

**XV ENCONTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS DO NORTE E NORDESTE  
PRÉ-ALAS BRASIL**

**04 a 07 de setembro de 2012**

**UFPI, Teresina-PI**

**GRUPO DE TRABALHO: POLÍTICAS PÚBLICAS**

**REFORMA URBANA E POLÍTICA HABITACIONAL: O CASO DE FORTALEZA**

**LINDA MARIA DE PONTES GONDIM**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**

**[lindagondim@uol.com.br](mailto:lindagondim@uol.com.br)**

## 1 As cidades brasileiras no “planeta favela”<sup>1</sup>

No Brasil, mais de 12 milhões de famílias moram em assentamentos precários em áreas urbanas: favelas, cortiços, loteamentos irregulares, conjuntos habitacionais deteriorados e ocupações de prédios abandonados – para não falar da chamada “população de rua.” O problema não se limita às grandes cidades, estando presente em 80% daquelas com população entre 100 e 500 mil habitantes, e até em municípios com menos de 20 mil habitantes (MARQUES, 2007). Dessa forma, o País insere-se no que Mike Davis (2006) denominou de “planeta favela”<sup>2</sup>.

Os assentamentos precários apresentam diferenças entre si, mas têm em comum a precariedade urbanística, habitacional, ambiental e socioeconômica. Faltam-lhes acessibilidade à “cidade formal”, infraestrutura adequada, serviços públicos e equipamentos urbanos suficientes e de qualidade. As construções não atendem à legislação edilícia e, por vezes, são feitas com materiais não permanentes. Predominam famílias com renda inferior a três salários mínimos e com dificuldades de inserção no mercado de trabalho formal.

Uma característica marcante desses assentamentos é a ocupação irregular de terrenos de terceiros (públicos ou privados), geralmente situados em áreas pouco atrativas para o mercado imobiliário formal ou proibidas para a ocupação: periferias distantes, encostas de morros, manguezais, margens de rios, lagoas ou represas etc<sup>3</sup>. A relação predatória com o meio ambiente agrava as condições de vida dessa população, que, em muitos casos, fica sujeita a riscos de inundações, desabamentos, deslizamentos de encostas e outros.

Enquanto os assentamentos precários concentram pobreza e carências de todo tipo, as áreas ocupadas pelas classes média e alta recebem a maior parte dos investimentos públicos e privados em infraestrutura e equipamentos urbanos, o que

---

<sup>1</sup> A análise apresentada neste artigo é baseada no relatório da pesquisa *Direito à cidade e regularização de assentamentos precários: estudo comparativo de programas da Habitafor e do Programa Favela-Bairro* (GONDIM, 2012a). O trabalho foi realizado no período de março de 2009 a fevereiro de 2012, com o apoio do CNPq.

<sup>2</sup> A utilização da metáfora de Davis não significa concordância com toda a sua análise sobre a questão habitacional. Para uma crítica sobre o conceito de favela utilizado pelo autor, ver Gondim, 2010.

<sup>3</sup> Ressalte-se que a irregularidade fundiária e urbanística não é exclusiva aos pobres, como indicam os loteamentos de áreas públicas em Brasília e a ocupação de encostas no Rio de Janeiro por casas de padrão médio ou alto. Entretanto, os assentamentos da população pobre apresentam maior dimensão quantitativa e vulnerabilidade ambiental e socioeconômica.

acentua a desigualdade social (VETTER; MASSENA, 1982). Já é quase um consenso na literatura sobre a urbanização brasileira o reconhecimento de que essa “cidade dual” não decorre diretamente da ausência de planejamento ou instrumentos de controle urbanístico (FERNANDES, 2006; MARICATO, 2001). Na verdade, “dualismo” é um termo simplista para caracterizar os processos de segregação socioespacial, uma vez que se trata de um só fenômeno, com duas faces: de um lado, o Poder Público aprova leis de uso e ocupação do solo rigorosas; de outro, promove sua aplicação de modo seletivo no território da cidade, ou seja, apenas nas áreas de interesse real ou potencial para o mercado imobiliário. Nos espaços ocupados pela população de baixa renda, vigora uma espécie de *laissez-faire*, o qual pode ser revertido, porém, conforme mude o direcionamento da expansão urbana e os interesses especulativos a ela associados.

## **2 À procura de saídas do “planeta favela”**

### *2.1 Velhos caminhos*

A criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) em 1964 representou a primeira tentativa sistemática, abrangente e economicamente sustentável para resolver o problema da habitação de baixa renda no Brasil. Tratava-se de uma nova “política social” da recém-instalada ditadura militar, que pretendia atingir simultaneamente dois objetivos: legitimar-se junto às massas e fomentar o crescimento econômico e a criação de empregos, via dinamização da construção civil.

A oferta de moradias populares pelo Poder Público, em conjuntos habitacionais financiados pelo BNH, experimentou incremento razoável, mas ainda assim, longe de atender ao déficit acumulado nas grandes cidades. O reajuste periódico das prestações, a par de outros custos como taxas e tarifas, tornou seu pagamento inviável, levando a altos índices de inadimplência. Outros fatores afetaram negativamente essa forma de moradia: a localização em periferias desprovidas de equipamentos urbanos e distantes dos locais de trabalho; má qualidade das construções e da infraestrutura ofertadas; o caráter autoritário das

políticas habitacionais, que se voltaram prioritariamente para a erradicação de favelas.

