacional brasileira, mesmo quando foi pouco mais significativa, nunca atendeu efetivamente à população com renda abaixo de cinco salários mínimos. Por isso, aliás, que essas faixas de renda concentram hoje cerca de 90% do déficit habitacional brasileiro. As classes médias, entretanto, acessaram os financiamentos públicos de FGTS e provocaram o impulso de verticalização ocorrido nas grandes metrópoles nas décadas de 1970 e 1980. (FERREIRA, 2012, p. 23)

Com o aumento do crédito, houve a necessidade de expansão do

mercado, visto que a disponibilidade de dinheiro para investir superava a demanda do mercado de alto padrão. Essa fase ocorreu entre 2006 e 2008, quando uma crise econômica internacional teve início no setor imobiliário americano. Como modo de evitar que ela tivesse efeitos fortes no Brasil, foi lançado o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

A crise econômica e a disposição do governo em aplicar fartos recursos para dinamizar a construção civil atropelaram o processo de construção do PlanHab, pactuado como uma estratégia de longo prazo para equacionar o problema habitacional. Mas, por outro lado, aceleraram a decisão governamental sobre as propostas lançadas pelo PlanHab, sobretudo no eixo financeiro, que normalmente seriam muito mais demoradas. (BONDUKI, 2009, p.12)

3.2 O PMCMV

O PMCMV apresenta então importante compromisso em relação à problemática habitacional: pela primeira vez destinaram-se subsídios consideráveis, a fundo perdido, para construir habitações sociais para as faixas de renda muito baixa. Porém, os obstáculos que ele deve enfrentar ainda são enormes.

O maior deles, sem dúvida, está relacionado ao acesso a terra bem localizada que se reflete em duas situações: o já citado processo de valorização fundiária que o programa promove, mesmo involuntariamente, que drena os subsídios públicos ao pagamento dessa valorização, beneficiando o proprietário da terra, e não o morador, e a implementação dos empreendimentos habitacionais em áreas cada vez mais distantes, com péssima inserção urbana. (FERREIRA, 2012, p. 54)

Ambas as leis (11.977 e 12.424) do PMCMV deixam muito clara a amplitude do programa. Abrange-se desde o serviço de assistência técnica à regularização fundiária. Há, ainda, a busca por melhorias adotando inovações tecnológicas, como por exemplo a possibilidade de os empreendimentos adotarem equipamentos de energia solar e de redução do consumo de água.

A Lei 12.424 esclarece que o PMCMV tem como objetivos incentivar a produção e aquisição de novas unidades habitacionais, a requalificação de imóveis urbanos, a produção ou reforma de habitações rurais, ou, ainda, serviços de assistência técnica (válida apenas para a PNHU), compreendendo o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) e o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). Composto o conjunto de modalidades oferecidas pelo programa, temos: PNHU, PNHR, PMCMV Entidades e PMCMV para municípios com população até 50 mil habitantes (FERREIRA, 2012).

O programa proporciona subsídios proporcionais à renda das famílias atendidas, bem como o aumento do volume de crédito para a produção e aquisição de habitações promovendo, também a redução de juros (ARAGÃO; CARDOSO, 2013).

São indicadas como famílias a serem atendidas prioritariamente aquelas residentes em áreas de risco ou insalubres; que tenham sido desabrigadas; com mulheres responsáveis pela unidade familiar; ou aquelas de que façam parte pessoas com deficiência.

As famílias a serem atendidas pelo programa são divididas em três faixas de renda. A faixa 1 compreende famílias com renda até R\$ 1.390,00; a faixa 2, famílias com até R\$ 2.790; e a faixa 3, com renda de até R\$ 4.650.

Cabe ao governo federal a atualização periódica desses limites.

Para famílias com renda de até 3 salários mínimos, a meta era construir 400 mil unidades, através do Fundo de Arrendamento Residencial, do PMCMV Entidades, do Programa Nacional de Habitação Rural e do PMCMV para municípios com população de até 50 mil habitantes. Para famílias com renda de 3 a 6 salários mínimos, a meta também era construir 400 mil unidades, por intermédio do Programa Nacional de Habitação Urbano – PNHU e do Programa Nacional de Habitação Rural– PNHR/Grupos 2 e 3. Já para as famílias com renda de 6 a 10 salários mínimos, o objetivo era construir 200 mil unidades, com financiamento do FGTS, e eram concedidos, também, benefícios indiretos representados pela redução dos custos de seguro e acesso ao Fundo Garantidor de Habitação. A prestação mensal para famílias com renda inferior a três salários mínimos seria de R\$ 50,00, considerada como pagamento simbólico, já que o programava previa para essa faixa um subsídio integral. (ARAGÃO; CARDOSO, 2013, p. 36)

A lei determina ainda que é prioridade a doação de terrenos localizados em área urbana consolidada por parte dos estados, Distrito Federal e municípios para a implantação dos empreendimentos. Determina também a implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade voltados ao controle da retenção de áreas urbanas ociosas e prevê a desoneração tributária para construção de HIS. Para estas áreas, é incluída na lei, a realização de um trabalho técnico e social pós-ocupação.

Para a faixa 1, são concedidos subsídios através de prestações ao longo de 120 meses. Quitação antecipada implica no pagamento total do valor do imóvel, sem direito ao subsídio. Não é permitida transmissão intervivos do imóvel antes de sua quitação.

Os gastos referentes à abertura de matrícula, registro de incorporação, parcelamento do solo, instituição de condomínios e averbação da carta de “habite-se” dispõem de uma redução de 75% se obtidos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR); e de 50% para imóveis residenciais dos demais empreendimentos do PMCMV.

A Lei 11.977, a primeira do programa, incluía a regularização fundiária de assentamentos urbanos, abrangendo áreas em ZEIS, áreas ocupadas de forma pacífica por mais de 5 anos ou pertencentes à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios diante da necessidade de implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social. Previa até mesmo a possibilidade de regularização fundiária de interesse específico para casos que não incluíssem nenhuma das três possibilidades.

3.3 O PMCMV no BRASIL

“... há de se observar certo descompasso entre a quantidade de normas e a baixa qualidade arquitetônica e urbanística da produção que ocorre pelo país. Isso mostra que, certamente por muitas razões, o rigor da norma não tem o mesmo efeito na aplicação prática.

É preciso dizer que apesar de necessárias para equalizar a qualidade e a segurança das edificações contratadas, observou-se neste estudo que o conjunto normativo tende a consolidar apenas parâmetros mínimos. A Caixa, detendo-se em detalhes técnicos, com certo preciosismo processual, não tem logrado com eles garantir a qualidade arquitetônica e urbanística dos conjuntos residenciais construídos no âmbito do programa.

Os diversos autores consultados apresentam sempre três efeitos principais do PMCMV nas cidades: a tendência à periferização, a produção em larga escala e a intensa reprodução de tipologias.

Segundo Ferreira (2012), a não utilização dos instrumentos do EC na obtenção de terrenos, conforme indicação da própria lei, acabou fazendo com que o PMCMV potencializasse a especulação imobiliária. A retenção de terras, diminuindo a oferta acaba gerando uma valorização excessiva do terreno. A aprovação do PMCMV resultou na disponibilidade de recursos, o que fortaleceu ainda mais o processo especulativo.

A produção em larga escala tem se revelado um problema, ainda mais pela baixa qualidade do que é reproduzido. E vem ocorrendo de forma tão intensa que acontece até mesmo em empreendimentos destinados a rendas distintas. O que se percebe é a prática cada vez mais constante de produzir empreendimentos com excesso de unidades, as quais têm sofrido uma minimização considerável de suas dimensões. Como resultado, consolidam-se empreendimentos muito grandes, e muitas vezes adjacentes, gerando o que Ferreira (2012) denomina com um “exílio” da cidade, devido à distância entre a moradia e os demais elementos que a compõem.

A distribuição dos recursos disponíveis baseava-se no estabelecimento de cotas máximas para cada estado, estipuladas proporcionalmente ao déficit que apresentasse. O recurso seria concedido segundo essas cotas, a partir da demanda apresentada pelas empresas em cada estado. O que observou, com isso foi o esgotamento das cotas de alguns estados, enquanto outros ficaram muito aquém da meta. (ARAGÃO; CARDOSO, 2013)

3.4 O PMCMV no Ceará

Analisando a distribuição espacial dos empreendimentos contratados no estado do Ceará, percebemos que, fora da Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) e de cidades médias próximas, apenas as cidades de Sobral e Juazeiro do Norte tiveram empreendimentos contratados na primeira edição do PMCMV. Os empreendimentos aprovados para a RMF correspondem a 89,6% do total contratado.

Freitas e Pequeno (2013) investigam o motivo da baixa adesão, no Ceará, ao programa. Destinavam-se para o estado 51.644 unidades habitacionais, abarcando as três faixas de salário. No entanto, foram recebidas propostas para menos de 2/3 desse número: 33.425 unidades. O número de propostas para a faixa 1 excedeu o previsto, entretanto, para as faixas 2 e 3, foi recebido um número muito abaixo do esperado. As propostas para a faixa 2 não atingiram 45% do ofertado. A faixa 3 atingiu 16,5%.

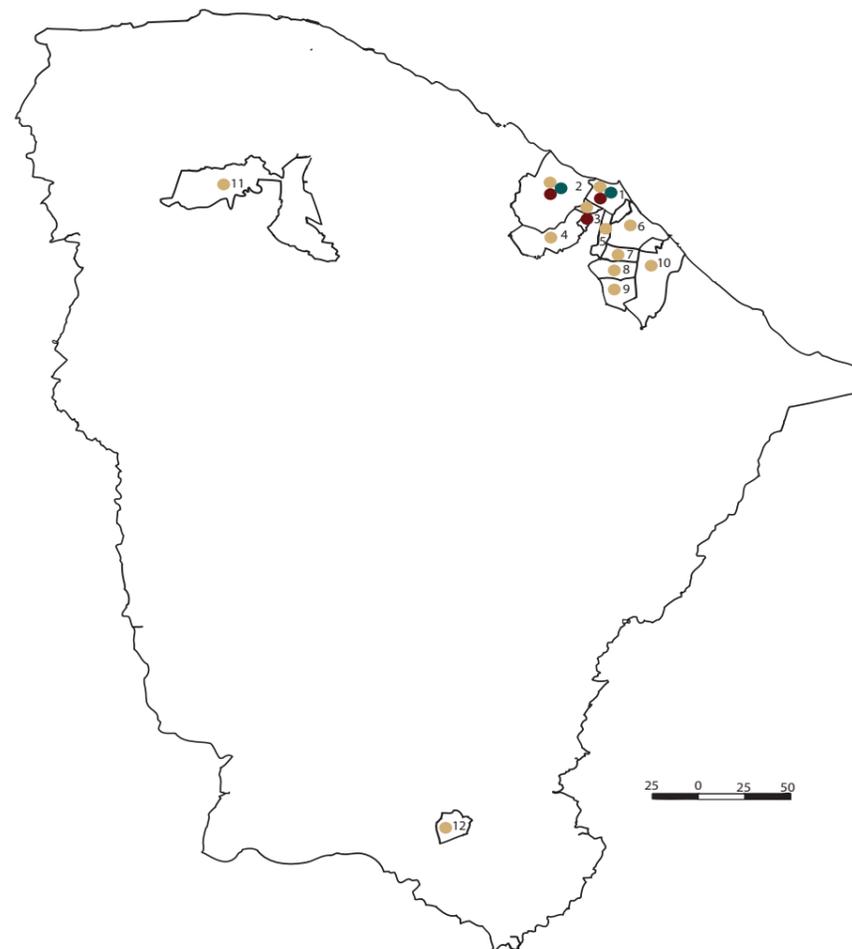
Do total de empreendimentos residenciais aprovados pela CEF, verifica-se que os números sofrem um significativo decréscimo com relação ao universo de propostas recebidas. Entre o recebimento e a contratação, apenas 51% do total de propostas encaminhadas na primeira fase do Programa MCMV para o Estado foram contratadas. Tal diferença contribuiu para o resultado bastante aquém do esperado para o estado do Ceará, com execução total do programa de apenas 33% do número de unidades previstas inicialmente. Pode-se, portanto explicar esse desempenho reduzido por dois fatores principais: - a baixa adesão das empresas construtoras que, com exceção

da faixa de 0 a 3 salário mínimos, enviaram um conjunto de propostas de empreendimentos aquém do total de unidades disponibilizadas para o estado (64%); - a avaliação das propostas recebidas pela CEF que baixou esse percentual de 64 para 33%. (FREITAS E PEQUENO, 2013, p. 118)

Pode-se concluir que o programa encontra dificuldades para sua implementação. Por outro lado, a faixa 1 tem sido a demanda prioritária, o que é positivo.

O mapa da distribuição confirma a dificuldade de construir unidades em áreas centrais da cidade, mesmo para as faixas 2 e 3. As razões disto, do ponto de vista dos construtores das unidades são esclarecidas a seguir.

No que concerne aos projetos recentes, como exemplo da produção em larga escala em áreas distantes, um se apresenta de modo especialmente preocupante: o projeto Cidade Jardim, anunciado como o maior empreendimento habitacional do Nordeste e segundo maior do país. Localizado no bairro Prefeito José Walter, terá 5.536 unidades iguais, que serão destinadas a 22.144 pessoas. Para atender a tantas famílias o Governo do Estado assumiu a responsabilidade de construir três creches, uma escola de ensino fundamental e uma Unidade de Pronto Atendimento (UPA). O projeto é próximo a áreas residenciais mais antigas (Castelão, Parangaba e o próprio José Walter), e suas proporções e densidade certamente terão impacto nos arredores. A ausência do caráter urbano no local, que é a variabilidade de usos, propicia mais problemas de deslocamento e aumento da demanda por serviços e demais atividades, afetando a qualidade de vida tanto das pessoas que serão instaladas no local, como a das que já são moradoras.



Distribuição do PMCMV no Ceará

- Cidades com Empreendimentos para a faixa 1 (0-3SM)
- Cidades com Empreendimentos para a faixa 2 (3-6SM)
- Cidades com Empreendimentos para a faixa 3(6-10SM)

- 1- Fortaleza
- 2- Caucaia
- 3- Maracanaú
- 4- Maranguape
- 5- Itaitinga
- 6- Aquiraz
- 7- Horizonte
- 8- Pacajus
- 9- Chorozinho
- 10- Cascavel
- 11- Sobral
- 12- Juazeiro do Norte

Concentração do programa na Região Metropolitana de Fortaleza e nas cidades médias do estado.



Cidade Jardim, em Fortaleza. Fonte: <http://blogs.diariodonordeste.com.br/robertomoreira/wp-content/uploads/2012/12/cidade-jardim.jpg>

Estudo de caso: o ponto de vista do construtor

Uma fonte que ilustra bem a situação do programa no estado e especialmente em Fortaleza, do ponto de vista dos construtores, é a entrevista realizada com um representante da Construtora Sumaré. Voltada para a produção de habitações populares, a construtora já produziu em torno de 1.400 unidades desde que foi fundada, em 1990, atuando em Fortaleza e na Região Metropolitana. Desde sua criação, ela vem trabalhando com os programas promovidos pela Caixa Econômica Federal. O último, antes do PMCMV, foi o Programa de Arrendamento Residencial (PAR).

No PMCMV, a empresa trabalha com as três faixas de renda. O representante ressalta que ela atua no nicho de mercado do déficit habitacional, que abrange desde famílias com renda baixa até a classe média baixa.

Acerca das vendas, ele atenta que esse nicho de mercado não

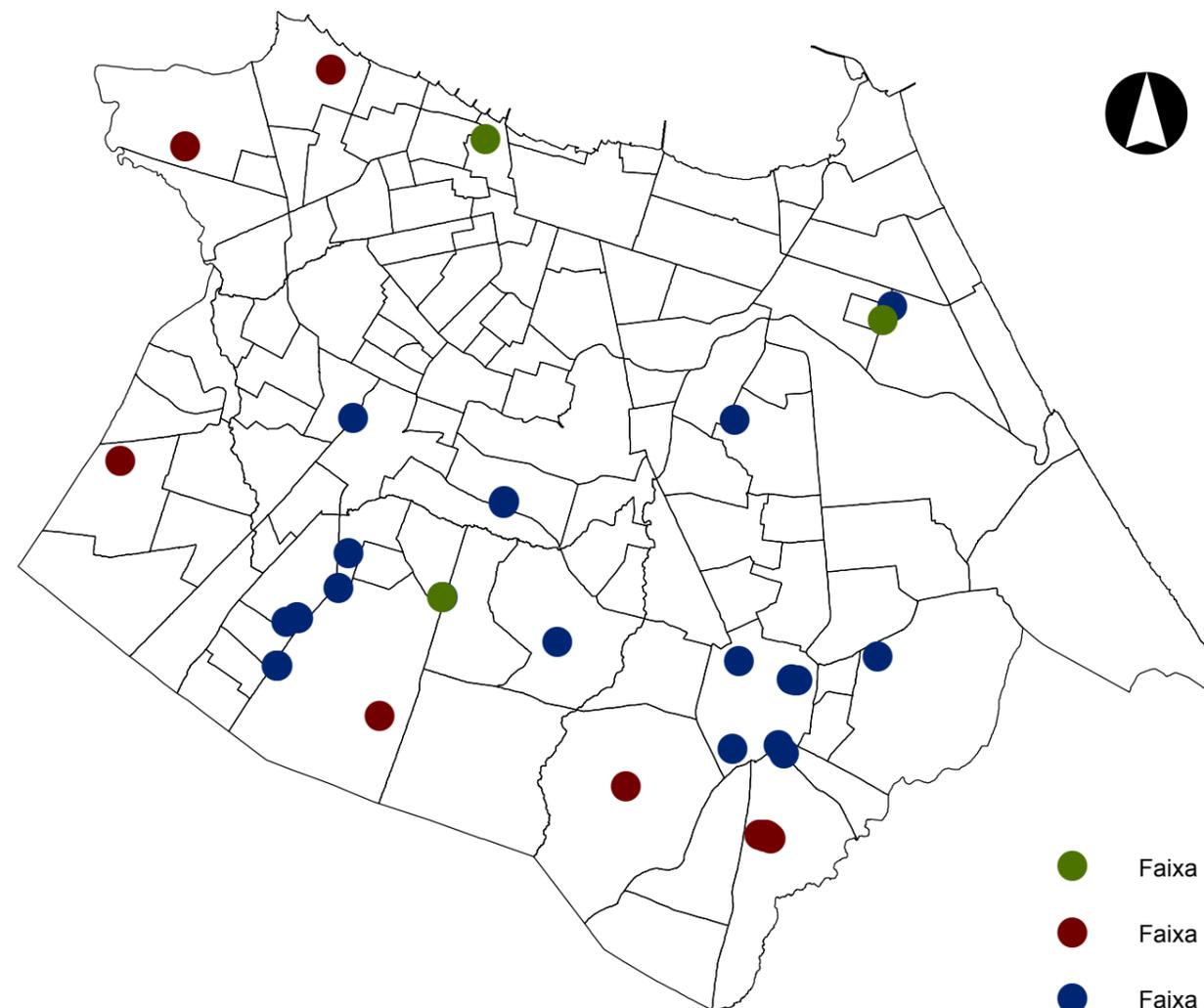


Cidade Jardim. Master Plan. Fonte: <http://tgabril.com.br/wp-content/gallery/cidade-jardim-fortaleza/cidade-jardim-fz.jpg>

apresenta concorrência e eventuais dificuldades de venda não estão relacionadas a ela. Os problemas estão mais ligados à localização, à ineficiência do produto e à inaptidão dos interessados para a compra, em razão de “nome sujo” e renda informal, que é mais difícil de ser comprovada. O interesse de compra é sempre alto e as unidades vendem rapidamente.

Nos chamados “Feirões da Caixa”, a construtora sai com 100% da intenção de compra. No entanto, outro problema é a localização dos empreendimentos, razão de algumas desistências. De modo geral, as pessoas que têm comprado imóveis em regiões mais periféricas da cidade nunca haviam morado nelas. O próprio representante reconhece que, ao escolher o terreno, a construtora tem dúvida sobre a recepção do empreendimento pelo público. A opinião da própria construtora sobre a região escolhida vai se transformando ao longo do tempo, no decorrer da obra, até que esteja convencida de que o local do empreendimento é interessante.

Sobre as tipologias populares, no Ceará, o Sindicato da Indústria da Construção Civil (Sinduscon) entrou em um acordo com a Caixa, ainda na época do PAR, para o desenvolvimento de um “projeto de referência” a ser reproduzido e transformado na medida em que se percebesse a necessidade de alteração, observando-se os empreendimentos entregues. O entrevistado esclarece que as transformações nos projetos vão sendo trabalhadas baseadas nos erros ou nas ideias equivocadas que tenham



sido executadas anteriormente. Segundo ele, essa prática já suscitou várias versões do projeto de referência e explica que a empresa procura lucrar na repetição, por que se trata sempre de obras grandes e com retornos pequenos.

De acordo com ele, não interessa às grandes construtoras investir na construção de empreendimentos populares justamente por ser um trabalho maior para um retorno pequeno. Os empreendimentos destinados às camadas com rendas mais altas são mais lucrativos e lidam com menos clientes. Ele exemplifica que um empreendimento de alto padrão é vendido a um só cliente por um preço x , enquanto, no setor popular, o valor x é equivalente a dez famílias (dez clientes), pois cada unidade custaria $x/10$. Menciona, ainda, a dificuldade que algumas construtoras estão tendo, em função disso, para entregarem as obras.

Quanto à escolha dos terrenos, revela que existe um banco de terrenos que não é de propriedade da construtora, mas pesquisado por corretores e, quando há interesse neles, a empresa busca negociá-los. O entrevistado esclarece que o valor do terreno para habitação popular não pode passar de 15% do terreno, pois isto o inviabiliz economicamente. O ideal, no entanto é que seja 10% do total. De modo geral, todos os terrenos, tanto os para empreendimentos econômicos como os para populares, são na periferia. E é expressado claramente que, se o terreno for numa região muito periférica, o empreendimento será voltado para a faixa 1. O terreno escolhido é, então, indicado para que a Caixa o avalie, de modo a determinar se está apto e qual tipologia (casa, térreo mais um ou térreo mais três) ele pode receber.