Gradativamente, os conjuntos habitacionais foram se deteriorando e sua ocupação passou a fugir ao controle dos órgãos governamentais, o que contribuiu para a multiplicação de irregularidades ou ilegalidade no tocante à propriedade das unidades habitacionais ou mesmo do terreno ocupado. Configurou-se, assim, a “favelização” do que havia sido apresentado como “solução” para o problema das favelas. Em suma, cada vez mais os assentamentos precários tornaram-se as únicas alternativas para os pobres.

Uma tentativa sistemática de minorar a situação, no caso dos loteamentos irregulares, foi a aprovação, em 1979, da Lei Federal n.º. 6766, destinada a ordenar o crescimento urbano e coibir práticas abusivas de loteadores, típicas das “cidades informais” construídas nas periferias metropolitanas<sup>4</sup>. Essa lei estabeleceu severas exigências quanto à provisão de infraestrutura de serviços públicos nos loteamentos, contendo, ainda, dispositivos voltados para a proteção dos compradores de terrenos. A medida revelou-se tão inócua quanto rigorosa, do ponto de vista da oferta de moradias pelo mercado formal. Por um lado, os maiores custos dos terrenos, decorrentes da provisão de infraestrutura nos loteamentos e os complicados procedimentos burocráticos para a aprovação de projetos inibiram a ação de pequenos e médios loteadores, acarretando efeito contrário ao esperado: diminuiu a oferta, a preços acessíveis, de terrenos – urbanizados ou não. Acresce que o processo inflacionário nas décadas de 1970 e 1980 inviabilizou a venda de lotes em prestações fixas, sem correção monetária, como ocorrera nas décadas anteriores. Do lado da demanda, o achatamento salarial a que foram submetidos os trabalhadores restringiu severamente o acesso à moradia produzida no mercado formal.

A “solução BNH”, particularmente no que se refere à remoção de favelas para conjuntos habitacionais periféricos, recebeu fortes críticas nos meios acadêmicos e profissionais, por seu caráter autoritário e pela produção ou reforço de exclusões sociais e espaciais. Defendia-se como mais adequada a urbanização das favelas, mediante aproveitamento, no todo ou em parte, do traçado existente dos

---

<sup>4</sup> No caso de Fortaleza, a expansão periférica foi fomentada pelo próprio poder público, mediante a construção de conjuntos habitacionais em áreas de vazios urbanos.

assentamentos e da provisão de infraestrutura e equipamentos públicos. A transformação das unidades residenciais, de modo a adaptá-las a padrões urbanísticos e construtivos adequados (afastamentos, iluminação, ventilação, instalações sanitárias, etc.) poderia ser feita progressivamente, com o aproveitamento do patrimônio existente, de acordo com as possibilidades e aspirações dos moradores e mediante financiamento para a compra de materiais de construção. Em certos casos, poder-se-ia ofertar moradias já prontas para ocupação, mas a população beneficiada participaria das decisões concernentes ao projeto. Quanto aos loteamentos irregulares já existentes, propugnava-se sua regularização da posse ou propriedade do terreno, e dotação de infraestrutura e de serviços urbanos pelo Poder Público.

Se durante o regime militar as críticas e alternativas apontadas em relação à política habitacional tiveram efeito limitado, a situação começaria a se modificar a partir da década de 1980. O fim do chamado “milagre econômico”, o acirramento de conflitos entre grupos militares e as pressões dos movimentos sociais acarretaram transformações na conjuntura política, enfraquecendo o regime autoritário. Durante o governo de José Sarney, primeiro presidente civil desde o golpe de 1964, ocorreu a extinção do BNH, medida que não estava na pauta das reivindicações dos movimentos sociais. As atribuições do Banco foram simplesmente transferidas para a Caixa Econômica Federal, sem que houvesse nenhuma reestruturação significativa do setor habitacional<sup>5</sup>. No novo contexto político, esse vácuo institucional favoreceu a descentralização das ações no setor e a adoção de programas que substituíam a remoção pela urbanização dos assentamentos precários, como o Programa de Mutirão Habitacional (1987-1995). Embora as favelas continuassem a ser estigmatizadas como áreas “marginais”, gradualmente ocorreu o abandono da sua erradicação em massa como “solução final” (MACHADO DA SILVA, 2002).

Essa transformação no sentido da política habitacional era um dos objetivos do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, constituído por uma rede de

---

<sup>5</sup> A gestão do setor habitacional sofreu grande descontinuidade, sendo atribuída a seis órgãos diferentes num período de 17 anos: ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, de 1985 a 1987; ao Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente, de 1987 a 1988; ao Ministério do Bem-Estar Social, de 1988 a 1990; deste último ano até 1995, ao Ministério da Ação Social; de 1995 a 1999, à Secretaria de Política Urbana, ligada ao Ministério do Planejamento; de 1999 a 2002, à Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano, ligada à Presidência da República (SANTOS Jr., 2007).

entidades populares, associações profissionais, organizações governamentais e outros setores organizados da sociedade civil, que exerceram significativa influência sobre os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte. (SANTOS Jr., 2007). Refletindo essas pressões, a Constituição Federal de 1988 consagrou a função social da propriedade urbana, incorporou dispositivos para o controle da especulação imobiliária e estabeleceu o princípio do planejamento e da gestão democráticos das cidades. Essas inovações constitucionais, contudo, só se tornaram efetivas 12 anos mais tarde, com a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei n.º. 10.257/2001) – demora indicativa das vicissitudes do processo de mudanças relativas à produção do espaço urbano (BASSUL, 2005).