O problema dos terrenos baratos é que, muitas vezes, não apresentam infraestrutura. Há casos em que eles não dispõem dela, porém, ela está próxima, compensando para o construtor instalá-la no empreendimento, ligando-a à já existente. Sobre os equipamentos, o entrevistado diz que a Caixa só aceita os empreendimentos se a prefeitura afirmar que os existentes são capazes de atender à demanda.

Acerca das dificuldades enfrentadas, foi mencionada a demora para aprovação dos projetos junto à Secretaria de Meio Ambiente e Controle Urbano (SEMAM) e no processo de análise dos empreendimentos pela Caixa. Esse processo envolve tanto a análise do empreendimento como uma análise jurídica, em que nem a empresa, nem seus sócios ou cônjuges de sócios podem ter algo que comprometa sua idoneidade. Segundo o representante, o processo de viabilização leva um ano, e a construção, mais um ano.

3.5

Considerações finais

Alguns pontos recorrentes ao longo do trabalho podem ser observados a partir do estudo de caso da Construtora Sumaré. O principal deles é a questão da terra urbanizada. O Estatuto da Cidade ofereceu uma variedade de alternativas para que o acesso a ela fosse facilitado, no entanto, elas não foram aplicadas. A produção de novas moradias é importante, mas

não suficiente. Atualmente, o que tem ocorrido é a inserção, na dinâmica do mercado, de uma camada popular que, como sempre, a observar o histórico da questão, sai prejudicada. Para que haja a inclusão de fato dessas camadas à cidade, é necessário que sejam postas em prática as conquistas do Estatuto.

Ferreira (2012), ao mencionar a responsabilidade do poder público sobre os problemas urbanos causados pelo déficit habitacional, menciona a negligência deste ao permitir certas práticas que deveriam estar sendo fiscalizadas. O representante da Construtora Sumaré coloca que a prefeitura é responsável por indicar se os equipamentos públicos existentes em uma determinada área são capazes de atender à demanda de um empreendimento que se pretende implantar. Um ponto importante é que, durante a entrevista, a área apontada como economicamente viável é a periferia a oeste de Fortaleza.

Áreas como a Lagoa Redonda, a oeste, têm sido visadas, no mínimo, para habitação econômica. Segundo Freitas e Pequeno (2013), os equipamentos, serviços e infraestrutura têm sido destinados à zona oeste da cidade. Surge, então, uma questão que, ainda que não faça parte do universo deste trabalho, é pertinente: os equipamentos presentes nas áreas onde vem sendo implantados esses empreendimentos são suficientes para atender à demanda gerada, na medida em que são transferidas famílias para elas? A questão se torna ainda mais preocupante se considerarmos que são construídos vários empreendimentos adjacentes em um mesmo local, multiplicando a demanda criada.

Outra questão recorrente é a da viabilidade econômica para as empresas que produzem os empreendimentos. O Projeto Moradia buscava unificar questões como desenvolvimento econômico, geração de empregos e questão social. No entanto, o que se percebe é a acentuação do problema antigo da periferização. O PMCMV surgiu como uma medida que evitaria consequências graves da crise mundial, acelerando um processo que demandava tempo para que fosse integralmente implementado. A pressa em construir acabou atropelando uma fase que, para a questão da moradia, é central: onde construir. Evidentemente, as empresas necessitam ter retorno econômico – é isso que as faz existirem.

Porém, a viabilidade econômica se baseia na rentabilidade dos empreendimentos, a qual, diante da força que a especulação imobiliária tem, é impossível sem que o processo de periferização seja perpetuado. Segundo o próprio representante da Construtora Sumaré, dividindo o preço de um terreno bem localizado pelo número de unidades a serem construídas, o preço do terreno por unidade é maior que o da própria unidade em si. Se a valorização da terra é uma questão chave, não haveria como resolvê-la a partir do setor privado.

Outra questão importante é a da tipologia das unidades. O acordo entre Caixa e Sinduscon acarretou que, além de mal localizadas, as moradias vêm sendo repensadas através de tentativa e erro. A ideia seria construir uma unidade eficiente e barata, que justificasse ser reproduzida. No entanto, se realmente, como revelou o entrevistado, existem várias versões do “projeto referência”, o qual vem sendo feito desde antes da criação do PMCMV, podemos elaborar a hipótese de que talvez o método não esteja sendo bem sucedido e talvez fosse necessário um trabalho para compreender o que precisa ser melhorado, antes que as famílias estejam instaladas. Evidentemente, isso não cabe às empresas, mas faz-se necessário.

O processo de pesquisa por referências projetuais se deu através da escolha de alguns parâmetros avaliados como importantes para fundamentar a proposta a ser feita. Foram pesquisados projetos de diversos países (a maioria, do continente europeu, em razão da disponibilidade de materiais).

Era buscada, idealmente, a informação sobre cada um desses parâmetros. Porém, como eram muitos projetos, alguns com poucas informações disponíveis, na maior parte dos casos não era possível obter todas. Montou-se, então, uma tabela contendo esses parâmetros e os aspectos deles a serem analisados. A cada informação obtida sobre o projeto, fazia-se uma marcação na tabela, de modo que ela se configurou como uma espécie de sumário sobre as informações a respeito de cada projeto.

Os parâmetros analisados foram três: localização e inserção urbana, implantação e relação com o entorno, e arquitetura. Os aspectos a serem analisados em cada um deles encontram-se na tabela a seguir.

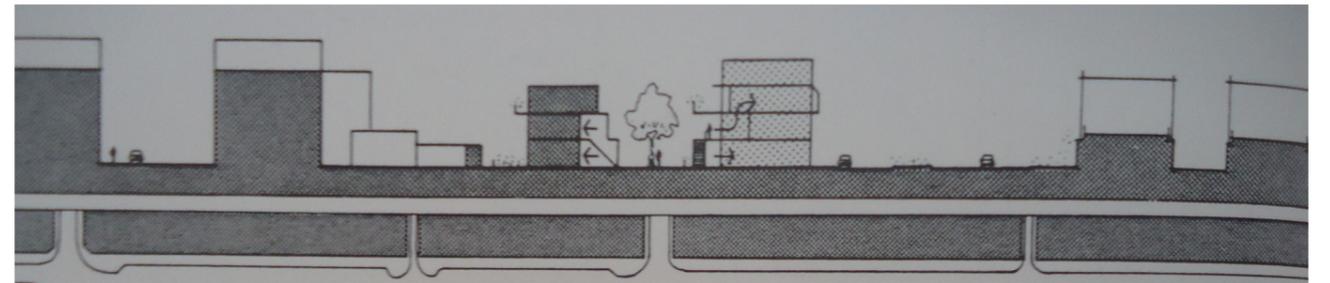
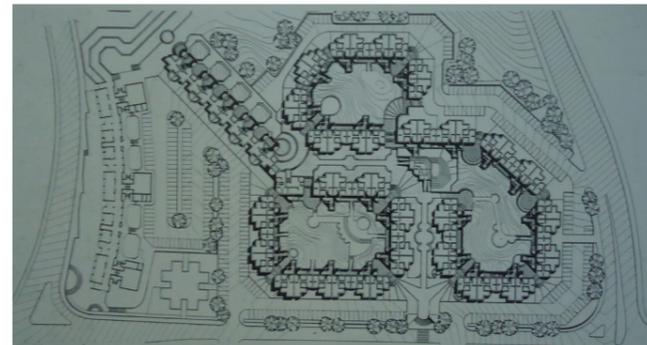
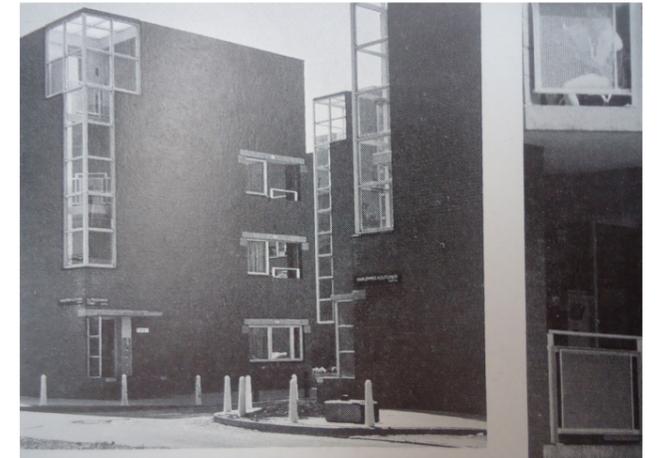
localização/ inserção urbana	distância em relação ao centro
	condições de mobilidade
	equipamentos sociais e serviços no entorno
	disponibilidade de infraestrutura urbana
	presença de equipamentos sociais
implantação e relação com o entorno	integração dos espaços livres
	continuidade das vias
	diferenciação morfológica
	diversidade tipológica
arquitetura	circulação interna
	aberturas/ conforto
	compartimentação
	tamanho

Um elemento frequentemente encontrado nos projetos chamou à atenção: o pátio. Pela potencialidade que ele carrega, de, delimitando um fragmento da cidade, fortalecer a relação que os moradores têm com ele. Ele potencializa a sensação de pertencimento ao lugar, áreas de convivência são favorecidas, a sensação de segurança passa a ser natural, uma vez que todos vêem e são vistos, há diversas possibilidades de uso. Nesta fase da pesquisa, o pátio passou a ser uma peça-chave do projeto, e foi tomada a decisão de que ele seria o elemento em torno do qual se adaptariam os outros.

Para sintetizar as referências estudadas, foram escolhidos alguns projetos a serem analisados sob estes parâmetros.



4.1 Localização/ Inserção urbana



Gilo 11 Salo Hershman Jerusalém, Israel, 1974-1975

Gilo é uma ampla área residencial, localizada na periferia de Jerusalém, consequência de uma política habitacional que visava distribuir a população, que se encontrava demasiadamente concentrada.

O bairro 4 encontra-se a seis quilômetros do centro da cidade, e a aproximadamente um quilômetro do bairro 11. Logo, o bairro 11 encontra-se a aproximadamente 7km do centro.

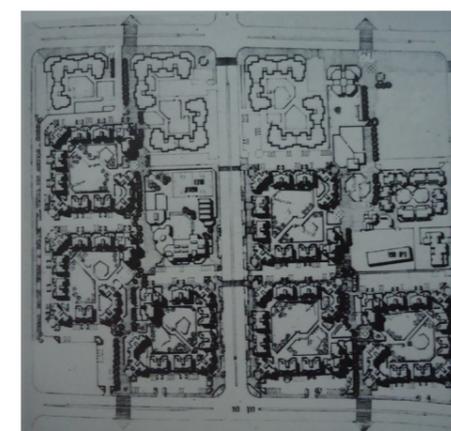
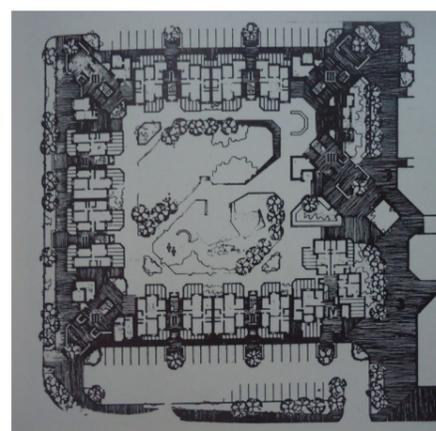
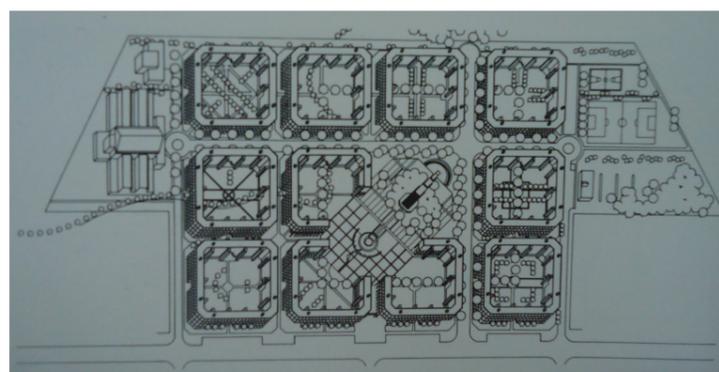
Nas adjacências do projeto há equipamentos públicos e comerciais. Além dos equipamentos do entorno e do próprio projeto, a demanda do local também está vinculada a equipamentos da centralidade de Gillo, onde está a escola.

Haarlemmer Houttuinen Herman Hertzberger Amsterdam, Países Baixos, 1979-1980

Para que fosse construída uma avenida no centro da cidade, foram removidas mais de 600 casas e pequenas empresas no centro antigo da cidade. Com a reivindicação popular, foram construídas outras habitações, próximas à área central, com acesso a infraestrutura e serviços, além de ser fácil o acesso ao restante da cidade.

A quadra, com seu caráter fechado, protege-se de ruídos do exterior, onde passam carros e há um estacionamento próximo.

4.2 Implantação e relação com o entorno



Bairro Centenário
Badizzone, Erbin, Lestard, Varas
Santa Fé, Argentina, 1978

Localizado na periferia da cidade, que tinha um caráter rural, em função das construções existentes e do verde, o projeto do Bairro Centenário se vale de um elemento urbanístico- a quadra- para transformá-lo em um “bairro urbano” com densidade média de 500 moradores por hectare. A instalação de uma escola, equipamentos desportivos e centros comunitários promoveram a sua identificação com o bairro. A rua tem como única função a circulação. No interior das quadras se concentram os demais usos, complementares.

Kfir
Yaar Architects
Kfar Shale, Tel Aviv, Israel, 1973

Kfar Shale é um distrito de Tel Aviv que surgiu com o passar do tempo e recebeu uma intervenção do poder público, que construiu novas unidades habitacionais e novas vias de acesso à cidade.

Às margens do bairro se encontram creche, a escola, as instalações municipais, as áreas de lazer. O bairro dispõe, ainda, de caminhos exclusivos para pedestres que atuam como espaços públicos.

4.3 ARQUITETURA



Térreo

1º pavimento

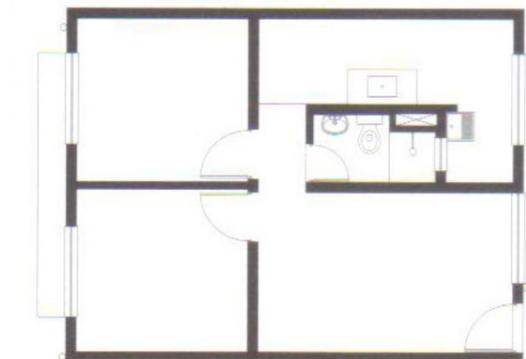
Casas em Fita na Weissenhofsiedlung

J.J. P. Oud

Stuttgart, Alemanha, 1927.

Concretização das pesquisas sobre a “habitação mínima”, o projeto é componente de uma série de projetos residenciais de baixa densidade. É um conjunto de cinco unidades, as quais têm três pavimentos e subsolo, com plantas estreitas e profundas.

As zonas social e de serviço situam-se no pavimento térreo. Quartos e banheiro ficam no segundo pavimento, localizado sobre a cozinha, com lavabo separado. O projeto disponibiliza ainda área para varal. A circulação, de maneira geral, se dá nos próprios cômodos



apartamento tipo

Residencial Alexandre Mackenzie

Marcos Boldarini,

São Paulo, 2008-2009

Conjunto composto por 427 unidades destinadas ao reassentamento de moradores em áreas de risco, o projeto apresenta unidades de 48 ou 50m².

Como partido, a disposição das áreas comuns se relacionam com as estruturas de circulação, enquanto o banheiro e os dormitórios situam-se na parte posterior da unidade conferindo-lhes maior privacidade.

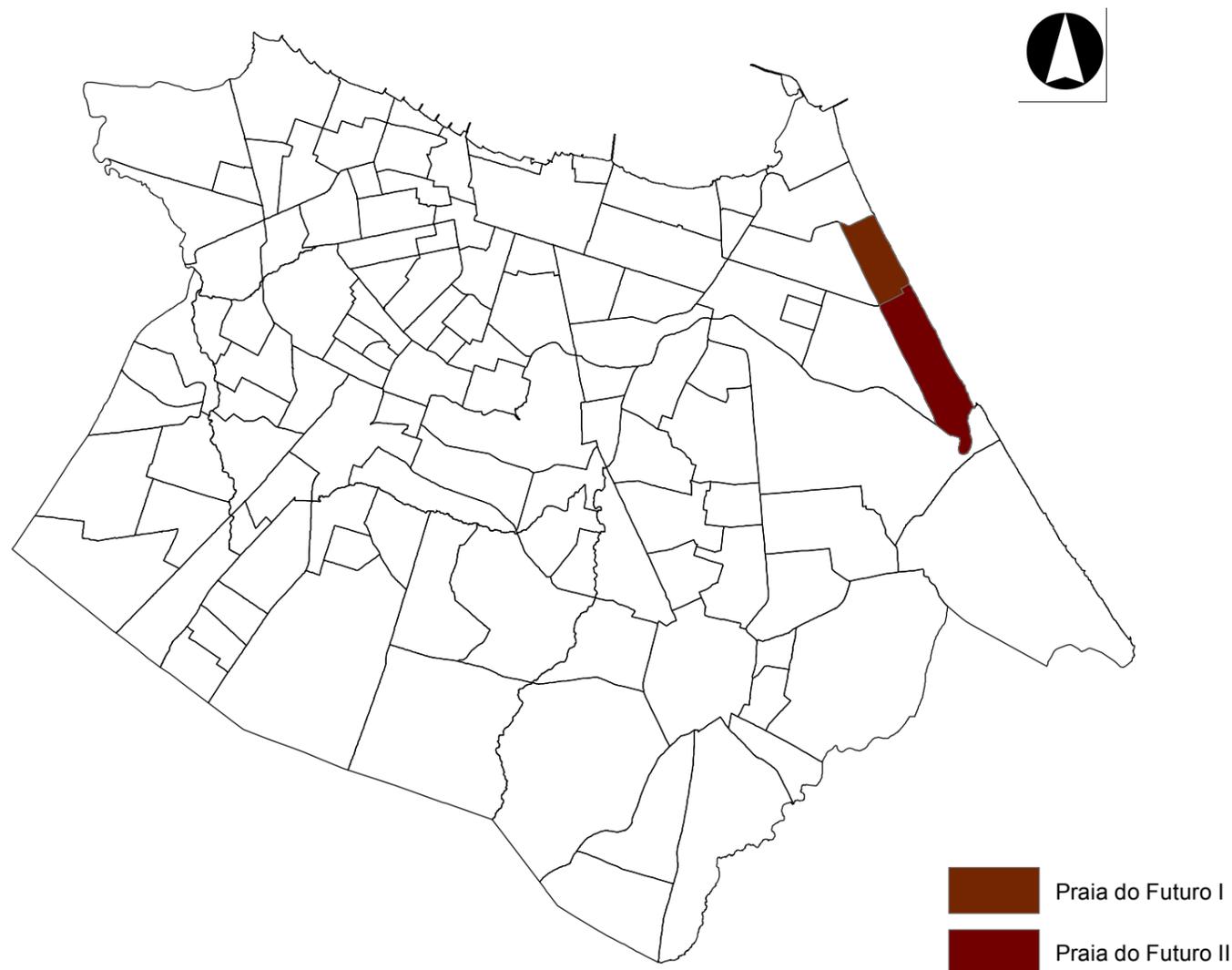
5.1 A Praia do Futuro no PDP

Dividida nos bairros Praia do Futuro 1 e Praia do Futuro II, encontra-se a leste de Fortaleza, onde, segundo Freitas e Pequeno (2013), encontra-se a maior oferta de infraestrutura e serviços da cidade.

O PDP a classifica como majoritariamente Macrozona de Proteção Ambiental. É classificada como Macrozona de Ocupação Urbana apenas a ZEIS de vazio e mais um renque de quadras adjacentes a ela. Dentro da Macrozona de Proteção ambiental, a Praia do Futuro é definida como Zona de Interesse Ambiental (ZIA). A parte classificada como Macrozona de Ocupação Urbana é definida, dentro de zoneamento, como Zona da Orla.

Sobre a classificação viária, apresentam-se duas vias estruturais: a Av. Santos Dumont, e a Av. Dioguinho.

A macrozona de proteção ambiental é formada por sistemas de interesse ambiental e por áreas a serem recuperadas e protegidas, visando regular seus usos, de modo que ocorram de forma sustentável, contendo ati-



vidades incompatíveis com a conservação dos ecossistemas. Dentro dela, a ZIA da Praia do Futuro apresenta os seguintes parâmetros:

- índice de aproveitamento básico: 2,0 (multifamiliar) / 1.00 (unifamiliar);
- índice de aproveitamento máximo: 2,0 (multifamiliar) / 1.00 (unifamiliar);
- índice de aproveitamento mínimo: 0,0;
- taxa de permeabilidade: 40%;
- taxa de ocupação da edificação: 50%;
- altura máxima da edificação: 48m;
- área mínima de lote: 300m²;
- testada mínima de lote: 12m;
- profundidade mínima do lote: 25m;
- taxa de ocupação do subsolo: 40%.

Percebem-se aqui duas contradições: a primeira é a de que não é permitido edificar no subsolo da macrozona de proteção ambiental, no entanto, é determinada para o caso da Praia do Futuro a ocupação de 40% dele. Outra é que área mínima do lote estabelecida para ZIA da Praia do Futuro, que volta-se para a preservação dos sistemas ambientais tem 100m² a mais que a Zona de Orla que compõe a macrozona de ocupação urbana, como veremos a seguir.

A macrozona de ocupação urbana corresponde às áreas onde predominam o ambiente construído, e é dividida considerando-se a diversidade de usos. A Zona de Orla (de se encontra a ZEIS 3) é definida como uma área que, por suas características especiais (ser contígua à praia, ter solo e paisagem com aspectos próprios, potencialidade turística), exige parâmetros próprios. A Praia do Futuro, trecho VII da Zona de Orla apresenta os seguintes:

- índice de aproveitamento básico: 2,0;
- índice de aproveitamento máximo: 2,0;
- índice de aproveitamento mínimo: 0,1;
- taxa de permeabilidade: 40%;
- taxa de ocupação da edificação: 50%;
- altura máxima da edificação: 36m;
- área mínima de lote: 200m²;
- testada mínima de lote: 8m;
- profundidade mínima do lote: 25m.
- taxa de ocupação de subsolo: 50%;

É prevista, para todos os trechos da Zona de Orla, a aplicação dos seguintes instrumentos:

- parcelamento, edificação e utilização compulsórios;
- IPTU progressivo no tempo;
- desapropriação mediante pagamento por títulos da dívida pública;

- direito de preempção;
- direito de superfície;
- operação urbana consorciada;
- consórcio imobiliário;
- estudo de impacto de vizinhança (EIV);
- estudo ambiental (EA);
- Zona Especial de Interesse Social (ZEIS);
- instrumentos de regularização fundiária;
- outorga onerosa de alteração de uso;
- outorga onerosa do direito de construir.

Comparando os parâmetros da macrozona de proteção ambiental e os da macrozona de ocupação urbana, percebemos que, além do lote mínimo do primeiro ser maior (300m²) que o segundo (200m²) as taxas de ocupação de ambos são iguais, e a altura máxima da edificação na macrozona de proteção ambiental é superior (48m) à da macrozona de ocupação urbana (36). Considerando que a justificativa para as subdivisões dessas macrozonas é o de que tenham uso adequado segundo o ambiente onde se encontram, é contraditório que os índices de uma área a ser protegida permitam tanta ocupação (ou mais) que a de uma zona de caráter edificado.

5.2 As comunidades

Oito comunidades se distribuem ao longo da Praia do Futuro, seis delas encontrando-se parcialmente na ZIA. Estão adjacentes ao renque de quadras pertencente à ZO, que, compõe a macrozona de ocupação urbana, e apresenta diversos terrenos vazios e é onde, desde 2009, foi delimitada como ZEIS tipo 3. Todas elas têm densidade alta, porém de pouca visibilidade, para quem visita a praia por se encontrarem em sua maioria atrás dos terrenos vazios e murados. As fileiras de quadras mais próximas ao mar se dividem em hotéis, condomínios de alto padrão e terrenos vazios, escondendo, boa parte da população dos dois bairros.

Todas elas têm mais de cinco anos, e algumas, mais de 25. Porém nem todas podem ser consolidadas. A consolidação não é possível para a comunidade Pintor Antonio Bandeira, e nem para a Rua Onze.

Os riscos encontrados nos assentamentos da Praia do Futuro variam. Apenas uma comunidade (Embratel) apresenta risco de desmoronamento e/ou soterramento. Apenas uma (Luxou) tem, segundo o banco de dados do PLHIS, problemas com alagamento. O risco tecnológico (problemas com a construção das moradias) é encontrado nas comunidades Pintor Antonio Bandeira, 31 de Março e na Favela dos Cocos. Três delas (Rua Onze, Alberto Monteiro e Caça e Pesca) não apresentam nenhum risco.

A importância de trabalhá-las vem do fato de serem antigas, estarem em uma zona bem servida de infraestrutura e serviços, com disponibilidade de terrenos, em uma área cujo uso, apesar de suas potencialidades, foi engessado, limitado à praia.

A seguir, são expostos alguns dados capazes de auxiliar no atendimento das demandas do local.



comunidades

- 1- Pintor Antonio Bandeira
- 2- Luxou
- 3- 31 de Março
- 4- Cocos
- 5- Rua Onze
- 6- Colônia/ Embratel
- 7- Caça e Pesca
- 8- Alberto Monteiro

1:25.000

comunidade	área total (m2)	estimativa de ocupação	estimativa do número de imóveis	situação fundiária	tempo de existência	tipologia	consolidável?
Pintor Antônio Bandeira	4.899	100%	70	município/privado	+ de 5anos	totalmente em risco	não
Luxou	72.140	86,93%	700	município/privado	+ de 5anos	totalmente em risco	sim, com remoção
31 de Março	47.052	95,37%	549	município/privado	+ de 5anos	parcialmente em risco	sim, com remoção
Favela dos Cocos	67.851	85,80%	810	município/privado	+ de 5anos	parcialmente em risco	sim, com remoção
Rua Onze	2.138	100%	17	município	+ de 25anos	sem risco	não
Colônia/Embratel	59.927	86,29%	375	município/privado	+ de 5 anos	parcialmente em risco	sim, com remoção
Caça e Pesca/ Barra do Cocó	219.205	88,34%	319	município	+ de 5 anos	sem risco	sim, com remoção
Alberto Monteiro	3922	100%	40	sem informação	+de 20 anos	sem risco	sim, com remoção

Fonte: Revisão do PLHIS For

Para compreender a atual situação dos assentamentos na Praia do Futuro, a fim de propor um plano que solucione os problemas identificados e proponha normas de ocupação para as edificações futuras, que efetivem as ZEIS de vazios delimitadas, uma ferramenta muito importante é o banco de dados das comunidades de Fortaleza, que compõe a revisão do PLHIS.

O banco de dados é muito mais vasto que o conteúdo apresentado aqui. A intenção desta síntese é trazer algumas características e associá-las a fim de obter um diagnóstico que sirva como base. Os eleitos para a análise são: situação fundiária, perfil da população, infraestrutura, equipamentos encontrados, riscos e o balanço do déficit habitacional. Para isto, foram retirados do banco de dados do PLHIS algumas variáveis, de modo a montar tabelas esclarecem as traços de cada assentamento.

Vejam os:

A tabela 5.1. objetiva fazer uma apresentação inicial dos assentamentos presentes na Praia do Futuro I e na Praia do Futuro II.

população	estimativa do n. de famílias	estimativa do n. de habitantes	média de habitantes por família	densidade populacional	renda média
Pintor Antonio Bandeira	102	280	2,74	0,05	acima de 5 salários mínimos
Luxou	1.115	2.800	2,51	0,04	3 a 5 salários mínimos
31 de Março	796	2.196	2,75	0,05	3 a 5 salários mínimos
Favela do Cocos	1.215	32.40	2,66	0,05	acima de 5 salários mínimos
Rua Onze	25	68	2,72	0,03	3 a 5 salários mínimos
Colônia/ Embratel	544	1.500	2,75	0,03	3 a 5 salários mínimos
Caça e Pesca	2.016	5.560	2,75	0,03	2 a 3 salários mínimos
Alberto Monteiro	58	160	2,75	0,04	3 a 5 salários mínimos

Fonte: Revisão do PLHIS For

infraestrutura	esgotamento sanitário	abastecimento de água	sistema de drenagem	coleta de lixo	energia elétrica domiciliar	energia elétrica pública	vias de acesso para veículo
Pintor Antonio Bandeira	rede geral pública parcial	rede geral pública	superficial	coleta pública	com medidor	rede oficial	parcial
Luxou	não	rede geral pública parcial	superficial	coleta pública	com medidor	rede oficial	parcial
31 de Março	não	outros	superficial	coleta pública parcial	com medidor	rede oficial	parcial
Favela dos Cocos	não	rede geral pública	superficial	coleta pública	com medidor	rede oficial	parcial
Rua Onze	não	rede geral pública	não	coleta pública parcial	com medidor	rede oficial	total
Colônia/Embratel	não	rede geral pública	superficial	coleta pública parcial	com medidor	rede oficial	parcial
Caça e Pesca	não	rede geral pública	superficial	coleta pública parcial	com medidor	rede oficial	parcial
Alberto Monteiro	outros	rede geral pública	superficial	coleta pública parcial	parcial com medidor	rede oficial	parcial

Fonte: Revisão do PLHIS For

A partir dela, podemos inferir, por exemplo que poucas realocações podem ser feitas dentro das próprias comunidades, visto que elas já ocupam suas respectivas áreas quase que integralmente.

Inferir-se, também, que todas elas, a julgar pelo tempo em que se encontram lá, já teriam condições de serem regularizadas. As duas exceções são a comunidade Pintor Antônio Bandeira, e Rua Onze. De acordo com o manual do PLHIS, o que as impede de serem consolidadas é o fato de se encontrarem totalmente em ruas já existentes.

A situação fundiária esclarece a que setores pertencem o terreno ocupado. Os terrenos integralmente públicos, neste caso, do município, favoreceriam a consolidação da Rua Onze (a qual já não é possível), e a comunidade Caça e Pesca.

Por fim, sobre a consolidação, o manual do PLHIS considera como consolidadas áreas cuja densidade seja superior a 50 habitantes por hectare que tenham pelo menos duas destas infraestrutura implementadas: drenagem de águas pluviais urbanas; esgotamento sanitário; abastecimento de água potável; distribuição de energia elétrica; ou limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos.

A tabela 5.2 traz dados primários sobre a população das comunidades. Ao compararmos a estimativa do número de imóveis à do número de famílias, percebemos uma incidência de coabitação que merece destaque, a ser mostrada adiante.

A média de habitantes por família, em todos os casos com menos de três pessoas permite inferir que, em geral, tratam-se de famílias pequenas.

O revisão do PLHIS leva em consideração o déficit habitacional por densidade, para o caso de índices altos, porém, esclarece que não computou estes dados no cálculo pelo fato eles requerem um projeto urbanístico específico, o qual apontasse o déficit por densidade caso a caso.

Um fator que chama a atenção é a renda média, que se apresenta relativamente alto, se nos referimos a assentamentos subnormais. Em

equip. dentro da comunidade	escola	posto de saúde	posto policial	comércio	serviços	esportivo	religioso	cultural	centro comun.	outros
Pintor Antonio Bandeira	s. i.	não	não	sim	s. i.	não	sim	não	não	s. i.
Luxou	s. i.	não	não	sim	s. i.	não	sim	não	não	s. i.
31 de Março	s. i.	não	não	sim	s. i.	não	não	não	não	s. i.
Favela dos Cocos	não	não	não	sim	s. i.	não	sim	não	não	s. i.
Rua Onze	não	não	não	sim	não	não	não	não	não	não
Colônia/ Embratel	sim	sim	s. i.	sim	s. i.	não	não	não	sim	s. i.
Caça e Pesca	s. i.	não	não	sim	s. i.	não	sim	não	não	s. i.
Alberto Monteiro	sim	não	não	sim	sim	não	sim	não	não	não

Fonte: Revisão do PLHIS For

comunidades maiores certamente haverá uma discrepância entre as rendas. Porém, em comunidades pequenas, como o caso da Rua Onze, que pressupõem uma identificação mais forte, ela é menos provável. No entanto, se observarmos o déficit por coabitação, percebemos que, quanto mais coabitação, mais alta a renda média. Sendo assim, acredita-se que a renda média seja calculada pelo número de residências, e não de famílias, o que seria a razão dessa média.

A tabela 5.3 informa brevemente sobre a infraestrutura das comunidades. A comunidade Pintor Antônio Bandeira, não consolidável, é a única que apresenta rede de esgotamento sanitário, ainda que não integralmente. Logo, todos os assentamentos consolidáveis e as duas comunidades já classificadas como ZEIS tipo I prescindem da implantação do esgotamento.

A implantação da rede de abastecimento de água se faz necessária apenas na comunidade 31 de Março (que dispõe de água, mas não via

equip. fora da comunidade	escola	posto de saúde	posto policial	comércio	serviços	esportivo	religioso	cultural	centro comun.	outros
Pintor Antonio Bandeira	sim	sim	não	não	sim	não	sim	não	não	s. i.
Luxou	não		s. i.	não	sim	sim	sim	sim	não	s. i.
31 de Março	sim	sim	não	sim	sim	não	não	não	não	s. i.
Favela dos Cocos	sim	sim	sim	sim	sim	não	sim	não	não	s. i.
Rua Onze	sim	sim	não	não	sim	não	não	não	não	não
Colônia/ Embratel	sim	sim	s. i.	sim	sim	sim	sim	não	não	s. i.
Caça e Pesca	sim	sim	s. i.	sim	sim	sim	sim	não	não	sim
Alberto Monteiro	não	sim	não	sim	não	não	sim	não	não	não

Fonte: Revisão do PLHIS For

o assent.	integração da malha ao entorno	intervenções realizadas	risco socioamb.	estim. do n. de domicílios em risco	tipos de risco	domicílios em abert. de vias e faixas de domínio	domicílios em leito de rua
Pintor Antonio Bandeira	urbaniz. e não regulariz.	sem intervenção	total	70	tecn.	8	60
Luxou	não urbaniz. e não regulariz.	sem intervenção	parcial	221	alag. e tecn.	52	61
31 de Março	sem informação	sem intervenção	parcial	57	tecn.	11	253
Favela dos Cocos	não urbaniz. e não regulariz.	sem intervenção	parcial	85	tecn.	49	44
Rua Onze	sem informação	urbanização integral	não	0	s/ risco	3	17
Colônia/ Embratel	não urbaniz. e não regulariz.	sem intervenção	parcial	117	desliz., desmoron. e/ ou soterr.	107	25
Caça e Pesca	urbaniz. e não regulariz.	intervenção pontual	não	0	sem risco	102	115
Alberto Monteiro	sem informação	intervenção pontual	não	0	sem risco	3	32

Fonte: Revisão do PLHIS For

rede pública) e precisa ser concluída no Luxou, que a apresenta apenas parcialmente.

Quanto à drenagem, exceto pela Rua Onze, não consolidável, todos os assentamentos são contemplados, porém parcialmente. Seria necessário incluí-los na rede geral pública.

Acerca da coleta de lixo, o necessário é propiciar a coleta integral para as comunidades que ainda não dispõem dela em sua totalidade: 31 de Março, Colônia/ Embratel, Caça e Pesca e Alberto Monteiro.

Sobre os equipamentos dentro das comunidades, listados pela tabela 5.4., encontrados dentro da comunidade, percebem-se dois problemas: muitos deles estão sem informação (s. i.) no banco de dados, e os que apresentam informação revelam a carência de equipamentos públicos (que não incluem comércio e religiosos, os quais se apresentam com mais peso entre os encontrados). O que se percebe é uma carência unânime em equipamentos culturais (fortalecedores de integração e identidade), e esportivos; e quase unânime em postos de saúde, postos policiais (talvez seja unânime, mas não se sabe), e centros comunitários, necessários à integração dos moradores. É fundamental que essas ausências sejam sanadas numa proposta para estes locais.

A tabela 5.5. complementa a anterior, elencando quais equipamentos se encontram fora da comunidade, mas próximos a ela. Aqui, percebemos a presença de escolas e postos de saúde próximos a todas as comunidades, exceto o Luxou. O quadro apresentado, se comparado ao anterior, apresenta uma situação um pouco melhor acerca de serviços e equipamentos esportivos. No entanto, a ausência de equipamentos culturais e centros comunitários permanece.

A tabela da revisão do PLHIS traz informações sobre a existência

Tabela 5.7: Déficit habitacional				
deficit	estimativa do n. de imóveis	deficit quantitativo por inadequação	deficit quantitativo por coabitação	déficit quantitativo total
Pintor Antonio Bandeira	70	70	20	90
Luxou	700	317	205	522
31 de Março	549	257	161	418
Favela dos Cocos	810	178	263	441
Rua Onze	17	17	5	22
Colonia/ Embratel	375	166	110	276
Caça e Pesca	1.390	391	407	798
Alberto Monteiro	40	32	12	44

Fonte: Revisão do PLHIS For

ou não de organização comunitária, nos quais são especificados como possibilidades os conselhos, as associações e a ligação às Comissões Eclesiásticas de Base (CEBs). Na comunidade Pintor Antonio Bandeira este exercício é inexistente; as comunidades 31 de Março e Caça e Pesca são vinculadas às CEBs; A Favela dos Cocos, além do mesmo vínculo, dispõe, ainda, de uma associação própria; E a comunidade da Embratel também está vinculada às CEBs, tendo ainda um conselho próprio; o Luxou está organizado em uma associação própria; e não há informações sobre a Rua Onze e sobre a Comunidade Alberto Monteiro. A organização das comunidades é uma evidência de que há um esforço no sentido de unir forças e alcançar objetivos e modos democráticos de gestão interna. Daí a importância de um espaço voltado para isso.

A tabela 5.6. objetiva apresentar as condições fundiárias de cada assentamento no que diz respeito à urbanização, regularização, e tipos de risco, nos casos em que ele existe.

Encontra-se, aqui, uma contradição no que diz respeito ao Caça e Pesca. Ele aparece classificado como urbanizado, na tabela 5.6. Porém, se observarmos a tabela de infraestrutura, 5.4., veremos que ele não apresenta esgotamento sanitário, não está ligado à rede pública de drenagem e é contemplado pela coleta de lixo apenas parcialmente. É ainda mais difícil de compreender quando comparamos à Favela dos Cocos, que apresenta exatamente as mesmas características do Caça e Pesca, com a diferença de receber coleta de lixo integralmente.

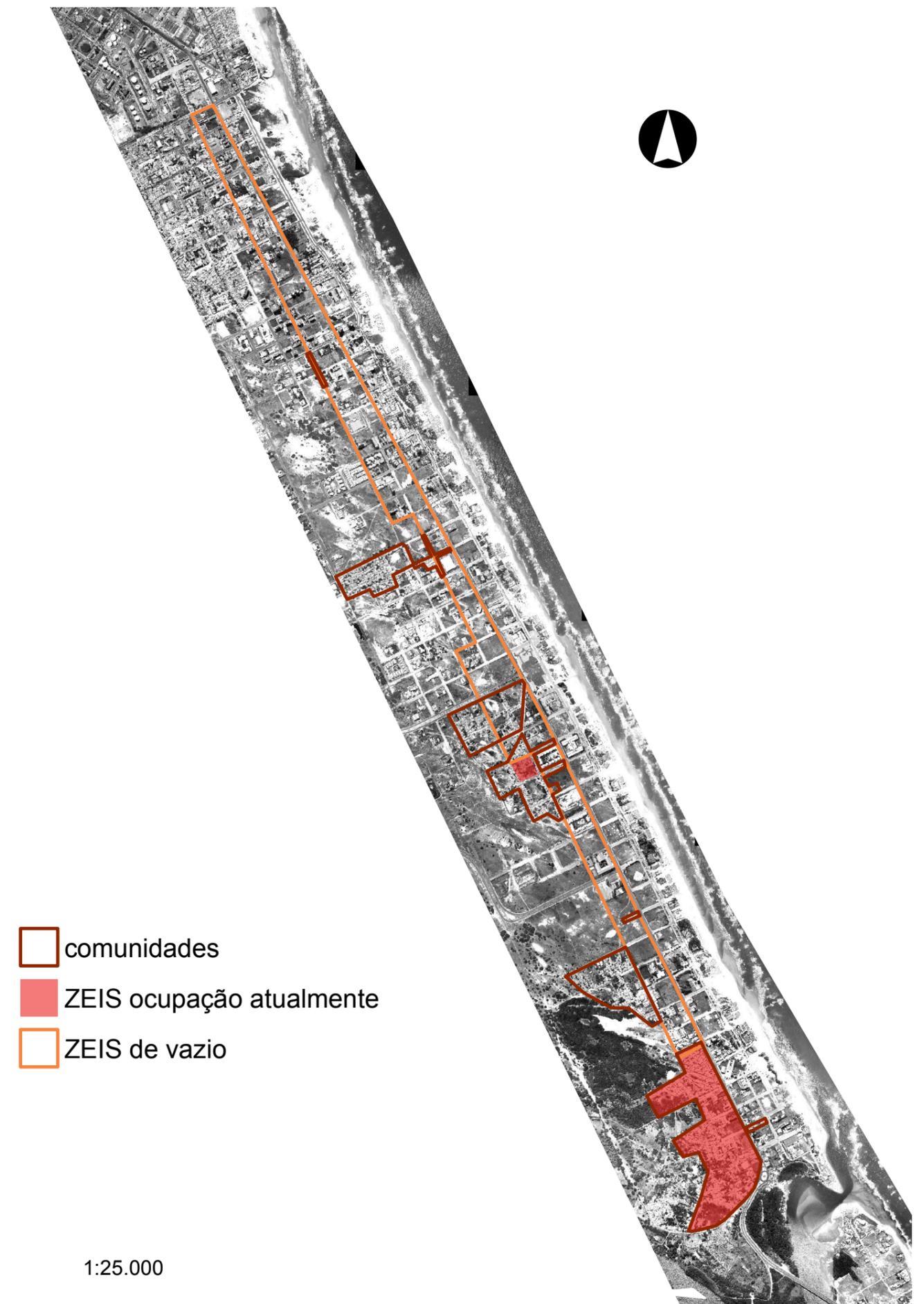
A diferença que há entre os dois está na categoria de intervenções já realizadas (tabela 5.6.) Nela, consta que o Caça e Pesca recebeu um intervenção pontual, e a Favela dos Cocos, não. No entanto, continua difícil a compreensão, uma vez que não foi especificada qual foi a intervenção executada.

A tabela 5.7. trata do deficit habitacional nas comunidades, considerando tanto inadequação como coabitação. Em relação ao número de unidades existentes, o valor do déficit é relativamente próximo ao número de unidades em todas elas.

5.3 Área de Intervenção

O critério de definição da área a ser trabalhada foi a proximidade de assentamentos às ZEIS de vazio da Praia do Futuro. É sabido que ela está próxima a ZEIS de ocupação como o Serviluz e o Cais do Porto. No entanto, a área delimitada para ZEIS 3 que se aproxima dessas comunidades apresenta poucos e pequenos terrenos remanescentes. Neste caso, o plano proposto poderia contemplá-las, assim como contemplaria a outros casos de reassentamento necessários, nos terrenos que permanecem livres após esta proposta. Mas, para trabalhar no sentido de propostas específicas de reassentamento, realocando famílias já residentes no bairro para terrenos próximos, foram escolhidos os 7 assentamentos que interceptam a área da ZEIS 3, mais a comunidade Alberto Monteiro, que fica muito próxima à ZEIS tipo 1 do Caça e Pesca.