## *2.2 Novos caminhos: a política habitacional do Governo Lula*

Os novos instrumentos para facilitar o acesso à terra urbanizada e a democratização do planejamento e da gestão das cidades, instituídos pelo Estatuto da Cidade, iriam se concretizar a partir de 2003, quando se iniciou o primeiro mandato do presidente Lula da Silva. Com a criação do Ministério das Cidades (MC) colocou-se, pela primeira vez, a possibilidade de ação integrada do Governo Federal nas áreas de habitação, inclusive políticas territoriais e fundiárias; saneamento ambiental; transporte e mobilidade urbana.

Em 2004, foi elaborada a Política Nacional de Habitação (PNH), que reafirmava os princípios da função social da propriedade, do acesso à moradia digna como “vetor de inclusão social”, da gestão democrática e da articulação entre políticas sociais e ambientais (MASCIA, 2011, s/p). A efetivação desses princípios ocorreria com a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, com o respectivo Conselho Gestor, integrado por representantes do setor público e da sociedade civil (lei n.º 11.124, de 17/06/2006). O governo comprometeu-se a aportar anualmente um bilhão de reais para subsídios a programas habitacionais de baixa renda – “valor nunca alcançado anteriormente”, como assinalou Bonduki (2010, p. 8). Estados e Municípios têm participação nesses recursos, desde que criem uma estrutura institucional homóloga à do governo federal (fundo local e conselho gestor).

Do ponto de vista qualitativo, a atuação do MC seria prejudicada por injunções supostamente necessárias para garantir a “governabilidade”, a partir da crise política atravessada pelo Governo Lula em 2005, que ficou conhecida como “escândalo do mensalão”. Nesse ano, ocorreu a substituição do ministro Olívio Dutra – político historicamente comprometido com a reforma urbana – por Marcio Fortes, indicado pelo conservador e populista Partido Progressista, integrante da “base aliada” do presidente Lula. Parte da equipe, inclusive a urbanista Ermínia Maricato, Secretária-Executiva do MC, renunciou aos cargos (MARICATO, 2011). Completando essa mudança, em 2007 o governo determinou a substituição dos Secretários Executivos que haviam permanecido, exceto o de Habitação.

No mesmo ano, o governo federal lança o *Programa de Aceleração do Crescimento* (PAC), prevendo aplicações da ordem de R\$ 503,9 milhões em infraestrutura urbana (saneamento, provisão de energia elétrica e transportes) e habitação, até 2010. (VALENÇA; BONATES, 2009). A crise da economia mundial em 2008 constituiu uma oportunidade para aprofundar a ligação entre os investimentos públicos e os interesses empresariais. A produção massiva de moradias passa a ser encarada como medida de enfrentamento da crise, por seus efeitos multiplicadores e potencial gerador de empregos formais. O governo anuncia, em março de 2009, o Programa *Minha Casa, Minha Vida* (MCMV), prevendo a construção de um milhão de unidades habitacionais, destinadas a diferentes segmentos do déficit habitacional. Para a faixa de renda até três salários mínimos, seriam construídas 400 mil unidades, cuja aquisição seria subsidiada quase integralmente (prestações mensais variando de R\$ 50,00 a 10% da renda). A faixa de renda entre três e seis salários mínimos seria atendida também com 400 mil unidades, mediante financiamento para a aquisição de imóveis com valor máximo de 75 mil reais. O Programa MCMV contempla, ainda, a faixa entre seis e dez salários mínimos, prevendo a construção de 200 mil unidades. Neste caso, o financiamento, com recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo, seria restrito à aquisição de um único imóvel, destinado à moradia. Trata-se de um critério sobremaneira relevante, do ponto de vista macroeconômico, vez que, como destacou Mascia (2011, s/p), “a ‘bolha imobiliária’ americana, estopim para a crise dos mercados em 2008, foi formada basicamente pela massa insolvável de imóveis adquiridos para especulação imobiliária”.

A influência do setor de construção na política habitacional fica evidente na decisão de priorizar a oferta de unidades habitacionais prontas, desconsiderando possíveis efeitos que o aporte de vultosos recursos poderia trazer para a valorização especulativa da terra urbana. Esse possível impacto do MCMV significaria um desvirtuamento dos objetivos do programa, na medida em que uma parte dos subsídios seria transferida para a especulação imobiliária (BONDUKI, 2010). Além disto, o Ministério das Cidades perdeu uma oportunidade de articular a política habitacional ao desenvolvimento urbano planejado, correndo o risco de repetir os erros do BNH, em termos de ampliação de uma oferta de moradias de má qualidade, localizadas em áreas periféricas das cidades, sem infraestrutura adequada. Tal risco é tanto maior quando se considera o enfraquecimento, a partir de 2007, da Secretaria Nacional de Programas Urbanos, encarregada das políticas fundiárias e urbanas do MC.

Ao concentrar esforços na produção massiva de habitação, o governo federal também enfraqueceu sua atuação junto aos governos locais no sentido do enfrentamento da questão fundiária urbana, que se encontra na raiz do déficit habitacional da população de baixa renda. Esse quadro é agravado pela pouca capacidade institucional de muitas prefeituras, aliada a dificuldades políticas para implementação de planos diretores, sobretudo quanto às medidas previstas no Estatuto da Cidade para viabilizar a maior oferta de terra urbanizada (ZEIS, IPTU progressivo no tempo, outorga onerosa de uso e outras) (SANTOS Jr.; MONTANDON, 2011). Essas limitações, como será visto, estarão presentes na política habitacional de Fortaleza, realizada a partir de 2005.