Apenas duas comunidades, das oito estudadas, são classificadas como ZEIS de ocupação. Uma delas, a Favela dos Cocos tem área significativamente menor que a do assentamento de fato. O motivo disso fica claro quando vemos a delimitação do assentamento, em que dois aspectos chamam atenção: [1] boa parte da comunidade encontra-se em leito de rua; [2] a quadra que se encontra ao lado da que foi delimitada como ZEIS está vazia. A situação é paradoxal: uma quadra vazia cercada por uma ocupação demasiadamente adensada. Este paradoxo é encontrado em outras comunidades, também: Luxou, 31 de Março, Embratel. Há também as três comunidades totalmente na via: Pintor Antônio Bandeira, Rua Onze, e Alberto Monteiro. Cada uma leva o nome da via que ocupa.



5.4

Levantamento dos terrenos

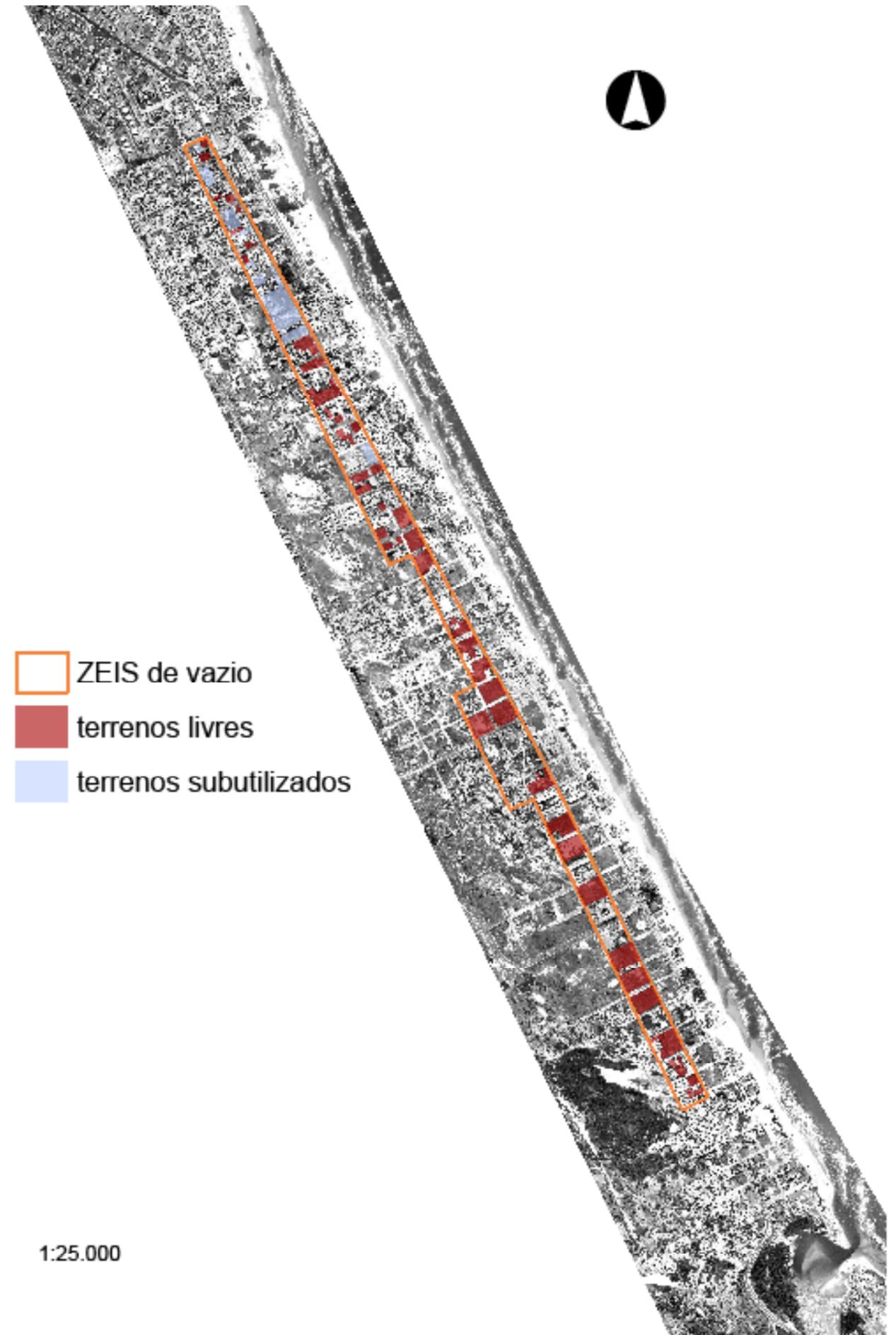
A partir da foto aérea de 2009, ano da delimitação das ZEIS, levantou-se quais os terrenos que estariam disponíveis dentro dela, aptos a cumprirem sua função social. Aqui, foram levados em conta tanto os terrenos visivelmente livres como aqueles que apresentavam edificações muito pequenas em relação ao tamanho do lote, e nenhum sinal de atividade na área externa da edificação.

Foi adotado este critério em razão de que, por ser uma ZEIS de vazio, é fundamental que atenda ao máximo de pessoas possível. Um terreno extenso, porém sem atividade numa área destinada à alocação de famílias de renda baixa não estaria cumprindo a sua função social. Estes terrenos foram classificados como “subutilizados”.

Comparou-se então, a foto aérea de 2009 com a dos anos seguintes, de modo a investigar quais as alterações sofridas na área de intervenção desde então.

Terrenos disponíveis

O que se percebe é uma alta disponibilidade de terrenos em 2009. Os terrenos livres concentram-se mais na área que vai do ponto médio da ZEIS até o ponto extremo, no sentido sudeste, área pertencente à empresa M. Dias Branco. A área que vai do ponto médio até o extremo a noroeste já se encontra bastante consolidada pela cidade formal. O que se encontra ali é um alta presença dos terrenos definidos como subutilizados.



1:25.000

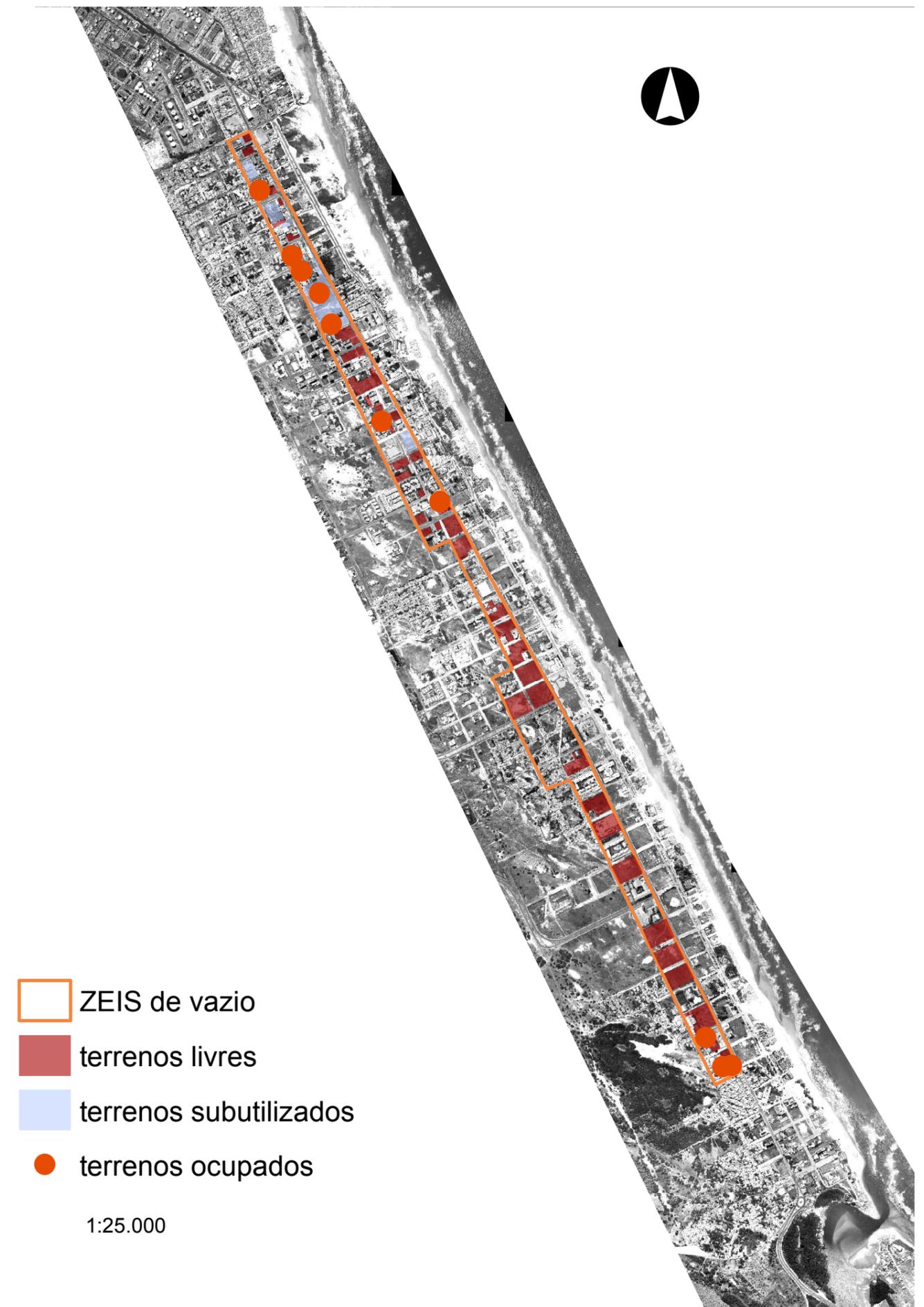
Terrenos ocupados após a delimitação da ZEIS

A foto aérea de 2009 foi comparada às dos anos seguintes, como forma de investigar a ocupação dos terrenos após a ZEIS de vazio. Para essa investigação, foram adotadas quatro variáveis: os terrenos livres, os subutilizados, os ocupados e os terrenos que foram comercializados durante os anos de 2009 e 2010, a partir dos dados do ITBI destes anos.

Estas informações foram divididas em três mapas: o primeiro (ao lado) apresenta os terrenos livres, os subutilizados, e, deles, os que foram ocupados ao longo dos quatro anos após a eliminação da ZEIS; o segundo apresenta os terrenos livres, os subutilizados e quais terrenos (livres ou não), foram comercializados entre 2009 e 2013; o terceiro mapa é o cruzamento das três variáveis, revelando quais os terrenos que se encontravam aptos (livres e subutilizados) foram comercializados.

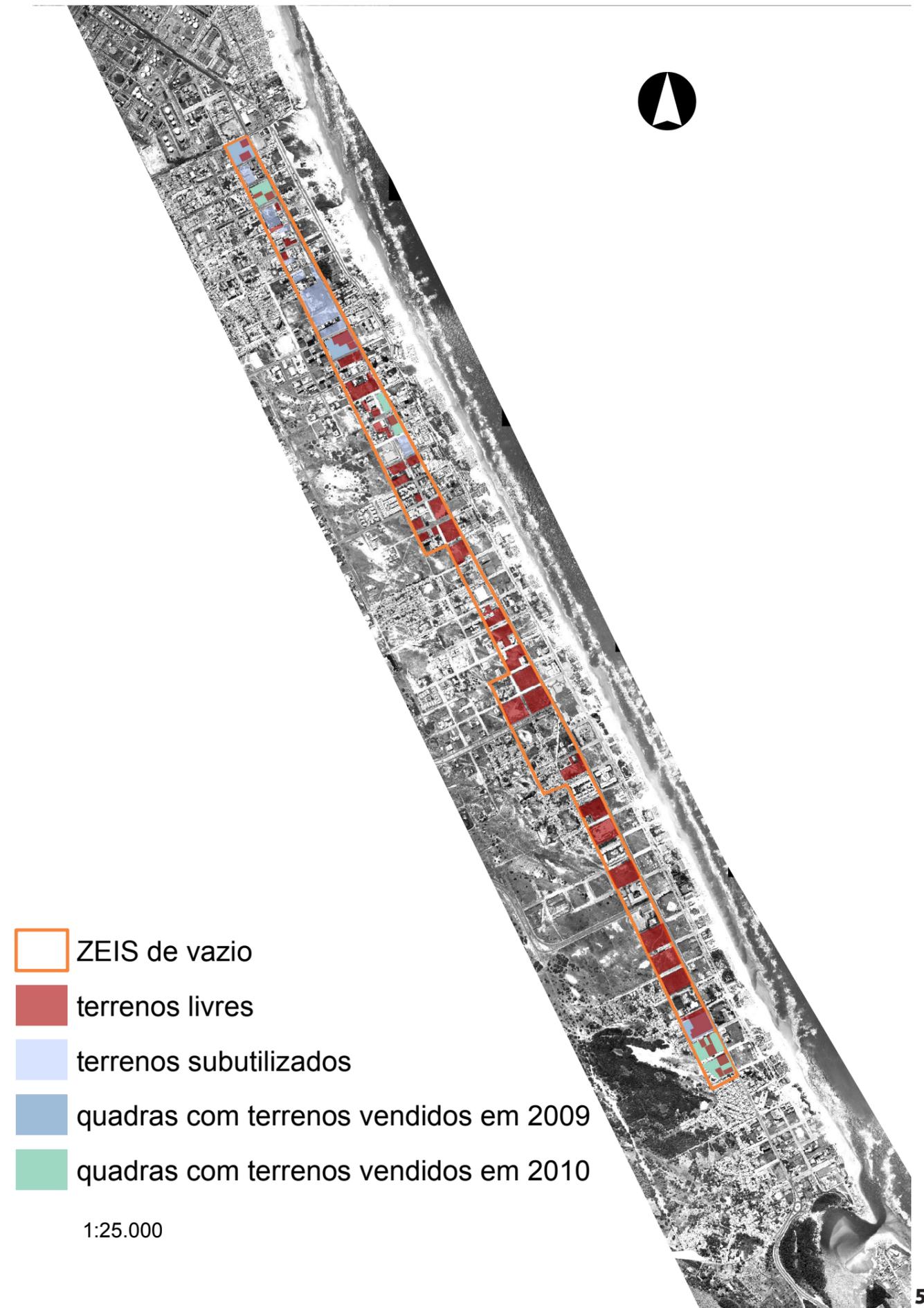
Acerca do primeiro mapa, o que se conclui é que, a incidência de ocupação dos terrenos dentro da ZEIS de vazio se deu mais a noroeste, região que apresentava maioria de terrenos menores, e subutilizados, e não completamente livres. No entanto, observando a finalidade das ocupações, foi encontrado um terreno destinado à construção de edifício residencial no padrão dos encontrados na Praia do Futuro.

Os terrenos pertencentes à empresa M. Dias Branco seguem desocupados.



Terrenos vendidos após a delimitação da ZEIS

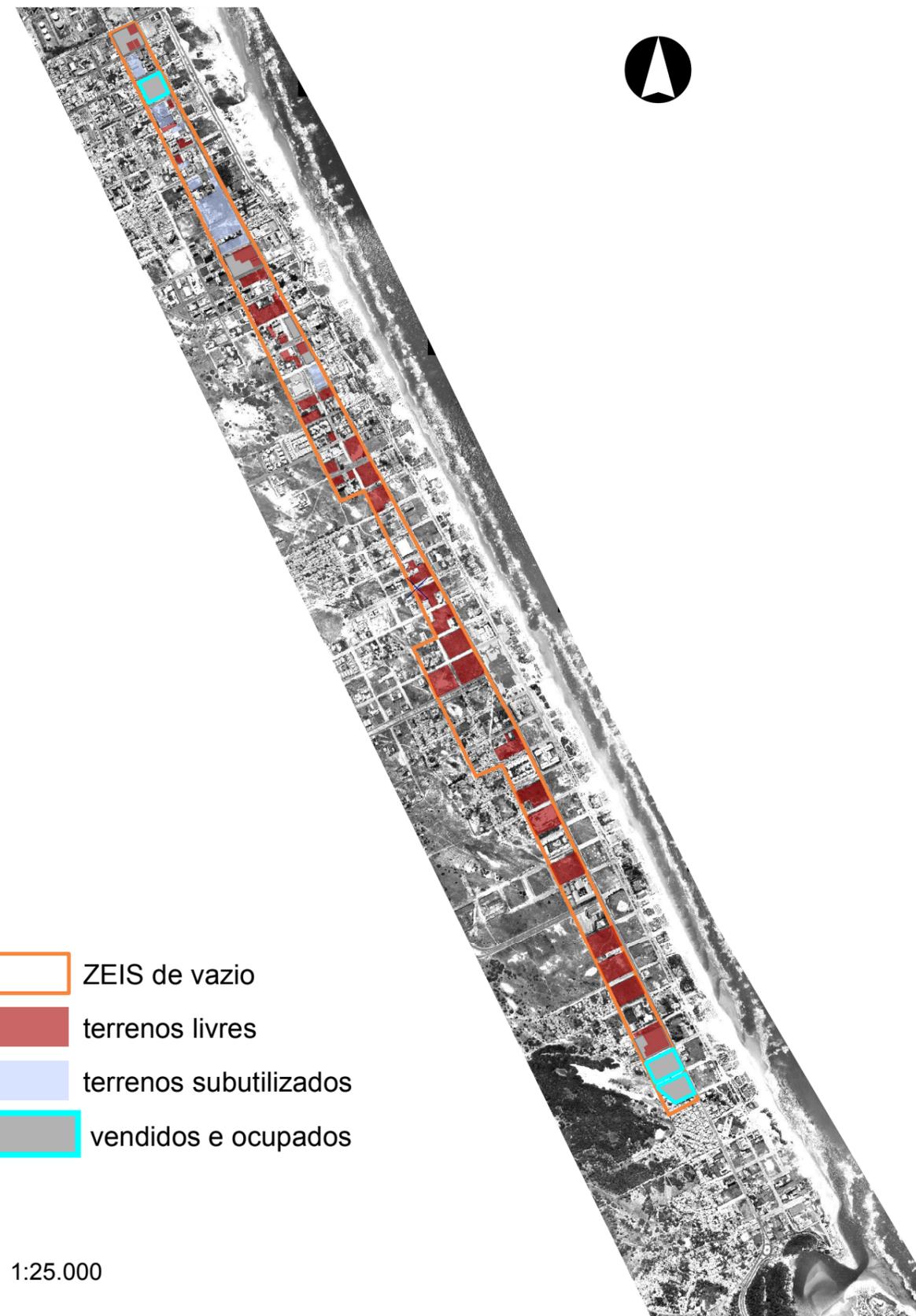
Este mapa apresenta, segundo os dados do ITBI de 2009 e 2010, os terrenos que foram vendidos dentro da ZEIS 3 da Praia do Futuro, independente terem uso previamente ou não. Mais uma vez, o que se percebe é a comercialização das extremidades da área e em sua parte a noroeste. A parte sudeste, exceto pela extremidade, segue intacta.



Terrenos vendidos e ocupados

Aqui, temos o cruzamento de terrenos que foram ocupados com os terrenos que foram comercializados. como podemos observar, o resultado não é tão significativo, se comparado aos dados individuais de terrenos ocupados e de terrenos vendidos. Houve apenas tres casos em que esta prática coincidiu. Conclui-se, então que a venda e a ocupação na Praia do Futuro nos últimos quatro anos, apesar de intensas, foram independentes.

Levantados os terrenos que ainda se encontravam disponíveis no final de 2012, foi feita visita ao local de, para confirmar que ainda estariam livres. Ainda que todos estivessem, a muitos deles pretendia-se dar usos, como aluguel, por exemplo.



6.1 O PARTIDO

Sabemos que a cidade se comporta tanto como condicionante de seus elementos, como também é transformada por eles. Ao compreender a questão da moradia, tanto historicamente como na conjuntura atual; ao conhecer os instrumentos da política urbana e como eles se relacionam à política habitacional; e observar os rebatimentos significativos de um grande programa de provisão de moradia, como o PMCMV, fica claro como isto acontece no âmbito da habitação.

A dinâmica de mercado de terras presente na cidade condiciona os programas que visam solucionar o déficit a serem realizados em terrenos grandes e distantes das áreas infraestruturadas. As consequências disso se fazem sentir na vida das pessoas que são contempladas por estes programas, que passam a ter dificuldade de acesso aos serviços básicos.

No entanto, os instrumentos elencados no Estatuto da Cidade se apresentam como alternativa para que a sujeição ao mercado imobiliário não seja a única possibilidade para a provisão de moradias para famílias com renda baixa.

Neste sentido, as Zonas Especiais de Interesse Social são decisivas. Uma vez que o objetivo do trabalho é justamente o de propor uma solução para o déficit em áreas valorizadas, as ZEIS de vazio se colocam como protagonistas nele. Aqui, realiza-se uma sugestão de como elas, uma vez implementadas, poderiam cumprir o seu papel de receber famílias que foi necessário realocar e o de receber HIS de uma forma geral.

Numa tentativa de sugerir uma solução simples, mas não repetitiva, a proposta aqui apresentada é composta por dois elementos variantes: a unidade habitacional e a quadra. A ideia é que, a partir da demanda de cada comunidade (quantidade de unidades, tamanho das famílias, necessidade de equipamentos públicos), a solução seja feita baseada nesta proposta.

Durante a pesquisa do repertório projetual, algo que se destacou sensivelmente foi a gama de possibilidades oferecidas para modelos de edificação que ocupem os lados da quadra, deixando o miolo livre. Cria-se um espaço semipúblico, que favorece a relação do morador com a vizinhança e com a própria cidade, sendo, ainda, uma alternativa possível para solucionar os problemas observados em empreendimentos do PMCMV, em que foi determinada a criação de condomínios fechados para alojar grupos de famílias que nunca antes haviam se organizado desta maneira, o que acarretou em problemas de gestão dos condomínios.

Então, a sugestão é que se crie, ao máximo possível (em alguns terrenos, a largura inviabiliza a possibilidade), quadras com o miolo livre, em que possam ser instalados praças, equipamentos públicos, áreas para prática de esportes, pequenas áreas de convivência e outras demandas da comunidade.

O modelo matriz da unidade habitacional é o principal determinante da ocupação das quadras. Dimensionado em 6m x 9m, tem suas fileiras dispostas sempre no sentido do eixo maior, o que potencializa a ventilação e iluminação natural em seu interior.