### **3 Fortaleza e o “planeta favela”**

A capital do Ceará, com mais de 2,5 milhões de habitantes, compartilha o quadro de precariedade habitacional típico do Brasil urbano, refletindo um padrão historicamente excludente de urbanização. No Estado, esse processo foi marcado pela macrocefalia da capital, para onde convergiram as vias de circulação e onde se concentraram os investimentos públicos (PEQUENO, 2008). Nas últimas décadas, tem ocorrido alguma desconcentração, mas direcionada sobretudo para os municípios metropolitanos de Maracanaú e Caucaia.

Os fatores de atração para a capital combinaram-se com fatores de expulsão das áreas rurais, periodicamente atingidas por crises econômicas. Ainda que agravadas por condições climáticas (“secas”), essas crises têm suas raízes na coexistência de culturas comerciais nas grandes propriedades, culturas de subsistência em minifúndios e expressiva população sem acesso à terra.

A partir da década de 1950, acentuou-se o incremento demográfico da cidade, em consequência de intensos fluxos migratórios. Já na década anterior começou a formação das primeiras favelas, cujo crescimento se acentuou nas décadas subsequentes. Atualmente, a formação ou expansão dos assentamentos precários tende a ocorrer em áreas de grande vulnerabilidade ambiental, como dunas, manguezais e margens de rios e lagoas (PEQUENO, 2008).

A urbanização predatória, porém, não deve ser creditada exclusivamente à ação dos pobres, pois estes simplesmente respondem à falta de alternativas habitacionais no mercado formal. O controle especulativo da terra urbana, beneficiado pela concentração de investimentos públicos nas áreas mais bem aquinhoadas da cidade, criou em Fortaleza uma situação crítica de escassez de terra urbanizada. O quadro de precariedade habitacional e urbanística se completa pela limitada intervenção direta do Estado na provisão de moradias de baixa renda.

A atuação sistemática do Poder Público na área de habitação popular em Fortaleza teve início na década de 1970, por meio de programas de remoção de favelas para conjuntos habitacionais periféricos, financiados pelo BNH e construídos pelo governo estadual. No final da década, este criou a Fundação Programa de Assistência às Favelas da Área Metropolitana de Fortaleza (PROAFA), também voltada para a remoção de favelas. Na Prefeitura Municipal, a questão da moradia ficaria a cargo de um departamento de serviço social, sem integração aos setores de obras, infraestrutura e planejamento urbano (BRAGA, 1995).

Após a extinção do BNH, o governo municipal engajou-se no Programa de Mutirões Habitacionais, com a participação de associação de moradores, muitas vezes apoiadas por ONGs (PMF, 2003; BRAGA, 1995). A inserção de organizações e lideranças populares em projetos governamentais contribuiu para gerar conflitos internos, burocratizar os movimentos sociais e “pacifica-los” (BRAGA; BARREIRA, 1990; GONDIM, 2004). Há que destacar, ainda, a reprodução de segregações sócio-espaciais acarretada pela localização dos conjuntos em periferias distantes. A participação dos movimentos sociais em programas financiados com recursos

públicos, contudo, teve um efeito positivo: a capacitação de lideranças, com o apoio de ONGs, cujos quadros também passaram a se especializar em planejamento urbano e políticas públicas (PEQUENO, 2008).

### *3.1 Procura-se uma política habitacional para Fortaleza, ou: “tem, mas ‘tá faltando”<sup>6</sup>*

Durante toda a década de 1990, Fortaleza, uma metrópole que, na época, já tinha mais de um milhão de habitantes, permaneceu sem um órgão gestor municipal dedicado especificamente à habitação. Não havia um modelo de gestão para o setor, cujas ações atendiam a demandas pontuais e eram executadas de forma pulverizada, por vários órgãos e entidades municipais (PMF, 2003; PEQUENO, 2008).

A ausência de um modelo de gestão do setor habitacional reflete a falta de visão estratégica e o caráter clientelista do Prefeito Juraci Magalhães, político do PMDB que construiu sua popularidade por oposição ao governo estadual, então controlado pelo grupo ligado a Tasso Jereissati (PSDB) (GONDIM, 2007). A primeira administração de Juraci Magalhães foi marcada por obras de grande visibilidade, como viadutos e praças, além de intensa propaganda e atividade clientelista. Em 1992, elegeu seu sucessor, e reelegeu-se por duas vezes, em 1996 e 2000.

Em 2003, penúltimo ano do mandato do prefeito, foi criado um órgão para elaborar e implementar as políticas habitacionais do Município, a Fundação para o Desenvolvimento Habitacional de Fortaleza (Habitafor). Isso ocorreu, porém, para atender a uma exigência do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), relativa ao repasse de recursos do Programa Habitar Brasil/BID.

De modo geral, os programas habitacionais da PMF e do Estado não foram capazes de alterar o quadro de exclusão espacial vigente na cidade. Tanto é que cerca de 27% dos domicílios de Fortaleza estão localizados em assentamentos precários, onde reside uma população de mais de 600 mil pessoas. (MARQUES, 2007).

---

<sup>6</sup> O subtítulo “tem, mas tá faltando” alude a um dito popularmente utilizado no comércio fortalezense, para justificar a um comprador a falta de um produto, sugerindo que este estaria disponível em outras ocasiões.

### *3.2 A política habitacional de Fortaleza depois do Ministério das Cidades: avanços e recuos*

O pleito de 2004 sinalizou uma mudança no quadro político da capital: os candidatos apoiados pelas forças políticas até então dominantes foram derrotados por Luizianne Lins, que conseguiu se candidatar pelo PT, à revelia da direção local e mesmo nacional do partido. A nova prefeita trouxe para os quadros da gestão municipal, inclusive da Habitafor, técnicos ligados a movimentos sociais e a ONGs que haviam apoiado a sua candidatura.

A efetivação da Habitafor contou com condições favoráveis, particularmente os novos instrumentos legais do Estatuto da Cidade e a assistência técnica e o apoio institucional do Ministério das Cidades. Contudo, os recursos materiais e humanos necessários ao seu funcionamento eram insuficientes, ante a tarefa hercúlea de fazer frente aos graves problemas da moradia popular em Fortaleza, acumulados ao longo de décadas de descaso. A Habitafor não dispunha de um staff permanente: além de alguns técnicos do quadro da administração municipal cedidos pelos órgãos de origem, os demais eram nomeados para cargos comissionados ou contratados por serviços prestados.

As condições de trabalho eram desfavoráveis: infraestrutura deficiente, baixos salários, longas horas de trabalho. A atuação junto a comunidades a serem reassentadas exigia flexibilidade de horário, o que significava, por vezes, trabalhar mais de oito horas por dia e até nos fins de semana e feriados. Mesmo assim, a primeira presidente da Habitafor formou uma equipe bastante motivada, integrada por recém-formados, cuja falta de experiência na administração pública era, até certo ponto, contrabalançada pela familiaridade com o trabalho junto a comunidades de baixa renda.

Foi nessas condições que a política municipal de habitação foi concebida e, em sua maior parte, executada; tanto é que a grande maioria dos projetos realizados até 2011 foi iniciada na gestão de Olinda Marques. Isso não impediu, porém, que injunções políticas – também em nome da “governabilidade” – levassem à sua substituição, em junho de 2009, por um integrante da administração municipal, com perfil acentuadamente político.

A Habitafor apresenta resultados quantitativos modestos. Uma de suas primeiras ações foi o Programa de Regularização Fundiária, destinado a assegurar a

posse legal aos moradores de conjuntos habitacionais novos e antigos. Até meados de 2011, nenhuma das 28.917 ações de regularização fundiária previstas havia sido concluída<sup>7</sup>. Esse dado não é surpreendente, quando se consideram os inúmeros obstáculos ao processo, que vão desde as dificuldades de obtenção de documentos dos interessados, até a incompreensão das determinações da nova legislação, por parte de juízes e dirigentes de cartórios de registros imobiliários (ABREU, 2008; ALFONSIN, 1997; FERNANDES, 2007). Na verdade, a regularização fundiária tem sido apontada como um dos componentes mais difíceis da política habitacional em outras cidades.

Quanto à provisão de moradias, considerando-se construção e melhorias de unidades habitacionais, os programas *Casa Bela* e *Morar Melhor* beneficiaram 2.839 famílias e 17.862 famílias, respectivamente, entre 2005 e 2011. O primeiro consiste na concessão de empréstimos a famílias de baixa renda, para fins de reforma e ampliação de moradias. O *Programa Morar Melhor* oferta moradias em conjuntos habitacionais, e pode ser considerado o carro-chefe das ações da Habitafor. Por este motivo, e também por limitações de espaço, sua análise receberá prioridade, sendo objeto da próxima seção.

### 3.3 Da favela ao conjunto

Nas ações da Habitafor, tem predominado o deslocamento da população das favelas para conjuntos habitacionais, por vezes combinado com a realização de melhorias em trechos das ocupações não sujeitos a riscos. Assim, a urbanização de assentamentos precários, quando muito, é uma alternativa subsidiária.

A prioridade conferida à oferta de moradias prontas está relacionada à ausência de conhecimentos e experiências locais de urbanização de favelas – as quais, de resto, são bem mais recentes em Fortaleza do que em outras cidades, como Salvador e Rio de Janeiro. Evidentemente, a antiguidade de um fenômeno, por si só, não é suficiente para gerar soluções apropriadas, nem para garantir sua aceitação, o que fica evidente na resistência de setores de classe média-alta à permanência de vizinhos incômodos (GONDIM, 2012b). É interessante notar que a

---

<sup>7</sup> Nessas ações estão incluídos os processos relativos à retomada de moradias vendidas irregularmente, as quais haviam originado, até meados de 2011, 206 processos, dos quais 71 de natureza administrativa e 135 judiciais (GONDIM, 2012a).

própria população favelada nem sempre reivindica a urbanização e, quando o faz, geralmente é porque está sob ameaça de expulsão. O seguinte depoimento de uma técnica da Habitafor ilustra claramente essa tendência:

Eu acho que a visão é que é pra dar casas; a própria comunidade, [...] se você olhar para as listas do Orçamento Participativo, o que você vê é: tantas unidades para a comunidade tal. E quando você vê a regularização fundiária, as poucas comunidades [que a reivindicam], é porque elas estão sendo ameaçadas, se sentindo ameaçadas de ser despejadas [...] (Entrevista realizada em 13/01/2011; apud GONDIM, 2012a).

A opção pelo reassentamento, porém, pode interferir negativamente nas condições de habitabilidade da população atendida, no que diz respeito ao local de moradia. Assim, ainda que a Habitafor tentasse transferir os moradores para conjuntos habitacionais situados nas proximidades das favelas removidas – diretriz estabelecida, inclusive, por órgãos internacionais como a UN-HABITAT (2003) –, o alto custo dos terrenos em Fortaleza tem inviabilizado essa solução. Tanto é que entre 2005 e 2011, apenas sete, dentre os 22 projetos que estavam em execução “[...] caracterizavam-se pela urbanização da área com reassentamento das famílias no próprio local ou a menos de 200m de distância deste” (BORGES, 2012, p. 22). E em apenas dois casos, os conjuntos construídos nas proximidades das favelas situavam-se em bairros de classe média e alta.