As quadras serão sempre organizadas em térreo e mais três

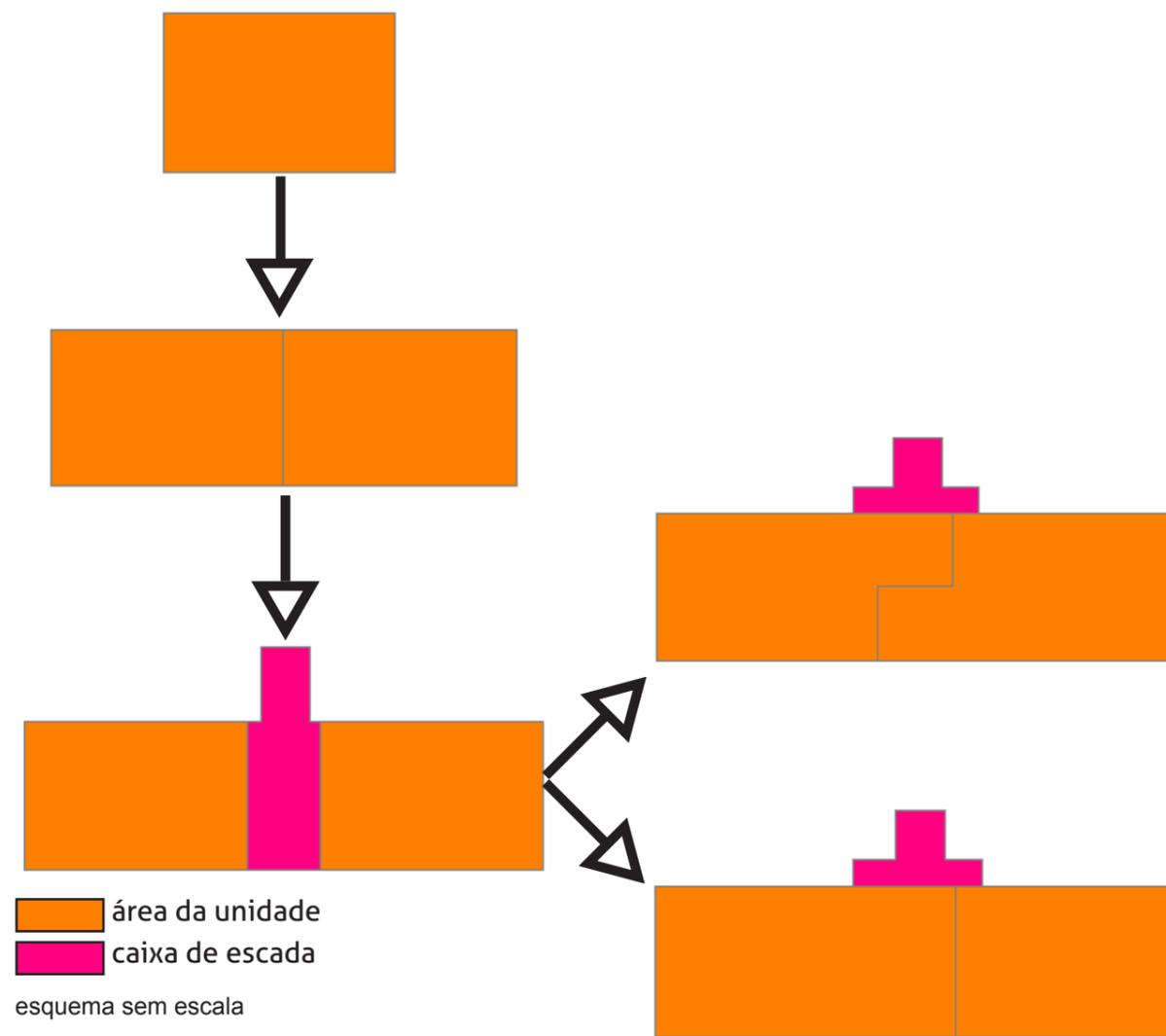
pavimentos. A tentativa de variar esta solução se revelou inviável, considerando-se a demanda local. Além disso, promovendo edificações de baixo gabarito e alta densidade, permite-se o aproveitamento máximo da infraestrutura no local, seja a já existente ou a que é demandada. É, então, uma maneira de potencializar os investimentos públicos, e a própria ZEIS de vazio, fazendo com que atendam ao máximo de população possível.

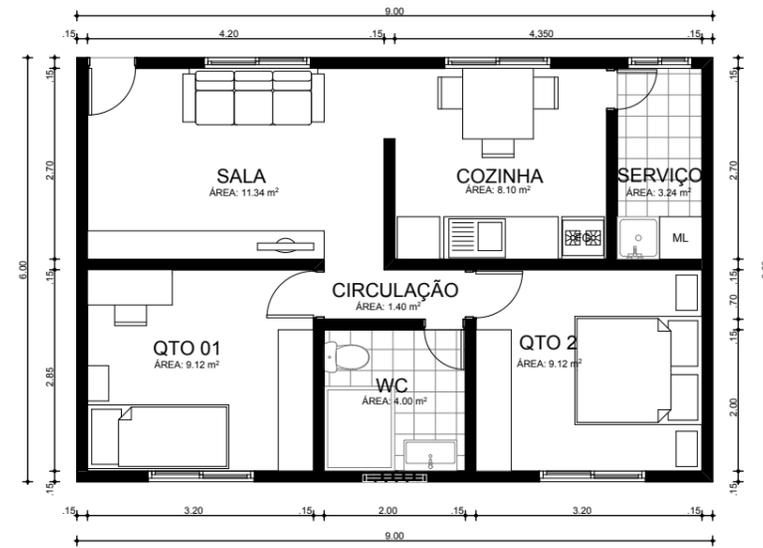
Abaixo, um quadro com as principais diretrizes da proposta aqui apresentada.

QUADRO-RESUMO DA PROPOSTA		
unidades Habitacionais	quadra	assentamento
1 escada a cada 2 unidades por pavimento.	miolo livre	realocação de famílias para quadras adjacentes.
opções de dois, 3 ou quatro dormitórios.	dentro do miolo: quadras poliesportivas, anfiteatros, praças, playgrounds, pistas de skate, estacionamento (não deve ocupar mais de 1/4 da área total do pátio).	transformação dos assentamentos consolidáveis em ZEIS tipo ocupação.
os dormitórios, se no térreo, podem ter função comercial	1 equipamento público em cada quadra construída	na ausência de terreno suficiente para realocação na ZEIS de vazio, delimitação de outros terrenos com esta finalidade.

6.2 As UNIDADES HABITACIONAIS

De modo a potencializar a capacidade de atender com sucesso aos mais diversos tipos de famílias, o modelo de apartamento proposto tem possibilita que, de acordo com a demanda, sua área útil possa ser aumentada. Constitui-se de uma unidade matriz, que é espelhada. O modelo inicial pode variar entre dois, três e quatro dormitórios. Todas as escadas dão acesso a apenas dois apartamentos por andar. O esquema a seguir mostra como seu crescimento se dá.





escala: 1/100

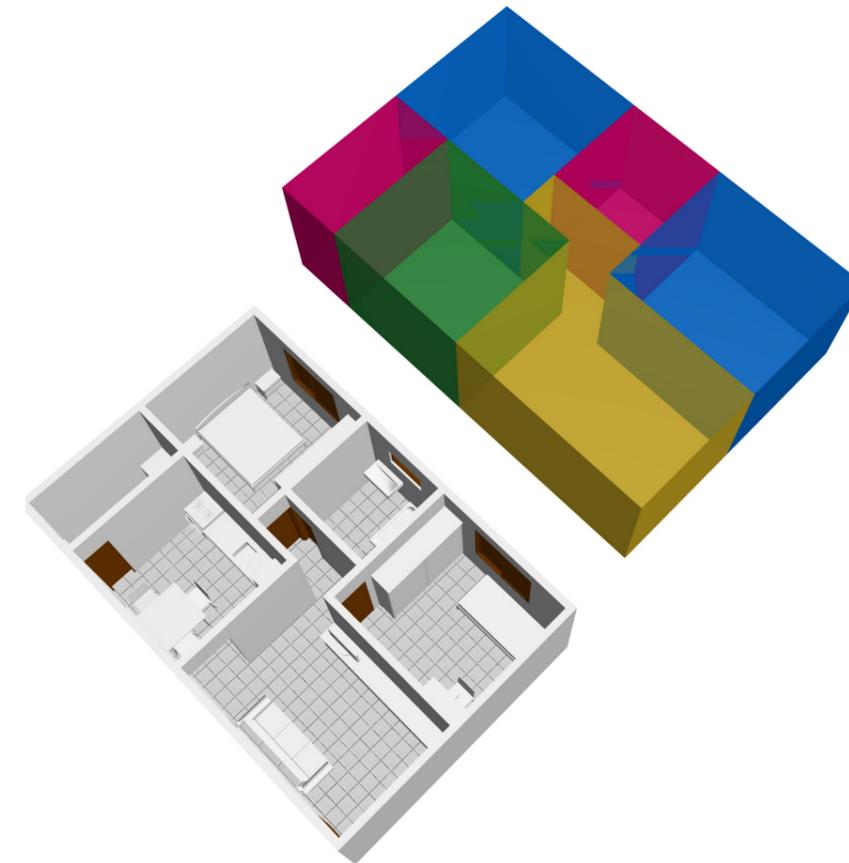


area da unidade

Uma diretriz muito importante, que deve estar presente em todas as tipologias é a de que a sala, a cozinha e o serviço, áreas onde tende-se a permanecer por mais tempo durante dia, voltem-se sempre para o miolo da quadra, como uma forma de estreitar as relações de vizinhança e incentivar a apropriação e o cuidado com o espaço semipúblico através do contato visual. As áreas de descanso são voltadas para o exterior da quadra.

A unidade básica, das quais derivam as demais, tem 46,32 m². Ainda que seja uma área pequena, traço característico de HIS, cada cômodo apresenta uma dimensão razoável para que seja usado confortavelmente.

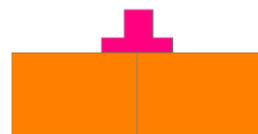
A seguir, são mostradas as formas como a unidade inicial pode ser combinada e variada.



-  caixa de escada
-  sala/ circulação
-  quarto/comércio
-  cozinha
-  áreas molhadas

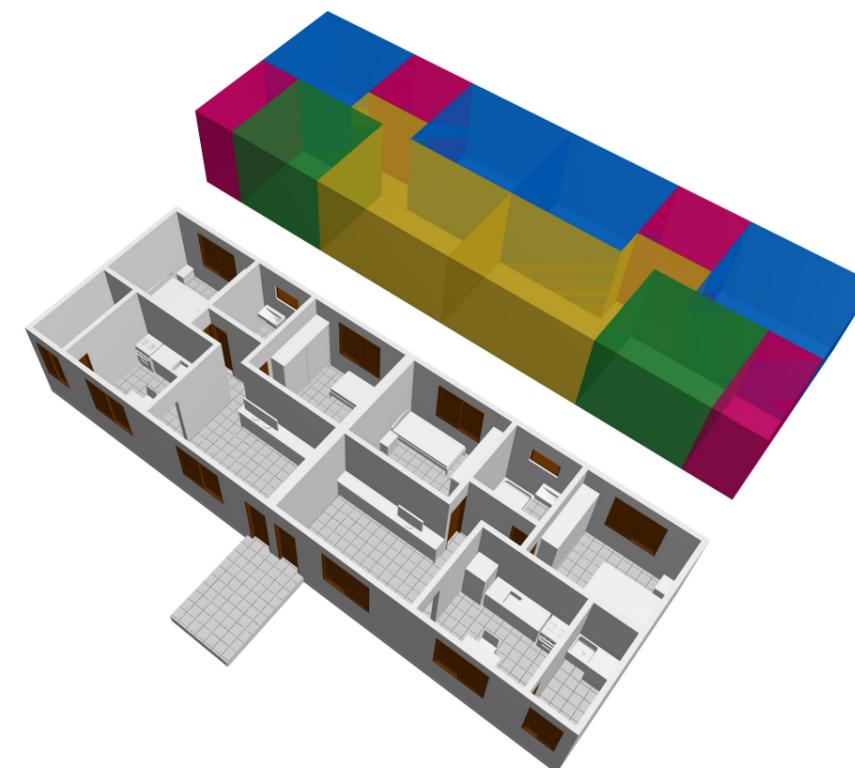


escala: 1/100



área da unidade
 caixa de escada

O modelo inicial de combinação das unidades consiste em geminar a unidade básica, com uma escada que serve somente cada par. A decisão de adotar uma escada a cada dois apartamentos deu-se por dois motivos: uma escada que servisse a mais de dois apartamentos criaria uma área condominial, o que já se observou em empreendimentos do PMCMV que não funciona; e a criação de uma circulação criaria uma barreira visual entre as janelas dos apartamentos e o miolo da quadra, uma relação que é importante que seja reforçada, e não comprometida.



caixa de escada
 sala/ circulação
 quarto/comércio
 cozinha
 áreas molhadas

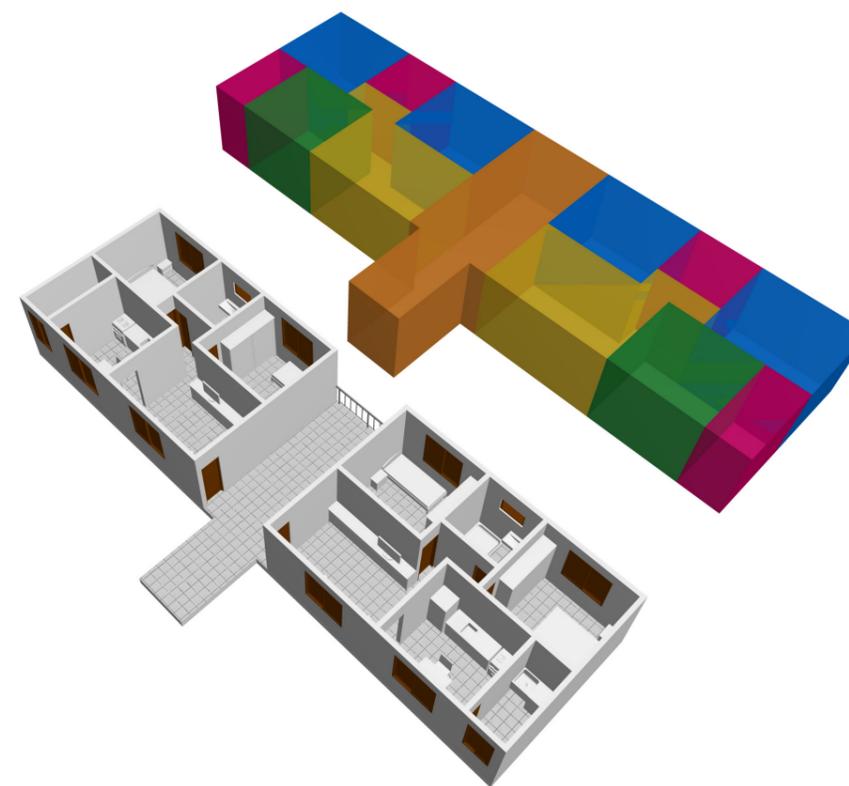


escala: 1/100

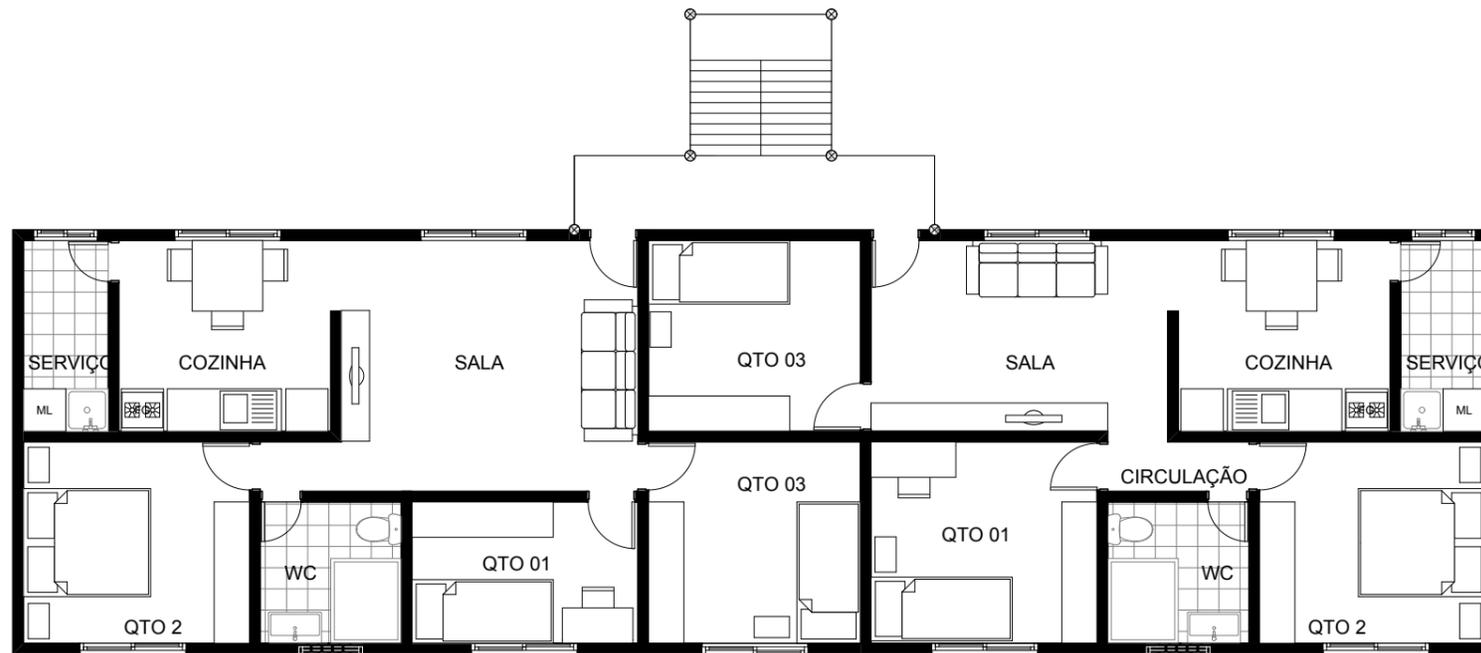


- área da unidade
- caixa de escada

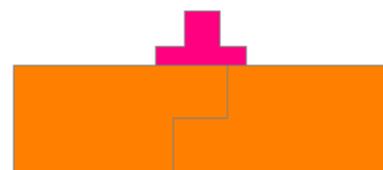
O modelo que combina as unidades iniciais separadas por um corredor é o que origina os modelos seguintes. O corredor que separa os apartamentos tem a mesma dimensão dos quartos do modelo inicial, permitindo assim, a criação de cômodos com as mesmas dimensões dos existentes, e favorecendo a modulação da estrutura. Sua principal qualidade é a de poder ser inserido na mesma torre que os modelos derivados, por ter a mesma estrutura, permitindo assim que uma única torre possa atender famílias de tamanhos diferentes. Tem ainda a qualidade de possibilitar uma composição interessante, pois, alinhado com unidades derivadas, ele cria aberturas no prédio, que podem ser exploradas, criando uma fachada mais viva.



- caixa de escada
- sala/ circulação
- quarto/comércio
- cozinha
- áreas molhadas



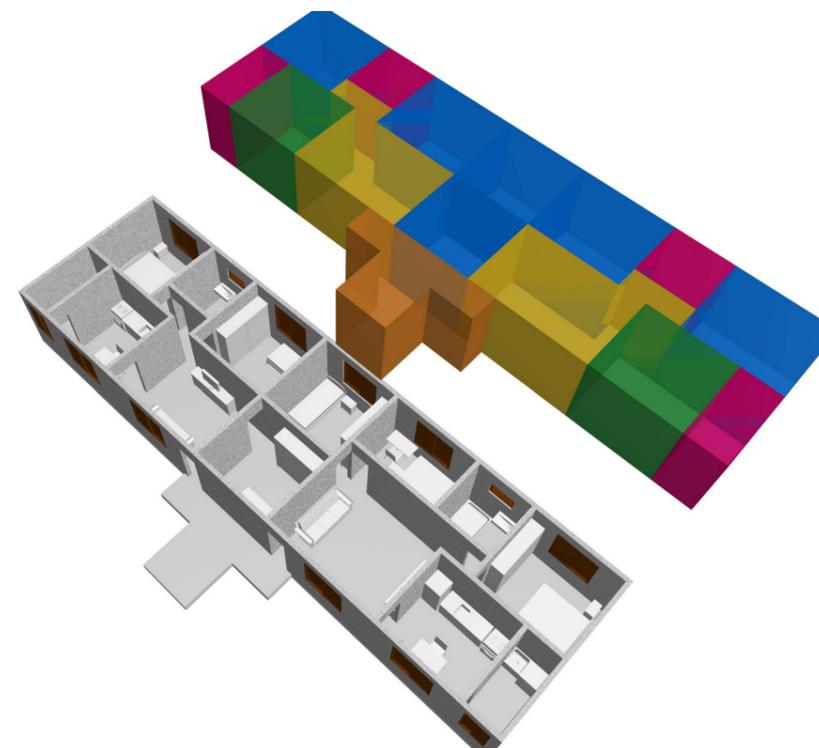
escala: 1/100



- área da unidade
- caixa de escada

O primeiro modelo derivado da separação de apartamentos geminados origina dois apartamentos de três quartos. No térreo, há a possibilidade de destinar o comodo adicional a usos como comércio, por exemplo. Nos demais pavimentos, isto não é possível, pela impossibilidade de acesso direto a eles. O cômodo acrescido voltado para a escada, por mais que ofereça a possibilidade de acesso por fora da unidade, não é apropriado para outras finalidades que não a de residência, por que tende a criar um fluxo que a escada, estreita, não teria condições de atender. Além disso, poderia gerar algum incômodo para o apartamento vizinho.

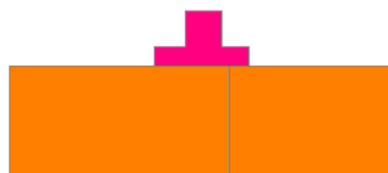
Assim, este modelo pode atender tanto a famílias mais numerosas como a famílias que desejem ter um estabelecimento anexado à casa, desde que este uso seja no térreo.