Em princípio, a escolha das comunidades a serem atendidas deveria seguir a ordem de prioridades indicada em estudo realizado com o patrocínio do BID, o qual apontava 105 áreas de risco cujos moradores deveriam ser retirados. No entanto, a decisão sobre quais comunidades seriam removidas foi fortemente influenciada por demandas de representantes comunitários apresentadas nas assembleias do Orçamento Participativo, realizado anualmente em Fortaleza, desde 2006.

Em termos de desenho organizacional, os projetos da Habitafor eram executados de forma fragmentada: a divisão de trabalho atribuía a seus técnicos a etapa inicial (concepção dos projetos, realização do diagnóstico e mobilização da comunidade), enquanto a execução era terceirizada. A intervenção do órgão municipal iniciava-se com uma visita de seus técnicos à favela, a fim de delimitar a área a ser contemplada no projeto. Em seguida, era feito o “congelamento” dessa área, que consistia em marcar todos os domicílios com um número e a sigla PMF, de

modo a restringir a população beneficiária aos residentes dos imóveis “congelados”. A equipe da Habitafor realizava, então, o cadastro dos moradores da área congelada, que incluía informações demográficas e socioeconômicas, necessárias ao dimensionamento dos projetos (tamanho das famílias, número de crianças, velhos e pessoas portadoras de deficiências etc.). Os engenheiros e arquitetos da Habitafor elaboravam o projeto e acompanhavam as obras, realizadas por empresa selecionada mediante licitação.

Previa-se um acompanhamento pós-ocupação dos conjuntos, durante 18 ou 24 meses, incluindo atividades de participação comunitária, educação ambiental e geração de emprego e renda, de acordo com diretrizes da Caixa Econômica Federal e do Ministério das Cidades. Limitações de ordem técnica e financeira, porém, inviabilizaram a realização a contento de tal trabalho, que passou a ser mais a exceção do que a regra nos projetos habitacionais de responsabilidade de Habitafor. Um dos entraves era a lentidão dos procedimentos burocráticos para licitar, contratar e pagar as empresas. Esse problema talvez pudesse ter sido contornado se fossem previstos recursos para a contratação de empresas para participar do projeto desde a fase do cadastramento, por exemplo. Outro fator que comprometeu o acompanhamento pós-ocupação foi a escassez de empresas com experiência nesse tipo de trabalho, refletindo o número reduzido de técnicos com qualificação na área de habitação social.

As moradias ofertadas pela Habitafor, tipicamente, localizam-se em unidades duplex geminadas, tendo sala, cozinha e dois quartos<sup>8</sup>, construídas em blocos separados por ruas internas. Os conjuntos habitacionais têm, em média, 237 unidades, podendo ser considerados pequenos, de acordo com tipologia elaborada por um órgão executor da política habitacional do BNH (GONDIM, 1976). Mesmo o maior deles – Maria Tomásia, com 1.126 casas – seria um conjunto médio pelos padrões do BNH, onde prevaleciam assentamentos com mais de duas mil unidades.

Os projetos arquitetônicos, via de regra elaborados pela própria equipe da Habitafor, caracterizam-se pela homogeneidade das construções, o que gera um efeito de monotonia, agravado pela ausência de marcos espaciais significativos, como praças arborizadas. Alguns conjuntos preveem unidades destinadas ao

---

<sup>8</sup> Há exceções, como o Conjunto Maravilha, constituído por prédios de três pavimentos.

comércio ou à prestação de serviços, para atender a pessoas que desempenhavam essas atividades nas comunidades de origem.

Isso não quer dizer, porém, que o uso e a ocupação dos novos assentamentos sejam completamente controlados. São frequentes as intervenções dos moradores nas áreas de uso comum, seja ajardinando o terreno em frente à moradia, seja apropriando-se de espaços livres. Um exemplo disto é a cobertura da área que separa blocos adjacentes, a qual é utilizada para guardar bicicletas, motos ou mesmo carros. Ademais, verifica-se uma espécie de mercado imobiliário informal que atinge 20%, ou mais, das unidades habitacionais. As visitas esporádicas de técnicos da Habitafor não têm logrado coibir essas práticas.

Existe, assim, um significativo hiato entre o que é planejado pela Habitafor e o que é vivido ou desejado pelos moradores dos conjuntos habitacionais. Seria de se esperar que a tão decantada participação da comunidade – exigência, inclusive, dos órgãos financiadores – permitisse a diminuição desse hiato. Na prática, porém, os mecanismos participativos são restritos ao acesso a informações e a consultas sobre detalhes dos projetos.

### *3.4 Concepção e gestão de projetos habitacionais: qual participação?*

Malgrado a retórica de participação popular que permeia a atuação da Habitafor – e de outros órgãos municipais, estaduais e nacionais – verifica-se que, efetivamente, é bem restrita a influência das comunidades atendidas nas ações do Poder Público. Quando muito, podem opinar sobre detalhes dos projetos, como escolher entre uma área de lazer e um galpão para catadores de lixo, ou entre um campo de futebol e um playground, por exemplo. Não lhes compete decidir sobre aspectos fundamentais como a localização dos conjuntos, as características das moradias e as normas de convivência e de utilização de espaços públicos e privados. Os limites da participação dos moradores ficam claros no seguinte trecho de entrevista realizada com um técnico da Habitafor:

A participação era a seguinte: a gente fazia a concepção arquitetônica enquadrada nas regulamentações do município e de aprovação de projeto. [...] a gente marcava reuniões na comunidade e eram escolhidos um número de representantes da comunidade, normalmente, eram pessoas ligadas à igreja, os presidentes de associação, pessoas que frequentavam o

centro comunitário – antes a gente fazia uma pesquisa dentro da área, [para saber] de pessoas que influenciavam, que fossem formadores de opinião, no sentido de que eles pudessem ouvir a comunidade e nos passar a necessidade de cada um. Então a gente ia, apresentava o projeto. (Entrevista realizada em 13/01/2011; apud GONDIM, 2012a).

Uma vez estabelecidos no conjunto habitacional, os moradores ficam sujeitos à vigilância da Habitafor, que, como já foi dito, proíbe tanto reformas e ampliações, como transações com as unidades habitacionais. Sem entrar no mérito desses controles, cabe reconhecer que eles impõem um modo de se relacionar com os espaços públicos e privados que, em muitos aspectos, é o oposto das práticas que caracterizam os assentamentos informais. Se estes, por um lado, carecem de espaços realmente públicos – até porque não contam com adequada provisão, pelo Poder Público, de infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos – por outro lado, permitem a plena utilização dos espaços privados, ainda que, por vezes, em detrimento de interesses coletivos. Assim, praticamente não há restrições a acréscimos nas edificações, mesmo que isso implique adensamento excessivo e até possa obstruir passagens e prejudicar a ventilação. Contudo, a construção de “puxadinhos” é uma importante estratégia de sobrevivência das famílias, quer pela possibilidade de alojar filhos e parentes, quer pela oportunidade de ganhos adicionais mediante aluguel ou venda de cômodos.

Há que considerar, ainda, que as favelas não são apenas o lócus da moradia: nelas, desenvolvem-se atividades econômicas que, juntamente com redes de ajuda mútua, são fundamentais para a sobrevivência das famílias. A esse respeito, o modelo de remoção para conjuntos habitacionais padronizados revela-se inadequado, do ponto de vista da dinâmica da vida social e econômica da população de baixa renda. A falta de flexibilidade dos projetos da Habitafor relativamente à oferta de pontos comerciais, já referida, é uma evidência disto.

#### **4 Considerações finais**

Nas duas últimas décadas, assistiu-se a uma mudança significativa no tratamento da questão habitacional no Brasil. A atuação da Prefeitura Municipal de Fortaleza na área de habitação, na década de 1990, foi marcada pela fragmentação

e falta de visão estratégica. A Habitafor, criada em 2004 para encarregar-se da política habitacional de Fortaleza, iniciou sua atuação num contexto nacional bastante favorável, quando a União, via Ministério das Cidades, iniciava uma ofensiva em larga escala para equacionar o problema da moradia de baixa renda. Contudo, os recursos materiais e humanos daquele órgão municipal permaneceram muito aquém do que seria necessário para o enfrentamento da questão habitacional na capital cearense.

A opção preferencial pela remoção para conjuntos habitacionais deixou a desejar, tanto quantitativa, quanto qualitativamente. Na verdade, não se pode falar propriamente de uma decisão neste sentido. Por um lado, a ação da Habitafor atendia a demandas por moradias prontas; por outro lado, a alternativa da urbanização com a permanência dos moradores revelou-se demasiadamente complexa, ante a falta de experiência local e as exigências de outros setores encarregados do controle urbanístico e ambiental.

O resultado foi a produção de conjuntos habitacionais muito semelhantes àqueles financiados pelo BNH na década de 1970, reproduzindo características tão criticadas nesses, como distância aos centros de comércio e serviços, ambiente construído monótono e falta de espaços adequados para atividades econômicas. Certamente, a concessão gratuita das moradias pela Habitafor – possibilitada pelo novo direcionamento da política nacional da habitação – constitui um diferencial significativo em relação ao enfoque marcadamente econômico da política do BNH, que vendia as unidades habitacionais em prestações cujo valor estava acima da capacidade de pagamento dos mutuários.

Nem o acesso gratuito às novas condições de habitação, nem as tentativas de controle tem sido suficientes para inibir os beneficiários da Habitafor a deixar as novas moradias, motivados por um ganho monetário imediato. Essa prática conduz a uma reflexão sobre a pertinência de se ofertar moradias prontas, com características e condições não escolhidas pelos usuários.

Em que pese a retórica de participação nos projetos habitacionais da Habitafor, o papel das comunidades no processo decisório foi irrelevante, quando se trataram de questões cruciais como a localização dos conjuntos e as características urbanísticas e arquitetônicas destes, aí incluídos os tipos de unidades habitacionais.

Mesmo assim, a proposta de diálogo com os moradores de favelas e o comprometimento do Poder Público com políticas contínuas e sistemáticas de

provisão de moradias constituem avanços em direção ao direito à habitação. Assegurar esse direito, contudo, depende de políticas urbanas mais amplas, capazes de alterar a estrutura fundiária das cidades, de modo a baratear o custo da terra urbanizada. A oferta de moradias e a urbanização de favelas continuarão a ser medidas “curativas”, a menos que se consiga reverter os processos excludentes de produção do espaço urbano nas cidades brasileiras.