- caixa de escada
- sala/ circulação
- quarto/comércio
- cozinha
- áreas molhadas



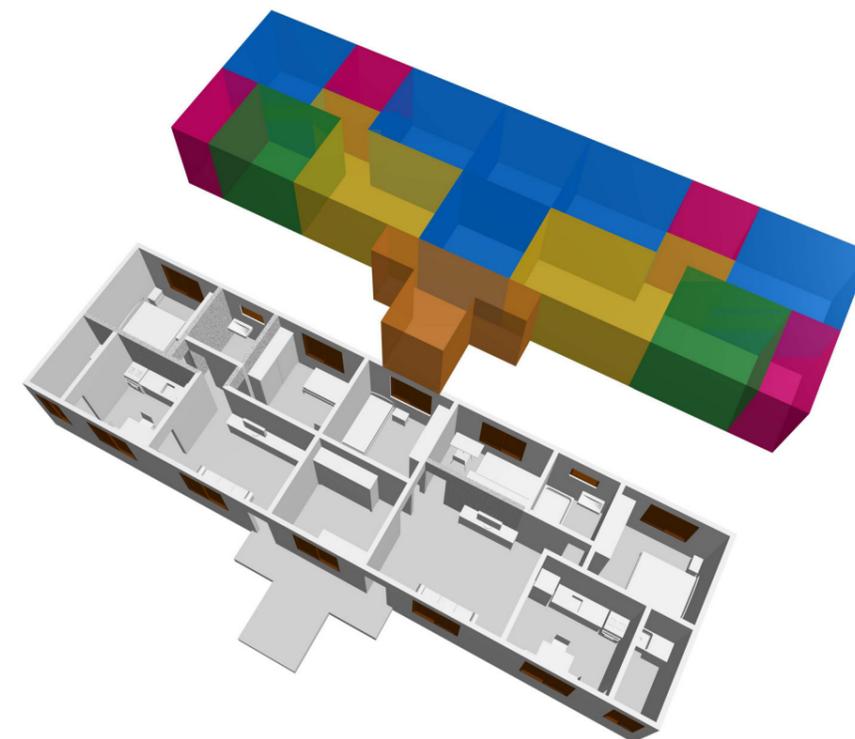
escala: 1/100



- área da unidade
- caixa de escada

Esta forma de organização apresenta dois modelos de unidades: o original, com dois dormitórios e outro, desta vez com dois cômodos a mais. A área do corredor, aqui, serve a apenas um apartamento, o qual deve ser destinado a famílias maiores, ou, assim como o anterior, caso se encontre no térreo, a estabelecimentos anexados à unidade.

Neste caso, para que fosse possível criar o acesso ao último quarto, foi necessário diminuir de tamanho um dormitório já existente na unidade original.



- caixa de escada
- sala/ circulação
- quarto/comércio
- cozinha
- áreas molhadas

6.3 As quadras

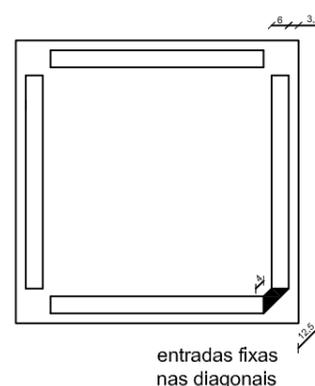
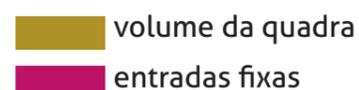
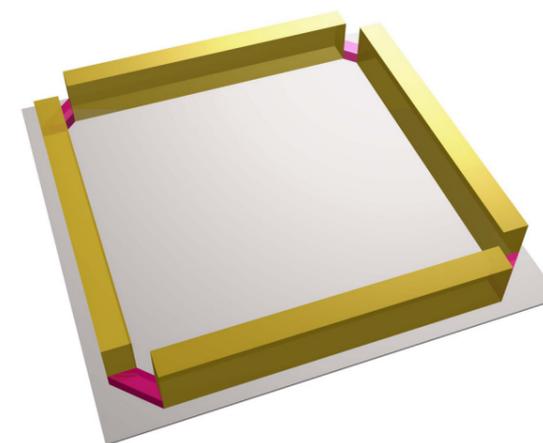
Observando que cada comunidade tem demandas próprias, as quadras podem ser ocupadas de incontáveis maneiras diferentes. São sempre constituídas por: apartamentos; um equipamento público, cujo tamanho e função serão definidos pela comunidade, devendo ser levado em conta a carência dos equipamentos mencionados no banco de dados do PLHIS; e o miolo da quadra livre, cuja finalidade também será decidida pela comunidade.

Apesar de ter uma gama de possibilidades de ocupação, a formação da quadra segue uma sequência lógica. Primeiramente, as calçadas deverão sempre, invariavelmente, ter 3,5m de largura. Cada quadra dispõe de quatro entradas fixas, dispostas em seus quatro vértices. A entrada pelas laterais pode existir ou não, e, em caso de existirem, terão suas dimensões definidas pelos espaços remanescentes entre duas torres de apartamentos.

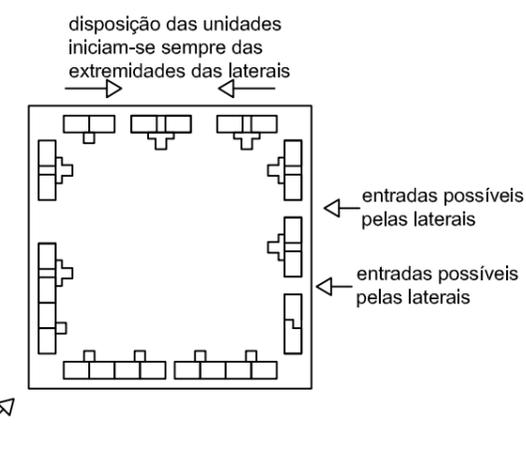
As torres de apartamentos, após quantificadas, deverão ser distribuídas sempre dos vértices para o centro da lateral da quadra, de modo a fixar as entradas diagonais.

Segundo o levantamento do banco de dados, todas as comunidades dispõem de quase todos os equipamentos necessários, dentro e/ ou próximos a ela. Observa-se, no entanto a ausência de equipamentos culturais, esportivos e centros comunitário. A proposta sugere que cada quadra disponha de um equipamento público, a ser decidido pela comunidade em função da demanda. No entanto, observando a falta de alguns equipamentos em cada uma, foram feitas algumas sugestões para eles. Podem ser escolhidos equipamentos que já existam, se ela não estiver sendo satisfatoriamente atendida. E os equipamentos, conforme seu tamanho e o tamanho da quadra onde se encontram, podem ter como alvo tanto a própria quadra, como a comunidade a que pertence, ou mesmo atender o bairro todo.

As quatro entradas pré-estabelecidas (ainda que haja modelos de ocupação em que a entrada no vértice não seja obrigatória, desde que seja ocupada pelo equipamento público) e a largura da edificação têm valores fixos. A ocupação das laterais da quadra pelas unidades habitacionais é variável, bem como a área do pátio. A primeira depende da quantidade de unidades necessárias e seus respectivos tipos; distribuídas da extremidade ao centro, os espaços remanescentes podem ser usados como entradas laterais, podendo haver uma ou mais delas. A segunda depende do tamanho da quadra onde forem implantadas.

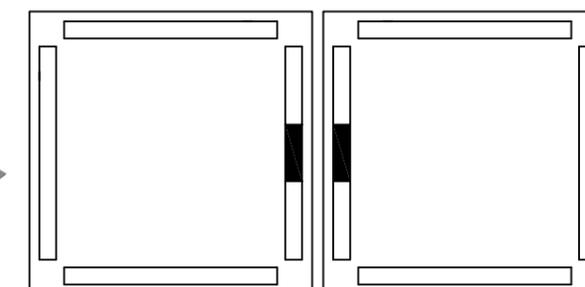
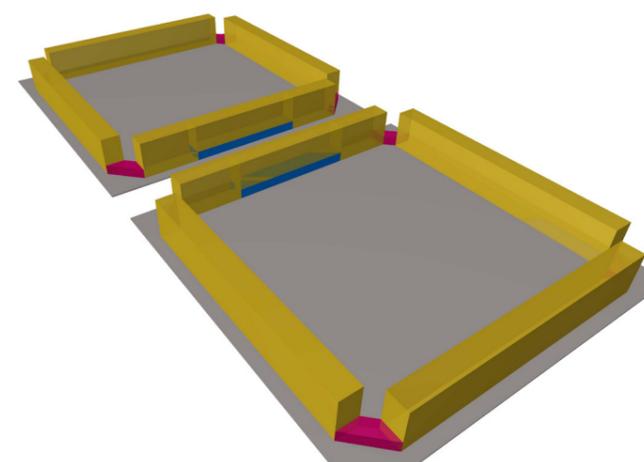
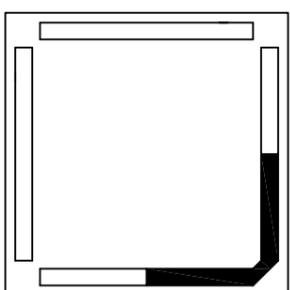
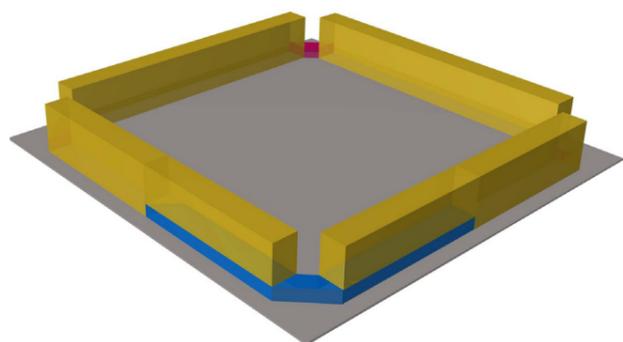
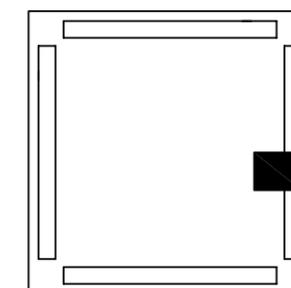
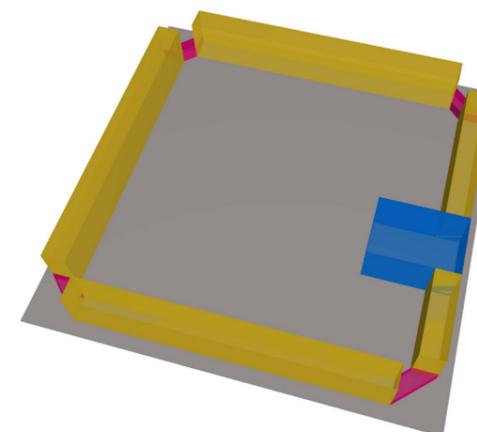
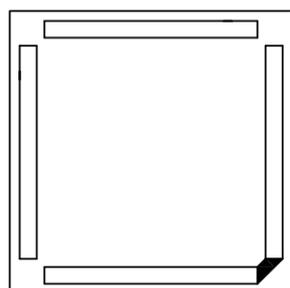
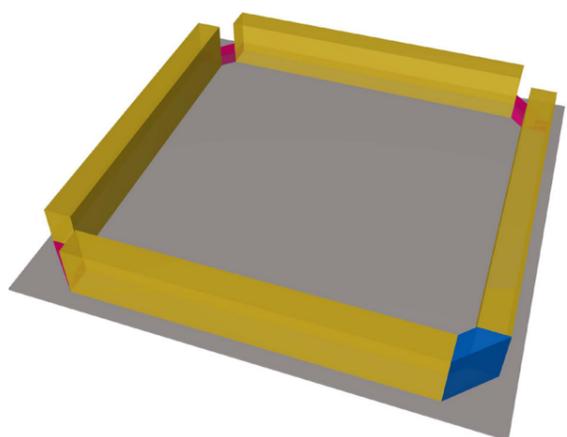
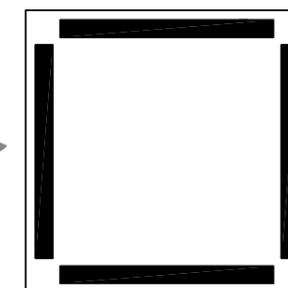
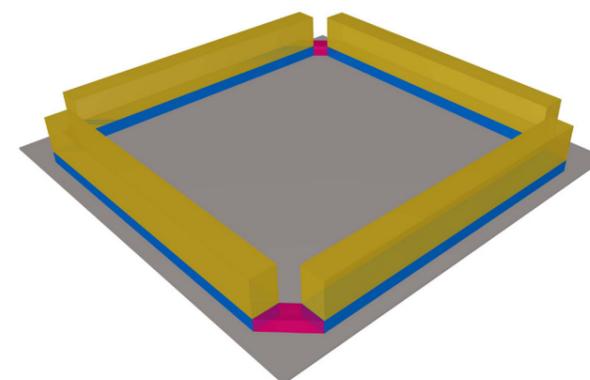
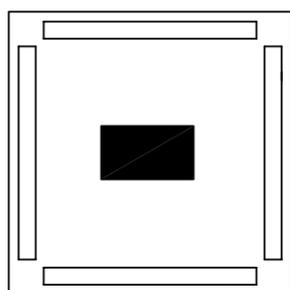
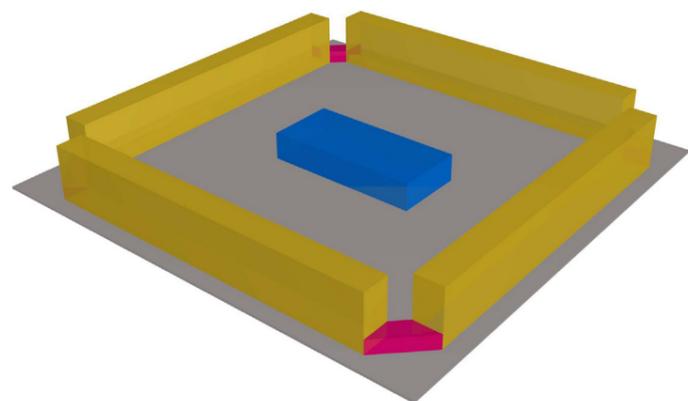


fixos: largura dos prédios, largura da calçada, entradas diagonais



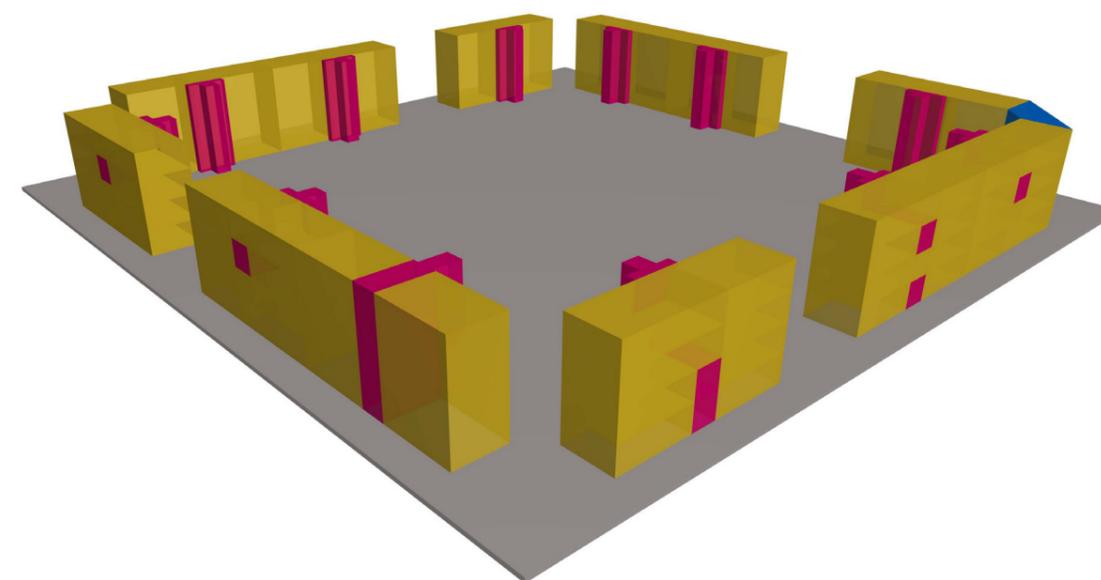
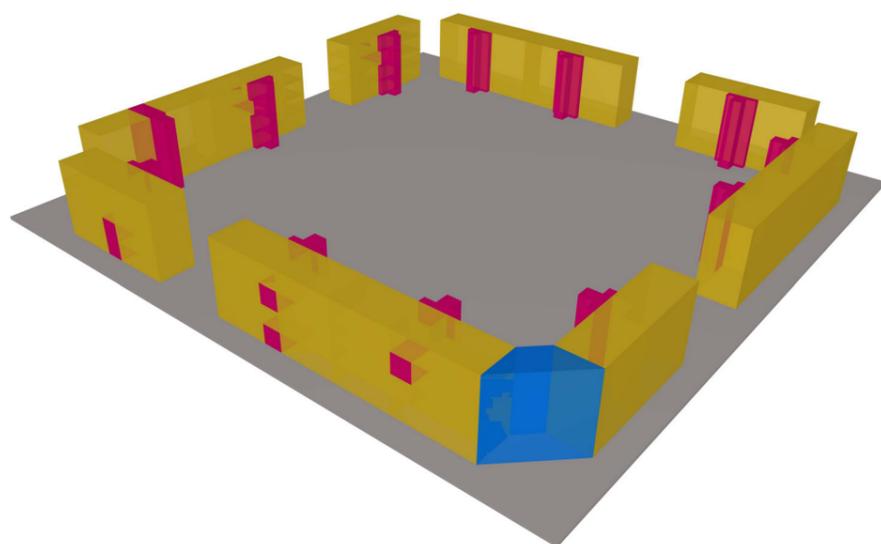
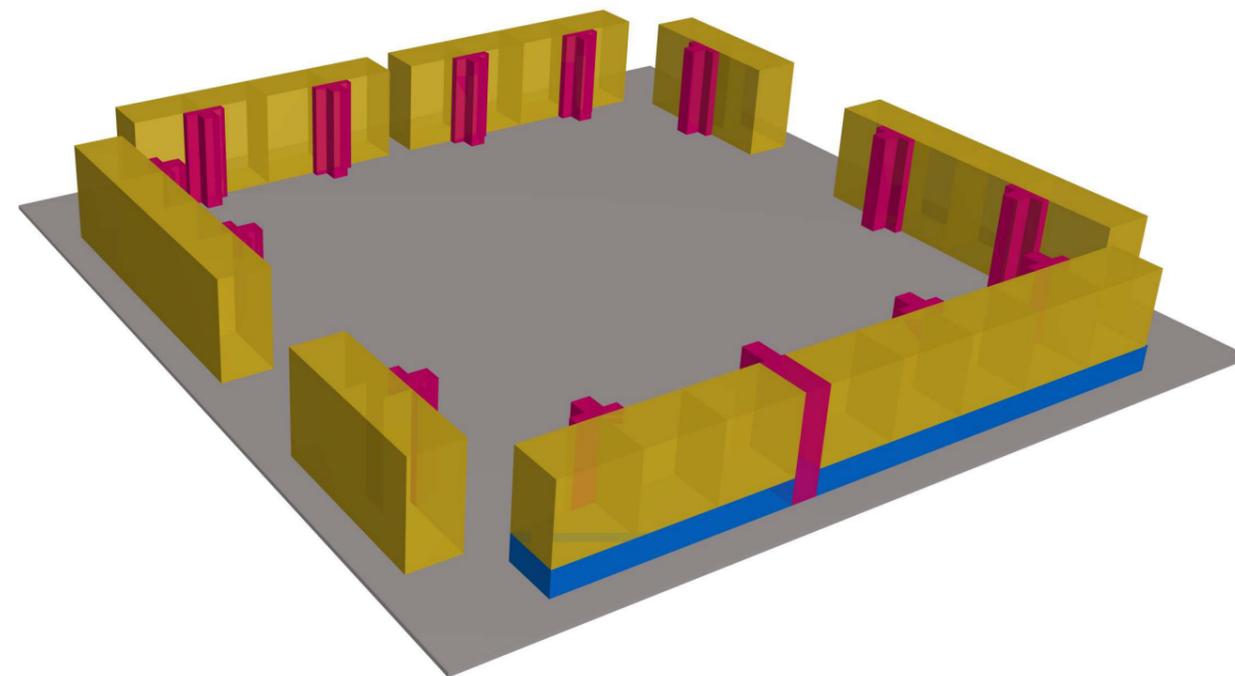
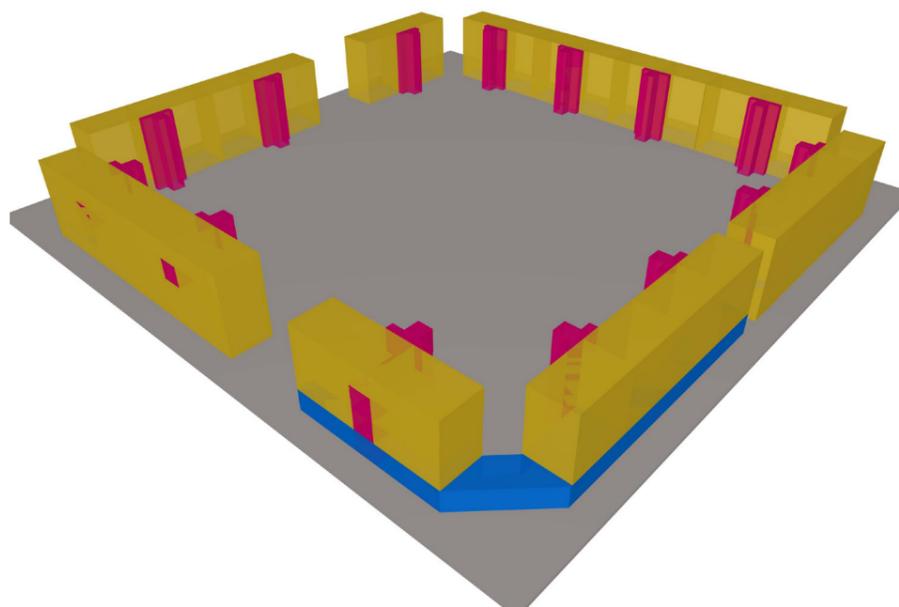
variáveis: pátio, entradas laterais, distribuição das unidades.