Não se quer, aqui, apresentar a urbanização de favelas como panaceia, pois, tanto quanto a oferta de moradias em conjuntos habitacionais, trata-se de uma medida basicamente curativa, incapaz de resolver a questão que está na raiz do déficit habitacional: a escassez de terra urbanizada, a preços acessíveis aos pobres. Neste aspecto, é necessário combinar programas habitacionais com o uso de medidas previstas pelo Estatuto da Cidade e incorporada em planos diretores, como a criação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

## Referências

ABREU NETO, Francisco Filomeno de. *A coexistência de direitos no contexto da informalidade urbana: o caso de Fortaleza*. Recife, 2008. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2008.

ALFONSÍN, Betânia Moraes de. *Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras*. Rio de Janeiro: IPPUR/FASE, 1997.

BASSUL, José Roberto. *Estatuto da cidade: quem ganhou? Quem perdeu?*. Brasília: Senado Federal, 2005.

BONDUKI, Nabil. O desafio de uma produção massiva de habitação com qualidade e inserção urbana. *I Encontro Nacional da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (ANPARQ)*. Rio de Janeiro, 29 de novembro a 03 de dezembro de 2010. CD-Rom.

BORGES, Andréa Sobreira Cialdini. *Dos labirintos da Maravilha ao sonho da casa própria: uma análise das “táticas” e “estratégias” na Política de Habitação de Interesse Social em Fortaleza*. Fortaleza, 2012. Dissertação (Mestrado) – Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade da Universidade Estadual do Ceará. Fortaleza, 2012.

BRAGA, Elza M. F. *Os labirintos da habitação popular: conjunturas, programas e atores*. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 1995.

\_\_\_\_\_; BARREIRA, Irllys A. F. (Coords.). *A política da escassez: lutas urbanas e programas sociais governamentais*. Fortaleza: Fundação Demócrito Rocha, 1990.

DAVIS, Mike. *Planeta favela*. São Paulo: Boitempo, 2006.

FERNANDES, Edésio. Regularização de assentamentos informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. In: Secretaria Nacional de Programas Urbanos. In: MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Regularização fundiária plena: referências conceituais*. Brasília, 2007, p. 18-33.

\_\_\_\_\_. *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

GONDIM, Linda M. P. *Integração Social nos Conjuntos Habitacionais da Cohab-GB*. Dissertação (Mestrado). Mestrado em Planejamento Urbano e Regional, COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro, 1976.

\_\_\_\_\_. Creating the image of modern Fortaleza: social inequalities, political changes, and the impact of urban design. *Latin American Perspectives*, Riverside-California, v. 31, n. 2, p.62-79, mar. 2004.

\_\_\_\_\_. *O Dragão do Mar e a Fortaleza pós-moderna: cultura, patrimônio e imagem da cidade*. São Paulo: Annablume, 2007.

\_\_\_\_\_. Aglomerado subnormal, slum, mocambo, vila, invasão, ocupação, comunidade – tudo é favela? *Anais Simpósio Ibero Americano SILACC*, São Carlos-SP, 2010.

\_\_\_\_\_. *Direito à cidade e regularização de assentamentos precários: estudo comparativo de programas da Habitafor e do Programa Favela-Bairro*. Relatório de Pesquisa submetido ao CNPq, Fortaleza, 2012a, mimeo.

\_\_\_\_\_. Meio ambiente urbano e questão social: habitação popular em áreas de preservação ambiental. *Caderno CRH*, Salvador, v. 25, n.64, p. 115-130, Jan./abr. 2012b.

MACHADO DA SILVA, Luis Antônio. A continuidade do “problema da favela”. In: OLIVEIRA, Lúcia Lippi (Org.). *Cidade: história e desafios*. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 220-237, 2002.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades; alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.

\_\_\_\_\_. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2011.

MARQUES, Eduardo (Coord). *Assentamentos precários no Brasil urbano*. Ministério das Cidades/Centro de Estudos da Metrópole/CEBRAP. s.l., 2007.

MASCIA, Eleonora L. Habitação no Brasil atual – construção de uma política de Estado? *XIV Encontro Nacional da Anpur*, Rio de Janeiro, maio de 2011. CD-Rom.

PEQUENO, Renato. Políticas habitacionais, favelização e desigualdades sócio-espaciais nas cidades brasileiras: transformações e tendências. In: Diez años de cambios en el mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales. *Actas del X Colóquio Internacional de Geocrítica*. Barcelona, 26-30 maio de 2008. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/-xcol/275.htm>. Acesso em: 10 jan. 2012.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. *Diagnóstico da situação habitacional do Município de Fortaleza*. Fortaleza, 2003.

SANTOS Jr., Orlando Alves dos. Cidade, cidadania e planejamento urbano: desafios na perspectiva da reforma urbana. In: FELDMAN, Sarah; FERNANDES, Ana (Orgs.). *O urbano e o regional no Brasil contemporâneo: mutações, tensões, desafios*. Salvador-BA: EDUFBA, 2007. p. 293-314.

\_\_\_\_\_.; MONTANDON, Daniel Todtmann (Orgs.). *Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto das Cidades: balanço e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades; IPPUR/UFRJ, 2011.

UNITED NATIONS-HABITAT. *The challenge of slums: global report on human settlements*. Londres: Earthscan, 2003.

VALENÇA, Marcio Moraes; BONATES, Mariana Fialho. The trajectory of social housing policy in Brazil: from the National Housing Bank to the Ministry of the Cities. *Habitat International*, s.l., p. 1-9, 2009.

VETTER, David Michael; MASSENA, Rosa. Quem se apropria dos benefícios líquidos do Estado em infraestrutura urbana? In: MACHADO DA SILVA, Luis Antonio (Org.). *Solo urbano: tópicos sobre o uso da terra*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982. p. 49-77.