Exemplos de disposição dos equipamentos



- volume da quadra
 - equipamentos
 - entradas fixas
 - equipamentos
- esc.: 1/2500

Exemplos de ocupação das quadras



-  volume da quadra
-  equipamentos
-  caixa de escada

6.4 As comunidades

Considerando que todas as comunidades trabalhadas têm mais de cinco anos, o que, segundo o Estatuto da Cidade, lhes concede o direito à permanência no local, é pertinente que aquelas consolidáveis sejam promovidas a ZEIS tipo I, para que possam receber os aparatos necessários a fim de melhorar as condições de vida nestes locais. Um ponto importante na intervenção é a necessidade de corrigir o paradoxo: casas em vias emoldurando terrenos vazios, os quais têm capacidade para recebê-las confortavelmente.

Sobre os riscos encontrados, foi possível ilustrar os que ficam evidentes em foto aérea: leito de vias, áreas de risco de desmoronamento, e casa a mais de 60m de distância de vias onde passem carros, que possam receber caminhão de lixo, ônibus, ambulância, etc. Mesmo percebendo tanto pelos dados como pela foto aérea que há um déficit em razão da alta densidade, não é possível estipulá-lo. Porém, a extensão da área é caaz de conportar esta demanda, e as diretrizes para o modo como conceber as novas quadras estão colocadas.

Buscou-se ao máximo possível realizar as realocações dentro da ZEIS de vazío. No entanto, foi necessário ampliar a ZEIS de ocupação da Favela dos Cocos, e criar nova ZEIS de vazío da comunidade do Caça e Pesca, uma vez que o déficit habitacional não teria como ser atendido tranferindo as famílias para menos de 600m do local.

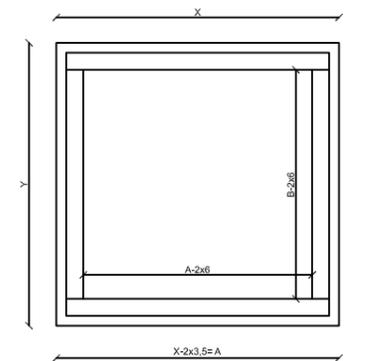
A seguir, expõe-se, caso a caso, a intervenção nas oito comunidades.. São mostradas as áreas que, por foto aérea, pode-se inferir que precisam ser realocadas. Mostram-se, também os terrenos livres dentro da ZEIS 3, próximos a cada comunidade, e quais deles foram selecionados para os reassentamentos. Os selecionados foram redesenhados, para que fosse possível fazer uma estimativa da quantidade de unidades que cada um comporta, bem como fornecer as medidas do pátio em cada uma. Em caso de formatos irregulares, com pequenas reentrâncias, fora levados em conta apenas as dimensões maiores, que pudessem receber as unidades da forma como foram concebidas. Essas pequenas áreas podem ganhar usos que, assim como o restante, sejam decididos pelos próprios moradores.

Ainda que só estejam representadas as unidades que têm deficit visível, no cálculo de estimativa de unidades distribuídas nas quadras, foi considerado o déficit total.

Por se tratar de uma estimativa da quantidade de unidades, foi considerado no cálculo a unidade mais simples, de dois quartos e geminada. O cálculo foi feito segundo os seguintes procedimentos: [1] cálculo das dimensões externas da quadra, resultado da subtração, da área da quadra do que será destinado à calçada; [2] cálculo das dimensões internas da quadra; [3] divisão da dimensão externa da quadra por 9 (o comprimento das unidades); [4] divisão da dimensão interna por nove; [5] soma dos resultados de ambas as divisões; [6] multiplicação da soma por quatro (o número de pavimentos).

O cálculo utilizado não poderia ser empregado numa proposta real,

por que não poderia ser efetivada, ja que não leva em conta as entradas e desconsidera, ainda, a necessidade de variabilidade de tipologias, e da presença de equipamentos. No entanto, os resultados obtidos excedem bastante o número de unidades que seriam necessárias. Este excedente trata exatamente dos componentes da quadra que não foram considerados.



Cálculo de estimativa de unidades:
 $[A/9 + (B-12)/9] \times 4 = \text{estimativa}$

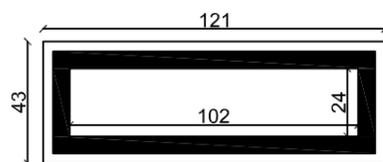


PINTOR ANTÔNIO BANDEIRA

déficit habitacional:
90 unidades

equipamentos sugeridos:
posto policial, equipamento
esportivo, cultural, centro
comunitário

Por se tratar de uma comunidade não consolidável, em razão de estar integralmente numa via e apresentar risco tecnológico total, o que há a ser feito é reassentá-la integralmente. A largura estreita do pátio favorece à criação de pequenos e convidativos espaços de convivência.



deficit: 90
máximo de unidades estimado: 120
área do pátio: 2.448 m²



- realocar
- terrenos livres
- reassentamento

1:5.000



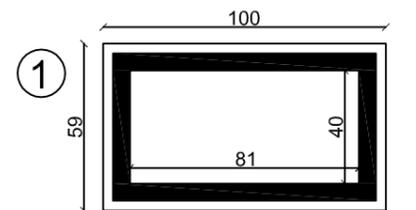
Luxou

déficit habitacional:
522 unidades

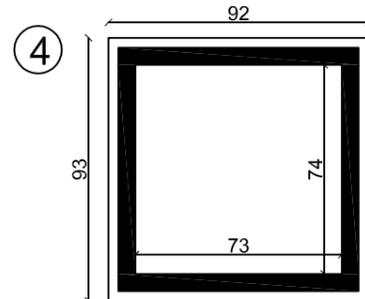
equipamentos sugeridos:
escola, posto de saúde, posto
policial, centro comunitário.

Em razão da falta de informação sobre a presença de ecolas dentro da comunidade, e de sua ausência em área próxima; da ausência de posto de saúde e de posto policial, sugere-se a instalação destes equipamentos nas áreas que contemplarão o Luxou. Seriam equipamentos voltados para atender todo o bairro.

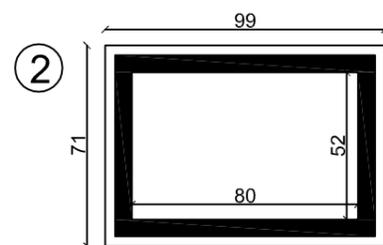
A alta incidência de domicílios em leito de via é solucionada com sua a realocação em dois terrenos vazios dentro da área delimitada como ZEIS de ocupação do Luxou, bem como em outras três quadras, situadas na ZEIS de vazio da Praia do Futuro.



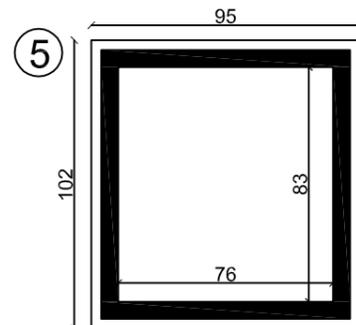
máximo de unidades estimado: 112
área do pátio: 3.240 m²



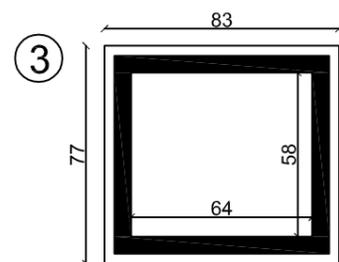
máximo de unidades estimado: 152
área do pátio: 5.402 m²



máximo de unidades estimado: 120
área do pátio: 4.160 m²

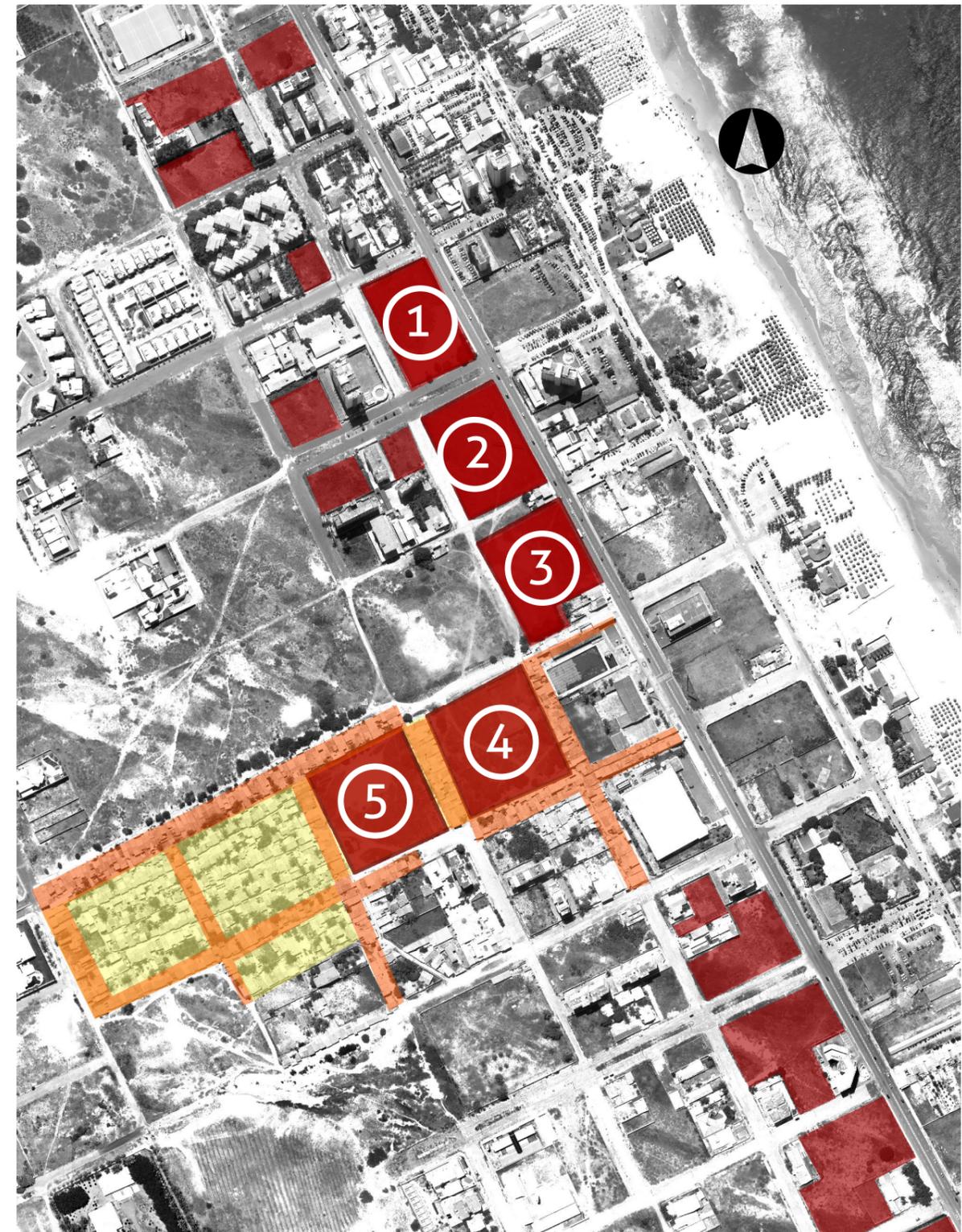


máximo de unidades estimado: 138
área do pátio: 6.308 m²



máximo de unidades estimado: 128
área do pátio: 3.712 m²

deficit: 522
máximo de unidades estimado: 650



- ZEIS ocupação proposta
- realocar
- terrenos livres
- reassentamento

1:5.000

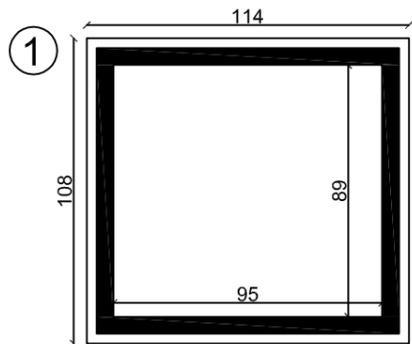


31 de Março

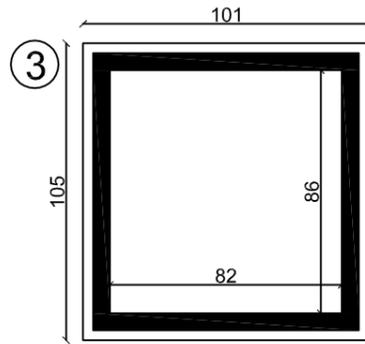
déficit habitacional:
418 unidades

equipamentos sugeridos:
posto policial, equipamento
esportivo, cultural, centro
comunitário

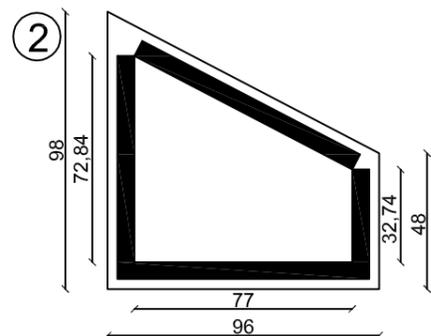
Assim como o Luxou, a comunidade 31 de Março, com a delimitação de sua ZEIS, também disporá de duas quadras disponíveis para realocação, e mais um terreno menor, dentro do assentamento.



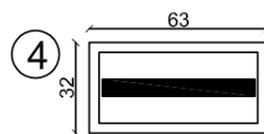
máximo de unidades estimado: 160
área do pátio: 8.455 m²



máximo de unidades estimado: 152
área do pátio: 7.052 m²

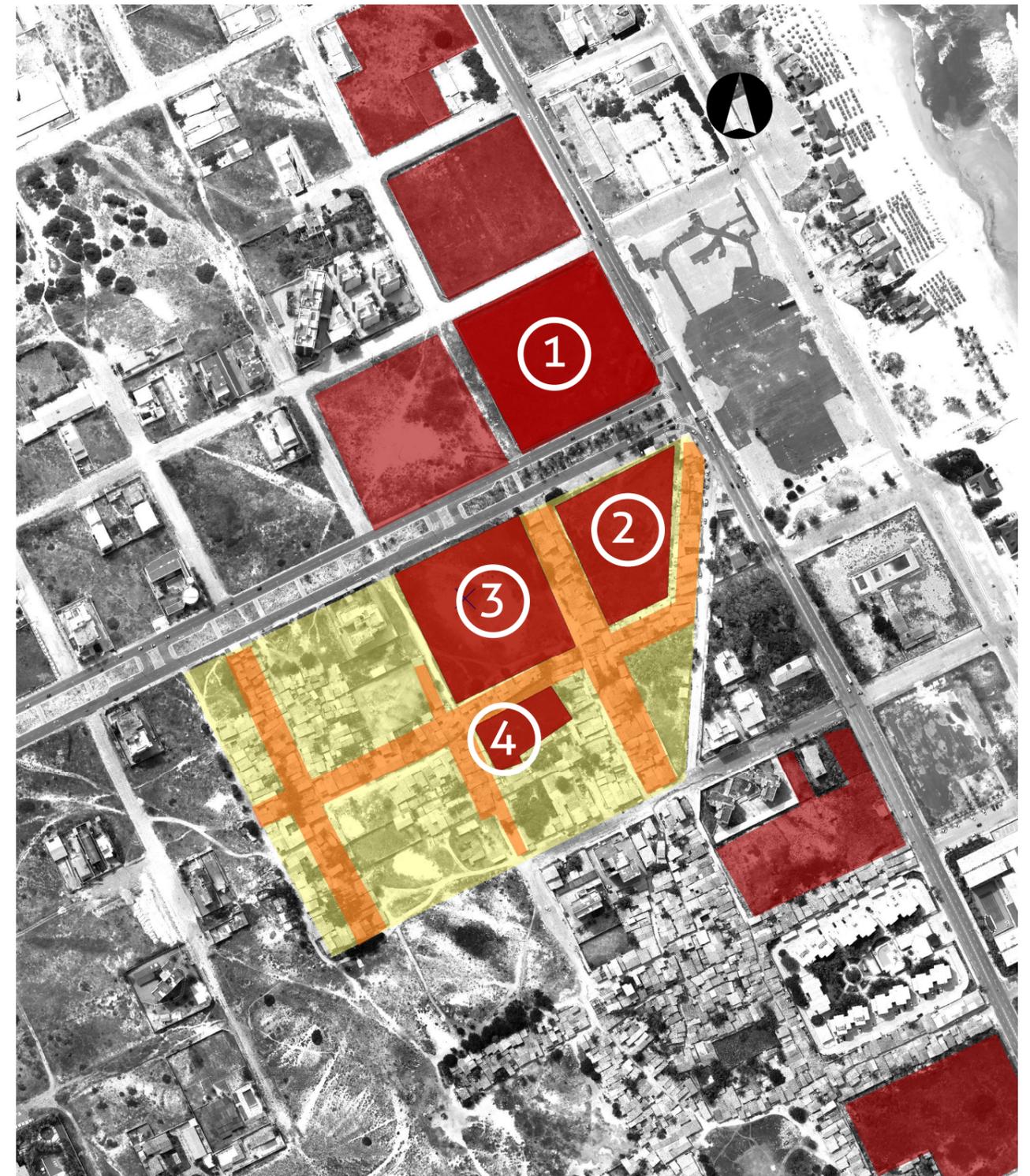


máximo de unidades estimado: 116
área do pátio: 4.064 m²



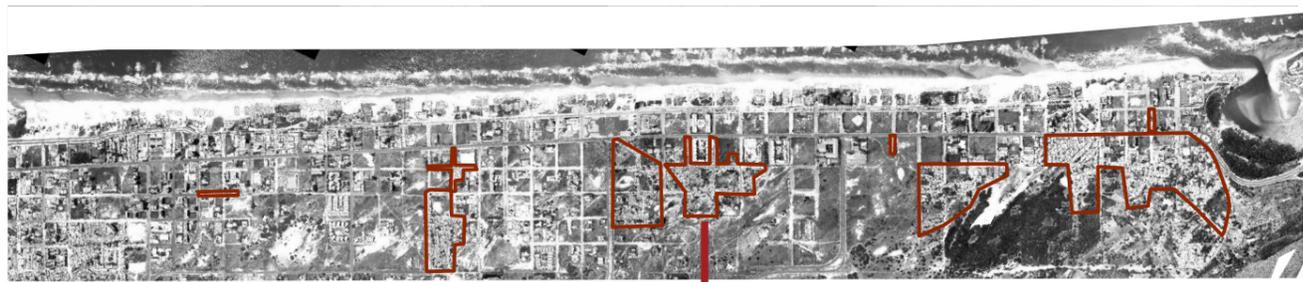
máximo de unidades estimado: 24

déficit: 418
máximo de unidades estimado: 452



- ZEIS ocupação proposta
- realocar
- reassentamento
- terrenos livres

1:5.000

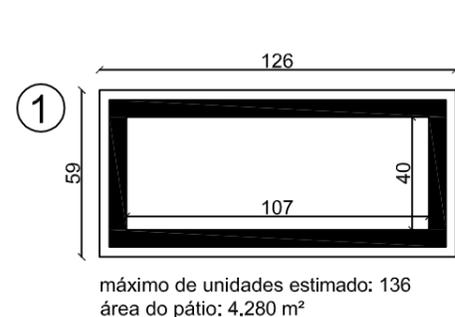


Cocos

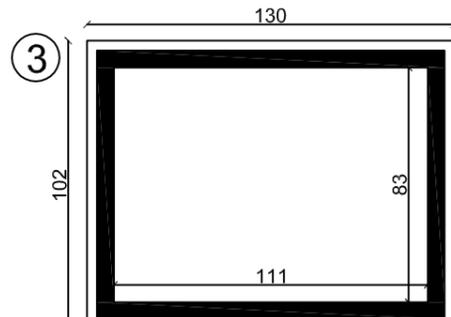
déficit habitacional:
441 unidades

equipamentos sugeridos:
equipamento esportivo,
cultural, centro comunitário

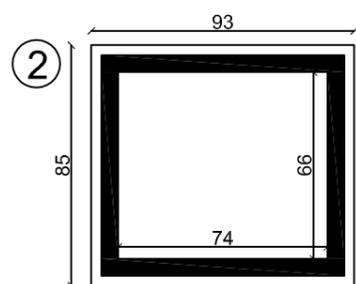
Considerando que a ZEIS da Favela dos Cocos abrange pouco da comunidade, propõe-se que a quadra vazia adjacente a ela, cercada por casas em leito de via seja transformada em ZEIS de vazio e sirva, assim como terreno para realocação dos domicílios que se encontram ao seu redor. Além dela, serão necessários mais outras três quadras dentro da ZEIS vazia já existente, para atender à demanda do déficit.



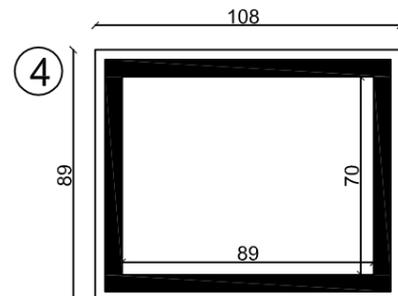
máximo de unidades estimado: 136
área do pátio: 4.280 m²



máximo de unidades estimado: 156
área do pátio: 9.213 m²



máximo de unidades estimado: 128
área do pátio: 4.884 m²



máximo de unidades estimado: 136
área do pátio: 6.230 m²

deficit: 441
máximo de unidades estimado: 556



- reassentamento
- realocar
- terrenos livres
- ZEIS ocupação atualmente
- ZEIS ampliar

1:5.000

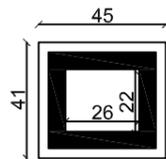


Rua Onze

déficit habitacional:
22 unidades

equipamentos sugeridos:
equipamento esportivo,
cultural, centro comunitário

Em razão de sua localização, é necessário realocar a Rua Onze integralmente. Para que isso pudesse ser possível utilizando a ZEIS de vazio existente, foi escolhida uma fração de um quarteirão que receberá, em seu restante, reassentamentos do Caça e Pesca. A disposição da construção no terreno cria uma área cuja dimensão que favorece à convivência. Como a área escolhida, em relação ao déficit, é extensa, surge a possibilidade de que metade da quadra seja ocupada por algum equipamento significativo. Um centro cultural ocupando a área remanescente seria interessante

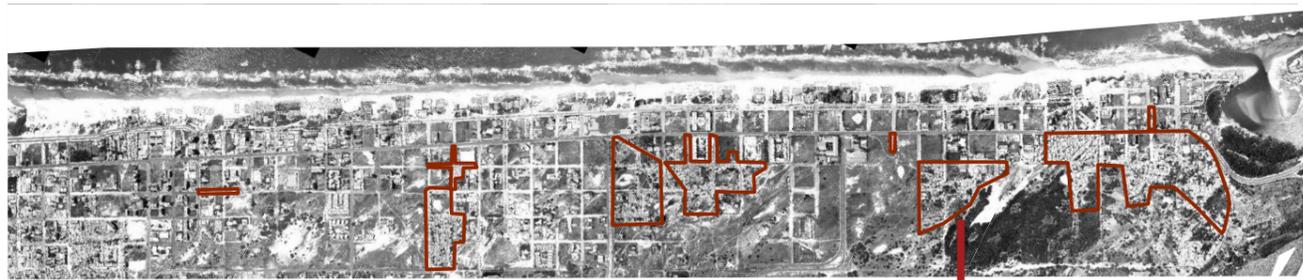


deficit: 22
máximo de unidades estimado: 48
área do pátio: 572 m²



- realocar
- reassentamento
- terrenos livres

1:5.000



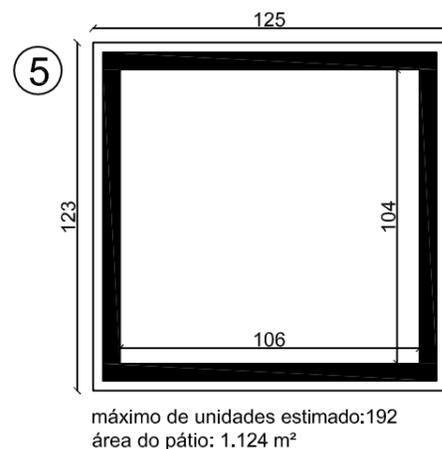
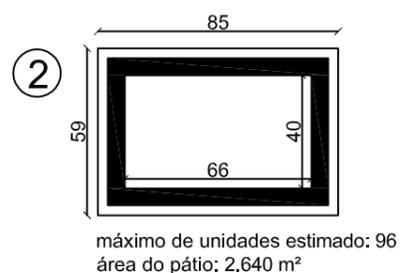
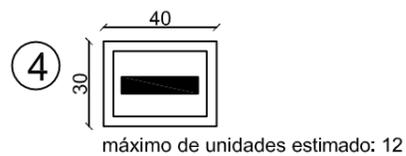
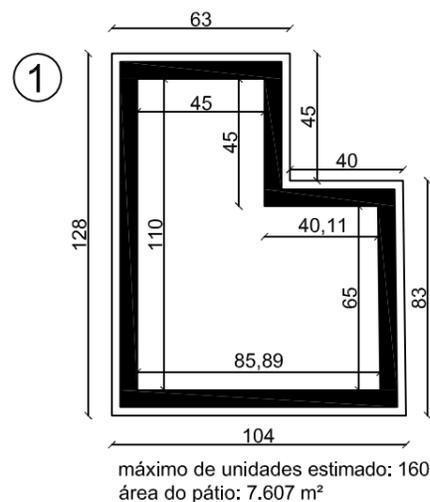
EMBRATEL

déficit habitacional:
276 unidades

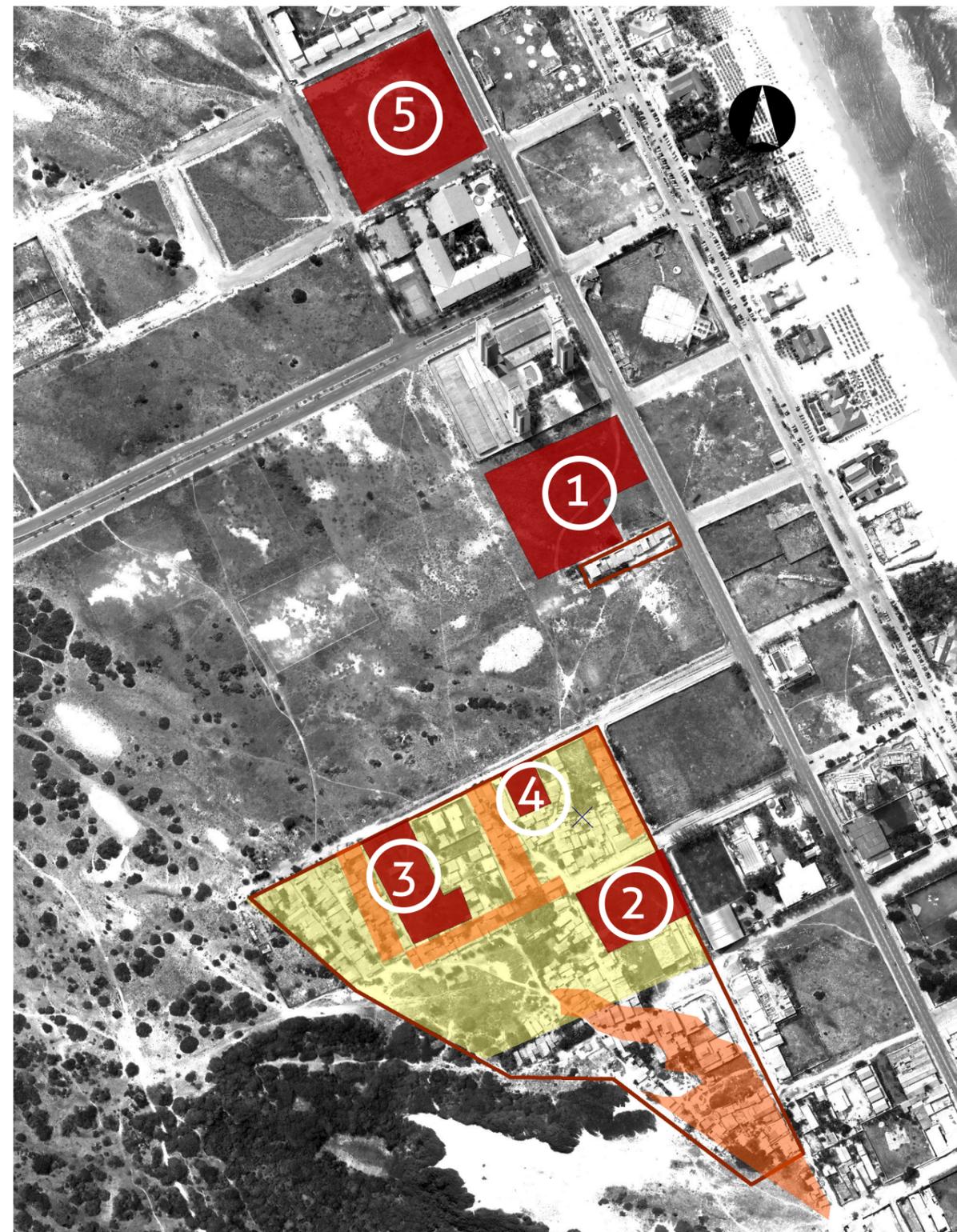
equipamento sugerido:
equipamento cultural

Uma parte da comunidade da Embratel encontra-se num área de dunas móveis, e, por isso, correm o risco de deslizamento, desmoronamento e soterramento. Os domicílios instalados nesta área estão indicados na ilustração, entre os que necessitam ser removidos.

Houve, inicialmente, a tentativa de realocar toda a comunidade dentro da área de ZEIS que foi proposta. No entanto, em razão da impossibilidade disso, foi escolhido uma quadra relativamente distante para fazer a realocação, entre 500 e 600m. Havia uma quadra mais próxima, porém, ela está entre os terrenos de reassentamento destinados ao Caça e Pesca. Optou-se por mantê-la como do Caça e Pesca por que todas as quadras destinadas a ele já se encontram longe o bastante. É uma distância provavelmente razoável para realocação das famílias da comunidade da Embratel, mas não para as do Caça e Pesca.



deficit: 276
máximo de unidades estimado: 548



- comunidades
- ZEIS ocupação proposta
- realocar
- reassentamento

1:5.000



Caça e Pesca

déficit habitacional:
798 unidades

equipamento sugerido:
equipamento cultural, centro comunitário.

Diferente das demais comunidades, as quais foi possível promover o reassentamento em terrenos próximos, potencializando a relação de vizinhança entre os conjuntos propostos e as famílias que permanecem em seu terreno, houve dificuldade no reassentamento das unidades do Caça e Pesca. Foi colocado como prioridade que, em todas as comunidades, o reassentamento fosse, na medida do possível, em terrenos vizinhos ou o mais próximo possível. O critério foi de que não estivesse a mais de 600m de distância de seus locais de origem.

O Caça e Pesca é uma comunidade extensa, com poucos terrenos disponíveis em seu interior, e relativamente distante dos terrenos disponíveis na ZEIS de vazios. Ao mesmo tempo, apresenta o maior déficit habitacional local, de quase oitocentas unidades. Se o reassentamento, estando onde ele se encontra, já seria difícil se fosse parecido com o das maiores comunidades consideradas (depois do Caça e Pesca, temos, como maior déficit o do Luxou, com 522 unidades), esse número torna impossível a sua realocação em terrenos realmente próximos, como foi feito no restante do trabalho.

Seguindo a linha de pensamento adotada para a proposta, foram reservados para a comunidade três terrenos livres, que, juntos, e adotando a estimativa máxima de ocupação, não atendem à metade do déficit existente.

A decisão de ocupar os terrenos adjacentes a sudoeste, onde ainda não houve construção, seria delicada, por se encontrar dentro da Macrozona de Proteção Ambiental e apresentar uma fauna considerável.

Deste modo, dada a quantidade de terrenos vazios fora das ZEIS, fez-se necessária a criação de novas ZEIS de vazios, de modo que, diante da forte demanda, cumpra-se a função social destes terrenos.

Observando, ainda, que o Caça e Pesca apresenta uma malha viária própria e irregular, onde existem algumas vias demasiadamente estreitas, onde não é possível passar automóveis nem veículos como ônibus, ambulância, e caminhão de lixo, é necessário que estas vias estejam a menos de 60m (distância caminhável) de outras que suportem estes veículos. Foram selecionadas, então, algumas delas, que seriam reintegradas à malha viária, permitindo que esta distância de 60m se concretize.

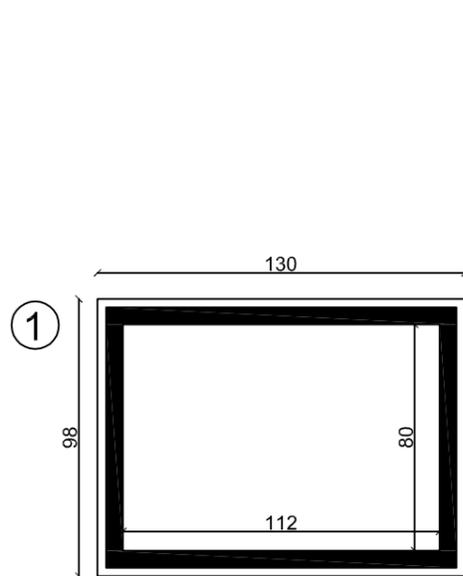


- ZEIS ocupação atualmente
- realocar
- ZEIS vazios propostas

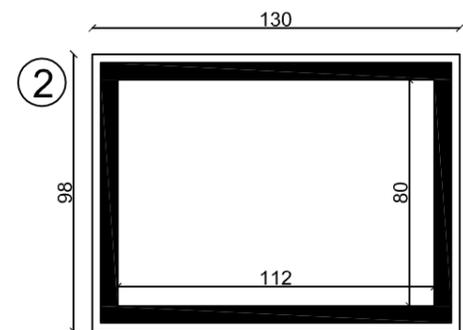
1:5.000



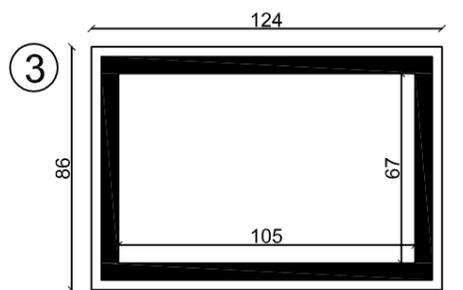
Caça e Pesca



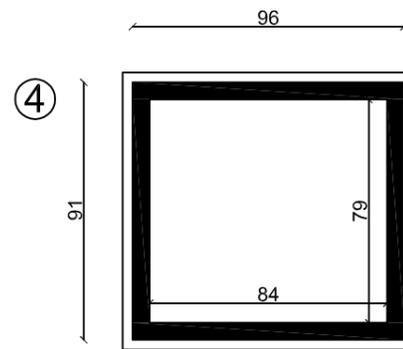
máximo de unidades estimado: 128
 área do pátio: 8.960 m²



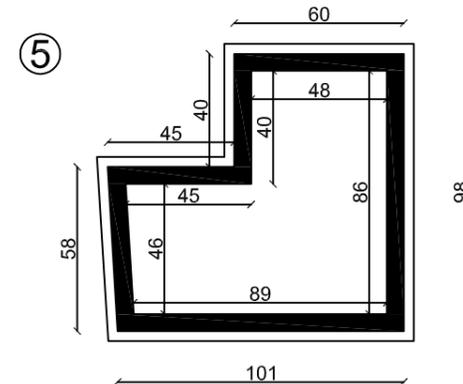
máximo de unidades estimado: 128
 área do pátio: 8.960 m²



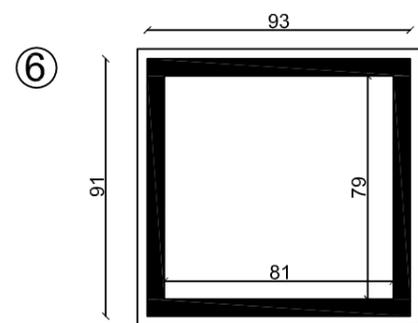
máximo de unidades estimado: 128
 área do pátio: 7.035 m²



máximo de unidades estimado: 144
 área do pátio: 6.630m²



máximo de unidades estimado: 152
 área do pátio: 6.105m²



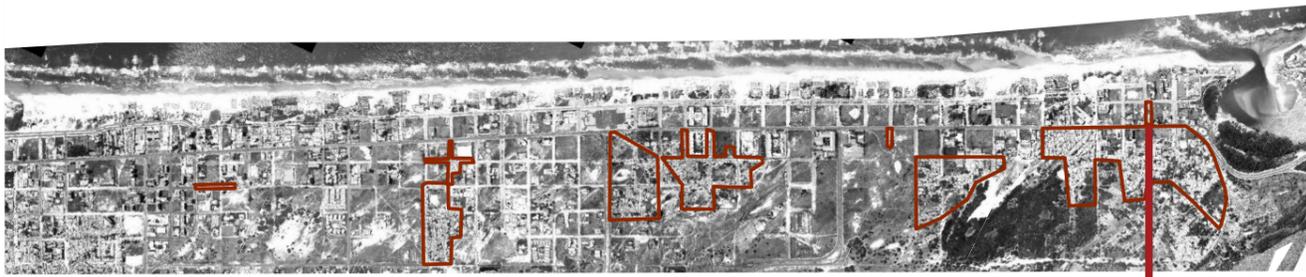
máximo de unidades estimado: 122
 área do pátio: 6.399m²

deficit:798
 máximo de unidades estimado: 802



- ZEIS ocupação atualmente
- realocar
- reassentamento
- ZEIS vazio propostas

1:5.000



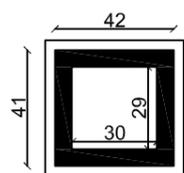
ALBERTO MONTEIRO

déficit habitacional:
44 unidades

equipamentos sugeridos:
equipamento esportivo,
cultural, centro comunitário

Para a realocação das famílias em risco na comunidade Alberto Monteiro, foi escolhido um terreno que ocupa aproximadamente um quarto de quadra, que tem capacidade para receber todas as unidades necessárias.

A opção pela sua realocação neste terreno, e não em um dos terrenos livres no Caça e Pesca, mais próximos a ela, se deve ao desconhecimento da relação entre as duas comunidades. Considerando que, mesmo tão próximas, não se consideram uma só, levando nomes diferentes, pareceu mais coerente manter a individualidade de cada uma, ainda que isto significasse um distanciamento entre as famílias da comunidade Alberto Monteiro que permanecerão onde estão, e as que precisarão ser reassentadas. Este cuidado foi tomado em todas as outras, mas, em razão da proximidade entre as duas, fez-se importante a observação.



deficit: 44 unidades
máximo de unidades estimado: 56
área do pátio: 870 m²



- realocar
- terrenos livres
- reassentamento

1:5.000

6.5 Considerações Finais

O trabalho que, a princípio, se pretendia uma alternativa para o Programa Minha Casa Minha Vida, acabou tomando rumos diferentes. Ainda que, dentro da lei do programa estejam previstas políticas de reassentamento, submetidas ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), outro PAC, que não é abrangido pelo programa, fez-se urgente, também: o de urbanização de assentamentos. A intenção, ao transformar os assentamentos consolidáveis em ZEIS, é garantir que tenham acesso o quanto antes à infraestrutura necessária. Das oito comunidades trabalhadas, apenas uma tem acesso a esgotamento sanitário, por exemplo. Trata-se da Rua Onze, justamente a que não tem condições de permanência.

Essas comunidades já se encontram bastante próximas à infraestrutura da cidade formal, o que facilitaria a brevidade de sua integração a ela. A integração à malha viária de todas as comunidades, exceto a do Caça e Pesca, é possível, desde que as ZEIS de vazio da Praia do Futuro seja implementada.

Boa parte da extensão da ZEIS 3 nos dois bairros (Praia do Futuro 1 e 2) já se encontravam ocupadas, e a utilização dos terrenos livres proposta aqui deixa clara a sua importância e a pertinência sua localização. O mapa ao lado é um resumo da proposta do trabalho, e mostra alguns terrenos que não receberam intervenção e podem ser utilizados seguindo a lógica proposta, de modo a garantir alta densidade, baixo gabarito e o estreitamento da relação do morador com a cidade, (garantida pelo baixo gabarito e sua inserção direta na cidade, ao invés de no interior de um condomínio fechado)

Efetivar a ZEIS de vazio da Praia do Futuro pode ser considerada uma medida urgente para garantir o caráter de cidade que lhe é merecido. Os dois bairros abrangidos por ela só se comportam como cidade, de fato, em dias e horários específicos, quando as pessoas vão até as barracas. Durante o restante da semana, quem a visita não encontra uma ocupação intensa. Os terrenos vazios, aliados aos condomínios fechados de famílias mais abastadas, somados aos assentamentos locais promovem uma segregação social profunda, e problemas de interação entre os moradores do bairro. Uma área importante como esta precisa ter garantido seu uso contínuo, a interação entre os diferentes níveis de renda, a variação de atividades encontradas. E isto só é possível combatendo a especulação presente ali.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAGÃO, Thêmis A. **Influência das políticas habitacionais na construção do espaço Urbano metropolitano de Fortaleza** - História e perspectivas. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional), Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

ARAGÃO, Thêmis. CARDOSO, Adauto L. **Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil**. In: CARDOSO, Adauto L. (org). O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. 322p.: 23cm.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**. Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 1998.

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

BRASIL. Ministério das Cidades. **Avanços e Desafios: Política Nacional de Habitação**. Brasília: Secretaria Nacional de Habitação, 2010. 96 p.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Habitação. Brasília: Secretaria Nacional de Habitação**, 2004. 104 p.

FERREIRA, João S. W. **Produzir casas ou construir cidades?** Desafios para um novo Brasil Urbano. São Paulo: LABHAB; FUPAM, 2012. 200p. 26x30cm.

FORTALEZA, Prefeitura de, **Lei do Plano Diretor Participativo, Lei 062/2009**, Fortaleza, 2009.

FORTALEZA, Prefeitura de, **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Fortaleza, 1992**.

FREITAS, Clarissa. PEQUENO, Renato. **Primeiros Resultados do Programa Minha Casa Minha Vida em Fortaleza**. In: CARDOSO, Adauto L. (org). O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. 322p.: 23cm.

FREITAS, Eleuzina L. H. de. **Como qualificar conjuntos habitacionais populares**. Brasília: Caixa Econômica Federal, 2004. 200p. 23cm.

Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade.

Lei 11.977, de 7 de julho de 2009. Do Programa Minha Casa, Minha

Vida-PMCMV.

Lei 12.424, de 16 de junho de 2011. Programa Minha Casa, Minha Vida 2

MÁXIMO, Rérisson. **Moradia, arquitetura e cidade: mudanças e permanências na produção da habitação social no espaço urbano metropolitano de Fortaleza**. Dissertação (Mestrado-Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo e Área de Concentração em Arquitetura, Urbanismo e Tecnologia) — Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2012.

ROLNIK, Raquel e Nakano, Kazuo. **As armadilhas do pacote habitacional**. Le Monde Diplomatique Brasil. 5/3/09.

ROLNIK, R. et alli (org.), **Como produzir moradia bem localizada com recursos do programa minha casa minha vida?** Brasília: Ministério das Cidades, 2010. 132p.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003. 560p.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. 192p.

TASCHNER, Suzana P. **Política habitacional no Brasil: retrospectivas e perspectivas**. São Paulo: LAP, 1997

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DÉACK, Csaba. SHIFFER, Sueli Ramos. (org.) O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

Site:

[http://www.cidades.gov.br/index.php/o-ministerio/noticias/2356-](http://www.cidades.gov.br/index.php/o-ministerio/noticias/2356) acessado em 8/4/2013.

